

Izba Rzemieślnicza oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości
w Katowicach

SEMINARIUM

**„Regiony – między Państwem a Europą.
Modele porównawcze i perspektywy rozwoju”**



Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach



Izba Rzemieślnicza
oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości
w Katowicach



Fundacja Włosko-Polska
„Bona Sforza”

Seminarium współfinansowane przez Samorząd Województwa Śląskiego



Śląskie. Pozytywna energia

Projekt wspierany przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej
Gefördert aus Mitteln der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Katowice, 21 – 22 maja 2009 roku

SPIS TREŚCI

Elżbieta BIEŃKOWSKA, <i>Minister Rozwoju Regionalnego</i> Regiony wczoraj, dziś i jutro	3
Frieder WOLF, <i>Dyrektor do Spraw Międzynarodowych Urzędu Miasta Koeln</i> Region Kolonia/Bonn w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej. Nowe formy zarządzania regionalnego	8
prof. Bogdan DOLNICKI, <i>Uniwersytet Śląski w Katowicach</i> Województwo samorządowe jako region	11
prof. Krystian HEFFNER, <i>Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach</i> Województwa a problem rozwoju regionów w Polsce.....	23
prof. Giovanni BIANCO, <i>Uniwersytet w Bari</i> Nowe uprawnienia włoskich regionów w zakresie spraw zagranicznych.....	29
Cristiano PINZAUTI, <i>Sekretarz Generalny Włoskiej Izby Handlowo-Przemysłowej w Polsce</i> Izba gospodarcza włosko-polska oraz rola izb bilateralnych	38
Michał WÓJCIK, <i>Dyrektor Naczelny Izby Rzemieślniczej oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach</i> Spór o samorząd gospodarczy w Polsce, czyli „brakujące ogniwo” decentralizacji	40
Beatrice LORENZIN, <i>Posel do Parlamentu Włoskiego</i> Federalizm fiskalny jako nowe pojęcie przydzielania środków publicznych w Europie	45
dr Jerzy KORCZAK, <i>Uniwersytet Wrocławski</i> Priorytety współpracy zagranicznej województwa jako akt regionalnej polityki zagranicznej.....	48
Francesco Paolo SISTO, <i>Posel do Parlamentu Włoskiego</i> Ochrona pracowników w świetle prawa regionalnego i europejskiego	57
prof. Janusz SŁUGOCKI, <i>Uniwersytet Szczeciński</i> Aktualna pozycja regionu w Polsce na tle europejskim.....	59
Przemysław KOPERSKI, <i>Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach</i> Rola Regionów w Unii Europejskiej w kontekście rynku pracy	64
Tomasz KUPIEC <i>Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego</i> Rola Regionów w Europie w kontekście polityki spójności	72

Organizatorzy składają podziękowania Centro Italiano di Cultura w Bielsku Białej
za tłumaczenia korespondencji na język włoski i język niemiecki.

Regiony wczoraj, dziś i jutro

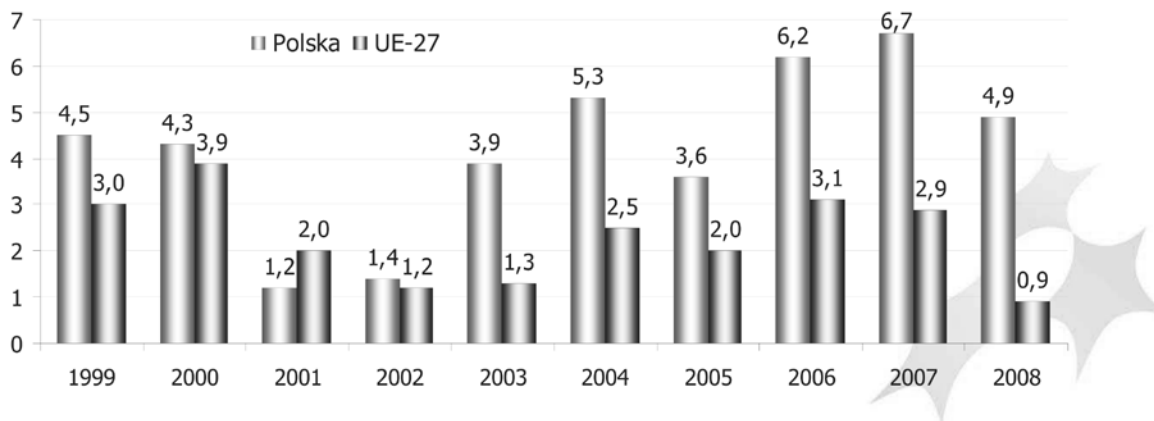
Elżbieta Bieńkowska
Minister Rozwoju Regionalnego

Główne zjawiska i trendy rozwojowe

- Przyspieszenie wzrostu gospodarczego po akcesji do UE
- Postęp w konwergencji zewnętrznej Polski i regionów z krajami UE-27
- Koncentracja potencjału gospodarczego w najwyższej rozwiniętych województwach
- Wzrost różnicowań pomiędzy województwami i wewnątrzregionalnych
- Korzystne zmiany w strukturze gospodarki - zmniejszenie udziału sektora rolniczego w wartości dodanej brutto na rzecz wzrostu udziału sektora usług
- Relatywnie niski poziom wykorzystania kapitału ludzkiego
- Poprawa dostępności do usług publicznych (np. edukacja i kultura, usługi komunalne)
- Widoczny postęp w rozwoju infrastruktury ochrony środowiska ale słaby - infrastruktury transportu
- Mimo systematycznej poprawy, nadal mały postęp w budowie gospodarki opartej na wiedzy (innowacyjność, sfera B+R, patenty) oraz społeczeństwa informacyjnego (niski poziom dostępu do internetu, w tym dostępu szerokopasmowego, słaby rozwój e-administracji)
- Nadal znaczne dysproporcje rozwojowe między obszarami miejskimi a wiejskimi
- Niski poziom kapitału społecznego i zdolności instytucjonalnej administracji publicznej

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego po akcesji do UE

Wzrost PKB Polski w latach 2004-2007 był dwukrotnie wyższy (5,4%) niż w latach 2000-2003 (2,7%). Było to rezultatem m. in. włączenia gospodarki polskiej w obszar jednolitego rynku europejskiego, co spowodowało wzrost otwartości polskiej gospodarki widoczny poprzez zwiększenie obrotów handlu zagranicznego oraz wzrost napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.



NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego



4

Postęp w konwergencji zewnętrznej Polski i regionów z krajami UE-27

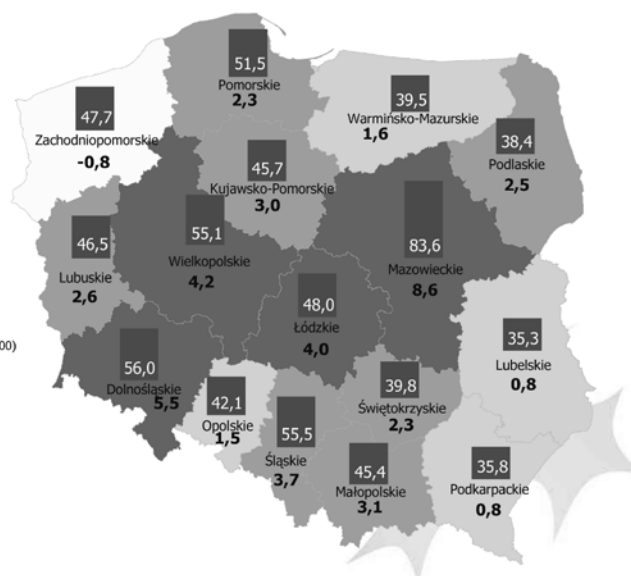
Nastąpił znaczący wzrost PKB per capita Polski w relacji do średniej unijnej (w PPS) z 48,6% w 1999 r. do 52,3% w 2006 r. (55% w roku 2008). Najszybciej dystans rozwojowy pokonywało woj. mazowieckie (83,6% PKB pc UE-27), a najwolniej – województwa Polski Wschodniej (poniżej 40%). W woj. zachodniopomorskim wskaźnik ten w 2006 r. był niższy niż w 1999 r., co oznacza zwiększenie dystansu.

Zmiany PKB per capita w województwach na tle średniej unijnej w latach 2000-2006 (w %)

Zmiany PKB per capita w PPS w latach 2000-2006 (UE-27=100)

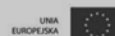
- 4 do 9 (4)
- 2 do 4 (7)
- 0 do 2 (4)
- -1 do 0 (1)

PKB pc w PPS w 2006 r. UE-27=100



NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

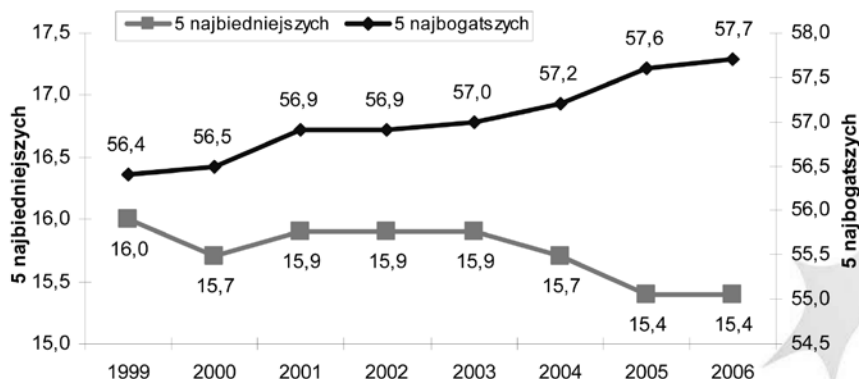


5

Koncentracja potencjału gospodarczego

Utrzymuje się koncentracja potencjału ekonomicznego w kilku najsilniejszych ekonomicznie województwach, do których należy przede wszystkim mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie i pomorskie. W 2006 r. 5 najbogatszych województw wytwarzało prawie 58% PKB kraju, podczas gdy 5 województw Polski Wschodniej – ponad 15% PKB. Zjawisko to dotyczyło także **koncentracji nakładów inwestycyjnych, nakładów na B+R, inwestycji infrastrukturalnych**, co oznacza prawdopodobieństwo dalszego wzrostu różnicowań w przyszłości.

Udział w PKB Polski grup województw: 5 najbogatszych i 5 najbiedniejszych (wg kryterium PKB pc)



NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego



UNIA EUROPEJSKA

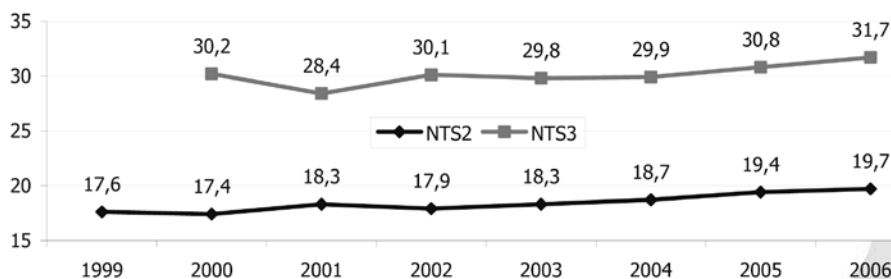
6

Wzrost różnicowań pomiędzy województwami i wewnątrzregionalnych

Obserwuje się wzrost zróżnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego **pomiędzy województwami**, chociaż jest ono niższe od przeciętnego w Unii (wskaźnik zróżnicowania dla Polski wynosił 19,7%, dla UE-27 – 29,2%). W 1999 r. relacja między województwem najbogatszym (mazowieckie) a najbiedniejszym (lubelskie) wynosiła 2,17, w 2003 r. wzrosła do 2,20, natomiast w 2006 r. wynosiła już 2,32.

Rosnącym problemem w Polsce jest **relatywnie wysokie, pogłębiające się zróżnicowanie wewnątrz województw** (zróżnicowanie pomiędzy podregionami należy do największych w UE).

Wskaźnik zróżnicowania (dyspersja) regionalnego PKB *per capita* na poziomie NTS2 i NTS3 (w %)



Źródło: Eurostat, GUS i obliczenia własne



NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego



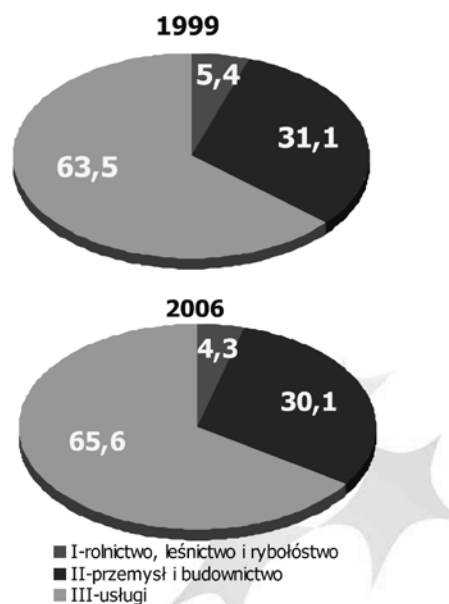
UNIA EUROPEJSKA

7

Zmiany w strukturze gospodarki

- W latach 1999-2006 nastąpił wzrost udziału sektora usług (sektor III) w wartości dodanej brutto z 63,5% w 1999 r. do 65,6% w 2006 r. (w UE-27 wynosił 72%); zmniejszał się udział rolnictwa (sektor I) i przemysłu (sektor II);
- regiony, w których zmniejszał się udział rolnictwa i przemysłu, z reguły odnotowywały wzrost **sektora usług**;
- udział sektora I gospodarki w tworzeniu wartości dodanej brutto zmniejszył się w 13 województwach i był najwyższy w województwie podlaskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, lubelskim;
- udział sektora II w wartości dodanej brutto był najwyższy w śląskim i dolnośląskim;
- udział sektora III wzrósł w 13 województwach i był najwyższy w województwie mazowieckim, zachodniopomorskim, lubelskim, pomorskim.

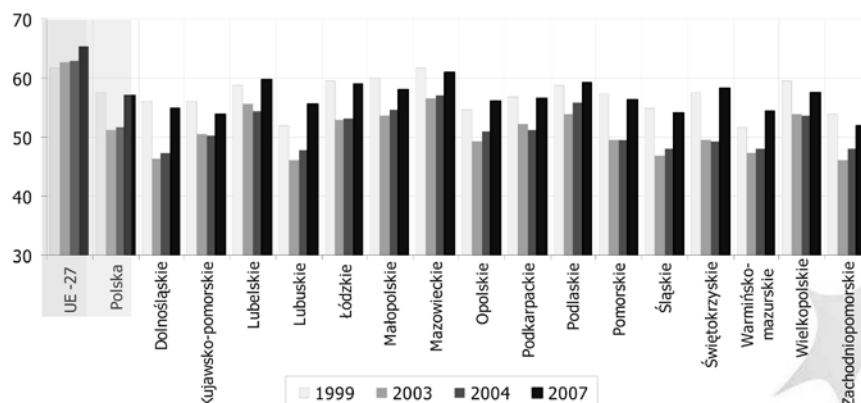
Struktura WDB według sektorów ekonomicznych (w %)



Wykorzystanie kapitału ludzkiego

Nastąpił wzrost wskaźnika zatrudnienia z 51,2% w 2003 r. do 57,0% w 2007 r. (w UE średnia wynosiła ponad 65%). W Polsce wskaźnik zatrudnienia na poziomie 60% osiągnęło w 2007 r. wyłącznie woj. mazowieckie (wpływ Warszawy). Jego najniższym poziomem charakteryzowało się województwo zachodniopomorskie oraz kujawsko-pomorskie, ale niewiele lepszą sytuację odnotowano w woj. śląskim i warmińsko-mazurskim.

Wskaźnik zatrudnienia w Polsce w wybranych latach 1999-2007 według regionów, na tle Unii Europejskiej w %



Wyzwania

Podstawowym wyzwaniem dla polskich regionów na początku XXI wieku jest **optymalne wykorzystanie potencjału rozwojowego** w obliczu wyzwań wewnętrznych (trwały i zrównoważony rozwój, spójność społeczno – gospodarcza i przestrzenna, konkurencyjność gospodarki, konwergencja instytucjonalna, decentralizacja) i globalnych (kryzys finansowy i gospodarczy, zmiany demograficzne, klimatyczne i energetyczne).



Wyzwania

Możliwości rozwoju polskich województw zależą przede wszystkim od:

- **rozwijania specjalizacji regionalnej** wykorzystującej endogeniczny potencjał rozwoju i przyciągającej zasoby zewnętrzne - inwestycje krajowe i zagraniczne, innowacyjne firmy, wykwalifikowaną siłę roboczą,
- zdolności **kapitału ludzkiego** do rozwijania wiedzy i umiejętności (niezbędnych w adaptowaniu do zmieniających się uwarunkowań) oraz ich wykorzystania w procesach gospodarczych,
- wykorzystania i wzmocnienia **kapitału społecznego** w regionach,
- umiejętności wytwarzania, **rozwijania i dyfuzji innowacji** jako determinanty współczesnego rozwoju,
- **zdolności instytucjonalnej administracji** do zarządzania rozwojem.



Region Kolonia/Bonn w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej.

Nowe formy zarządzania regionalnego

Frieder Wolf

Dyrektor do Spraw Międzynarodowych Urzędu Miasta Koeln

Sehr geehrte Frau Ministerin Bienkowska,
sehr geehrter Herr Wojjwode Lukaszczyk,
sehr geehrter Herr Wojcik,
sehr geehrte Damen und Herren,

erlauben Sie mir, mich zuerst sehr herzlich bei den Veranstaltern für die Einladung zu diesem Seminar zu bedanken. Kattowitz ist, wie Sie vielleicht wissen, seit 18 Jahren Partnerstadt von Köln, und nicht nur deshalb bin ich dieser Einladung sehr gerne gefolgt. Giovanni Bianco sprach von Missverständnissen zwischen Deutschen und Polen – das ist eine sehr wohlwollende Umschreibung einer imperialen, rassistischen Haltung, die das Verhältnis Deutschlands zu Polen noch vor wenigen Jahrzehnten prägte. Der Freiheitswille des polnischen Volkes war nicht nur deutschen Herrschern oft unheimlich, sondern auch deutschen Untertanen. Geboren bin ich in Deutschland, aber meine Eltern stammten aus Schlesien. Dass ich heute so selbstverständlich vor Ihnen stehen darf, weiß ich sehr zu schätzen.

Ich will versuchen, Ihnen einen kurzen Überblick zu geben, wie die Stadt Köln und wie die Region Köln/Bonn versuchen, sich im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland und im politischen System der EU unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarkts und der Globalisierung als kommunale Gebietskörperschaften zu behaupten.

Die Bundesrepublik Deutschland ist, wie Sie wissen, ein Bundesstaat. Wir feiern in diesem Jahr 60 Jahre Grundgesetz und 20 Jahre Fall der Mauer. Die Bundesländer gingen der Gründung der Bundesrepublik Deutschland voraus. Elf waren es zunächst in der alten Bundesrepublik, 16 sind es seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990. Ohne Solidarnosc, ohne die demokratischen und friedlichen Revolutionen in Mitteleuropa wäre es zur historischen Zäsur des Jahres 1989 nicht gekommen.

Im Mehrebenensystem der EU zählen die Bundesländer wie die Kommunen zur so genannten subnationalen Ebene. Im institutionellen Gefüge sind sie im

Ausschuss der Regionen, kurz AdR, repräsentiert. 24 Sitze stehen Deutschland in diesem Ausschuss zu. 21 davon haben die Bundesländer für sich reklamiert. Die drei restlichen Sitze teilen sich die drei kommunalen Spitzenverbände.

Der Begriff „Region“ ist, wie man daran schon sieht, nicht klar definiert. Im europäischen Kontext nehmen die Bundesländer da, wo es sie vorteilhaft ist, das Etikett „Region“ in Anspruch. Im nationalen Kontext unterstreichen sie stets ihre Eigenstaatlichkeit.

Der Ausschuss der Regionen hat bislang nur beratende Funktion. Entsprechend schwach ist seine institutionelle Stellung. Durch den Lissabonner Reformvertrag würde der AdR aber deutlich gestärkt. Er bekäme nämlich ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof da, wo aus seiner Sicht das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird. Der Lissabonner Reformvertrag wird nicht zuletzt deshalb von den europäischen Kommunalverbänden ausdrücklich begrüßt.

Köln ist die viertgrößte Stadt in Deutschland und die größte in Nordrhein-Westfalen (NRW). Nordrhein-Westfalen ist mit 18 Mio. Einwohnern wiederum das bevölkerungsmäßig größte Bundesland. Verwaltungsmäßig unterteilt sich das Land in fünf Regierungsbezirke, darunter der Regierungsbezirk Köln. Diese Regierungsbezirke sind integraler Bestandteil der Landesregierung und, wenn man so will, ihre dezentrale Struktur.

Die Leitfrage dieses Seminars ist die kommunale und wirtschaftliche Selbstverwaltung. Bis jetzt habe ich die staatliche Ebene beleuchtet. Deutschland hat aber, wie Sie sicherlich wissen, eine jahrhundertlange Tradition kommunaler Selbstverwaltung. Köln ist die älteste deutsche Großstadt, gegründet vor 2000 Jahren von den Römern. Bereits im 13. Jahrhundert hatte Köln eine eigene Stadtverfassung, mit der die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung – damals gegen einen der mächtigsten Männer im Heiligen Reich deutscher Nation, den Kölner Erzbischof – niedergelegt wurden.

Elf kommunale Gebietskörperschaften umfasst der Regierungsbezirk Köln, nämlich acht Landkreise und drei kreisfreie Städte: Bonn, Köln und Leverkusen. Die Kommunen sind staatsrechtlich zwar integraler Bestandteil der Länder, haben aber das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Garantiert wird dieses Recht auf kommunale Selbstverwaltung durch Artikel 28 Grundgesetz.

Regionale Vernetzung und Zusammenarbeit ist für Kommunen kein Neuland. Köln war zum Beispiel Mitglied der Hanse und betrieb bereits vor Jahrhunderten eine eigene Außenpolitik. Dazu zählte immer auch die regionale Zusammenarbeit mit den benachbarten Kommunen.

Ein interessantes Beispiel dafür sind die Landschaftsverbände, von denen es in NRW zwei gibt, den Landschaftsverband Rheinland, der ca. 9,5 Mio. Menschen bedient, und den Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Die Landschaftsverbände sind Kommunalverbände, d.h. sie werden ausschließlich von den Kommunen getragen, nicht von der Landesregierung. Zu ihren Aufgaben zählen die Behinderten- und Jugendhilfe, Psychiatrie sowie die Kultur- und Denkmalpflege, klassische kommunale Aufgaben, die aber von überörtlicher Bedeutung sind und nur bei Bündelung von Ressourcen angemessen und wirtschaftlich bewältigt werden können.

Die beiden Landschaftsverbände decken sich zwar territorial mit den Grenzen der Regierungsbezirke: Die zwei westlichen, Düsseldorf und Köln, entsprechen den Grenzen des Landschaftsverbands Rheinland. Politisch und rechtlich sind die Landschaftsverbände und Regierungsbezirke aber ganz eigenständige Institutionen. Ihre historischen Wurzeln haben die Landschaftsverbände in den preußischen Verwaltungsreformen des 19. Jahrhunderts. Wirklich neu ist dieses Gebilde regionaler kommunaler Selbstverwaltung also nicht.

An zwei Beispielen will ich Ihnen nun kurz neue Formen regionaler kommunaler Selbstverwaltung oder regionaler Governance vorstellen: Zum einen die so genannten Metropolregionen, zum anderen die Integration in der Region Köln/Bonn. Sie sind neu, weil sie auf neue Herausforderungen reagieren, insbesondere die Dynamik des europäischen Binnenmarkts und die Globalisierung, aber auch auf Probleme, die längst nicht mehr innerhalb der eigenen Stadtgrenzen bewältigt werden können wie Verkehr, Umwelt- und Klimaschutz, Flächenverbrauch, Hochwasserschutz etc.

1995 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erstmals so genannte Metropolregionen in Deutschland anerkannt. Unter den zuerst sieben Metropolregionen war auch die im selben Jahr im Landesentwicklungsplan NRW ausgewiesene „Metropolregion Rhein-Ruhr“. Im Jahre 2005 erhöhte sich die Zahl der Metropolregionen durch einen weiteren

MKRO-Beschluss auf elf. Die Funktionalitäten einer Metropolregion lassen sich anhand von drei Kriterien bestimmen:

- Entscheidungs- und Kontrollfunktion, d.h. eine hohe Konzentration an politischen und ökonomischen Einrichtungen;
- Innovations- und Wettbewerbsfunktion, d.h. eine hohe Anzahl an Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen aus;
- Gateway-Funktion, d.h. internationale Flughäfen und Verkehrsknotenpunkte, Standort von Messen etc.

Vor dem Hintergrund der interregionalen Standortkonkurrenz infolge von Internationalisierung und Globalisierung versuchen Staat und Kommunen, durch eine Bündelung und Vernetzung der räumlich verteilten Entwicklungspotenziale neue Entwicklungschancen zu erschließen.

Die Bestimmung dieser Metropolregionen verlief überwiegend `top-down`, von der staatlichen auf die kommunale Ebene. Den umgekehrten Weg, nämlich `bottom-up`, beschreitet die Region Köln/Bonn: Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es eine interkommunale Kooperationskultur zusammen mit den Kammern und Sparkassen. Nicht zuletzt wegen der starken Heterogenität der gesamten Metropolregion Rhein-Ruhr ist es nicht wirklich zu einer funktionsfähigen Konstituierung der Metropolregionen Rhein-Ruhr gekommen. Beide Teilregionen haben vielmehr eigene Ansätze entwickelt. Das Ruhrgebiet als Agglomeration von elf kreisfreien Städten und vier Kreisen zwischen Duisburg und Hamm hat sich bereits als „Metropole Ruhr“ definiert.

Die Region Köln/Bonn mit ihren drei kreisfreien Städten Köln, Bonn und Leverkusen sowie dem Rhein-Sieg-Kreis, dem Rhein-Erft-Kreis, dem Oberbergischen Kreis und dem Rheinisch-Bergischen Kreis erarbeitet derzeit den Status einer Metropolregion Rheinland. Die Möglichkeiten weiterer Kooperationen in der Rheinschiene werden angestrebt. Parallel ist die Region Köln/Bonn in einen formalen Abstimmungsprozess mit dem Land getreten, um sich bald als Metropolregion Rheinland zu positionieren¹⁾.

Die Region Köln/Bonn erstreckt sich über eine Fläche von fast 4.000 km². Insgesamt leben hier ca. 3 Millionen Einwohner, die Region bietet ca. 1,3 Millionen Arbeitsplätze. Sie ist damit eine der wichtigsten europäischen Wirtschaftsregionen.

Seit seiner Gründung im Jahre 1992, dem selben Jahr, in dem der Binnenmarkt in Kraft trat, verfolgt der Region Köln/Bonn e.V. das Ziel, die regionale Kooperation auf der Ebene der Politik und der Verwaltung zu fördern sowie die Region durch geeignete Maßnah-

¹⁾ http://www.region-koeln-bonn.de/de/themen/metropolregion_koeln-bonn/index.html (29.06.09)

men im Standortwettbewerb und im Aufbau eines regionalen Selbstverständnisses zu unterstützen. Dabei wird die Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft intensiviert und die strategische Ausrichtung der Regionalentwicklung verstärkt. Kommunen, Wirtschaft, Sparkassen und Gewerkschaften ziehen diesbezüglich an einem Strang.

Gemeinsam mit den Sparkassen und dem Wirtschaftsinitiative hat der Region Köln/Bonn e.V. in 2003 zur Durchführung des „Nationalen und internationalen Standortmarketings“ sowie der „REGIONALE 2010“ die Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH gegründet. Seitdem gibt der Region Köln/Bonn e.V. als Gesellschafter wichtige Impulse für die erfolgreiche Arbeit der GmbH, die in den zwei Geschäftsbereichen, Cologne Bonn Business und Regionale 2010 Agentur, geleistet wird.

Für die Positionierung der Region Köln/Bonn innerhalb der EFRE-Strukturförderung hat der Verein seit 2007 eine eigene Informations- und Beratungsstelle (COMPASS) eingerichtet. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Information regionaler Akteure über die Möglichkeiten der sogenannten „Ziel 2-Förderung“ des Landes NRW sowie auf der effizienten Zusammenführung von Einzelakteuren zu thematischen Netzwerken²⁾.

Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen ist dabei in erster Linie die des Unterstützers: Die Regionale ist selbst ein Strukturförderprogramm des Landes, um das sich bis 2010 selbst definierte Regionen im zweijährigen Rhythmus bewerben konnten. Um die Förderung in 2010 hatte sich die Region Köln/Bonn zu Beginn des Jahrzehnts erfolgreich beworben. Ab 2010 wird die Förderung in dreijährigen Rhythmen erfolgen. Darüber hinaus hat Nordrhein-Westfalen als einziges Bundesland die EFRE-Strukturförderung in der laufenden Förderphase (2007-2013) konsequent wettbewerbsfähig und regional ausgerichtet. Kommunen, Hochschulen und Unternehmen suchen Synergien und entwickeln gemeinsam Projektvorschläge, die vielfach zu ganz neuen öffentlich-privaten Partnerschaften geführt haben.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

1. Städte und Regionen haben viele gemeinsame Interessen, die sie im politischen System der EU nur gemeinsam wirkungsvoll vertreten können.
2. Städte und Regionen stehen untereinander aber auch im Wettbewerb um Investitionen und – im Übergang zur Wissensgesellschaft und Wissensökonomie immer wichtiger werdend – kreative Köpfe.

3. Auf sich allein gestellt, können Städte in diesem Wettbewerb nicht bestehen. Das gelingt ihnen nur in der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, den Wissenschaftseinrichtungen und Unternehmen in der Region.
4. Auf die Frage, was der richtige territoriale Zuschnitt einer solchen Region ist und wie groß sie sein soll, gibt es keine eindeutige Antwort. Auch nicht auf die Frage, wie sie politisch und rechtlich verfasst sein soll. Es gibt dazu viele Modelle und viele praktische Antworten, die alle ihre Vor- und Nachteile haben. Den Königsweg gibt es nicht. Jede Region muss für sich selbst die passende Antwort finden.
5. Dem Wettbewerb nach außen entspricht die regionale Integration nach innen. Umweltschutz, Pendlerströme, Klimawandel und viele andere Herausforderungen sind nur noch kooperativ zu bewältigen. Dazu zählten auch die Schaffung eines kreativen Milieus und die Herausbildung innovativer Wertschöpfungsketten. Kommunen, Wirtschaft und Wissenschaft müssen da an einem Strang ziehen.
6. Unterschiedliche Probleme verlangen unterschiedliche Antworten. Auch deshalb vollzieht sich regionale Integration nach meiner Beobachtung in unterschiedlichen Akteurskonstellationen und flexiblen territorialen Kulissen. „Form follows function“ – und das ist gut so. Mit anderen Worten: Auch wenn für die Stadt Köln die Region Köln/Bonn den Kern der regionalen Integration bildet, bleiben die regionalen Kontakte nicht darauf beschränkt. In Fragen der Logistik reicht die regionale Zusammenarbeit der Stadt Köln z.B. bis in die Partnerstadt Rotterdam.
7. Im Zuge der Europäisierung und Globalisierung verändern sich auch die staatlichen Institutionen und das politische System. Die Trennung zwischen staatlich-öffentlich und marktwirtschaftlich-privat wird unschärfer. Wie sehr das der Fall ist, erleben wir gerade jetzt, in der größten Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahrzehnte. Es entstehen neue Partnerschaften, z.B. public-private, und hierarchische Politikmuster werden von netzwerkgestützten, die unterschiedlichen politischen Ebenen partnerschaftlich einbindenden Politikformen ergänzt und zum Teil abgelöst. Für regionale und kommunale Selbstverwaltung liegt darin eine große Chance, die es zu nutzen gilt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

²⁾ http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region_koelnbonn_ev/index.html (29.06.09)

Województwo samorządowe jako region

prof. Bogdan Dolnicki
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Współczesne struktury wielu państw stały się jednocześnie zbyt duże i zbyt małe. Zbyt małe dla rozwiązywania problemów w skali globalnej, co w efekcie doprowadziło do rozwoju ponadnarodowych organizacji o charakterze integracyjnym, a zarazem zbyt duże by rozwiązać nowe problemy, wynikające z przemian gospodarczych i społecznych¹⁾. Na tym tle na znaczeniu zyskują regiony jako „trzecia siła” pomiędzy administracją rządową a samorządem lokalnym²⁾. Powszechnie akceptowane zaczyna być zjawisko regionalizacji, rozumiane jako działalność rządu polegająca na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia zróżnicowań i stymulowania procesów rozwoju³⁾. A zatem, regionalizacja oznacza tendencje do rozwoju współczesnego państwa, polegające na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej i jej przemieszczaniu na niższe poziomy systemu politycznego, czemu towarzyszy zwiększenie samodzielności gospodarczej i politycznej określonych obszarów, charakteryzujących się spójnością gospodarczą i kulturową⁴⁾.

Pojęcie regionu

Pojęcie regionu było definiowane na wiele sposobów. W literaturze podnoszono, iż niewiele jest terminów tak nieprecyzyjnych jak słowo „region”⁵⁾. Jest on bowiem używany zarówno w języku potocznym, jak i występuje w technicznym słowniku ekonomistów, historyków, administratywistów, socjologów, etnografów, geografów⁶⁾ oraz prawników. Najczęściej wśród cech wyróżniających region wskazuje się na wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi i nabytymi. Wydzielenie obszaru leży u podstaw geograficz-

nej koncepcji regionu, zgodnie bowiem z tym podejściem powierzchnię ziemi można podzielić na obszary o odmiennym charakterze. Tym samym region można uznać za jednostkę przestrzeni, wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów⁷⁾. S. Malarski wyróżnia regiony z punktu widzenia delimitacji terytorialnej; regiony o granicach linearnych, których obszar można dokładnie określić (przykładowo regiony administracyjne, euroregiony obejmujące określone jednostki podziału administracyjnego) oraz regiony o granicach nieliberalnych, nie dających się dokładnie określić (np. regiony kulturalne, historyczne, etniczne, itp.)⁸⁾.

W literaturze występują różnorodne podejścia do definicji regionu⁹⁾:

- region o znaczeniu statystycznym – sztuczna konstrukcja, stworzona w celu usystematyzowania rzeczywistości. Do grupy tej należą regiony, stworzone w celu usprawnienia zarządzania rozwojem regionalnym danego kraju. Tak ujęte regiony mogą być jednostkami podziału terytorialnego kraju albo też stanowić podział czysto ekonomiczny;
- regiony reliktowe (archiwalne), których specyfika wynika ze szczególnej przeszłości (np. Mazowsze, Andaluzja);
- regiony polityczne – regiony, które podobnie jak reliktowe posiadają szczególną przeszłość, lecz zachowały swą polityczną odrębność w procesie kształtowania się nowoczesnych państw narodowych. W rezultacie funkcjonują nadal. Jako jednostki mniej (w państwach regionalnych) lub bardziej (w państwach federalnych) autonomiczne. W krajach, w których regiony są wykształcone historycznie, co często koresponduje z odrębnością językową i narodowościową, stanowią one istotny czynnik organizacji kraju;
- regiony socjologiczne – wyodrębnione ze względu na poczucie tożsamości narodowej mieszkańców. Na ową tożsamość składają się: poczucie więzi z własną grupą oraz większy lub mniejszy dystans

¹⁾ Por. J. Jeżewski, Podstawowe założenia ustroju województwa [w:] Studia nad samorządem terytorialnym, A. Błaś (red.), Kolonia Limited 2002, s. 147.

²⁾ Tak S. Malarski, Prawne i administracyjne zagadnienia regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2000, s. 10.

³⁾ Por. B. Jałowiecki, Kwestia regionalna, „Studia Socjologiczne” 1992, nr 1-2 (124-125), s. 44.

⁴⁾ Por. S. Malarski, Prawne i administracyjne..., op. cit., s. 14.

⁵⁾ Por. W. Żelazny, Region w Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 65; Z. Brodecki (red.), Regiony, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 63 i nast.

⁶⁾ Por. Z. Chojnicki, T. Czyż, Region – regionalizacja – regionalizm, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1992, nr 2, s. 1.

⁷⁾ Tak W. Żelazny, Region w Unii Europejskiej, op. cit., s. 65; Z. Brodecki (red.), Regiony, op. cit. S. 63.

⁸⁾ S. Malarski, Prawne i administracyjne..., op. cit., s. 14 i nast.

⁹⁾ Podają za: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, Dylematy europejskie (w:) Jaka Europa? Regionalizacja a integracja, P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 20-22.

do innych grup. Definicja socjologiczna kładzie nacisk na tożsamość kulturową, która leży u podstaw istnienia regionu i społeczności lokalnej; na poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców (na tyle wykształcone, że jest ono codziennie doświadczane i zakorzenione) oraz wspólnotowy charakter zbiorowości i zaawansowane procesy integracji kulturowej i społecznej.

- regiony etniczne – czynnikiem konstruktywnym w tym przypadku są odrębności etniczne, językowe lub kulturowe¹⁰⁾.

Również w literaturze prawniczej dostrzegamy próby zdefiniowania pojęcia regionu. Region według S. Kasznicy to jednostka podziału terytorialnego o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, obejmująca terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym i komunikacyjnym¹¹⁾. Z kolei zdaniem M. Elżanowskiego, M. Maciołek i P. Przybysza, regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiącej obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Jest to definicja zbiorcza, wymagająca rozczłonkowania, bo choć obejmuje rozwiązania generalnie podobne, to różne ze względu na rodowód, jak i stopień samodzielności w ramach organizacji państwa. Wskazują oni ponadto na dwie cechy konieczne – posiadanie osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej, gwarantującej dużą niezależność od państwa. Traktują region jako ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) między państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej, które powinny w całości zawierać się w jego granicach¹²⁾. Według E. Nowackiej, przez pojęcie regionu zwykle rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium¹³⁾.

Z powyższych rozważań wynika, iż nie ma jednolitej definicji regionu. Pojęcie to może oznaczać zarówno

no część składową państwa federalnego (posiadającą autonomię finansową, administracyjną i polityczną), jak i szczebel dekoncentracji administracyjnej, nieposiadający osobowości prawnej, czy wreszcie agendę działającą poniżej szczebla centralnego, kontrolowaną przez państwo. Z punktu widzenia prawa administracyjnego nie mają większego znaczenia definicje geograficzne, choć uznać należy, iż niewątpliwie elementem konstytutywnym regionu musi być wydzielony obszar. Wydzielenie to powinno następować w sposób jednoznaczny. Niedopuszczalne zatem są próby definiowania regionu o granicach nie dających się dokładnie określić. Także definicje o charakterze statystycznym nie są użyteczne z punktu widzenia prawa administracyjnego, nie oddają bowiem istoty tego pojęcia. Zdaniem J. Lemańskiej¹⁴⁾ elementy składające się na definicję regionów reliktowych, socjologicznych czy historycznych nie posiadają charakteru konstytutywnego, choć niewątpliwie występowanie takich czynności jak względy historyczne, wspólna kultura czy język w sposób znaczący wzmacnia tożsamość regionalną i w efekcie przyczynia się do zwiększenia legitymacji społecznej regionu.

Wobec braku ustalonej definicji pojęcia „region”, koniecznym staje się próba jej ustalenia. Należy w tym zakresie zgodzić się z J. Lemańską, iż regionem będzie wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne jako organ stanowiący i kontrolny, pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami oraz w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region usytuowany ma być między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej, niezależnie od ich liczby. Warunek wyposażenia w osobowość prawną związany jest z zagwarantowaniem niezależności w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza państwa, oraz z zapewnieniem regionowi prawa posiadania własnego majątku i dysponowania nim, a także możliwość wykonywania zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Region posiadać powinien władze niezależne od administracji rządowej, przy czym uznać należy, iż we współczesnych państwach demokratycznych podstawowym standardem jest posiadanie organu stanowiącego i kontrolnego o charakterze kolegalnym, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno kolegalny, jak i monokratyczny, z tym jednak, że w przypadku władzy wykonawczej może ona pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich¹⁵⁾.

¹⁰⁾ Tak J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego Kraków 2006, s. 17 – 18.

¹¹⁾ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

¹²⁾ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, Państwo i Prawo 1990, nr 8, s. 60.

¹³⁾ Tak E. Nowacka, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce (w:) Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, S. Dolata (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 65.

¹⁴⁾ Tak J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, op. cit., s. 20.

¹⁵⁾ *Ibidem*, s. 20

Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)

Istotne kwestie dotyczące samorządu lokalnego i regionalnego stanowiły przedmiot zainteresowania Rady Europy już od samego początku jej istnienia. Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego uitorowała Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego) uchwalona dnia 15 października 1985 r.¹⁶⁾ Zgodnie z jej brzmieniem:

- zasady samorządu terytorialnego są określane w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach,
- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji terytorialnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców,
- podstawowe kompetencje komunalnych korporacji terytorialnych są określone w konstytucji lub ustawach; to postanowienie nie wyklucza jednak zlecenia komunalnym korporacjom terytorialnym określonych kompetencji w ramach ustaw,
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom,
- nadzór administracyjny nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji; nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały komunalnym korporacjom terytorialnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową,
- nadzór nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.

Obie cytowane wyżej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny (lokalny) poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach, od wyrażenia jedynie ogólnej zasady po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych. Jednakże w żadnym z ustawodawstw nie znajdujemy wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego. Toteż trud zdefiniowania

tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego formułując katalog cech samorządu terytorialnego (lokalnego), w oparciu o rozwiązania normatywne¹⁷⁾. Analogicznego zabiegu należało dokonać w odniesieniu do samorządu regionalnego.

Reprezentantem samorządowych władz lokalnych i regionalnych państw europejskich jest w Radzie Europy powołany przez nią Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, a zasady działania samorządów na szczeblu regionalnym określa opracowana przez Kongres Europejska Karta Samorządu Regionalnego¹⁸⁾.

EKSR bardzo często określana jako swoista konstytucja regionów europejskich porządkująca ich status¹⁹⁾ została przyjęta na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

Karta określa ramy ustrojowe umożliwiające efektywne działania samorządowych władz regionalnych. Podstawowe cele i założenia określone zostały w preambule. Do najważniejszych idei Karty jej sygnatariusze zaliczyli:

1. zadania związane z zacieśnieniem więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad poszanowania praw człowieka i demokracji;
2. prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jako jedna z demokratycznych zasad; istnienie regionów ma sprzyjać wykonywaniu tego prawa;
3. rolę regionów w tworzeniu sprawnie działającej administracji publicznej;
4. znaczenie zasady subsydiarności w rozwoju demokracji w Europie na fundamencie równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego;
5. rolę regionu jako zasadniczego elementu państwa świadczącego o różnicowaniu Europy i przyczyniającego się do wzbogacenia jej kultury, w nawiązaniu do miejscowych tradycji i zakorzenienia w historii, oraz sprzyjającego ekonomicznej pomysłowości z uwzględnieniem ekorozwoju.

Zasadniczym zadaniem Karty jest poszukiwanie wspólnych elementów regionalnych istniejących w różnych państwach, z jednoczesnym zachowaniem różnic dotyczących szczegółowych, konkretnych rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych. Region został uznany za szczebel władzy, do którego powinna zostać zastosowana zasada subsydiarności z jednoczesną ochroną samorządności lokalnej²⁰⁾. Dlatego

¹⁶⁾ Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

¹⁷⁾ Por. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Zakamycze 2006, s. 18 i nast.

¹⁸⁾ L. Kieres., Europejska Karta Samorządu Regionalnego [w:] Jaka Europa? Regionalizacja a integracja, pod red. P. Śliwy, Poznań 1998, str. 81

¹⁹⁾ L. Kieres, Przyszłość regionów, przyszłość reformy, „Rzeczpospolita”, 8 kwietnia 1998 r. nr 83

²⁰⁾ J. Sługocki, Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle Europejskim, Ruch PEIS, 2001, nr 4

też Europejska Karta Samorządu Regionalnego bezpośrednio odwołuje się do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Lokalnego) i wyraźnie podkreśla wzajemne uzupełnianie się obu aktów. Jako podstawę gwarancji samorządności regionalnej Karta uznaje zasadę samorządności regionalnej, która powinna być uznana w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie. Ponadto zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez konstytucję, statuty regionów, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego; a przepisy ustawowe, określające zakres samorządu regionalnego, powinny w miarę możliwości zapewniać regionom ochronę ich samorządności, wynikającą z procedur lub warunków ich wprowadzania²¹⁾.

Karta tworzy także własną definicję samorządu regionalnego. Jest to prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonej między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadających prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności. Taka definicja jest na tyle szeroka, aby każde państwo mogło wybrać taką strukturę samorządu terytorialnego, jaką uważa za najlepszą ze względu na swoją historię, tradycję, wielkość czy rodzaj populacji²²⁾. Jest to definicja, która umieszcza region pomiędzy rządem centralnym a samorządem lokalnym²³⁾.

Karta określa również, że na szczeblu regionalnym powinny działać demokratyczne organy regionu: zgromadzenia przedstawicieli i organy wykonawcze. Zgromadzenie powinno być wybrane w wolnych, bezpośrednich, równych i powszechnych wyborach w głosowaniu tajnym. Organ wykonawczy, z wyjątkiem przypadku, gdy jest bezpośrednio wybierany przez ludność, powinien odpowiadać za swoją działalność wobec zgromadzenia zgodnie z warunkami i procedurami ustanowionymi przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Ponadto, członkowie zgromadzenia przedstawicieli lub organu wykonawczego nie mogą być poddani działaniom ze strony władz centralnych, które mogłyby ograniczać swobodne wykonywanie ich funkcji, z wyjątkiem przypadków związanych z postępowaniem sądowym.

Ważną kwestią nad którą skupia się Karta jest ochrona samorządu regionalnego. I tak, żadne zmiany granic regionalnych nie powinny być dokonywane dopóki region, którego to dotyczy, nie wyrazi zgody, bez uszczerbku dla procedur bezpośredniej demokracji, jakie mogą być przewidywane w prawie we-

wnętrznym. Ponadto Regiony powinny mieć prawo do wszczynania postępowania przed kompetentnymi sądami, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swoich zadań i poszanowania zasad samorządności regionalnej zawartych w niniejszej Karcie i prawie wewnętrznym a w przypadku wystąpienia konfliktu kompetencji powinien być rozstrzygany przez sąd, zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi zasadami każdego państwa. Przy podejmowaniu decyzji powinna być brana pod uwagę zasada subsydiarności, jeżeli obowiązujące stanowione prawo nie umożliwi jasnego rozwiązania problemu. Istotnym ustaleniem Karty jest prawo uczestniczenia regionów w sprawach państwa. W takim stopniu, w jakim akty prawne przyjmowane na szczeblu rządu centralnego mogą zmieniać zakres samorządności regionalnej lub dotyczyć interesów regionów, regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.

Uczestnictwo regionów w sprawach państwa może:

- albo być zapewnione przez odpowiednich przedstawicieli regionów w ciałach legislacyjnych lub administracyjnych;
- albo być oparte na procedurach dyskusji i konsultacji między organami państwa i każdym regionem;
- albo wynikać z konsultacji między organami rządu centralnego i strukturą reprezentującą regiony.

Wszystkie te formy uczestnictwa nie muszą się wzajemnie wyłączać.

Oprócz uczestniczenia w sprawach państwa regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia lub bycia reprezentowanymi, poprzez ciała przeznaczone specjalnie do tego celu, w działaniach instytucji europejskich i międzynarodowych. Regiony powinny mieć przynajmniej zapewnione prawo konsultowania, w sytuacji gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. Ta sama zasada powinna się odnosić do wprowadzania przyjętych na szczeblu europejskim przepisów prawa, które mogą znaleźć się w zakresie odpowiedzialności regionów. Karta daje prawo rządów włączenia regionów w proces negocjacji, np. poprzez dołączenia przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych. Regiony powinny mieć również prawo do ustanawiania biur łącznikowych z innymi regionami lub organizacjami międzynarodowymi. W Karcie zwrócono także uwagę na znaczenie regionu jako ważnego elementu kultury europejskiej wyrażającego jej różnicowanie i przyczyniającego się do wzbogacenia Europy poprzez nawiązywanie do miejscowych tradycji.

EKSR daje prawo poszczególnym państwom włączenia poszczególnych uregulowań (ze względu na kontrowersyjność pewnych uregulowań, a także różnicowanie regionów w poszczególnych krajach). Taka możliwość istnieje przy następujących przypadkach:

²¹⁾ Art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego

²²⁾ A. Balcerowska, Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej, Samorząd Terytorialny, 1999, nr 7-8

²³⁾ J. Lemańska. Koncepcja samorządu.... Op. Cit. Str. 24

- przy przekazywaniu zadań rządowych o charakterze regionalnym do wykonania organom samorządu regionalnego (art. 4 ust. 4),
- przy tworzeniu w ramach współpracy transgranicznej wspólnych organów wykonawczych i ustawodawczych z prawem stanowienia aktów prawnych (art. 8 ust.2),
- przy włączaniu przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych (art. 10 ust. 3),
- w przypadku prawa do określania przez region generalnych zasad zatrudniania personelu (art. 13 ust. 3).

Wyżej wymieniona lista tworzy katalog zamknięty, tak więc wszystkie pozostałe postanowienia Karty, w przypadku ratyfikacji, muszą zostać przyjęte w sposób bezwzględny.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że Karta jest aktem zasadniczym, międzynarodową konstytucją określającą warunki, od spełnienia których uzależnione będzie uznanie regionu za samorządowy.

Region w ujęciu Unii Europejskiej

Problematyka regionów początkowo nie pozostawała w sferze zainteresowania Wspólnot Europejskich. Nie wspominają o nich zarówno Traktat Paryski, jak i Rzymski. Pewne zainteresowanie zaobserwować można było dopiero później, choć dla Unii Europejskiej znaczenie regionu jawi się nadal przede wszystkim w odniesieniu do adresata polityki regionalnej, a więc podmiotu, do którego kierowane są środki z funduszy Strukturalnych. Unia początkowo nie traktowała regionu jako żywej wspólnoty ludzkiej, nadając mu rolę bierną i charakter struktury administracyjnej, powołanej dla celów działalności ekonomicznej²⁴. Przykładem czysto ekonomicznego podejścia do regionu mogą być tzw. jednostki NUTS. (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques).

Wobec braku spójnego pojęcia regionu, pojawiła się konieczność ustalenia kryteriów klasyfikacji regionów dla celów reformowanych Funduszy Strukturalnych. Stąd też z inicjatywy Komisji doszło na początku lat 70 do opracowania przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich tzw. nomenklatury statystycznej EUROSTAT-u, stanowiącej jednolity i w miarę spójny schemat zestawiania regionalnych danych statystycznych z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, służący analizom oraz identyfikacji stref korzystających z pomocy funduszy wspólnotowych i koordynacji polityk regionalnych²⁵.

System NUTS jest niezbędny ze względu na znaczne zróżnicowanie regionów w poszczególnych państwach. W oparciu o wytyczne systemu NUTS do-

konują one samodzielnie podziału kraju na jednostki statystyczne, informując o wyniku instytucje wspólnotowe. System ten zawiera klasyfikację hierarchiczną, nakładającą się na siebie. Odnosi się przede wszystkim do trzech typów regionów : jednostek NUTS-1 (regiony największe, podstawowe w danym państwie²⁶), NUTS-2 (regiony stanowiące pierwszy stopień podziału największych regionów objętych poziomem pierwszym), NUTS-3 (regiony wchodzące w skład regionów objętych poziomem drugim, stanowiące drugi stopień podziału regionów poziomu pierwszego). Klasyfikacja dokonana została w zależności od wielkości obszaru, dochodu i liczby ludności. Istnieją ponadto dwa regiony lokalne: NUTS-4 oraz NUTS-5 (obejmujący gminy lub zbliżone jednostki). Jest to jednak system czysto statystyczny, zaś unifikacja dokonana w jego ramach wykorzystywana jest przede wszystkim dla celów finansowych²⁷. Nie obejmuje ona podziałów o charakterze specjalnym. Polityka regionalna Unii Europejskiej rozgrywa się głównie na poziomie NUTS-2. Średni teoretyczny region europejski NUTS-2 ma powierzchnię ok. 13,5 tys. km² i ok. 2 miliony mieszkańców²⁸.

W Polsce rozporządzeniem Rady Ministrów²⁹ wprowadzona została Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), opracowana na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Jak wskazuje się w polskiej regulacji, klasyfikację NUTS stosuje się w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystyk regionalnych krajów Unii Europejskiej. Stanowi ona podstawę rozwoju regionalnych rachunków ekonomicznych, regionalnej statystyki rolnictwa i innych. Klasyfikacja NUTS służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii, przeprowadzaniu analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny zróżnicowań regionalnych i opracowaniu programów rozwoju regionalnego. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) dzieli Polskę na terytorialne, hierarchiczne jednostki na pięciu poziomach, z czego trzy określono jako poziomy regionalne, zaś dwa – jako lokalne. Poziom regionalny obejmuje swych zasięgiem: poziom 1 – regiony (do

²⁴ Zob. A. Balcerowska, dz. Cyt., s.49

²⁵ Zob. I. Pietrzyk, polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s.70.

²⁶ Obszar UE podzielony jest na 71 jednostek typu NUTS-1. Podział ten posiada największe znaczenie w Niemczech i Belgii, pokrywa się on bowiem z podziałem administracyjnym federacji. W pozostałych przypadkach – zgodnie z teoretycznymi założeniami – obszar NUTS-1 powinien średnio wynosić 50 tys. Km² i liczyć około 6 mln mieszkańców (za: W. Żelazny, region w Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 63)

²⁷ por. M. Rudnicki, Polityka regionalna Unii Europejskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s.19

²⁸ zob. W. Żelazny, modele integracji europejskiej; nawigacja pomiędzy Europą państw a Europa regionów {w :} Jaka Europa? Regionalizacja a integracja, P. Buczkowski, K. Bondryna, P. Śliwa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 36

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 roku w sprawie wprowadzenia nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), opublikowane : Dz. U. z 2000 r., nr 58, poz. 685z późn zm.

których rozporządzenie zalicza: region centralny, tj. województwa łódzkie i mazowieckie; południowy, tj. województwa małopolskie i śląskie; wschodni, tj. województwa lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie; północno-zachodni, tj. województwa wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie; południowo-zachodni, tj. województwa dolnośląskie i opolskie, oraz region północny, tj. województwa kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie. Poziom drugi w praktyce jest tożsamy z szesnastoma dużymi województwami (odpowiadającymi regionom NUT-2, z których największe pod względem obszaru i liczby ludności jest woj. Mazowieckie (11,4% powierzchni kraju i 13,2% ludności), a najmniejsze jest opolskie (prawie czterokrotnie mniejsze od mazowieckiego) Ostatnim, trzecim poziomem regionalnym są podregiony, wyodrębnione dla celów realizacji polityki rozwoju regionalnego i opowiadające poziomowi statystycznemu NUTS-3. Wyróżniono 45 podregionów, obejmujących po kilka powiatów. Na poziomie lokalnym występuje poziom powiatowy, obejmujący 314 (wg stanu z maja 2004 r.) powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu (jednostki odpowiadające NUTS-4) oraz poziom gminny, w skład którego wchodzi 2489 gmin, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego (jednostki odpowiadające NUTS-5). Jak można zauważyć, rozporządzenie wprowadziło do polskiego systemu prawnego pojęcie „regionu”, nie utożsamiając go jednak z polskimi województwami, lecz z pewnym abstrakcyjnym poziomem, grupującym od dwóch do czterech województw. Region w tym ujęciu nie stanowi nowych jednostek i w żadnych razie nie spełnia wymienionych wyżej kryteriów wyróżniania regionów. W myśl rozporządzenia jest jedynie częścią Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju. Dodatkowo, biorąc pod uwagę główny, statystyczny cel Nomenklatury – nie sposób nie uznać regulacji zawartej w omawianym rozporządzeniu za wprowadzenie do polskiego systemu prawnej definicji „regionu”.

Należy zwrócić uwagę, iż klasyfikacja NUTS nie zawsze sprawdza się w praktyce, zdarza się bowiem, iż znaczenie regionu nie zależy od jego powierzchni, czego przykładem może być Hamburg – najbogatszy region w Unii Europejskiej, którego powierzchnia wynosi jedynie 440 km². Trzeba też podkreślić, iż podział ten dokonany został jedynie dla celów polityki regionalnej, a Komisja Europejska nigdy nie narzucała państwom członkowskim jednolitej definicji regionu. Klasyfikacja jest przykładem czysto ekonomicznego podejścia do problematyki regionu albowiem na różnych jej poziomach występują zarówno jednostki terytorialne mające status społeczności lokalnych czy regionalnych, jak i zwykłe okręgi administracyjne, nieposiadające takich cen, czy wreszcie obszary wydzielone tylko dla potrzeb studiów i analiz³⁰⁾.

³⁰⁾ Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 205

Niezależnie od prób statystycznego ujęcia regionu, Unia Europejska do chwili obecnej nie dokonała formalnego zdefiniowania tego pojęcia. Wielokrotnie podkreślano, iż tematyka ta jest sprawą wewnętrzną poszczególnych państw członkowskich, zaś kwestia podziałów terytorialnych nie wchodzi w skład kompetencji przekazanych przez państwa na rzecz Unii Europejskiej, tym samym nie jest ona uprawniona do narzucania jakichkolwiek rozwiązań.

Koncepcja województwa samorządowego

Zasadniczy dylemat — w jaki sposób ukształtować ustrój organów administracji publicznej w województwie — rozstrzygnięty został w momencie uchwalenia w dniu 5 czerwca 1998 r. ustawy o samorządzie województwa i o administracji rządowej w województwie³¹⁾. Przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem poprzez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na jej czele.

Pomijając kwestie celowości takiego zabiegu, należy w tym miejscu postawić pytanie: czy województwo można uznać za jednostkę samorządu terytorialnego – regionalnego³²⁾?

Podstawowymi elementami definiującymi jednostkę samorządu terytorialnego są: podmiot, przedmiot i zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem terytorialnym³³⁾.

Podmiot samorządu terytorialnego tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy o samorządzie województwa: „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. A zatem województwo jest traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru — korporację terenową. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązuje przy tym do postanowień Konstytucji, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe (art. 164 ust. 2).

Wojewódzka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa. „Upodmiotowienie” społeczności województwa jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie. Przy czym „upodmiotowienie” to jest dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy można mówić o istnieniu kategorii „interesu regionalnego”.

³¹⁾ (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm. oraz t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872).

³²⁾ Por. B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, *Samorząd Terytorialny* 1999, nr 6, s. 15-22.

³³⁾ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 145 i nast.

Występujące dotychczas w doktrynie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść tezy, iż istnieje obiektywnie „interes lokalny” samorządu terytorialnego. W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji celów państwowych w terenie, czy też zakłada się istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes ogólnopaństwowy, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny.

Rozróżnienie kategorii interesów ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji publicznej. Uznanie samorządu wojewódzkiego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu — województwo — została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu regionalnego, a co za tym idzie — przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych (art. 2 u.o s.w.; por. też art. 163 Konstytucji RP).

Ustawa o samorządzie województwa mówiąc o podmiocie samorządu posługuje się pojęciem „regionalna wspólnota samorządowa”. Oznacza ono, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu wojewódzkiego chodzi o osoby zamieszkane na terenie danego województwa. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje ona z mocy prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, tj. miejsca zamieszkiwania na obszarze województwa.

Nie można również uznać przynależności do wspólnoty samorządowej jako przymusowej. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania ze społecznością. Z drugiej zaś strony, mieszkańcy danego terytorium nie mają możliwości samodzielnego podejmowania decyzji o nadaniu mieszkańcom z danego terytorium charakteru wojewódzkiej wspólnoty samorządowej.

Oczywiście — możliwe są inicjatywy mieszkańców co do tworzenia województwa jako wspólnoty samorządowej, jej znoszenia lub też zmiany granic województwa jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zagadnienie to regulowane

jest przez ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁴). W sprawie tworzenia lub znoszenia nie przewiduje ona wyodrębnienia specjalnej procedury, podobnej co do zasad i trybu określonych dla gmin w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym. Jedyne wyjątek od tego założenia odniesiony został do oceny podziału terytorialnego kraju na województwa. Zobowiązane zostały do niej jednoznacznie: Sejm, Senat i Rada Ministrów w terminie do dnia 31 grudnia 2000 r. (art. 7). Jest rzeczą oczywistą, że ewentualne warunki uwzględniające stanowisko zainteresowanych mieszkańców, zamieszkujących wskazane terytorium, będą mogły być sformułowane przed sporządzeniem powyższej oceny. Trzeba jednak pamiętać, że polski ustawodawca nie nadał takim inicjatywom wymiaru formalnoprawnego. Oznacza to pozbawienie ich przymiotu czynności, której skutki miałyby określony charakter (wskazanie na adresata opinii, ustalenie mocy wiążącej stanowiska mieszkańców, zasady postępowania przez adresata z przekazaną opinią).

Brak uczestnictwa wspólnot samorządowych w tworzeniu lub znoszeniu jednostki samorządowej występuje wyłącznie na szczeblu województwa. Zarówno bowiem ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1), jak ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 3 ust. 2) przewidują przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy bądź też zasięgnięcie opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w kwestii tworzenia, łączenia, dzielenia bądź znoszenia powiatów.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Obecnie zarówno w literaturze, a przede wszystkim w Konstytucji (art. 165 i 166) i w ustawodawstwie samorządowym uznane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość ta dzieli się na publiczną i prywatną.

Osobowość (podmiotowość) publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Skoro województwa wykonują zadania publiczne, to poza sporem pozostaje, że mogą one korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym (choć w mniejszym zakresie niż gminy i powiaty). Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i jest jednym z czynników określających jego podmiotowość publicznoprawną.

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzy-

³⁴ Dz.U. Nr 96, poz. 603.

skania przez samorząd swobody w dysponowaniu mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć przyznanie województwu osobowości cywilnoprawnej (art. 6 ust. 2 u.o s.w.). Województwo samodzielnie dysponuje swoim majątkiem w celu realizacji zadań. Jego działania w tym zakresie podlegają ochronie sądowej. A zatem województwa mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów. Samorząd województwa może być również stroną sporów majątkowych z organami administracji rządowej, rozstrzyganych przed sądami powszechnymi.

Samorząd jest tworzony w celu sprawowania w wyznaczonym zakresie administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu. To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi współcześnie wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla administracji państwowej. Sporne natomiast są kwestie zasad podziału kompetencji między państwo a samorząd oraz pomiędzy poszczególne szczeble samorządu.

Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP), wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji RP), to podział zadań nie może być dokonywany wyłącznie między organy państwowe. Podział ten powinien dopuszczać do sprawowania funkcji publicznych również inne podmioty o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorząd terytorialny. Najwłaściwsze wydaje się wykorzystanie do tego celu zasady subsidiarności.

Próbie zdefiniowania przedmiotu samorządu województwa oprzeć należy na obiektywnie występującym we współczesnych państwach podziale kompetencji i zadań władz publicznych.

Po pierwsze, istnieją zadania o wymiarze lokalnym, to jest takie, których bezpośrednim adresatem (najczęściej konsumentem) jest obywatel — mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej. Polegają one w szczególności na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, tj. takich, jakich oczekuje, mając do tego prawo, każdy mieszkaniec.

Zadania te wykonywane są na dwóch poziomach: gminnym i powiatowym (dotychczas był to poziom regionu administracji rządowej ogólnej i specjalnej).

Po drugie, można wyodrębnić grupę zadań publicznych charakterystycznych dla dużego województwa (regionu). Województwo samorządowe zaliczyć należy do szczebla regionalnego. Celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu, na co składa się przede wszystkim jego rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców.

Zasadniczym polem działania dla władzy regionalnej jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, także poprzez międzynarodową współpracę gospodarczą, promocję regionu czy planowanie przestrzenne. O ile zatem dla systemu lokalnego głównym pojęciem i osią działania jest jednostka (obywatel), o tyle w układzie regionalnym centralną funkcję spełnia pojęcie przedsiębiorcy czy szerzej — gospodarki.

Na podmioty gospodarcze bowiem nastawiona jest w szczególności aktywność wojewódzkich władz publicznych, prowadzących aktywną politykę regionalną. Dlatego w ustawie o samorządzie województwa (w szczególności w rozdziale II) tak dobitnie akcentuje się zadania związane z tą funkcją samorządu, w tym m.in.: na pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań.

Można także wyodrębnić grupę zadań o charakterze regionalnym mieszczących się w ramach administracji świadczącej. Adresatem tych świadczeń będą grupy lub kategorie osób o charakterze ponadlokalnym. Także zasięg terytorialnego działania zakładów administracyjnych świadczących tego typu usługi określić można mianem regionalnego. Przykładowo wymienić tu można: szkolnictwo wyższe, specjalistyczną służbę zdrowia, opery, filharmonie, muzea, teatry itp.

Za zadanie lub za przedmiot samorządu województwa należy uznać określenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa (z uwzględnieniem celów określonych w art. 11 u.o s.w.) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 u.o s.w.). Formą realizacji owej strategii rozwoju województwa będą programy wojewódzkie.

Strategia rozwoju województwa określana jest w literaturze jako wyraz wspólnego dążenia do zaspokajania potrzeb i aspiracji społecznych oraz jako dokument gwarantujący niezbędny zakres współdziałania wszystkich uczestników zaangażowanych w proces rozwoju³⁵). Strategia rozwoju przygotowywana jest na okres co najmniej kilku lat.

W sposób generalny zadania samorządu województwa określa art. 11 u.o s.w.:

„1. Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:

- a) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- b) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- c) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,

³⁵ Zob. E. Wysocka, J. Koziński, Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracji państwa, Difin, Warszawa 2000, s. 10.

- d) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
 - e) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.
2. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się:
- a) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
 - b) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
 - c) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych, dla realizacji określonych zadań z zakresu użyteczności publicznej,
 - d) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
 - e) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
 - f) wspieranie współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
 - g) wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego,
 - h) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.
3. Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie”.

Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z:

- 1) jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- 2) administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- 3) innymi województwami,
- 4) organizacjami pozarządowymi,
- 5) szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi (art. 12 u.o s.w.).

Wykonując zadania określone w omawianym przepisie, samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Samorząd województwa wykonuje ponadto zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, które przykładowo wymienione zostały w art. 14 ustawy. Są to głównie zadania z zakresu administracji świadczącej.

Ustawa o samorządzie województwa w art. 14 ust. 2 stanowi: „Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa”. Brzmienie powyższego przepisu w sposób jednoznaczny określa sposób zlecania zadań samorządowi województwa — wy-

łącznie w drodze ustawowej. Oznacza to, iż nie jest możliwe ani powszechnie dopuszczalne zawieranie porozumień administracyjnych w sprawie zlecania zadań pomiędzy wojewodą a samorządem województwa.

Artykuł 8 ust. 2 wyraźnie ogranicza krąg podmiotów, z którymi województwo może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych — są nimi inne województwa oraz jednostki lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa.

Głównym i bezpośrednim adresatem działań samorządu województwa są różnego typu jednostki organizacyjne, w tym w szczególności struktury i podmioty gospodarcze, bo właśnie na nie nastawiona jest aktywność wojewódzkich władz samorządowych, prowadzących aktywną politykę regionalną. Jedynie w pewnym zakresie (administracji świadczącej) bezpośrednim odbiorcą są niektóre kategorie mieszkańców województwa.

Na tej podstawie należy stwierdzić, iż w ustawie o samorządzie województwa określono przedmiot jego działania jako sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu, zaś klasyczne funkcje nadzorcze i policyjno-inspekcyjne przypisano organom administracji rządowej.

Organy samorządu województwa

Kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego organizacja. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie jest w stanie realizować swoich zadań in pleno. Z tego też powodu członkowie związku powołują w drodze wyborów organy (zwykle kolegialne), które w sposób bezpośredni wykonują zadania nałożone na związek. I właśnie powoływanie organów komunalnych w drodze wyborów jest uznawane za cechę konstytutywną samorządu terytorialnego. Zasada ta podniesiona została nawet do rangi konstytucyjnej (art. 169 ust. 1–3 Konstytucji RP).

Pod pojęciem organizacji samorządu województwa mieści się również ich ustrój wewnętrzny. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP: „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

Ustawa o samorządzie województwa nakłada na wspólnotę samorządową obowiązek powołania organów:

- a) stanowiącego i kontrolnego — sejmiku województwa,
- b) wykonawczego — zarządu województwa.

Ponadto normatywnie określony został katalog organów pomocniczych. Oznacza to, iż samorząd województwa nie jest uprawniony do tworzenia innych organów poza wymienionymi w ustawie.

Sejmik województwa

Sejmik województwa jest kolegialnym organem stanowiącym i kontrolnym. Jego kadencja trwa 4 lata. W skład sejmiku województwa wchodzi radni w liczbie 30 w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców (art. 16 ust. 3).

Kompetencje sejmiku województwa określone zostały w art. 18 ustawy. Katalog zadań sejmiku nie jest zamknięty. Może on być rozszerzony poprzez przekazanie w drodze ustawowej nowych kompetencji.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o s.w. uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym. Odmienne tryb głosowania może być wprowadzony jedynie przepisem ustawowym. Oznacza to, iż kwestii tych nie można objąć regulacją statutową.

Sejmik wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących sejmiku województwa, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Ustawa nie zalicza wprawdzie przewodniczącego sejmiku do organów województwa, lecz z uwagi na jego funkcje (organizacja pracy sejmiku i prowadzenie jego obrad) można przewodniczącego uznać za organ sejmiku województwa.

Przewodniczący sejmiku może powierzyć wykonywanie swoich zadań jednemu z wiceprzewodniczących. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku nie można łączyć z członkostwem w zarządzie województwa.

Sejmik województwa jako organ społeczny nie może działać stale. Obraduje on na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku co najmniej raz na kwartał. Ustawa o samorządzie województwa różni sesje stałe oraz doraźne, zwoływane przez przewodniczącego w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku przez zarząd województwa lub radnych stanowiących co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku.

Sejmik województwa może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań. Przedmiot działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji określa statut województwa. Są to komisje o charakterze fakultatywnym. Komisje są organami pomocniczymi, opiniodawczo–doradczymi, toteż sejmik nie może przenieść na nie swoich uprawnień stanowiących.

Komisją o charakterze obligatoryjnym jest komisja rewizyjna, w skład której wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Jej zadaniem jest kontrolowanie działalności zarządu województwa oraz

wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa.

Radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie województwa. Wydaje się, iż na szczeblu województwa, jeszcze silniej niż w powiecie i gminie, zarysuje się dominacja kryteriów politycznych przy tworzeniu klubów radnych. Z tego względu regulacje statutowe, dotyczące na przykład ustalenia limitu osobowego wymaganego dla utworzenia klubu, nie powinny być wykorzystywane do walki politycznej z opozycją poprzez uniemożliwienie jej utworzenia klubu. Istnienie klubów radnych na szczeblu wojewódzkim jest tym istotniejsze, że przedstawiciele wszystkich klubów wchodzi z mocy prawa w skład komisji rewizyjnej.

Zarząd województwa

Zarząd jest organem wykonawczym województwa. Ustawa w sposób stanowczy określiła jego skład na 5 osób, w tym: marszałek województwa jako przewodniczący zarządu, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków oraz pozostali członkowie. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Marszałka województwa wybiera sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym. Natomiast pozostałych członków zarządu, w tym nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących, na wniosek marszałka zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Sejmik nie może zmienić liczby członków zarządu województwa. Tylko wybór pełnego składu zarządu oznacza skuteczne powołanie organu wykonawczego. Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa.

Jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu w ciągu 3 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Po rozwiązaniu sejmiku z powyższej przyczyny przeprowadza się wybory przedterminowe. Jeżeli nowo wybrany sejmik nie dokona ponownie wyboru zarządu województwa w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów — ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Nie przeprowadza się wówczas kolejnych wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów do sejmiku województwa na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu województwa, zadania i kompetencje sejmiku województwa i zarządu województwa przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- 1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa,
- 2) gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo,
- 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,
- 4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie,
- 5) prowadzenie bieżącej polityki i zawieranie umów w zakresie współpracy międzynarodowej ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,
- 6) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników,
- 7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Zasady i tryb działania zarządu województwa określa statut województwa.

Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych.

Marszałek województwa

Wprawdzie ustawa ta nie nazywa organem marszałka województwa, to jednak należy uznać go za taki organ z uwagi na powierzone mu funkcje. Zakres jego zadań odniesiony został bowiem nie tylko do organizacji pracy zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego. Mieści się w nim również kierowanie bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentowanie go na zewnątrz (art. 43 ust. 1 u.o s.w.). Marszałek podejmuje też w sytuacjach określonych prawem niezbędne czynności należące do zarządu województwa (art. 43 ust. 2), w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

Jest on również kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikiem wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 3). Stanowi to realizację wyrażonej w art. 3 u.o s.w. zasady zespolenia

administracji samorządowej województwa w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem.

O pozycji marszałka województwa jako organu stanowi również przyznane mu przez ustawę (art. 46 u.o s.w.) prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Upoważnienie do samodzielnego działania marszałka wynika również z art. 57 ust. 2 u.o s.w.: „Sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa”. A zatem, wnosząc a contrario, należy przyjąć, że w statucie województwa można zawrzeć generalne upoważnienie dla marszałka województwa do składania jednoosobowo oświadczeń woli.

Uzasadnia to tezę, iż w ustawie o samorządzie województwa, podobnie jak w okresie międzywojennym, występuje zarząd w formie kolegialnej i jednoosobowej. Zarząd kolegialny wykonuje zadania wyraźnie powierzone mu przez ustawę, na przykład art. 41 ust. 2 lub art. 58 u.o s.w., natomiast w pozostałym zakresie działa marszałek województwa jako zarząd jednoosobowy.

Administracja zespolona

Zasadę zespolenia aparatu administracyjnego na szczeblu wojewódzkiej administracji samorządowej określa art. 3 u.o s.w., zgodnie z którym: „Administracja samorządowa w województwie jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”. Tym zwierzchnikiem jest marszałek województwa jako kierownik urzędu marszałkowskiego, zwierzchnik służbowy pracowników tego urzędu i kierownik wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zasada zespolenia administracji w pełnej postaci łączy w sobie:

- a) zespolenie organizacyjne — włączenie organizacyjne całego aparatu administracyjnego działającego na terenie danej jednostki podziału terytorialnego do jednego urzędu administracji samorządowej lub rządowej,
- b) zespolenie finansowe — włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu organu administracji,
- c) zespolenie osobowe — uzyskanie przez dany organ administracji rządowej lub samorządowej stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w organach służb, inspekcji i straży,
- d) zespolenie kompetencyjne — uzyskanie przez organ administracji zespolonej w administracyjnym prawie materialnym i procesowym wyłącznego upoważnienia do podejmowania czynności władczych we własnym imieniu.

Zasada ta ma jednak w odniesieniu do samorządowej administracji województwa ograniczone znaczenie

nie. Organem wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej jest wojewoda, działający w oparciu o ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

Wnioski

Choć w praktyce pojawiły się wątpliwości, czy województwa samorządowe powstałe po reformie administracyjnej stanowią regiony, to jednak w doktrynie w sposób jednoznaczny opowiedziano się za takim stanowiskiem. Województwo samorządowe w sensie

ustrojowym i terytorialnym uznawane jest za region. Stanowi ono wyodrębnioną, najwyższą jednostkę podziału terytorialnego państwa, zlokalizowane jest pomiędzy państwem a powiatami i gminami. Jego władze są niezależne od administracji rządowej. Posiada osobowość prawną. Organy województwa samorządowego pochodzą z wyborów. Z mocy prawa otrzymało własne zadania i kompetencje oraz budżet z dochodami własnymi. Wątpliwości budzi jedynie warunek posiadania obszaru względnie jednolitego pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym.

Województwa a problem rozwoju regionów w Polsce

prof. Krystian Heffner

Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego w Katowicach

Województwa a problem rozwoju regionów w Polsce

- ▶ Region to obszar odróżniający się od przyległych obszarów pewną cechą lub zbiorem cech.

(Wielka Encyklopedia Powszechna PWN;1967)

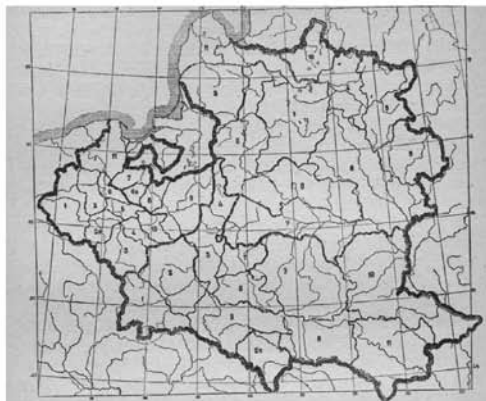
- ▶ Region to umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi.

(Nowa encyklopedia powszechna PWN, 1996)

- ▶ Zespół przylegających do siebie obszarów (jednostek elementarnych przestrzeni geograficznej) posiadających pod względem podanych kryteriów – możliwie wiele cech wspólnych i wykazujących możliwie wiele różnic w stosunku do obszarów otaczających.

(K. Kuciński, Podstawy geografii ekonomicznej, Warszawa 1998)

Charakterystyczne cechy polskich województw



Rys. 6. Podział Polski na województwa i ziemie w wieku XVIII.

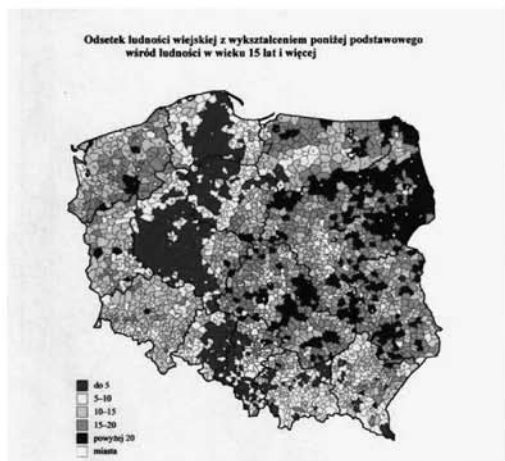
- WOJEWÓDZTWA KORONNE**
- Wielkopolska:**
- 1. Poznańskie.
 - 2. Gnieźnieńskie.
 - 2a. Kaliszkie.
 - 3. Sieradzkie.
 - 4. Łęczyckie.
 - 5. Brzesko-Kujawskie.
 - 6. Inowrocławskie.
 - 6a. Ziemia Dobrzyńska.
 - 7. Chełmińskie.
 - 8. Plockie.
 - 9. Mazowieckie.
 - 10. Rawskie.
 - 11. Prusy Król. z Warmią.
- Małopolska:**
- 1. Krakowskie.
 - 2. Sandomierskie.
 - 3. Lubelskie.
 - 4. Podlaskie.
 - 5. Ruskie.
 - 6a. Halickie.
 - 6. Białskie.
 - 7. Chełmskie.
 - 8. Wołyńskie.
 - 9. Podolskie.
 - 10. Kijowskie.
 - 11. Brzesławskie.
- WOJEWÓDZTWA LITEWSKIE**
- 1. Witebskie.
 - 2. Trockie.
 - 3. Żmudzkie.
 - 4. Połockie.
 - 5. Witebskie.
 - 6. Nowogrodzkie.
 - 7. Brzesko-Litawskie.
 - 8. Mińskie.
 - 9. Mścisławskie.
 - 10. Iłłansty.
 - 11. Kurlandia.
- Patrz jak nawet granice województw rzekami oddzielił!*



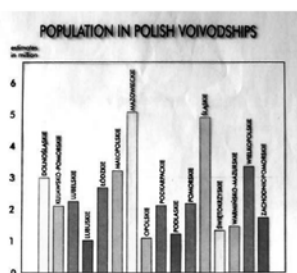
Słabe nawiązanie do układów historycznych

Charakterystyczne cechy polskich województw

Brak nawiązania lub słaby związek z układem społeczno-kulturowym

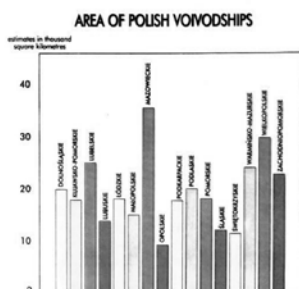


Charakterystyczne cechy polskich województw



Silnie zróżnicowana wielkość (potencjał) w sensie demograficzno-przestrzennym

województwa duże (mazowieckie, śląskie),
 średnie (wielkopolskie, małopolskie, dolnośląskie, łódzkie)
 małe (podkarpackie, pomorskie, lubelskie,
 zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie)
 bardzo małe (warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie,
 podlaskie, opolskie, lubuskie)



Duże i stopniowo rosnące zróżnicowanie pod względem potencjału gospodarczego

województwa bardzo silne ekonomicznie (mazowieckie)
 silne gospodarczo (śląskie, wielkopolskie, małopolskie,
 dolnośląskie)
 średnie (pomorskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie,
 zachodniopomorskie)
 słabe (opolskie, podkarpackie, lubuskie)
 bardzo słabe (lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie,
 świętokrzyskie)

Charakterystyczne cechy polskich województw

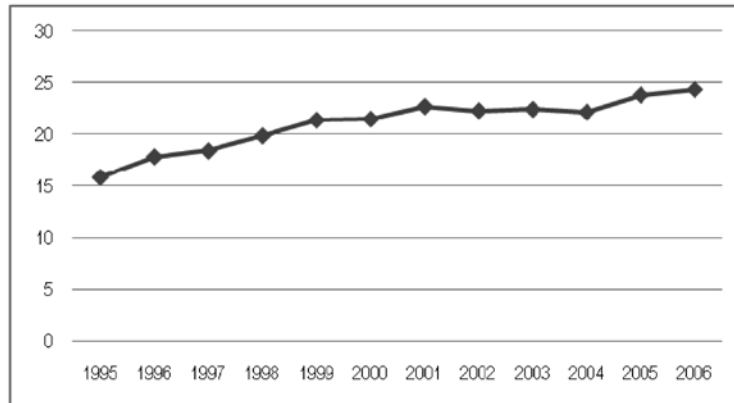
Duże i stopniowo rosnące zróżnicowanie pod względem potencjału gospodarczego

województwa bardzo silne ekonomicznie (mazowieckie)
 silne gospodarczo (śląskie, wielkopolskie, małopolskie, dolnośląskie)
 średnie (pomorskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie)
 słabe (opolskie, podkarpackie, lubuskie)
 bardzo słabe (lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie)

Voivodship	1995	1999	2002
	GDP per capita (zł)		
Mazowieckie	9,941	23,760	30,283
Śląskie	9,824	17,565	21,206
Wielkopolskie	7,859	16,747	20,634
Dolnośląskie	8,298	16,273	19,758
Pomorskie	8,012	16,120	19,301
Zachodniopomorskie	8,217	15,924	19,263
Kujawsko-Pomorskie	7,951	14,121	17,563
Łódzkie	7,289	14,497	17,535
Lubuskie	7,850	14,444	17,254
Małopolskie	7,066	14,231	16,788
Opolskie	7,877	13,320	15,780
Świętokrzyskie	6,341	12,435	14,843
Podlaskie	6,053	11,580	14,727
Warmińsko-Mazurskie	6,365	12,341	14,065
Podkarpackie	6,183	11,685	13,870
Lubelskie	6,153	11,112	13,614
<i>Range: highest-lowest</i>	<i>3,888</i>	<i>12,648</i>	<i>16,669</i>
Poland	7,985	14,316	19,430

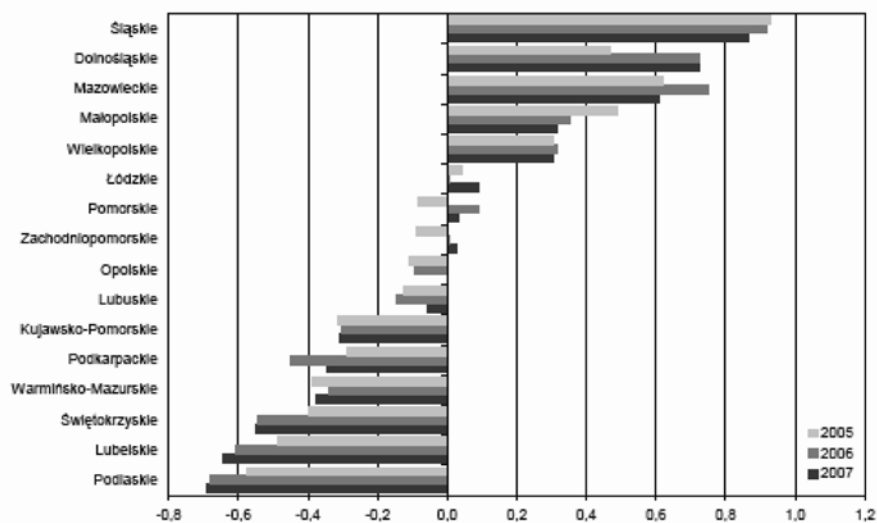
Zmiany zróżnicowania regionalnego w Polsce

(współczynnik zmienności w %)



Źródło: Dziemianowicz i in. 2009

Zmieniająca się atrakcyjność inwestycyjna województw



Wykres 15. Atrakcyjność inwestycyjna województw

Źródło: Opracowanie IBnGR.

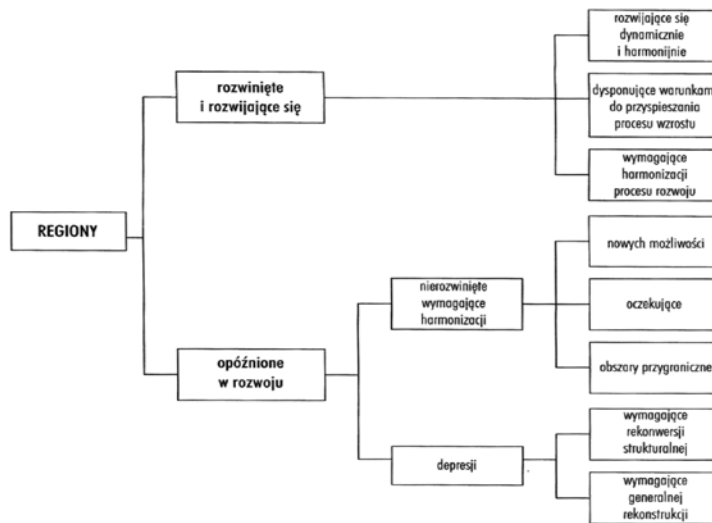
Rozwój regionalny

- ▶ „zmiany w regionalnej produktywności mierzonej wielkością populacji, zatrudnieniem, dochodem i wartością produkcji dodanej. Rozwój regionalny obejmuje również rozwój społeczny rozumiany jako poziom opieki zdrowotnej, jakość środowiska czy też kreatywność”.
- ▶ A. Klasik i F. Kuźnik (2001) definiują z kolei rozwój regionalny, w sposób następujący:
„...trwały wzrost trzech elementów: potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców”.

Główne problemy rozwoju regionalnego w Polsce

- ▶ Liczne badania potwierdzają, że rzeczywisty rozwój regionalny jest wypadkową działania czynników zarówno egzogenicznych, jak i endogenicznych.
- ▶ Coraz istotniejsze są – w ujęciu nowszych koncepcji i teorii rozwoju regionalnego – warunki instytucjonalne oraz jakość funkcjonowania władz publicznych wszystkich szczebli.
- ▶ Są one w znacznym stopniu uzależnione od kultury społecznej i administracyjnej.

Przykład typologii regionów z punktu widzenia celów polityki regionalnej



Źródło: J. Leśniak, *Planowanie przestrzenne*, PWN Warszawa 1985, s. 279.

Województwa a problem rozwoju regionów w Polsce

- ▶ Województwa utworzone w 1998 roku w Polsce słabo spełniają kryteria definicyjne, najczęściej nie są regionami w sensie historycznym, społeczno-ekonomicznym i kulturowym
- ▶ Nie stanowią jednostek przestrzennych o strukturze wewnętrznej pozwalającej odróżnić je od obszarów otaczających
- ▶ Są strukturami terytorialnymi pozwalającymi na prowadzenie polityki regionalnej
- ▶ Są strukturami społeczno-gospodarczymi stopniowo nabierającymi cech regionów
- ▶ W latach 2000-2008 we wszystkich województwach sformułowano strategiczne cele rozwoju i realizowano regionalne programy operacyjne

Nowe uprawnienia włoskich regionów w zakresie spraw zagranicznych

prof. Giovanni Bianco
Uniwersytet w Bari

Con la riforma costituzionale del 2001, in Italia si è previsto che le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono concludere intese ed accordi internazionali con altre regioni o stati. Di conseguenza, accanto ad un potere sovrano dello Stato centrale si è affiancata una sorta di 'potere estero' delle Regioni¹⁾, in quanto perfino abilitate a negoziare accordi con altri Stati.

Il lungo cammino delle regioni volto ad ampliare le proprie sfere di autonomia, purtroppo, prende l'abbrivio già nella seconda metà del Novecento. In particolare, le Regioni furono previste dalla Costituzione nel 1948, ma la legge di attuazione fu emanata solo nel 1970. La particolarità delle Regioni italiane consiste nel fatto che dispongono del potere di emanare le leggi. La prima Costituzione, però, consentiva solo una potestà legislativa concorrente (*ustawodawstwo kokurencyjne*): cioè, lo Stato, prima, doveva fissare le norme di principio; poi, la regione avrebbe stabilito le norme di dettaglio. Oggi, con la succitata riforma costituzionale, le regioni dispongono anche di una potestà legislativa esclusiva: per esempio, in materia di formazione, artigianato, agricoltura e turismo. In queste materie, non c'è più bisogno della legge dello stato centrale che fissa i principi.

Nelle materie di loro competenza, in ambito internazionale, invece, le regioni italiane sono state sostanzialmente esautorate da una politica nazionale forte-

mente accentratrice. Per aggirare l'ostacolo, perciò, esse hanno dato vita ad una prassi di rapporti di fatto con altri Stati che, una volta 'smascherati' dal Governo centrale, hanno innescato un acceso contenzioso presso il Palazzo della Consulta.

In premessa, possiamo affermare che il previo assenso governativo ha da sempre costituito il presupposto procedurale volto a legittimare la supremazia dello stato sulla regione in materia di politica estera. Se la regione Puglia vuole stipulare un accordo internazionale in materia di turismo con la regione della Slesia, deve chiedere la previa autorizzazione a negoziare al governo italiano. Lo stesso, se la Regione Puglia vuole negoziare con il ministero dello Sviluppo Regionale Polacco, ovvero con il governo Polacco.

La regola dell'assenso preventivo, secondo la Corte costituzionale, costituisce una manifestazione principio di leale collaborazione («zasada lojalnej współpracy»). In tal senso, la Corte ha stabilito che le Regioni hanno l'obbligo «di comunicare al Governo le iniziative [tempestivamente], in modo da consentire una valutazione della loro conformità con gli indirizzi di politica estera nazionale». Dall'altra, lo stato centrale non ha di fatto nessun obbligo. Si tratta, nella sostanza di un principio di leale collaborazione a senso unico («zasada lojalnej jednokierunkowej współpracy»). Di conseguenza, la Corte costituzionale ha invalidato tutti gli accordi posti in essere dalle regioni in assenza del previo assenso del governo.

Si è dovuto aspettare fino al 1987, perché la Corte riconoscesse che le Regioni italiane hanno il potere di porre in essere atti di carattere internazionale: in particolare, si ammetteva che il dogma dell'assolutezza della sovranità statale poteva ammettere alcune eccezioni. Una prima deroga, come vedremo in seguito, è rappresentata dalla possibilità di svolgere all'estero attività promozionali («działanie promocyjne») relative alle materie di competenza. Se la regione Puglia voleva promuovere il proprio mare ed il proprio sole nella regione della Slesia, lo poteva (e lo deve tuttora) fare alle due seguenti condizioni:

- 1) la previa intesa con il Governo centrale («za uprzednio wydaną zgodą rządu»);
- 2) la conformità delle 'attività promozionali' alla politica estera nazionale.

¹⁾ Si è incominciato a parlare del potere estero delle regioni solo alla fine degli anni Settanta. In particolare, dal punto di vista terminologico, E. GIZZI., Il potere estero regionale, in Quaderni regionali, 1981, p. 90 s. circoscrive l'ambito d'indagine alle attività regionali volte a definire «con soggetti di altri Stati accordi, intese, dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni». Anche se il sintagma «potere estero» riferito alle attività regionali non è unanimemente accolto in dottrina, esso, invero, sembra ormai accettato dalla maggioranza degli autori. In argomento, cfr. altresì S. BARTOLE (cur.), La Regione, problemi generali, Politica del Diritto, L'ordinamento regionale, Bologna, 1997, p. 43; G. LOMBARDI., Regioni e potere estero: problemi e prospettive, in AA. VV. Conferenza per la cooperazione fra le Regioni del Mediterraneo, Palermo, 1986, p. 647 ss.; I. PASINI, «Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel d.P.R. 31 marzo 1994, in Riv. it. dir. pubbl. com. 1995, p. 981 ss. Per una panoramica sulle implicazioni del c.d. potere estero regionale, soprattutto a livello comunitario ed internazionale, cfr. T. GROPPPI, Regioni, Unione europea, obblighi internazionali, in ID. - M. OLIVETTI (cur.), La Repubblica delle autonomie, Torino 2001, p. 134, B. CARAVITA, La costituzione dopo la riforma del titolo V, Torino 2002, p. 117, e F. PIZZETTI, L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e i nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in Le Regioni, 2002, 4, p.653 ss.

Nell'ambito di siffatta temperie culturale favorevole alle regioni, si giunge, nel 1994, alla stesura del D.P.R. volto a distinguere: a) le 'attività promozionali all'estero' («działanie promocyjne»): e, cioè, «quelle intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale», ed il cui esercizio è subordinato alla 'tradizionale' previa intesa governativa (ad esempio, organizzare una fiera regionale pugliese a Katowice); b) le 'attività di mero rilievo internazionale' («działanie o niewielkim znaczeniu międzynarodowym»): ovverosia «quelle svolte dalle regioni generalmente con altre regioni straniere». Di estremo interesse è il fatto che non tutte le attività di mero rilievo internazionale richiedono il previo assenso del governo centrale (attività di «partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea») e, quindi, non c'è bisogno di alcuna formalità (né preavviso); d'altra parte, però, vi è un complesso piuttosto esteso di «działanie o niewielkim znaczeniu międzynarodowym» (ritenute particolarmente sensibili) che richiedono obbligatoriamente il previo assenso del Governo (come, per es., le visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi).

A seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. in parola, le Regioni hanno immediatamente impugnato il provvedimento normativo. La Corte, come si leggerà più avanti, nel 1995, ha ribadito che spetta – in ogni caso – allo Stato adottare disposizioni per lo svolgimento delle attività estere, di cui al D.P.R. in questione.

Ai fini della nostra premessa, è opportuno sottolineare che è con la legge costituzionale n. 3/2001 che si giunge ad una nuova riscrittura delle competenze fra Stato e Regioni, ribadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», prevedendo espressamente – che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato» («region w dziedzinach należących do jego kompetencji może zawierać umowy z państwami i porozumienia z jednostkami administracyjnymi innego państwa w przypadkach i formach przewidzianych ustawą państwową»). A parere della dottrina, dunque, la vera novità normativa della riforma consiste nel riconoscimento – a livello costituzionale – di un reale potere estero delle Regioni.

Per dare attuazione alla normativa di principio, con una legge del 2003, oltre a distinguere le due storiche categorie convenzionali²⁾, si individua anche quella degli accordi con altri Stati. La Regione Puglia, per esempio, è autorizzata per legge a negoziare con il Ministero dello Sviluppo Regionale Polacco, ovvero,

²⁾ Si tratta delle storiche attività promozionali e quelle di mero rilievo internazionale, previo assenso del governo e della nuova competenza di attuazione dei trattati internazionali: di conseguenza, se l'Italia e Polonia stipulano un trattato in materia di flussi turistici-economici, la regione Puglia ne può dare attuazione direttamente nelle materia di propria competenza. In questo caso è sufficiente che la Regione Puglia dia una preventiva comunicazione al governo.

col governo polacco, purché siano rispettate determinate condizioni³⁾.

Corsi e ricorsi storici: come successe per il D.P.R. del 1994, le Regioni hanno immediatamente impugnato la legge di attuazione del 2003 dinanzi alla Corte Costituzionale e questa, nuovamente, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale nel 2004. Secondo il Giudice delle leggi, la valutazione ministeriale sulla legittimità e l'opportunità dell'accordo non autorizza il Governo a vulnerare l'autonomia della Regione: l'eventuale uso arbitrario di tale potere, infatti, resta pur sempre suscettibile di un controllo della Consulta.

In ultimo, si affronterà il caso di accordi regionali rientranti nei rapporti con l'Unione Europea (come, per esempio, fra Polonia ed Italia)⁴⁾. In tal senso si vedrà che, se un programma comunitario prevede la costituzione di organi regionali italo-polacchi, il Ministro per gli Affari regionali italiano non potrà più legittimamente appellarsi al principio della previa intesa con il Governo⁵⁾.

Dalla nostra breve disamina, dunque, si inferisce la centralità del 'nuovo' disposto dell'art. 117 della costituzione italiana, volto ad autorizzare le regioni a «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». Non bisogna, purtroppo, enfatizzare il carattere 'rivoluzionario' della riforma. Prima della novella, infatti, le Regioni si erano già conquistate il diritto ad esercitare una 'quota' di potere estero o in via di fatto, o per effetto delle pronunce della Corte Costituzionale. Di conseguenza, nella materia in oggetto, finivano per sovrapporsi due prospettive assolutamente eterogenee fra loro: da una parte, lo Stato per decenni si percepiva – almeno formalmente – come l'unico titolare di ogni relazione con i soggetti 'esteri'; sotto il profilo sostanziale, invece, le Regioni si attrezzavano per consolidare (in concreto) una fitta

³⁾ In particolare, si tratta della comunicazione delle trattative al Governo e del conferimento dei pieni poteri di firma. Purtroppo, anche dopo la stipulazione, il Governo finisce per rimanere 'arbitro' della futura esistenza in vita dell'accordo per motivi derivanti dalle scelte di politica estera dello Stato.

⁴⁾ Cfr. F. PALERMO, Titolo V e potere estero delle regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore, http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2002/capitolo4%20Palermo.pdf. Secondo l'A. «l'imporsi di un potere estero regionale è dovuto alla necessità di compensare in termini di separazione dei poteri il pericolo che all'internazionalizzazione di molte materie corrisponda un accentramento generalizzato in capo al potere centrale. È infatti evidente che l'esercizio "indiscriminato" da parte del Governo dello strumento internazionale potrebbe costituire, se non limitato, un doppio pericolo, potendo scavalcare in questo modo sia il controllo parlamentare sulla politica estera sia il contrappeso in termini di deconcentrazione di poteri costituito dalle attribuzioni regionali».

⁵⁾ Secondo la Corte, non può riscontrarsi la violazione del principio di leale collaborazione se, per esempio, al momento della costituzione degli organi italo-polacchi vi è già un assenso (quanto meno implicito) del Governo. I programmi di finanziamento comunitari vengono decisi a Bruxelles e, qui, i governi prestano il loro consenso iniziale. La costituzione degli organi italo-polacchi costituisce, non già il primo atto, bensì l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario, che trova la sua legittimazione in un regolamento comunitario deciso a Bruxelles. Questa partecipazione attiva sia nella fase preparatoria che in quella esecutiva, dunque, fa sì che l'intesa governativa debba ritenersi già acquisita nella successione degli atti precedenti.

trama di rapporti internazionali. Il risultato di questo conflitto è stato, dunque, cristallizzato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, con il riconoscimento nella forma di ciò che le Regioni avevano già conquistato nella sostanza. Non per questo, però, va sottovalutata la portata innovativa della novella. Non può essere indifferente, infatti, dal punto di vista giuridico (e politico), l'esplicito riconoscimento di una significativa legittimazione internazionale.

Alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale, si può inferire che la materia del potere estero regionale è stata sempre condizionata dal seguente principio: l'obbligatorietà del previo assenso governativo. Sulla base di esso, per esempio, la Consulta ha risolto il conflitto di attribuzione proposto dal Governo contro la Regione Veneto, in cui si dibatteva della legittimità di una 'lettera di intenti', sottoscritta dal Presidente della Regione e dal Governo argentino (31 marzo 1999), e volta a «promuovere, nell'osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici, l'adozione dei provvedimenti necessari a sviluppare la collaborazione istituzionale, economica e culturale tra la Regione del Veneto e la Repubblica Argentina, favorendo attività di interscambio nei settori culturale, economico e sociale», in vista della realizzazione di una serie di attività e iniziative (sent. n. 13/2003).

Il Governo riteneva lesa la propria sfera di attribuzioni, perché la 'lettera' sarebbe stata stipulata in violazione, sia della competenza (costituzionale) dello Stato in materia di politica estera, sia del principio (giurisprudenziale) di leale cooperazione. La mancanza della previa comunicazione, infatti, impediva al Governo di poter essere edotto sull'operazione e, quindi, di procedere «alla verifica della conformità delle iniziative regionali con gli indirizzi politici generali dello Stato (non solo, quindi, con quelli di politica estera) e della riconducibilità delle stesse nell'ambito della competenza regionale». La Corte, pertanto, una volta acclarato che l'amministrazione ha agito motu proprio, ha dichiarato la 'lettera' in questione lesiva della sfera di attribuzioni dello Stato: senza il preventivo concerto governativo, infatti, la Regione non è autorizzata a negoziare con soggetti esteri, indipendentemente (poi) da ogni valutazione sul contenuto di tali intese. Ai fini della nostra indagine, sarà utile sottolineare come, anche a seguito della novella costituzionale del 2001, il previo assenso governativo continuerà ad essere il caposaldo legislativo e giurisprudenziale in questa materia.

Dal punto di vista dogmatico, la regola dell'assenso preventivo costituisce una manifestazione principio – di natura giurisprudenziale – di leale collaborazione. In tal senso, la Corte ha stabilito a più riprese⁶⁾, che per esso, le Regioni hanno l'obbligo «di comunicare al Governo le iniziative [tempestivamente], in modo

da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali». Per rendere possibile tale controllo, pertanto, si deve riconoscere alla competenza dello Stato la possibilità di «indicare gli organi [nonché le] informazioni ed i tempi del loro inoltro; [...] i criteri [...], i termini nei quali [si] deve comunicare l'eventuale, motivato dissenso, stabilendo che la mancata pronuncia nei termini impliciti l'intesa o l'assenso» (sent. n. 425/95).

Con la sentenza n. 179/1987 la Corte ha riconosciuto che le Regioni hanno il potere di porre in essere atti di mero rilievo internazionale – pur spettando allo Stato il potere relativo alla determinazione della politica estera. Da una parte, dunque, il potere di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera *latu sensu* (e, quindi, comprensivi anche della materia socio-economica) rientra nell'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato, sì da escludere le Regioni dalla «potestà di decidere sulla instaurazione e gestione dei rapporti internazionali»; d'altra parte, però, la Corte ha affermato che il dogma dell'assolutezza della sovranità statale può ammettere alcune eccezioni: «deroghe che, come tali, sono di stretta interpretazione, e non possono perciò essere estese al di là dei casi espressamente previsti». Una prima deroga è rappresentata dalla possibilità di «svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di competenza [delle amministrazioni regionali], previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo»⁷⁾. In definitiva, la pur limitata attività all'estero delle Regioni, era subordinata alle due seguenti condizioni:

- 3) la previa intesa con il Governo centrale;
- 4) la conformità delle 'attività promozionali' alla politica estera nazionale⁸⁾.

In definitiva, secondo la Corte, al di là del fatto che «non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità [delle attività di mero rilievo internazionale,] deve ritenersi sempre indispensabile il previo assenso del Governo, in modo che lo Stato possa controllare la loro conformità agli indirizzi di politica internazionale». Ed è sulla base di que-

⁶⁾ Cfr. le sentt. n. 204/1993; n. 472/1992 e n. 179/1987.

⁷⁾ La categoria delle 'attività promozionali', secondo un orientamento assolutamente prevalente, comprende «ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale».

⁸⁾ E va, peraltro, aggiunto che tali atti – in ogni caso – non possono concernere le materie contemplate dall'art. 80 Cost., che salvaguarda le funzioni del Parlamento. Secondo P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 271 ss., inoltre, è opportuno sottolineare come, invero, le attività delle Regioni siano sempre sfuggite ad una ben precisa classificazione sostanziale sia per l'oggetto, in quanto esse, per loro natura, possono assumere vario contenuto: ad es., la partecipazione a manifestazioni per il progresso economico-culturale in ambito locale, ovvero l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte; sia dal punto di vista soggettivo, in quanto esse possono essere congiuntamente compiute dalle regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche).

sto 'granitico' criterio che, con la sentenza in esame, si è deciso di ritenere fondate soltanto due impugnative (di Lazio e Puglia), dichiarando, per contro, infondate le altre due (Marche e Lombardia). Nel primo caso, infatti, le Regioni interessate avevano «dato tempestivo avviso all'autorità centrale, che [aveva] prestato il proprio assenso alle attività di cui si trattava»⁹⁾. Una volta prestato l'assenso, dunque, il Governo non poteva più (arbitrariamente) invalidare le successive trattative regionali, invocando la sua esclusiva competenza in materia di politica estera.

D'altra parte, le Regioni Marche e Lombardia si erano viste invalidare i loro atti, perchè «non [avevano] curato di chiedere il prescritto assenso». Senza il previo placet del Governo, dunque, ogni attività internazionale delle Regioni era – ed è tuttora – da considerarsi illegittima (al di là della valutazione dei contenuti delle intese¹⁰⁾).

Al fine di organizzare in maniera sistematica l'ormai ricca produzione giurisprudenziale in materia, lo Stato è intervenuto con il D.P.R. del 31 marzo 1994 («atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome»), per delineare specificatamente gli ambiti e le forme del c.d. potere estero delle Regioni. Si giunge, così, alla distinzione tra:

- 1) le 'attività promozionali all'estero' (art. 1): e, cioè, «quelle che sono svolte all'estero dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle competenze proprie e delegate, e che sono intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale», ed il cui esercizio è subordinato alla 'tradizionale' previa intesa governativa¹¹⁾.
- 2) Le 'attività di mero rilievo internazionale': ovvero sia «quelle svolte dalle regioni e dalle province autonome nei riguardi di enti stranieri, normalmente

omologhi». A loro volta, tali attività possono essere distinte in:

- a) attività di mero rilievo internazionale che non richiedono il previo assenso del governo centrale (attività di «studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera»). Per questo tipo di iniziative regionali, dunque, non c'è bisogno di alcuna formalità (né preavviso);
- b) attività di mero rilievo internazionale che richiedono obbligatoriamente il previo assenso del Governo, perchè si tratta di materie considerate più importanti (le «visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini della informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine»). In tal caso, il Governo aveva venti giorni di tempo per accertare «l'eventuale contrasto delle attività stesse con gli indirizzi politici generali dello Stato o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali»¹²⁾.

Subito dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 31 marzo 1994, le Regioni hanno immediatamente impugnato il provvedimento normativo per valutare fino a che punto lo Stato centrale avesse circoscritto (o ampliato) il loro margine di azione a livello internazionale. Con la sentenza n. 425/1995, in sede di conflitto di attribuzioni, la Corte ha ribadito che spetta – in ogni caso – allo Stato adottare disposizioni per lo svolgimento delle attività estere, di cui al D.P.R. in questione¹³⁾. Secondo la Consulta, infatti, il D.P.R., dopo avere adeguato l'ordinamento positivo interno agli sviluppi (anche)

⁹⁾ Nella sentenza, infatti, si legge che «per quanto riguarda la Puglia, a parte qualche retorica affermazione, si tratta dell'enunciazione di semplici propositi e aspirazioni da rassegnare agli organi statali competenti, affinché questi possano (liberamente) valutare l'opportunità della loro realizzazione; mentre il rappresentante della Regione Lazio si è limitato a proseguire "colloqui esplorativi", già avviati nel settore agroforestale nel 1984 e 1985, e quindi a porre in essere una mera attività di studio e di informazione».

¹⁰⁾ Secondo la Corte, anzi, le ricorrenti avevano addirittura usurpato le competenze statali, in quanto avevano «compiuto atti che integrano veri e propri accordi, con assunzione di obblighi in materie tecnologiche e scientifiche nonché nel campo sanitario, e con la possibile implicazione della responsabilità dello Stato, la cui sfera di competenza risulta pertanto invasa».

¹¹⁾ In particolare, il D.P.R. prevede una disciplina molto dettagliata e penetrante. Nel testo, infatti si legge che ai fini dell'assenso «le regioni e province autonome sono tenute a redigere, con riguardo anche a quanto stabilito dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 18 gennaio 1990, n. 49, il programma, distinto per settore, delle iniziative che intendono realizzare nell'anno successivo, con l'indicazione per ciascuna iniziativa dei luoghi, dei tempi, delle modalità di attuazione, degli scopi che si intendono raggiungere nonché della spesa prevista ripartita tra impiego pubblico e concorso privato. Il programma è comunicato entro il mese di ottobre al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché per conoscenza ai Ministri degli affari esteri, del commercio con l'estero, al Dipartimento del turismo della Presidenza del Consiglio, nonché alle altre amministrazioni eventualmente interessate ed ai commissari del Governo».

¹²⁾ Difatti, il D.P.R. 31 marzo 1994 afferma che «decorso tale termine senza alcuna comunicazione l'assenso si intende accordato».

¹³⁾ La vertenza aveva per oggetto un conflitto di attribuzione – proposto dalle Province autonome di Bolzano e di Trento – nei confronti dello Stato per lo scrutinio del D.P.R. 31 marzo 1994, adottato come «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome». Dinanzi alla Consulta, le ricorrenti lamentavano la lesione delle loro competenze costituzionalmente garantite sì da chiedere l'annullamento del decreto nel suo complesso. In particolare, si sosteneva che, in ambito turistico, l'attività promozionale all'estero per iniziative da realizzare nel proprio territorio doveva essere rimessa del tutto alla competenza delle ricorrenti. Per contro, invece, il decreto impugnato imporrebbe addirittura l'obbligo di avvalersi dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT). Di conseguenza, le ricorrenti chiedevano, in particolare, l'annullamento del D.P.R., laddove «il Ministro delegato, preposto al dipartimento per gli affari regionali, [poteva] eccipire il contrasto delle attività di mero rilievo internazionale con gli indirizzi politici generali dello Stato o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali, e non solo il contrasto con gli indirizzi di politica

giurisprudenziali italiani e comunitari, ha – finalmente – fornito anche «una descrizione definitoria delle attività promozionali all'estero (art. 1), distinguendole dalle attività di mero rilievo internazionale (art. 2), [disciplinato] le procedure con le quali gli organi dello Stato esprimono le valutazioni rimesse alla loro competenza [...] (art. 3); [prefigurato] rapporti con la Comunità europea (art. 4) e [regolamentato] per più aspetti momenti informativi e di collaborazione».

Sotto il profilo semantico, dunque, l'autoqualificazione del decreto alla stregua di un 'atto di indirizzo e coordinamento' non coglie perfettamente nel segno¹⁴⁾, in quanto, de facto, il D.P.R. non farebbe altro che regolamentare «tempi e modi di esercizio di competenze già spettanti all'amministrazione statale in materia di attività estera» – anche se riferiti ad attività regionali¹⁵⁾. Spetta, dunque, solo allo Stato centrale, la competenza a determinare (ed a attuare) gli indirizzi di politica estera – anche in senso lato – per le Regioni. In tal senso, la n. 425 fa proprio il principio di leale cooperazione, allorché rende obbligatoria «la previsione di comunicazioni relative agli incontri delle regioni con organi rappresentativi esteri» in vista della valutazione preventiva «della compatibilità delle iniziative regionali con gli indirizzi politici generali in materia estera».

L'autonomia regionale, purtuttavia, secondo la Corte deve essere salvaguardata, nella misura in cui sia consentita da un quadro costituzionale che – comunque – impone una delimitazione oggettiva dell'ambito di applicazione delle attività estere delle Regioni¹⁶⁾.

Con la legge costituzionale n. 3/2001, si riscrive completamente l'intero Titolo V della II Parte della Costituzione, sì da giungere ad una nuova redistribuzione di competenze fra Stato e Regioni. In particolare, con il nuovo art. 117:

- i) si riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «politica estera e rapporti internazionali dello Stato»;

estera dello Stato; [laddove si stabiliva] che la provincia autonoma [o la regione] deve utilizzare i servizi degli organismi dello Stato e degli enti nazionali operanti all'estero per attuare i programmi, le iniziative ed attività indicati dagli artt. 1 e 2 dello stesso decreto»; [laddove si prevedeva] l'istituzione di un contingente di esperti regionali nell'ambito della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee quale unica forma di presenza della provincia presso gli uffici e gli organismi comunitari».

¹⁴⁾ Il D.P.R., secondo la Corte, si limiterebbe a formulare «ricognizioni definitorie da leggere in coerenza con i principi che già disciplinano l'assetto delle competenze in materia di attività estera delle regioni, norme procedurali, che, per loro natura, non sono dirette a modificare il fondamento ed il regime dei poteri disciplinati».

¹⁵⁾ Secondo il Giudice delle leggi, infatti, «allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale (da ultimo sentenze n. 212 del 1994 e n. 290 del 1993)».

¹⁶⁾ Tant'è vero che la Corte ritiene addirittura che, «queste disposizioni devono essere lette in coerenza, e non in contrasto, con le norme delle diverse fonti che salvaguardano l'autonomia speciale e la particolare collocazione delle ricorrenti».

- ii) si attribuisce alla competenza concorrente l'ambito della regolamentazione dei «rapporti internazionali [...] delle Regioni»;
- iii) si prevede – espressamente – che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»¹⁷⁾.

A parere della dottrina¹⁸⁾, la vera novità normativa della riforma consiste nel riconoscimento – a livello costituzionale – di un reale potere estero delle Regioni. Queste ultime, infatti, nell'ambito delle proprie competenze, sono abilitate a stipulare – legittimamente – accordi formalmente e sostanzialmente bilaterali con altri Stati (oltre alle 'tradizionali' intese con enti omologhi). Il tutto, però, deve avvenire, ai sensi dell'art. 117, nono comma: e, cioè, nei casi e secondo le forme determinate dal legislatore statale. In altri termini, anche dopo la novella costituzionale, il potere estero regionale si deve – pur sempre – confrontare con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera (derivante, soprattutto, dalla necessità di salvaguardare gli interessi unitari ex art. 5 Cost.). Almeno formalmente, però, le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, sembrerebbero operare, non già come delegate dello Stato, bensì alla stregua di soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con altri Stati, anche se in un quadro di garanzia e di coordinamento regolamentato dalla legge (statale).

A seguito della riforma costituzionale, il legislatore si è immediatamente messo al lavoro per dare attuazione alla normativa di principio. Ha così avuto luogo, nell'arco di due anni, la legge 5 giugno 2003, n. 131 («Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»). In particolare, l'art. 6 («Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni») ha avuto il merito 'classificatorio' di distinguere le attività internazionali regionali in almeno tre fondamentali categorie:

- 1) attività internazionali di attuazione, sicché «le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Governo»¹⁹⁾, il quale, ha 30 giorni di tempo per formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano [le disposizioni in tema di esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.], in quanto compatibili» (comma 1).

¹⁷⁾ A ciò si aggiunga che le Regioni – e le Province autonome di Trento e di Bolzano –, nelle materie di loro competenza, «provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali [...], nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

¹⁸⁾ Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, p. 276 s.

¹⁹⁾ In particolare, siffatta comunicazione deve essere rivolta al «Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali».

- 2) Attività internazionali volte a realizzare intese con enti territoriali sub-statali di altri Paesi, sicché, le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, «possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma [al Governo²⁰], ai fini delle eventuali osservazioni di [quest'ultimo] da far pervenire [...] entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni [...] possono sottoscrivere l'intesa»²¹.
- 3) Attività internazionali negoziate con altri Stati. È la vera novità della riforma, come si è visto. Il terzo comma della n. 131, pertanto, disciplina gli accordi delle Regioni con i governi di altri Stati, rientranti nelle materie di competenza legislativa regionale. In particolare, si può trattare di:
 - «accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore»;
 - di «accordi di natura tecnico-amministrativa»;
 - di «accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale».

Tali accordi devono stipularsi «nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana», nonché – nelle sole materie di competenza legislativa concorrente – nel rispetto «dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato».

Sotto il profilo procedurale, si stabilisce che:

- 1) la Regione deve dare tempestiva comunicazione delle trattative al Governo²². Il Ministero degli Affari Esteri, in particolare, «può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative».
- 2) Successivamente, si prevede che la Regione, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero, il quale, sentito il Dipartimento per gli affari regionali, «accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma

previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112». Di conseguenza, «gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli».

- 3) Nel quinto comma, inoltre, si ribadisce il dogma della sovranità statale in materia di politica internazionale, in quanto, anche dopo la stipulazione, il Governo finisce per rimanere 'arbitro' della futura esistenza in vita dell'accordo: su di esso, infatti, Ministro degli Affari esteri «può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione [interessata questioni di opportunità] derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato». A seguito di un eventuale dissenso, pertanto, il Ministero può «chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione».

Come successe per il D.P.R. del 31 marzo 1994 («atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome»), le Regioni hanno immediatamente impugnato la n. 131 dinanzi alla Corte Costituzionale. In particolare, gli strali delle ricorrenti si sono scagliati contro il già citato art. 6, commi 1, 2, 3 e 5, della legge. Per tutta risposta, come nel 1994, la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale (sent. n. 238/2004)²³. La sentenza, pur tuttavia, è molto interessante, perché il corredo motivazionale consente di verificare come, alla luce del nuovo art. 117 Cost., si sia comunque rimodulato il rapporto di forze intercorrente fra lo Stato e le Regioni.

Nella vertenza, in particolare, le ricorrenti lamentavano almeno un duplice ordine di lesioni:

- a) da un punto di vista procedurale, l'illegittima invasione del legislatore nelle materie di loro competenza, in quanto la n. 131 detterebbe «una disciplina "specificata, compiuta ed analitica", invece di limitarsi a dettare norme di principio, come avrebbero dovuto fare, attenendo esse alla materia, di competenza concorrente, dei "rapporti internazionali delle Regioni"»;
- b) sotto il profilo del merito, si denunciava l'abnorme potere di ingerenza statale sul contenuto finale degli accordi e delle intese regionali, attraverso la previsione:

²⁰ Anche in questo caso, la comunicazione deve essere indirizzata al «Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli affari esteri».

²¹ A ciò, inoltre, la n. 131 aggiunge che «con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni [...] non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi» di Comuni, Province, Città metropolitane o di altre Regioni. Si tratta, pertanto, nella sostanza, delle 'storiche' attività regionali di carattere promozionale e di mero rilievo internazionale.

²² Come sempre, sotto il profilo soggettivo, devono essere edotti il «Ministero degli affari esteri e al Dipartimento per gli affari regionali».

²³ In particolare, con la sent. n. 238/2004, la Corte ha dichiarato: «a) [...] inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 2, 3 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione». Nel merito, invece, ha dichiarato «b) [...] non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 2, 3 e 5, della predetta legge n. 131 del 2003 sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione».

- 1) di un potere statale volto a dettare principi e criteri direttivi da seguire nella conduzione dei negoziati;
- 2) di una collaborazione obbligatoria con le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari affinché le trattative si svolgessero all'estero;
- 3) di un previo accertamento dell'opportunità politica e della legittimità dell'accordo;
- 4) del potere, in capo al Ministro, di rappresentare in qualsiasi momento alla Regione interessata questioni di opportunità, nonché della possibilità di devolvere, in caso di dissenso, la decisione finale al Consiglio dei Ministri;
- 5) del necessario conferimento di pieni poteri da parte del Ministro degli esteri, a pena di nullità, in caso di accordo con uno Stato estero.

Con la sentenza in esame, la Corte ha dichiarato infondata la questione, in quanto «le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato [rappresentate dalla] riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; [dall']ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; [dalla] subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale». Di conseguenza, viene fatto salvo anche il sottostante principio di leale cooperazione, pur con il temperamento previsto della garanzia (giurisdizionale) della «sindacabilità degli atti statali di diniego dell'assenso [arbitrari]»²⁴. In particolare:

- i) relativamente alla questione procedurale, la Corte ha escluso che la legge impugnata possa rientrare nell'ambito della c.d. potestà concorrente. Il nuovo art. 117, infatti, demanda interamente alla potestà dello Stato, sia il compito di stabilire le «norme di procedura» che le Regioni debbono rispettare in ambito internazionale (quinto comma), sia quello di disciplinare i «casi» e le «forme» della conclusione di accordi e delle intese con enti territoriali di altri Stati. In altri termini, le disposizioni dell'art. 6, commi 1, 2 e 3, della legge n. 131 del 2003 rientrerebbero in una sorta di competenza 'esclusiva' dello Stato²⁵.
- ii) Nel merito, invece, secondo la Consulta, le disposizioni impuginate non sarebbero suscettibili di intro-

duire regole o istituti volti a realizzare delle indebitte (o illegittime) ingerenze del Governo ai danni delle Regioni, sì da lederne la 'nuova' autonomia estera. Le norme contenute nella legge n. 131, infatti, dovrebbero essere interpretate in conformità con l'art. 117 Cost. nel seguente modo:

- 1) i «criteri» e le «osservazioni», che il Governo è abilitato a formulare sarebbero vincolanti solo in negativo, in quanto – relativamente al contenuto degli accordi – sono «espressione delle esigenze di salvaguardia degli indirizzi della politica estera [...] e dal conseguente divieto di pregiudicarli con attività e atti di essi lesivi»; di conseguenza, essi non «potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni».
- 2) La collaborazione degli uffici diplomatici e consolari, in realtà, si configura alla stregua di una mera opzione di natura tecnica e/o di supporto. Ed allora, se si tratta solo di una eventualità da concordare, essa non può in alcun modo scalfire l'autonomia regionale costituzionalmente riconosciuta.
- 3) La valutazione ministeriale sulla legittimità e l'opportunità dell'accordo non autorizza il Governo ad «alcuna ingerenza nelle scelte di opportunità e di merito attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione. [Il Governo, infatti,] può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione solo quando ritenga che [questo] pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato²⁶; [d'altronde,] l'eventuale uso arbitrario di tale potere resta pur sempre suscettibile di sindacato nella sede dell'eventuale conflitto di attribuzioni».
- 4) Dopo la stipulazione dell'accordo, la possibilità, per il Governo, di rappresentare in qualunque momento le c.d. questioni di opportunità trova la sua ragion d'essere nel principio generale della salvaguardia degli indirizzi della politica estera nazionale. Purtuttavia, a garanzia dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, si esclude che «tale possibilità [finisca per autorizzare il] Governo [ad] esercitare un indebito controllo di merito sulle autonome scelte regionali».
- 5) Relativamente ai soli accordi da stipulare con gli altri Stati, la previsione del conferimento dei «pieni poteri di firma» trova il fondamento normativo proprio nel diritto internazionale pattizio a cui l'Italia si è vincolata. Secondo la Corte, infatti, gli accordi regionali in questione appartengono, pur sempre, al genus dei 'trattati' di competenza dell'art. 7 della Convenzione sul

²⁴ Cfr. le sentt. n. 737/1988, n. 472/1992, n. 204/1993.

²⁵ In particolare, il primo comma stabilisce la procedura di informazione preventiva da parte delle Regioni e di formulazione da parte del Governo nazionale di criteri e osservazioni, ai fini dell'attività regionale di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali in vigore, e prevede, con rinvio all'art. 8, le modalità di esercizio del potere sostitutivo. Il secondo comma disciplina i casi in cui le Regioni possono concludere intese con enti territoriali interni di altri Stati, e le procedure (le forme) intese a consentire la necessaria preventiva verifica statale. Il terzo comma, invece, disciplina i casi e le forme della conclusione di accordi fra le Regioni e altri Stati. Il quinto comma, d'altronde, introduce la clausola generale in base al quale lo Stato deve poter intervenire a salvaguardia degli interessi della politica estera, prevedendo la garanzia, in caso di dissenso, dell'intervento del Consiglio dei ministri, con la partecipazione del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato.

²⁶ In tal senso, secondo la Corte, «sul piano procedurale le Regioni godono della garanzia derivante dalla competenza del massimo organo del Governo, il Consiglio dei ministri, a decidere in via definitiva».

Diritto dei Trattati del 1969²⁷⁾. Questa ricostruzione normativa, purtuttavia, non esclude che le Regioni, secondo la normativa costituzionale, operino in base a poteri propri (e non già alla stregua di enti “delegati” dello Stato centrale). In quest’ottica, «una volta che sia attuato il procedimento di verifica preventiva circa il rispetto dei limiti e delle procedure prescritte», il conferimento dei pieni poteri si configura come un atto dovuto, in quanto il Ministero degli Affari esteri, a questo punto, «non potrebbe discrezionalmente negarli».

La sent. n. 238/2004, purtuttavia, non risolveva un ultimo dubbio: posto che la legge n. 131/2003 si occupa dei soli rapporti internazionali delle Regioni, quid iuris nel caso di accordi regionali rientranti nel genus dei rapporti con l’Unione Europea? La risposta non si è fatta attendere. Con un’altra pronuncia, la Corte ha stabilito che, nell’ambito dei rapporti con l’UE, in caso di conflitto fra norme, si applicano le fonti comunitarie derivate (sent. n. 258/2004). Nel caso specifico, la Consulta ha sancito che la legge nazionale di ratifica della Convenzione di Madrid non è applicabile quando la materia è disciplinata da accordi previsti dalle fonti comunitarie (anche derivate). Di conseguenza, la Corte ha annullato la nota del 31 maggio 2002, avente ad oggetto «accordi di cooperazione transfrontaliera per recepire i programmi comunitari Interreg III», con la quale, il Ministro per gli Affari Regionali chiedeva alla Provincia autonoma di Bolzano di non procedere alla stipulazione di accordi con la Repubblica austriaca (regolati dalla normativa UE), senza la previa intesa con il Governo italiano (prevista dalla Convenzione).

Il Governo, in particolare, aveva avviato la vertenza, in quanto la stipulazione dell’accordo italo-austriaco avrebbe violato:

- 1) le competenze costituzionalmente attribuite allo Stato in materia di politica estera;
- 2) il principio di leale collaborazione, per la mancanza della previa intesa governativa;

²⁷⁾ La Convenzione sul Diritto dei Trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, è stata resa esecutiva in Italia con la legge 12 febbraio 1974, n. 112 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969). Per essa, «un individuo viene considerato il rappresentante di uno Stato per l’adozione o l’autenticazione del testo di un trattato o per esprimere il consenso dello Stato ad essere vincolato da un trattato [sia] quando presenti i pieni poteri del caso [sia] quando risulti dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che detti Stati avevano l’intenzione di considerare tale individuo come rappresentante dello Stato a tali fini». In particolare, sono considerati rappresentanti dello Stato a cui appartengono senza dover presentare i pieni poteri – in virtù delle loro funzioni – solo i titolari di cariche elencate nel secondo comma dell’art. 7 della Convenzione in parola (i Capi di Stato e di Governo, i Ministri degli esteri, i rappresentanti accreditati ad una conferenza internazionale, ecc.). di conseguenza, secondo la Corte, l’istituto avrebbe «il fine di dare certezza riguardo al fatto che il consenso prestato o la firma apposta al trattato siano realmente idonei a impegnare lo Stato nell’ordinamento internazionale, provenendo da chi ha i poteri rappresentativi a ciò necessari».

- 3) le (disapplicate) disposizioni previste dalla Convenzione di Madrid²⁸⁾, ma, in realtà, le uniche (veramente) applicabili al caso concreto, in assenza di una legge di attuazione dell’art. 117 Cost. in materia di rapporti fra Regioni e UE.

L’argomento decisivo della sentenza è volto a dimostrare come l’accordo impugnato rappresenti una specifica attuazione del programma comunitario «Interreg III A Italia-Austria», il quale, a sua volta, affonda le proprie radici nella decisione della Commissione europea del 23 novembre 2001, in attuazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 (recante le disposizioni generali sui fondi strutturali)²⁹⁾. A parere della Consulta, dunque, la censura proposta dal Governo è infondata, in quanto «l’accordo di cui si chiede l’annullamento non travalica i limiti imposti dalla Costituzione in materia di politica estera riservata allo Stato, trattandosi di un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera». In particolare:

- 1) relativamente alla presunta violazione delle attribuzioni costituzionali dello Stato, la Corte ha sottolineato che «gli uffici e gli organi istituiti con l’accordo in questione sono previsti direttamente come obbligatori dalla fonte comunitaria derivata (artt. 8, 9, 34 e 35 del regolamento n. 1260 del 1999 [...]) per la corretta gestione delle risorse stanziare, e che l’accordo censurato non si discosta minimamente dallo schema tipico previsto dalle disposizioni citate per i programmi transfrontalieri di sviluppo regionale». La costituzione degli organismi italo-austriaci (anche transfrontalieri), dunque, rientra nel quadro di una ben precisa ‘politica estera nazionale’ derivante dalla previa assunzione, da parte dello Stato italiano, di specifici obblighi in ambito comunitario.
- 2) Se al momento della costituzione degli organi italo-austriaci vi era già un assenso (quanto meno implicito) del Governo, allora non può riscontrarsi la supposta violazione del principio di leale collaborazione. L’accordo impugnato, infatti, rappresenta, non già l’inizio di procedimento di negoziazione a livello europeo, ma, piuttosto, «l’ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che

²⁸⁾ La Convenzione, infatti, prevede che gli accordi da essa disciplinati si devono conformare alle condizioni e alle ulteriori formalità stabilite dalla legge n. 948 del 1984. In particolare, per essa, gli accordi di cooperazione transfrontaliera sono subordinati alla previa intesa con il Governo (art. 5).

²⁹⁾ Più precisamente, per quanto concerne il contenuto dell’accordo, si dà atto che esso prevede l’istituzione di una autorità di gestione, di una autorità di pagamento, di un comitato di pilotaggio e di una segreteria tecnica, così come previsto dagli artt. 9, lettere n) e o), 34 e 35 del citato regolamento e dalla comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000, che stabilisce gli orientamenti dell’iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario – Interreg III.

trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente ed obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri (il [...] regolamento n. 1260 del 1999)». Questa partecipazione attiva sia nella fase preparatoria che in quella esecutiva, dunque, fa sì che l'intesa governativa dovesse ritenersi come acquisita nella successione degli atti precedenti. In quest'ottica, pertanto, l'accordo impugnato «nulla aggiunge rispetto ai programmi di cooperazione transfrontaliera come già esaminati ed approvati nelle competenti sedi comunitarie; del resto una ulteriore procedura di assenso per la firma dell'accordo si ridurrebbe ad una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità»³⁰.

- 3) A nulla vale il rilievo che non esista ancora una legge statale di attuazione che disciplini i rapporti fra le Regioni e la Comunità europea, perchè, secondo la Corte, in questi casi, le questioni di conflitto possono essere risolte anche attraverso l'applicazione del principio ermeneutico della «lex specialis derogat generali» (per cui, se c'è una fonte comunitaria con un oggetto ben preciso, questa finisce per prevalere anche su una legge statale di carattere più generale); oppure della separazione delle competenze (per cui, se la fonte statale e quella comunitaria fanno riferimento a due oggetti diversi, allora il conflitto non esiste). Nel caso in esame, la

Consulta avrebbe affermato che la Convenzione di Madrid si riferirebbe a delle fattispecie diverse da quelle previste Regolamento comunitario n. 1260 del 1999: la prima, infatti, si occuperebbe genericamente dei «progetti volti a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali», mentre la seconda dei «fondi comunitari, che già trovano in fonti comunitarie derivate, direttamente applicabili nel diritto interno, la loro disciplina». Con un'argomentazione non proprio lineare, dunque, la Corte, pur accennando in premessa al principio della *lex specialis*, sembrerebbe poi aver applicato il principio della separazione delle competenze. In concreto, però, con questa sentenza, la Corte Costituzionale non fa altro che ribadire, con argomenti solo formalmente diversi, il c.d. primato del diritto comunitario.

Oggi, Italia e Polonia sono nella Comunità Europea. Auspichiamo che con il nuovo quadro normativo possano essere favorite ed implementate le relazioni dirette, non solo fra i due governi, ma anche fra regioni e voivodati e, con riferimento al rinnovellato 117 Cost., fra regioni e la stessa compagine governativa polacca.

³⁰ In tal senso, «dall'esame dell'accordo di cui lo Stato chiede l'annullamento, risulta che lo stesso è un atto strettamente correlato a (ed esecutivo di) precedenti atti normativi ed amministrativi regolati direttamente dal diritto comunitario, ed in particolare dal citato regolamento n. 1260 del 1999 e dai successivi atti della Commissione europea; l'oggetto, le finalità, il campo di azione dell'accordo transfrontaliero risultano quindi esattamente definiti, oltre che nel testo stesso dell'atto, da una serie di atti precedenti, tra i quali il documento unico di programmazione e il programma presentato dallo Stato alla Commissione e da questa successivamente approvato; nelle premesse dell'atto impugnato il quadro normativo ed amministrativo da cui esso trae origine è dettagliatamente indicato, direttamente o per *relationem* agli atti precedenti del procedimento; ne consegue che la rilevata indeterminatezza di oggetto, finalità, termine di durata e campo di azione dell'accordo non sussiste».

Izba gospodarcza włosko-polska oraz rola izb bilateralnych

Cristiano Pinzauti

Sekretarz Generalny Włoskiej Izby Handlowo-Przemysłowej w Polsce

Szanowni Państwo!

Moje wystąpienie dotyczy trzech tematów.

Po pierwsze, bardzo krótko, rola Izb Handlowych we Włoszech.

Po drugie, działalność Międzynarodowych Izb Gospodarczych w Polsce.

Po trzecie, punkt widzenia Włoskiej Izby Handlowo-Przemysłowej w Polsce i PKPP Lewiatan na samorząd gospodarczy w Polsce.

Chciałbym od razu wyjaśnić:

Wskazywanie na działanie Izb Handlowych we Włoszech jako na przykład obligatoryjnego samorządu gospodarczego jest na pewno nieporozumieniem.

Izby Handlowe we Włoszech są to jednostki publiczne autonomiczne, lokalne. Izby handlowe wypełniają funkcje powierzone przez Państwo i regiony, jak również te pochodzące z międzynarodowych konwencji.

Izby mogą m.in.:

- 1) zainicjować powołanie komisji arbitrażowych,
- 2) przygotowywać i popierać umowy pomiędzy przedsiębiorcami,
- 3) popierać formy kontroli nad obecnością niegodziwych klauzuli występujących w umowach,
- 4) popierać działania mające na celu tłumienie nielegalnej konkurencji.

Izby mają siedzibę w każdym głównym mieście powiatowym.

Każda izba redaguje i przechowuje u siebie rejestr przedsiębiorstw, który stanowi spis ewidencji włoskich przedsiębiorstw. Izby Handlowe dostarczają – przy użyciu sieci informatycznej Infocamera aktywnej od 1974 r. – kompletną dokumentację na temat jakiegokolwiek przedsiębiorstwa prowadzącego działalność na terenie Włoch. Tylko Państwo reguluje rejestr przedsiębiorstw ustalając hasła, maksymalne kwoty opłat sekretariatu za działalności związane z zaświadczeniami oraz wpisaniem do wykazów, spisów, rejestrów i list prowadzonych przez izby.

I tu jest powód nieporozumienia, z którym często spotykamy się w Polsce gdy rozmawiamy o samorządach gospodarczych. We Włoszech obligatoryjne dla przedsiębiorstwa nie jest członkostwo w izbie, ale rejestracja, która jest płatna według stawki proporcjonalnej do wielkości firm.

Kolejne nieporozumienie – izby jako przedstawiciele przedsiębiorców. Nie można powiedzieć, że Izby reprezentują przedsiębiorców, bo w ich władzach uczestniczą też związki zawodowe pracowników oraz zrzeszenia chroniące prawa konsumentów i odbiorców.

Kolejny przykład – często słyszy się porównanie „samorządów gospodarczych z Izbami niemieckimi”: w tym miejscu tylko przypomnę, że nasi koledzy z Niemiec, szczególnie z BDI, zdecydowanie ostrzegają nas przed obligatoryjnym samorządem.

Jeżeli chodzi o rolę Międzynarodowych Izb Gospodarczych w Polsce, to trzeba podkreślić, że odegrały one szczególnie pozytywną rolę w trakcie negocjacji akcesji Polski do Unii – przekonywały eurosceptyków i w Polsce i w Unii. Osobiście uczestniczyłem, jako przewodniczący Forum Izb Gospodarczych Unii Europejskiej, w takiej działalności i muszę powiedzieć, że jestem z tego dumny.

Również dzisiaj Izby Międzynarodowe promują dialog między administracją Polską i zagranicznymi inwestorami. Robią to same albo poprzez International Group of Chambers – organizację utworzoną parę lat temu z inicjatywy Włoskiej Izby, Francuskiej, Angielskiej i Amerykańskiej.

Włoska Izba jest specjalnym przykładem – jako jedyna w Polsce jest formalnie „zrzeczeniem pracodawców” i jako taka ma prawo być członkiem jednej z konfederacji pracodawców (w tym przypadku jest to PKPP Lewiatan). Współpracujemy więc z naszym dzisiejszym gospodarzem w Komisji Trójstronnej. Ja sam jestem od prawie dziesięciu lat jednym z wiceprezesów Konfederacji. To dlatego dzisiaj przedstawiam wam punkt widzenia PKPP Lewiatan na „samorzady gospodarcze”.

Jak wszyscy wiedzą, jesteśmy absolutnie przeciwni.

Powody są różne:

1. Przymusowy samorząd gospodarczy to bardzo niebezpieczny pomysł, bo każda administracja będzie szukała sposobu by sobie taką organizację podporządkować.
2. Z przymusem przynależności wiąże się przymus opłacania składki, a to oznacza dla przedsiębiorców kolejny podatek.

3. Tam gdzie istnieją, np. w Niemczech, obligatoryjne samorzady stały się typową, zatrudniającą ponad 20 tysięcy pracowników administracją, z którą przedsiębiorcy przestali się utożsamiać. Dzisiejsze najsilniejsze niemieckie organizacje przedsiębiorców wyrosły na sprzeciwie wobec obligatoryjnego samorządu, jak już wcześniej powiedziałem.
4. Zwolennikom samorządu nie podoba się, że organizacje biznesowe konkurują ze sobą. Według nas jest to dobre i zagwarantuje przedsiębiorcom, że organizacje postarają się usatysfakcjonować ich potrzeby: monopolista, do którego przedsiębiorcy będą się zgłaszali z przymusu prawa, na pewno tego nie zagwarantuje.
Poza tym, czy jako logiczna konsekwencja pracownicy też powinni być reprezentowani tylko przez jeden związek?
5. Niektórzy stwierdzą, że obecne organizacje przedsiębiorców nie są wystarczająco reprezentacyjne: mamy liberalne podejście i myślimy, że również prawo do nie zrzeszania się w jakiegokolwiek organizacji musi być chronione. Prawie wszędzie, nawet bardzo silne organizacje nie reprezentują formalnie większości przedsiębiorców, ale to nie oznacza, że nie są rozpoznawane jako wiarygodni reprezentanci przedsiębiorców. Przymusowa organizacja nie gwarantuje merytorycznej reprezentacyjności a na dodatek przedsiębiorcy mają różne interesy; więc to dobrze, że reprezentują ich różne organizacje.

Na zakończenie dwie obserwacje:

1. Aby uniknąć problemów związanych z płaceniem składki, ktoś wymyślił sobie bardzo dziwną propozycję: samorzady gospodarcze będą finansowane przez Państwo. To rozwiązanie gorsze niż sam problem: wygląda na to, że pieniądze Państwa nie są, według autorów propozycji, pieniędzmi wszystkich podatników!
Na pewno pracownicy i inni, którzy nie są przedsiębiorcami nie byłoby zachwyceni finansowaniem nowych organizacji przedsiębiorców z ich podatków!
2. Mógłbym dodać jeszcze wiele obserwacji dotyczących naszego sprzeciwu wobec pomysłu przymusowych samorządów gospodarczych, ale dodam tylko jedną: dla mnie Włocha, przymusowe samorzady gospodarcze zbyt mocno przypominają te smutne 21 lat (na 150 od zjednoczenia Włoch), w trakcie których mój kraj było kierowany przez fałszyzm: ekonomia korporacyjna, a więc samorzady gospodarcze na pewno wtedy działały. Myślę, że to nie najlepszy pomysł dla współczesnej Polski, która z powodu totalitaryzmu już zapłaciła bardzo wysoką cenę.

Spór o samorząd gospodarczy w Polsce, czyli „brakujące ogniwo” decentralizacji

Michał Wójcik

Dyrektor Naczelny Izby Rzemieślniczej oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach

Tytułem wstępu

Przed kilkoma tygodniami miała miejsce na łamach „Rzeczpospoliteju” ożywiona dyskusja dotycząca kształtu samorządu gospodarczego w Polsce, w której został zaprezentowany głos środowisk biznesowych w tej jednej z najbardziej kontrowersyjnych kwestii. Spór został wywołany artykułem autorstwa Marka Goliszewskiego – „Nie bójmy się samorządu gospodarczego”¹⁾, który spotkał się z repliką w innym opublikowanym na łamach tej samej gazety artykule autorstwa Henryki Bochniarz – „Bójmy się samorządu gospodarczego”²⁾. W obu przypadkach przedstawione zostały na tyle rozbieżne punkty widzenia, że głos należało również zabrać w imieniu środowiska rzemieślniczego, które ma największe tradycje spośród wszystkich organizacji gospodarczych w Polsce. Tradycje te sięgają XIII wieku, a struktura obejmuje 500 organizacji rzemieślniczych, które zrzeszają przedsiębiorców tworzących 300 tysięcy miejsc pracy³⁾. Pozwoliłem sobie w tym kontekście opublikować artykuł na łamach „Rzeczpospolitej” – „Kto mówi prawdę o samorządzie?”⁴⁾. Dlaczego temat samorządu gospodarczego nurtuje tak wiele środowisk i co powoduje, że jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, które pojawia się w literaturze od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości? Dlaczego, pomimo podejmowanych w naszym kraju od lat prób, nie udało się stworzyć kompleksowej regulacji, która byłaby zbliżona do podobnych regulacji funkcjonujących w innych krajach Unii Europejskiej? Dlaczego wreszcie korporacjonizm, który z natury łączy się z omawianym zagadnieniem, wywołuje tyle sporów, zwłaszcza w dyskusjach politycznych? Artykuł ma dać odpowiedź na część z tych pytań.

Czym jest samorząd gospodarczy in genere?

Samorząd gospodarczy jest instytucją prawnopństwową o wybitnych tendencjach dynamicznych, napisał w 1934 roku Zbigniew Grelowski, który w ten sposób oddał klimat okresu międzywojennego, kiedy podjęto w Polsce wielką dyskusję na temat kształtu samorządu gospodarczego⁵⁾. To był czas odzyskania przez nasz kraj niepodległości i budowy od nowa instytucji państwowych, w tym tych, które dotyczyły obszaru gospodarczego. Pojawiło się pytanie o przeniesienie części zadań publicznych na inne podmioty, które miały w imieniu państwa wykonywać swoje uprawnienia i przyjąć na siebie obowiązki. Rozpoczęła się decentralizacja administracji publicznej, a za tym dyskusja, która musiała siłą rzeczy dotknąć tematu samorządu gospodarczego. Wzięto przy tym pod uwagę tak zwaną wspólność interesów gospodarczych, która miała być kryterium determinującym granice samorządu gospodarczego, podobnie jak miejsce zamieszkania w przypadku samorządu terytorialnego, wspólność interesów zawodowych przy samorządzie zawodowym, czy wreszcie przynależność do grupy wyznawców określonej religii w kontekście samorządu wyznaniowego. W dyskusji prowadzonej w tamtym czasie pojawiało się pytanie o to, jakie elementy decydują, że mamy do czynienia z samorządem gospodarczym. Wymieniano kilka najważniejszych: samorząd gospodarczy miał być stworzony na podstawie ustawy, w ramach której państwo decydowało się na pozbycie części uprawnień i obowiązków w zakresie określonych zadań o charakterze publicznym. Po drugie, członkostwo w takiej grupie miało powstawać ex lege. Po trzecie – samorząd miał pozostawać pod nadzorem państwa, ale swoje uprawnienia miał wykonywać w granicach przez prawo przewidzianych, w oparciu o własne struktury, w sposób samodzielny i niezależny od państwa. Kwestią sporną było to, czy członkowie takiej struktury określanej jako samorząd gospodarczy, mieli należeć do niej w sposób obligatoryjny. Jak pisał jeszcze w 1936 roku Maury-

¹⁾ M.Goliszewski – „Nie bójmy się samorządu gospodarczego”, Rzeczpospolita, 21 listopada 2008.

²⁾ H.Bochniarz – „Bójmy się samorządu gospodarczego”, Rzeczpospolita, 8 grudnia 2008.

³⁾ Związek Rzemiosła Polskiego jako reprezentant na szczeblu krajowym środowiska rzemieślniczego jest członkiem Komisji Trójstronnej i spełnia wymóg 300 tysięcy członków wymagany ustawą o Komisji Trójstronnej. Jest jedną z czterech organizacji pracodawców uczestniczących w dialogu społecznym po stronie organizacji pracodawców.

⁴⁾ M.Wójcik – „Kto mówi prawdę o samorządzie?”, Rzeczpospolita, 19 stycznia 2009.

⁵⁾ Z. Grelowski – Samorząd specjalny, s.10-11

cy Jaroszyński, brak przynależności grupy członków do samorządu prowadzić musiał do upadku „kultury duchowej” i „dobrobytu społecznego”⁶⁾. Stanowisko takie popierało szereg autorów, wśród nich w literaturze powojennej Teresa Rabska, która przyjmowała, że obligatoryjna przynależność do samorządu gospodarczego jest cechą wyróżniającą tę strukturę od organizacji samorządowych. Czym zatem mogą być organizacje, które nie charakteryzują się cechą obligatoryjnej przynależności? W istocie są zrzeszeniami prawa cywilnego lub stowarzyszeniami⁷⁾. Obligatoryjna przynależność członków jest jedną z najważniejszych cech wyróżniających samorząd gospodarczy. Sporo zamieszczenia legislacyjnego spowodowały niektóre akty prawne wydane po wojnie. Są ustawy, w których Ustawodawca zdecydował się na posłużenie pojęciem samorządu gospodarczego, choć organizacje wchodzące w strukturę tak nazwaną nie zrzeszają swoich członków na zasadach obligatoryjnych i nie wykonują zadań o charakterze publicznym⁸⁾. W moim przekonaniu posługiwanie się tym pojęciem ma charakter nieuprawniony w wielu przypadkach, ponieważ łamie zasady odnoszące się do tej zdecentralizowanej formy, które zostały wypracowane jeszcze w okresie międzywojennym. Ustawą, w której w zaskakujący sposób odniesiono się do kwestii przynależności członków do organizacji, była ustawa o działalności gospodarczej z 1988 roku, która dla wielu uważana jest za jedną z najważniejszych, przyjętych w okresie powojennym. To właśnie w tej ustawie znalazł się zapis, który spowodował przekształcenie dotychczasowego samorządu rzemieślniczego, handlu i usług oraz transportowego w dobrowolne organizacje podmiotów gospodarczych⁹⁾. Ta regulacja miała mieć charakter przejściowy, ale spowodowała w praktyce bałagan legislacyjny na wiele lat, który do dziś trudno uporządkować. Przy okazji warto zwrócić uwagę na kwestię relacji państwa i samorządu. Można bowiem nabrać wrażenia wsłuchując się w głos niektórych polityków, że samorząd jest tworzony po to, by załatwić interesy wąskiej grupy społecznej i jest rodzajem struktury konkurencyjnej wobec państwa, co oznacza niezrozumienie idei samorządu gospodarczego. Państwo bowiem nigdy nie będzie konkurowało z samorządem, ma bowiem wobec niego charakter pierwotny¹⁰⁾. To państwo decyduje jakie zadania publiczne w drodze ustawy chce przekazać i kiedy chce je odebrać. Samorząd gospodarczy jest w istocie formą zdecentralizo-

wanej administracji publicznej i ma za zadanie pomagać państwu w realizacji określonych zadań poprzez lepszy kontakt ze swoimi członkami. Jest wreszcie brakującym ogniwem pełnej decentralizacji państwa. Jeśli dziś możemy z dumą mówić o samorządzie terytorialnym, to zadziwiające jest, że od lat nie potrafiono przeprowadzić reformy zmierzającej do stworzenia samorządu gospodarczego, choć podejmowano kilka takich prób od 1989 roku. Bez znaczenia jest w tym miejscu jaki kształt ostatecznie ma mieć samorząd gospodarczy. Pewne jest, że jego brak osłabia w istocie państwo i powoduje, że przedsiębiorcy nie mają należytego „płaszczka ochronnego” w relacjach tego środowiska z administracją państwową i samorządową. Zapisy ustawy z 1988 roku o działalności gospodarczej doprowadziły do powstania wielu organizacji reprezentujących przedsiębiorców, które niestety często mają charakter kanapowy. Do tego, brak reżimu obligatoryjności powoduje, że wielu z przedsiębiorców pozostaje poza strukturami organizacji ich reprezentującymi. W istocie dochodzi do osłabienia całego środowiska, które nie potrafi często wypracować jednolitego stanowiska w najważniejszych kwestiach dotyczących najważniejszych spraw, w szczególności rynku pracy. To także powoduje osłabienie pozycji tych organizacji w relacji z organizacjami reprezentującymi pracobiorców – związkami zawodowymi.

Jak powstał samorząd gospodarczy w Polsce?

Z pewnością powstanie samorządu gospodarczego jako zjawiska łączącego elementy kilku obszarów: socjologii, ekonomii, polityki, prawa, jest wynikiem wielkich ruchów społecznych mających miejsce w XIX wieku. Wiosna Ludów w 1848 roku jest momentem przełomowym od którego możemy mówić o nowoczesnym samorządzie, który miał być odpowiedzią na funkcjonowanie państwa skostniałego, zbiurokratyzowanego. Miał być także odpowiedzią na zyskujący sobie w tamtych czasach zwolenników – nowy nurt leseferyzm. Niemcy z pewnością mogą być uznane za ojczyznę samorządu gospodarczego, a w czasach gdy powstawał miał za zadanie zwiększenie protekcjonizmu nad rynkiem, chroniąc w ten sposób interesy rodzimych przedsiębiorstw przed konkurencją przedsiębiorców z innych państw. Niemalą rolę odegrali wielcy niemieccy filozofowie, którzy przygotowali grunt pod tak rozumiany samorząd gospodarczy, który tworzył zręby modelu kontynentalnego. Wśród nich kluczową rolę odegrał Fryderyk Wilhelm Hegel, który w swoim dziele „Grundlinien der Philosophie des Rechts” pisał o korporacji jako emanacji społeczeństwa obywatelskiego i krytykował te kraje, gdzie korporacje zostały zniesione. Dla niego, w korporacji tkwiły podstawy etyczne, a człowiek nie będący jej członkiem miał być ograniczony jedynie do „egoistycznej strony za-

⁶⁾ M. Jaroszyński – Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, 1936, reprint wydawnictwa „Przemiany”, 1990, s.19-20. Porównaj – inaczej kwestię obligatoryjnej przynależności do takich organizacji rozumiał J. Starościk – Decentralizacja administracji, 1960, s.62-63.

⁷⁾ Szerzej na ten temat Z.Leoński – Problematyka samorządu gospodarczego, s.33.

⁸⁾ Por. Ustawa o izbach gospodarczych z 1989 roku.

⁹⁾ Por. Ustawa o działalności gospodarczej z 23 grudnia 1988 roku, Dz.U. Nr 41, poz.324.

¹⁰⁾ Por. G.Jellinek – Ogólna nauka o państwie, 1924, s.484, J.Panejko – Geneza i podstawy samorządu europejskiego, 1926, s.98.

jęcia przemysłowego¹¹⁾. O ile jednak w Niemczech samorząd w ogólności, a samorząd gospodarczy w szczególności, były tworzone w sposób ewolucyjny, to we Francji trzeba było rewolucji, żeby wiele lat wcześniej rozpocząć decentralizację. Tym momentem była Wielka Rewolucja Francuska. Polska tworząc samorząd gospodarczy wzorowała się na rozwiązaniach wypracowanych zwłaszcza we Francji. Pamiętać jednak musimy, że do czasu regulacji w naszym kraju po odzyskaniu niepodległości, przez kilka lat obowiązywały regulacje państw zaborczych. Jeszcze w czasach zaborów dla wielu powstanie samorządu miało być obszarem walki z zaborcami, miejscem spotkań przedsiębiorców i krzewienia kultury polskiej. Samorząd gospodarczy powstał w Polsce tak jak w większości krajów Europy w XIX wieku, przy czym w zaborze pruskim dominowała własność niemiecka i żydowska w handlu i przemyśle, co powodowało, że w izbach przemysłowo-handlowych polscy przedsiębiorcy byli przez lata w mniejszości. Inaczej było w zaborze austriackim, gdzie dominowała własność polska, co powodowało, że Polacy kierowali izbami przemysłowo-handlowymi¹²⁾. Podobna sytuacja miała miejsce w strukturach władzy izb rzemieślniczych. Dopiero 15 lipca 1927 roku wydano rozporządzenie na mocy którego wprowadzono polski reżim w tym zakresie. Powstało 10 izb przemysłowo-handlowych. Przyczynę tak długiego oczekiwania na regulacje w tym zakresie upatrywano w ogromnym etatyzmie mającym miejsce w tamtych czasach, inni z kolei uważali, że regulacje muszą być tak dopracowane, żeby nie wywoływały żadnych rozbieżności. Największymi izbami przemysłowo-handlowymi były izby: w Poznaniu, gdzie powstała izba w 1851 roku i utworzyła Wyższą Szkołę Handlową w 1926 roku, a także w Bydgoszczy, gdzie powstała w 1875 roku, znana z założenia pierwszego w Polsce liceum handlowego. Jedną z najprężniejszych była natomiast izba we Lwowie, powstała w 1850 roku. To ta organizacja doprowadziła do powstania giełdy zbożowej i towarowej, popularyzowała kredyt publiczny, stworzyła Akademię Handlową czy Instytut Technologiczny dla popierania drobnego przemysłu i rękodziela¹³⁾. Samorząd gospodarczy miał także bardzo silne umocowanie konstytucyjne. Znalazły się zapisy zarówno w Konstytucji z 1921 roku jak również w Konstytucji z 1935 roku. W istocie samorząd gospodarczy znalazł się w tej pierwszej Konstytucji trochę w sposób przypadkowy. Był bowiem odpowiedzią prawicy na próbę wprowadzenia komitetów fabrycznych i izb pracy. Chodziło praktycznie o protest wobec propozycji PPS, żeby pracownicy mieli swoją reprezentację, podczas gdy pracodawcy nie¹⁴⁾.

¹¹⁾ G.W.F.Hegel – Zasady filozofii prawa w przekładzie Adama Landmana, 1969, s.235.

¹²⁾ S.Wykrętowicz – Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania, 2004, s.40.

¹³⁾ Z.Pietkiewicz – Samorząd gospodarczy w Polsce, 1930, s.7.

¹⁴⁾ Szerzej na ten temat W.Komarnicki – Polskie prawo polityczne, s.188; W.L.Jaworski – Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 roku, 1924, s.18.

Wprowadzono art. 68 Konstytucji, który mówił „Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłów, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracy z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy¹⁵⁾. Ten zapis był fundamentem ustawy, o której już wyżej wspominałem. Inna sprawa, że nigdy nie powstała Naczelna Izba Gospodarcza, co było spowodowane konfliktem polityków lewicy i prawicy o to, kto ma mieć przewagę w tym organie – pracodawcy czy pracownicy. Nie zmienia to jednak faktu, że model wypracowany w Polsce był standardem dla ówczesnego porządku prawnego w Europie. W tamtym czasie w Polsce, jak również w kilku innych krajach Europy złamano tradycyjne podejście do idei samorządności reprezentowanej przez takich przedstawicieli świata nauki jak: Gneist czy Hatschek. Samorząd nie był już tylko związany z działalnością gminy, ponieważ ustawa mogła wyposażyć w specjalne prawa określone warstwy gospodarcze reprezentowane przez takie organizacje jak choćby izby przemysłowo-handlowe czy izby rzemieślnicze. Rzemiosło w naszym kraju znalazło swoje uregulowania w jednym z rozdziałów ustawy przemysłowej z 1927 roku¹⁶⁾. Wówczas wprowadzono zapisy określające, co jest rzemiosłem, powstała lista rzemiosł, rozstrzygnięto kto może być rzemieślnikiem i regulowano zasady uzyskiwania tak zwanej karty rzemieślniczej, wreszcie zgodnie z art. 167 tej ustawy określono relacje pomiędzy cechami i izbami rzemieślniczymi przyjmując, że cech miał stosować się do zarządzeń właściwej terytorialnie izby rzemieślniczej. Wydano także rozporządzenie w 1927 roku dotyczące ustanowienia izb rzemieślniczych, dzięki czemu powstało 18 izb, między innymi we Lwowie, Wilnie, Łucku i Tarnopolu. Oba dokumenty w sposób bardzo precyzyjny określały zasady funkcjonowania tych organizacji. Izby rzemieślnicze stały się trzecim ogniwem obok izb przemysłowo – handlowych i izb rolniczych tworzących samorząd gospodarczy w Polsce. Ten stan potwierdził Ustawodawca kilka lat później w art. 76 Konstytucji z 1935 roku. Przyjęto, że – „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne.” W Konstytucji mowa była także o powstaniu Naczelnej Izby Gospodarczej, która miała zajmować się opiniowaniem projektów dotyczących życia gospodarczego i innymi zadaniami z tego obszaru działalności państwa. Izba taka, podobnie jak kilka lat wcześ-

¹⁵⁾ M.Kallas – Konstytucje Polski, 1990, s.105-106.

¹⁶⁾ Ustawa przemysłowa z 7 czerwca 1927 roku, Dz.U. Nr 52, poz.468, rozdział IX.

niej, nie powstała. Po wojnie władza komunistyczna, niechętna wszelkim przejawom decentralizacji doprowadziła do likwidacji samorządu gospodarczego. W 1946 roku zlikwidowano izby rolnicze, a w 1950 roku zlikwidowano izby przemysłowo-handlowe. Izby rzemieślnicze działały nieprzerwanie, choć często były bardzo silnie zależne od władzy państwowej, co poddaje w wątpliwość ocenę, czy w rzeczywistości mieliśmy do czynienia w całym powojennym okresie z organizacjami wykazującymi się autonomią wobec organów państwa. Dotyczy to przedziału czasowego do 1989 roku.

Przyszłość samorządu gospodarczego w Polsce w nowym porządku prawnym

Samorząd gospodarczy jest w moim przekonaniu „brakującym ogniwem zdecentralizowanej administracji państwowej w Polsce”. Nie można przez to mówić o tym, że mamy do czynienia z pełną decentralizacją. Warto jednak przypomnieć, że pierwsze prace nad nim zostały zapoczątkowane po 1989 roku w Sejmie X kadencji, kiedy przygotowano dwa projekty podejmujące tematykę samorządu gospodarczego. Propozycja kompromisowa nie mogła być jednak uchwalona ze względu na skrócenie kadencji parlamentu. Podobnie rzecz się miała z projektami zgłaszanymi w kolejnych kadencjach parlamentu, które nigdy nie zostały sfinalizowane w postaci ustawy o samorządzie gospodarczym. Istnieje jednak prawidłowość polegająca na tym, że o ile w pierwszych latach idea ta miała wielu zwolenników, a polityków różniły zazwyczaj detale, to każda kolejna kadencja parlamentu oznaczała coraz trudniejszą dyskusję w tym temacie. Przeciwnicy regulacji powoływali się zwłaszcza na zasadę wolności gospodarczej, która miała według nich stać na drodze do regulacji dotyczących obligatoryjnej przynależności przedsiębiorców do samorządu i miała charakter ostateczny. Jednocześnie brak klimatu politycznego i bardzo silny atak niektórych mediów znacznie utrudnia dyskusję w tym temacie. To, że w niektórych ustawach pojawia się pojęcie samorządu gospodarczego, nie oznacza jeszcze, że w istocie mamy z nim do czynienia. Samorząd bowiem nie jest tworzony poprzez nadawanie takiej nazwy określonym strukturom, lecz poprzez przekazanie w drodze ustawy określonych przymiotów i zadań tym organizacjom. Kluczowe dla wyjaśnienia możliwości stworzenia regulacji dotyczących samorządu gospodarczego jest, poza czynnikiem politycznym, prawidłowa interpretacja Konstytucji z 1997 roku. Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że zadziwiający jest brak jednoznacznych zapisów dotyczących samorządu gospodarczego i nawiązanie w tym zakresie do wielkich przedwojennych tradycji Konstytucji z 1921 roku oraz 1935 roku. Pytanie, które należy sobie zadać brzmi: czy możliwe jest w kon-

tekście obecnie obowiązującej Konstytucji, zwłaszcza art. 17, powstanie samorządu gospodarczego, który będzie się opierał na obligatoryjnej przynależności do niej członków? Konstytucja przy tym wymienia w ust. 1 tego artykułu samorząd zawodowy, natomiast pomija samorząd gospodarczy. Posługuje się jedynie określeniem „inne rodzaje samorządu”. Analizując ten przepis dochodzimy do wniosku, że taki inny rodzaj samorządu musi być utworzony w drodze ustawy, nie może naruszać wolności wykonywania zawodu i nie może ograniczać podejmowania działalności gospodarczej. Przepis ten należy odczytywać w kontekście kilku innych przepisów konstytucyjnych. W pierwszej kolejności art. 20 i 22, które określają zasadę wolności gospodarczej i możliwości jej ograniczenia. Trzeci zapis, który powinien być brany pod uwagę, to art. 65 ust.1, który mówi o wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Analizując wątpliwość dotyczącą możliwości naruszenia zasady wolności gospodarczej z art. 20, to Konstytucja wyraźnie mówi w art. 22, że jest to możliwe w drodze ustawy i musi być spowodowane ważnym interesem publicznym. Samorząd gospodarczy nie narusza tej zasady, ponieważ decentralizacja w istocie leży w interesie publicznym. Poprzez przeniesienie części uprawnień jako zadań publicznych mógłby na przykład zająć się kształceniem osób w poszczególnych branżach, dbać o etykę co jest istotne także z punktu widzenia konsumentów, rozwinąć sądownictwo polubowne, dbać o zapobieganie mechanizmom korupcyjnym, spełniać wiele różnych ważnych społecznie funkcji będąc „bliżej” obywatela poprzez przeniesienie ciężaru relacji przedsiębiorcy z państwem na relację pomiędzy przedsiębiorcą i organizacją go reprezentującą. Zresztą, zasada wolności gospodarczej funkcjonowała w okresie międzywojennym w polskim ustawodawstwie konstytucyjnym i nie była barierą do stworzenia samorządu gospodarczego. Z pewnością nie zostanie naruszona zasada wolności wykonywania zawodu i podejmowania działalności gospodarczej. Zagadnienie odnosi się bowiem w istocie do formy instytucjonalizowanej wyrażającej decentralizację władzy publicznej – izby, a nie do sfery wykonywania zawodu i podejmowania działalności przez przedsiębiorców. Wreszcie, Ustawodawca umieścił w Konstytucji w art. 61 zapis o możliwości uzyskania przez obywateli informacji także od organów samorządu gospodarczego. Oznacza to, że w praktyce przyjął możliwość powstania takiego samorządu na gruncie ustawy. Zdaje się to potwierdzać Piotr Winczorek w tezach do art. 17 ust. 2, przyjmując że zapis został tak pomyslanym, żeby umożliwić utworzenie takiej struktury¹⁷⁾. W praktyce jednak zapis ten wywołał ogromne zamieszanie. W moim przekonaniu należy przystąpić do stworzenia kompromisowej dla największych orga-

¹⁷⁾ P.Winczorek – Komentarz do Konstytucji z 1997 roku, s.30-31.

nizacji gospodarczych polskich ustawy o samorządzie gospodarczym. Należałoby stworzyć odrębną ustawę w tym zakresie, a nie wprowadzać dodatkowe zapisy w ustawach już funkcjonujących. Po drugie, należałoby wprowadzić samorząd gospodarczy oparty na trzech podstawach instytucjonalnych: izby rzemieślnicze, izby przemysłowo-handlowe i izby rolnicze. Co prawda izby rzemieślnicze funkcjonują na podstawie ustawy o rzemiośle, gdzie znajduje się zapis o samorządzie gospodarczym rzemiosła, ale poza wykonywaniem zadania publicznego w postaci potwierdzania przez izby kwalifikacji zawodowych, organizacje te nie wykonują innych zadań i są tylko quasi – samorządem. W przypadku izb przemysłowo-handlowych należałoby powołać te organizacje na nowo, odnosząc się do regulacji okresu międzywojennego, w szczególności przywołanego rozporządzenia dotyczącego izb przemysłowo-handlowych i regulującego ewentualne kwestie majątkowe¹⁷⁾. Ta forma byłaby uzupełniona o izby rolnicze, gdzie już dziś członkostwo nabywa się ex lege, ale trudno te organizacje uznać za w pełni samorządowe ze względu na zbyt duże uzależnienie od państwa, a przez to brak pełnej niezależności (kwestia zbyt małych środków finansowych przekazywanych na funkcjonowanie tej struktury przez państwo). Należałoby przyjąć obligatoryjne członkostwo w tych organizacjach (izby rzemieślnicze, przemysłowo-handlowe

i rolnicze), które powinno być uzyskiwane z mocy prawa. Bez spełnienia tego wymogu nie powstanie samorząd gospodarczy. Osobnym zagadnieniem jest to, w jaki sposób członkowie partycypowaliby w kosztach utrzymania tych struktur. Wreszcie należałoby w drodze ustawowej przekazać do wykonywania określone zadania publiczne, podobnie jak to ma miejsce w przypadku samorządu terytorialnego. Zbudowanie takiego samorządu nie jest zadaniem niemożliwym, nawet przy fali krytyków, którzy powołują się na zasadę wolności gospodarczej i wzrost biurokracji. Tego rodzaju decentralizacja jest najlepszym pomysłem na lepsze wczytanie się w problemy środowiska przedsiębiorców i ich reprezentację wobec organów administracji państwowej i samorządowej. Pozwala także zdjąć z państwa ogrom obowiązków w różnych dziedzinach (na przykład możliwe rejestrowanie przedsiębiorstw, kształcenie zawodowe, lepsze dystrybuowanie środków publicznych) i usprawnienie funkcjonowania państwa. Pozostaje mieć nadzieję, że stosunkowo szybko dojdzie do inicjatywy ustawodawczej, która ostatecznie rozstrzygnie tę kwestię po prawie 60 latach niebytu.

¹⁷⁾ Próbę taką podjął Bussines Centre Club, który przygotował obywatelski projekt ustawy dotyczącej samorządu.

Federalizm fiskalny jako nowe pojęcie przydzielania środków publicznych w Europie

Beatrice Lorenzin

Posel do Parlamentu Wloskiego

Sin dall'antichità, la ricerca di stabilità e di pace internazionale è andata di pari passo con lo sviluppo del pensiero federalista. Il primo esempio lo abbiamo avuto con la Costituzione americana del 1787, che di fatto è la prima Costituzione federale della storia.

Essa scaturì da un compromesso tra la corrente che avrebbe voluto riunire in un solo stato le tredici colonie resesi indipendenti dalla madrepatria e la corrente che avrebbe voluto conservare la sovranità assoluta delle ex-colonie. La costituzione federale rappresentò un felice compromesso perché, come riconobbe subito Alexander Hamilton, essa consentì l'allargamento dell'orbita del governo rappresentativo su un'area composta da molti Stati, realizzando così l'unità nella diversità. Con la Federazione il popolo veniva rappresentato nel Congresso, mentre gli stati potevano difendere i loro specifici interessi nel Senato. Il governo federale era competente nelle questioni comuni di politica estera e di commercio: tutte le altre competenze venivano riservate agli stati. Fu grazie a questa scelta lungimirante che i cittadini americani poterono sperimentare un prodigioso sviluppo economico e soprattutto evitarono i contrasti e le guerre che invece continuarono ad affliggere le grandi potenze europee e tutti i paesi, come quelli del Sud America, che una volta conquistata l'indipendenza non seppero imboccare la via dell'unità politica.

Difatti, nei Governi europei, l'esigenza di costruire un assetto sociale ed economico diverso che evitasse le spaccature che portarono allo scoppio dei conflitti mondiali. L'unità europea apparve sempre più la sola scelta ragionevole.

Grazie alle iniziative coraggiose di Jean Monnet e Altiero Spinelli, i governi europei intrapresero il cammino dell'unità politica sulla via dell'unità politica per costruire un mondo sempre più interdipendente, pacifico e solidale, o il ritorno alle divisioni, al nazionalismo. In quel momento, sull'esempio americano, la politica di integrazione europea si impose ai governi europei come una necessità storica e non come una scelta che potevano fare o non fare. Il movimento Federalista Europeo, nato grazie al contributo di Altiero Spinelli, e sviluppatosi con il Manifesto di Ventotene, rappresentò il punto di partenza per la costruzione dello Stato Federale europeo superando il sistema de-

gli Stati nazionali sovrani. In Italia, nel percorso della Costituente per la redazione della Carta Costituzionale della Repubblica, già si dibatteva sull'idea che il federalismo fosse lo strumento essenziale per il nuovo percorso democratico e contenitore dei problemi nazionali e internazionali sull'opportunità di inserire nel preambolo un apposito articolo che rimandasse alla Federazione Europea. Anche se questa ipotesi tramontò a causa dell'opposizione delle forze politiche di sinistra, il progetto federalista aveva influenzato anche la discussione sulla forma di governo istituzionale da conferire alla nuova Repubblica. Infatti, nei lavori preparatori a cura della Costituente era stato presentato un progetto per l'attribuzione a tutte le regioni di autonomia legislativa, che poi fu lasciata soltanto per le cinque regioni a statuto speciale. Nonostante ciò venne imposta un'impalcatura modellata sulla partecipazione degli enti regionali e locali secondo uno schema federalistico delle competenze.

Dalla costituzione della CEECA (Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio), alle prime elezioni europee e del 1979 con la scelta diretta dei deputati, fino al Trattato di Maastricht fino al Trattato di Lisbona, il processo di integrazione europea è giunto ad uno stadio avanzatissimo. In questi anni abbiamo assistito ad un percorso federalista basato su due linee direttrici. Quella verso l'alto che vede cedere lo stato nazionale competenze e sovranità in favore del governo europeo e una spinta verso il basso riconoscendo autonomie sempre maggiori a comunità territoriali minori, come le regioni e i comuni.

In questo senso i processi d'integrazione europea hanno fortemente inciso sulla evoluzione delle forme di Stato all'interno dell'Unione verso una dimensione regionale e locale.

Lo sviluppo di forme di organizzazione regionale è strettamente collegato con le esigenze della ristrutturazione dell'amministrazione centrale e periferica imposte dall'integrazione europea, e in alcuni casi, come appunto quello della Polonia, l'ingresso nella Comunità europea ha contribuito ad avviare un processo di regionalizzazione. Il regionalismo appare in via di consolidamento anche in paesi con una radicata tradizione unitaria come la Francia, affermandosi attraverso un processo di riforme costituzionali in cui il decentra-

mento e la sussidiarietà sono elementi caratterizzanti l'organizzazione statale.

Un indiscusso strumento di impulso a questo processo è rappresentato, in questo senso, dall'utilizzazione dei Fondi Strutturali europei e i FAS per le regioni meno sviluppate all'interno dell'Unione. Attorno a questi Fondi gli Stati membri hanno elaborato una vera e propria pianificazione territoriale. Accelerando e favorendo i processi di regionalizzazione e l'abbandono di sistemi centralizzati di gestione dei fondi strutturali.

Parlametro comune di questa trasformazione è che la suddivisione dei poteri ai vari livelli di governo deve rispettare i principi della sussidiarietà, perché i problemi devono essere risolti al livello superiore solo quando non è possibile affrontarli adeguatamente al livello inferiore, più vicino ai cittadini, e della solidarietà territoriale, perché i cittadini delle comunità territoriali più ricche e fortunate devono condividere il tentativo delle comunità territoriali più povere di raggiungere un più elevato benessere.

Nell'ambito di questi cinquant'anni di esperienza europea le relazioni intercorrenti tra Istituzioni europee e Regioni hanno subito profondi mutamenti fino ad arrivare oggi all'esigenza di un riconoscimento del ruolo politico a livello europeo dei livelli sub statali.

In alcuni ordinamenti nazionali già esistono, infatti, degli strumenti che consentono alle Regioni la partecipazione alla formazione della volontà nazionale a livello comunitario come avviene in Germania, Belgio e Austria. Ma anche in Italia, dopo la riforma costituzionale del 2001 le Regioni concorrono direttamente alla formazione del diritto comunitario nelle materie di loro competenza, partecipando ai tavoli di coordinamento nazionali, alle delegazioni governative o nei gruppi di lavoro della Commissione Ue. In tal senso si è sviluppato il Comitato Europeo delle Regioni, come organo di rappresentanza nel processo decisionale europeo rappresenta oggi più di centomila unità territoriali di varie dimensioni.

Un altro aspetto importante, nel quale il ruolo delle regioni e del governo locale si sta facendo strada, è quello dei rapporti internazionali che prevede la competenza di questi organi territoriali a stipulare accordi con gli Stati esteri nei termini della propria competenza legislativa, inoltre possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie senza dover aspettare il riconoscimento a livello nazionale.

Per quanto riguarda più da vicino il processo federalista italiano, il nostro Paese si è adeguato a questi fenomeni di regionalizzazione e federalizzazione dei poteri pubblici europei.

L'assetto costituzionale di ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni è stato profondamente modificato dall'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dal voto favore del referendum che ne seguì il 7 ottobre dello stesso anno.

Da questa revisione il modello della Costituzione del 1948, in base al quale lo Stato aveva competenza legislativa in tutte le materie fatte eccezione per alcune, espressamente elencate, in cui era riconosciuta la competenza legislativa regionale sulla base dei principi fissati da legge nazionale, venne completamente scardinato.

La riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione ha portato ad una nuova ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni che ha ribaltato la situazione precedente rovesciando il sistema a favore delle Regioni. Il nuovo articolo 117 della Costituzione prevede, infatti, un elenco di materie riservate allo Stato e un altro di materie affidate alla potestà legislativa concorrente, mentre sancisce il principio secondo cui spetta alle Regioni la potestà legislativa su tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. Pertanto sono rimaste di competenza statale i rapporti internazionali, la difesa, l'emissione di moneta, la giustizia, l'ordine pubblico, la sicurezza, la previdenza sociale, la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Quanto alle funzioni amministrative, l'art. 118 ha stabilito l'attribuzione delle funzioni presso il governo più vicino al cittadino, e dunque, in via generale, ai Comuni, rompendo così il vecchio principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative regionali.

Parimenti, a livello di controlli, la riforma del 2001 ha eliminato il visto governativo sulle leggi regionali e i controlli preventivi sugli atti delle regioni e degli enti locali. Mentre rimane la possibilità per il Governo nazionale di ricorrere alla Corte Costituzionale per giudizio di legittimità nei confronti delle leggi regionali.

Sotto il profilo dei rapporti internazionali, il nuovo Titolo V introduce la soggettività internazionale delle Regioni, sia esplicitando che le stesse possono legiferare, nell'ambito dei principi fissati dal legislatore statale, in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

Tuttavia, questo enorme processo riformatore ha trovato ad oggi una limitata attuazione, a causa della mancata attribuzione alle Regioni di quella autonomia finanziaria di entrata e di spesa che l'art. 119 della riforma costituzionale aveva previsto come presupposto per concretizzare il nuovo assetto istituzionale.

La vera svolta federalista in Italia comincerà dal 21 maggio 2009, data in cui entrerà in vigore la legge del 5 maggio 2009, n. 42, che da attuazione all'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

Si tratta comunque, di un percorso che è appena iniziato e che durerà, almeno per l'attuazione della fase transitoria prevista dalla legge, almeno sette anni, cioè il tempo occorrente per l'emanazione dei decreti attuativi che materialmente per trasferire le funzioni alle Regioni.

I risultati che ci si aspettano da questa riforma sono principalmente l'efficienza nell'utilizzo delle risorse che sarà attuata con criteri di trasparenza e contenimento della spesa pubblica.

Nel nostro Paese, infatti, il sistema dei finanziamenti a pioggia dallo Stato al territorio locale ha, di fatto, deresponsabilizzato gli enti locali che non essendo tenuti ad un controllo e una rendicontazione tra quanto speso e quanto realizzato in ambito servizi, ha contribuito ad aumentare il debito pubblico creando delle forti disparità tra il nord e il sud del Paese.

Il Presidente Luigi Einaudi, ai primordi della Repubblica, disse che “il cittadino vuole sapere perché paga le imposte”. Questo principio è attuato oggi a cinquant’anni dalla entrata in vigore della Carta Costituzionale.

Con la svolta federalista, lo Stato garantirà alle Regioni l’espletamento delle funzioni essenziali, per il resto le Regioni saranno obbligati a gestire le risorse proprie. Considerato che i problemi di bilancio si possono risolvere o con il taglio delle spese o con l’aumento delle imposte, le amministrazioni locali saranno obbligati ad applicare i principi di efficienza ed economicità “verificabili” dallo Stato e dai cittadini. L’autonomia fiscale, infatti realizzerà un collegamento diretto fra la spesa e la tassazione.

Nello specifico, il provvedimento attua un modello di finanza pubblica decentrato, basandosi su tre aspetti fondamentali:

1. stabilisce la struttura dell’autonomia impositiva di Regioni, Province e Comuni;
2. definisce l’assegnazione di risorse perequative prevedendo, per la determinazione dei trasferimenti, il passaggio dalla c.d. “spesa storica” al criterio del costo standard;
3. coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica, prevedendo procedure di monitoraggio trasparenti, fondate su informazioni contabili e statistiche omogenee e complete.

Il risultato che ci si aspetta da questo cambiamento di rotta nei prossimi anni sarà arrivare finalmente, come del resto previsto dai parametri europei, al pareggio del bilancio ed a una graduale riduzione del peso del debito pubblico.

La situazione attuale registra che lo Stato per il 2007 ha speso per il finanziamento della spesa pubblica delle amministrazioni locali 230 miliardi di euro, pari a $\frac{1}{3}$ della spesa pubblica complessiva. Circa 100 miliardi della spesa riguardano la sanità, che è funzione interamente decretata e di competenza regionale. In totale le amministrazioni locali sono responsabili di $\frac{3}{4}$ degli investimenti pubblici. Stante queste spese la qualità dei servizi pubblici, nazionali e locali, fanno registrare un significativo divario tra zone diverse del Paese, in speciale modo tra nord e sud.

Nel complesso delle entrate risulta che il 44% delle entrate degli enti territoriali è costituito per il 45% da trasferimenti e il restante 55% da entrate proprie. Un’incidenza che comunque è andata aumentando dagli anni ‘90 in poi, passando dal 15% al 43% dell’inizio di questo decennio.

Il risultato che si otterrà dalla completa attuazione del sistema fiscale federalista è la soppressione graduale di tutti i trasferimenti ordinari e individuando tre categorie di entrate:

1. i tributi propri, che possono essere istituiti direttamente dagli enti o con legge statale, ma non potranno utilizzare presupposti impositivi già gravati da altre forme di prelievo erariale;
2. la compartecipazione al gettito di alcuni tributi erariali, consistenti maggiormente dalla compartecipazione all’IVA per le Regioni e all’Irpef per gli enti locali sulla base del principio di territorialità;
3. le quote del fondo perequativo, saranno di importante rilevanza giacché sono presenti divari di sviluppo regionali rilevanti. L’Italia, infatti, si caratterizza per una disparità evidente nella capacità di autofinanziamento degli enti. Ciò conferisce un rilievo cruciale della perequazione nell’attuazione del decentramento fiscale nell’evitare discriminazioni geografiche nei servizi essenziali offerti ai cittadini.

Va sottolineato che l’aumento del prelievo degli enti territoriali deve trovare una compensazione nella riduzione del carico fiscale erariale poiché la pressione fiscale non deve salire discrezionalmente.

Inoltre, un elemento importante per l’efficienza delle risorse è costituito dall’abbandono in tutti i livelli di governo del criterio della spesa storica. I trasferimenti perequativi saranno erogati in riferimento al c.d. costo standard delle prestazioni essenziali che sarà monitorato da una Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita sempre dalla legge 42/09.

Per rendere effettive le regole di trasparenza, la legge prevede la graduale armonizzazione dei principi contabili locali, che richiede anche la realizzazione sistematica di rivelazioni statistiche concernenti la qualità e la quantità. Elemento essenziale per questo monitoraggio è affidato ad un Sistema informatico sulle operazioni degli enti locali.

Questo scenario rappresenta la prima tappa del nostro Paese all’interno di un percorso europeo che aspira col tempo al progressivo superamento della dimensione nazionale nella vita politica e che vedrà nella cooperazione tra Stati la strada per raggiungere obiettivi comuni finalizzati a creare un’Europa federale come era stata immaginata alla fine dell’ultimo conflitto mondiale.

Priorytety współpracy zagranicznej województwa jako akt regionalnej polityki zagranicznej

dr Jerzy Korczak
Uniwersytet Wrocławski

Warunki udziału jednostek samorządu terytorialnego we współpracy międzynarodowej.

Dziesięciolecie funkcjonowania województwa samorządowego to zarazem dziesięcioletni okres formułowania celów i prowadzenia regionalnej polityki zagranicznej w Polsce, zjawiska przedtem niespotykanego, ale też niemożliwego do zaobserwowania z zasadniczego powodu – braku podmiotu tej polityki, którym w wyniku reformy z 1998 r. stało się województwo samorządowe. Powrót Polski do Europy samorządowej w 1990 r. stworzył dla jednostek samorządu terytorialnego możliwości udziału w formach współdziałania komunalnego przekraczających granice państw, jednakże nie stwarzał w ówczesnych warunkach ustrojowych możliwości do realizacji polityki zagranicznej na poziomie regionalnym. Równolegle realizowana była polityka zagraniczna państwa, jako że zasadniczo w latach 1990-1994 Rzeczpospolita Polska zawarła traktaty, porozumienia i umowy oraz wymieniała noty rządowe ze wszystkimi krajami graniczącymi z nią, co wynikało nie tylko z przemian ustrojowych naszego państwa (chęć nawiązania nowych aktów jako symbolu zerwania z poprzednim ustrojem), ale też z przemian politycznych i ustrojowych tych państw (rozpad ZSRR i powstanie republik nadbałtyckich oraz Białorusi i Ukrainy, rozpad Czechosłowacji na Czechy i Słowację, zjednoczenie Niemiec itp.), a także nawiązywane były liczne kontakty na poziomie lokalnym. Do najwcześniej stosowanych należały kontakty bezpośrednie między poszczególnymi gminami polskimi i gminami innych państw, które przybierały postać umów o współpracy zwanych związkami partnerskimi o mniej lub bardziej sformalizowanej formie umowy cywilnoprawnej lub też tylko deklaracji o współpracy. Część z nich stanowił kontynuację kontaktów nawiązywanych jeszcze w czasach systemu rad narodowych w Polsce.

Tym samym Polska wpisywała się w długoletnią już koncepcję doktrynalną, iż samodzielność działania jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza autarkii czy autonomii, bowiem jak zauważał H. Pagenkopf „Die Gemeinden der Gegenwart führen kein

isoliertes Dasein mehr“¹⁾, jak również praktykę prowadzenia takiej współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego państw zachodnioeuropejskich. Praktyka ta zaczęła kształtować się w pierwszych latach po II wojnie światowej, jako że doświadczenia XIX w. i do połowy XX w. wykształciły jedynie formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w obrębie poszczególnych krajów. Dążenie do zatarcia złych doświadczeń obu wojen i zażegnania ich groźby w przyszłości skłaniały do procesów decentralizacji władzy publicznej i przełamania monopolu organów władzy państwowej w nawiązywaniu stosunków międzynarodowych na rzecz stosunków bezpośrednich na poziomie lokalnym i regionalnym.

Narastanie procesów decentralizacyjnych i dążenie form współdziałania przygranicznego do zwiększania swojej autonomii wywołało inicjatywę współpracy lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych. Stały się one przedmiotem zainteresowania Rady Europy²⁾ i EWG³⁾, a także bilateralnych i wielostronnych kontaktów poszczególnych państw⁴⁾. Z czasem zapoczątkowały one politykę regionalnej Wspólnoty Europejskiej⁵⁾, która miała na celu łagodzenie dysproporcji w poziomie społeczno-gospodarczym regionów Unii, pomoc regionom opóźnionym, efektywną alokację środków wspólnotowych w celu wyrównania ich szans rozwojowych. Współcześnie polityka regionalna, współpraca międzyregionalna i transgraniczna⁶⁾

¹⁾ H. Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd I, Köln 1975, s.184.

²⁾ Np. rezolucja 15 Konferencji Europejskich Władz Lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych z 1969r.

³⁾ Zob. rozporządzenie Rady nr 1787/84 z 19 czerwca 1984r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nakładające na państwa członkowskie obowiązek wspierania „narodowych programów o znaczeniu wspólnym” (OJ L 169 z 28.6.1984).

⁴⁾ Jako przykłady podaje się współpracę przygraniczną RFN i Holandii (pierwszym w historii był „EUREGIO” utworzony przez miasta Enschede i Granau w 1958r.) oraz pozostałych krajów Beneluksu (regiony Ems Dollart, Euregio Maas-Rhein), czy krajów alpejskich (Austria, Włochy, Francja, Szwajcaria i Lichtenstein), która zaowocowała konwencją alpejską z Salzburga z 1991r. Szerzej na ten temat P.Czechowski, Z.Niewiadomski, Administracyjno-prawne przesłanki komunalnej współpracy przygranicznej w Republiką Federalną Niemiec, „Człowiek i Środowisko” 1992 Nr 16(1-2), s.76-77.

⁵⁾ W 1968r. dochodzi do utworzenia Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, która na mocy traktatu paryskiego z 1972r. została przekształcona w Komitet Polityki Regionalnej.

⁶⁾ Pojęcie transgraniczności stanowi przedmiot różnych propozycji definicyjnych. Dla S.Czarnowa (Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10, s.55) „Przez transgraniczność rozumieć należy sąsiedowanie ze sobą obszarów przygranicznych należących do kilku państw”, dla S.Malarskiego

jest elementem wszystkich traktatów i strategii wspólnotowych⁷⁾.

Zwrócić należy uwagę, iż podejmowane w latach 1990-1998 formy współdziałania na forum międzynarodowym polskich jednostek samorządu terytorialnego, które ograniczały się wyłącznie do gmin, nie znajdowały oparcia w obowiązującym prawie krajowym. Niczego nie zmieniało w tym względzie nawet ratyfikowanie Konwencji Madryckiej⁸⁾ i EKSL⁹⁾, jako że akty te odsyłały do przepisów prawa krajowego, których brakowało. Pewną poprawą tej sytuacji stało się przyjęcie w 1997 r. Konstytucji RP¹⁰⁾, która w art. 172 przyznała jednostkom samorządu prawo zrzeszania się, a w tym przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy z tym społecznościami. Przy tym jednak w ust. 3 tego artykułu ponownie odsyłała do ustaw określających zasady, na jakich jednostki samorządu z tych praw mogą korzystać, których w momencie jej wejścia w życie przecież nie było.

Pierwszą ustawą samorządową, która w swej treści odniosła się do kwestii współpracy międzynarodowej stała się ustawa o samorządzie województwa¹¹⁾, która w art.12 pkt 6 przyznała samorządowi województwa prawo do współpracy z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, które to prawo zostało następnie z dniem 15 lipca 2000 r. cofnięte¹²⁾. W dalszej kolejności ustawa w art. 18 pkt. 13 nałożyła na sejmik województw obowiązek uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, a w pkt.14 upoważniła do podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej. Większość jednak autorów zauważa, iż współpraca zagraniczna województw nie jest tożsama ze współpracą transgraniczną¹³⁾. Ponadto w art. 76 ust. 1 ustawa odsyłała do odrębnych przepisów, których nadal nie było.

współpraca transgraniczna jest synonimiczna do przygranicznej (Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne, Opole 2003, s.188).

⁷⁾ Na mocy traktatu z Maastricht z 1992r. powstał Komitet Regionów UE (art.7 ust.2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę i art.263-265 TWE), który obok reprezentowani interesów regionalnych i lokalnych jednostek terytorialnych ma kreować i realizować politykę regionalną Wspólnot.

⁸⁾ Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi – zwana także Konwencją Madrycką – przyjęta przez Radę Europy 21 maja 1980r. została podpisana przez Polskę w Warszawie 10 marca 1993r., a ratyfikowana oświadczeniem rządowym z dnia 1 kwietnia 1993r. (Dz.U. Nr 16, poz.287 i 288).

⁹⁾ Dnia 15 października 1985r. Rada Europy uchwalila Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (w skrócie nazywana EKSL), którą Polska ratyfikowała dnia 14 lipca 1994r. (Dz.U. z 1994r. Nr 124, poz.607 i 608).

¹⁰⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz.483 z późn.zm.).

¹¹⁾ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2001 Nr 142, poz.1950 z późn.zm.).

¹²⁾ W związku z wejściem w życie stawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz.550), dzisiaj już uchylonej.

¹³⁾ Por. S. Czarnow, Współpraca zagraniczna województw, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11, s.54.

Zwraca uwagę to, że uchwalona tego samego dnia ustawa o samorządzie powiatowym¹⁴⁾ nie odnosiła się do zagadnienia współdziałania na forum międzynarodowym w żadnej mierze mimo wspomnianego art. 172 Konstytucji RP oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. Luka ta – podobnie jak w ustawie o samorządzie gminnym¹⁵⁾, która przez cały czas nie przewidywała uprawnień gmin do udziału we wszystkich formach współdziałania, w których de facto przecież już uczestniczyły – została wypełniona dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁶⁾, która m.in. dodała do art. 7 ust. 1 usg pkt. 20 przewidujący jako zadanie własne gminy współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a w konsekwencji w art. 18 ust. 2 dodając pkt. 12a wyposażyła rady gmin w uprawnienie do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, co wskazuje na pewną niezgodność między zakresem działania gminy a zakresem kompetencyjnym jej organu. Ta sama ustawa dodała do art. 12 usg pkt.9a upoważniający radę powiatu do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, mimo braku poszerzenia zakresu zadań powiatu w art. 4 – analogicznie do zabiegu dokonanego na jego odpowiedniku w art. 7 ust. 1 usg – o zadanie związane ze współpracą międzynarodową, co wskazuje, po pierwsze, iż udział w tych formach nadal nie jest zadaniem powiatu, po drugie, iż powiat w odróżnieniu od gminy nie może uczestniczyć w formach organizacyjnych regionalnych, zaś województwo może uczestniczyć nie tylko w regionalnych, ale nawet i lokalnych, co w każdym wypadku wydaje się być mało logiczne.

Wspomniana ustawa o zasadach przystępowania odnosi się do udziału w zrzeszeniach, pod którymi rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym (art.1).

Charakter prawny uchwały w sprawie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”

Wspomniany przepis art. 18 pkt. 13 usg zastrzegł do wyłącznej właściwości sejmików woje-

¹⁴⁾ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2001 Nr 142, poz.1953 z późn.zm.).

¹⁵⁾ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1591 z późn.zm.).

¹⁶⁾ Ustawa z dnia 15 września 2000r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz.1009 z późnym.) zwana dalej w skrócie ustawą z 2000 r.

wódtw uchwalanie PWZW. Nasuwa się w związku z tym podstawowe pytanie – czy uchwalenie PWZW jest obowiązkiem, czy uprawnieniem sejmiku, czy zatem sejmik może skorzystać z przysługującej mu kompetencji, czy też winien wypełnić ciążyący na nim ustawowy obowiązek. Otóż wykładnia gramatyczna oraz systemowa art. 18 ustawy nie pozwala stwierdzić, iż zawarte w nim uchwałodawcze kompetencje wyłączne sejmiku mają jednolity charakter prawny, jako że materie uchwał nim objęte mają różny charakter prawny, już choćby tylko w kwestii stanowienia aktów prawa miejscowego, ale w szczególności w przedmiocie uchwał. Przykładowo obligatoryjny charakter ma uchwalanie budżetu, gdyż w przypadku braku podjęcia takiej uchwały w ustawowym terminie następuje ingerencja organu nadzoru w postaci ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową¹⁷⁾, obligatoryjny charakter ma uchwała w sprawie wyboru zarządu, ale też odwołania poszczególnych jego członków w sytuacji nakazanej prawem, gdyż zaniechanie jej podjęcia w ustawowym terminie pociąga za sobą albo rozwiązanie sejmiku z mocy prawa, albo zarządzenie zastępcze wojewody (art. 33 i 86a usw). W przypadku pozostałych materii uchwałodawczych ów obligatoryjny charakter nie występuje, jednakże można rozpatrywać ich konieczność podejmowania poszczególnych uchwał wynikającą z ustrojowych uwarunkowań funkcjonowania województwa, chociaż ustawa o samorządzie województwa nie zawiera adekwatnego do art. 7 ust. 2 usg wskazania obowiązkowego charakteru zadań własnych, co rodzi tym samym konieczność podejmowania uchwał związanych z ich wykonaniem. Bez wątpliwa konieczne jest podjęcie uchwały w sprawie statutu województwa, skoro art. 7 ust. 1 ustawy w kwestiach ustroju województwa odsyła do statutu. Czy podobny wniosek można wysunąć pod adresem uchwały w sprawie PWZW. Otóż należy wziąć pod uwagę art. 2 ust. 2 przywoływanej już ustawy z 2000 r., który stanowi, iż województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z PWZW uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa – innymi słowy, o ile gminy i powiaty mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w granicach swoich zadań i kompetencji uzyskując jedynie zgodę właściwego ministra (art. 4 ust. 2), o tyle województwa mogą przystępować do takich zrzeszeń tylko pod warunkiem wcześniejszego uchwalenia PWZW, a w dodatku tylko pod warunkiem zgodności z owymi priorytetami, co gwarantuje obowiązek przedłożenia wraz z uchwałą sejmiku w sprawie przystąpienia do zrzeszenia nie tylko standardowo wymaganych dokumentów, ale też PWZW (art. 4 ust. 4).

¹⁷⁾ Zob. art.11 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz.577 z późn.zm.).

Kwestia druga, jaka nasuwa się na tle rozważań nad charakterem prawnym uchwały w sprawie PWZW, to rozważenie jej kwalifikacji jako aktu prawa miejscowego. Należy przypomnieć, że sejmik podejmuje uchwały o różnej kwalifikacji prawnej, wśród których naczelną rolę zajmują akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania danego organu – tu terytorium województwa, ale też akty kierownictwa wewnętrznego, a nawet akty indywidualne, chociaż w statutach województw możemy spotkać też uchwały zawierające stanowiska, apele, rezolucje, wnioski. W art. 18 pkt 1 ustawy wymieniono zaledwie 3 takie akty (statut województwa, zasady gospodarowania mieniem oraz zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej), jest to jednak wyliczenie egemplifikacyjne („w szczególności”) i tym samym w przepisach prawa materialnego, do których odsyła art. 18 pkt 20 ustawy znajdujemy o wiele więcej takich wskazań do kwalifikowania podejmowanych uchwał jako aktów prawa miejscowego. Należy pamiętać, iż kwalifikacja taka nie jest dowolna, a musi wynikać albo wprost z treści normy zawierającej upoważnienie do wydania aktu, albo z analizy prowadzącej do wniosku o generalnym i abstrakcyjnym charakterze regulacji zawartej w treści uchwały. Konsekwencją tej kwalifikacji jest konieczność ogłaszania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od czego uzależniona jest wejście uchwały w życie¹⁸⁾, chociaż oczywiście przepisy prawa przewidują niekiedy obowiązek publikacji innych uchwał, które aktami prawa miejscowego nie są, a nawet dokumentów niepodejmowanych w formie uchwał¹⁹⁾.

W ustawie przepisy odnoszące się do PWZW nie zawierają żadnych wskazań pozwalających kwalifikować tę uchwałę jako akt prawa miejscowego, nie tylko przez brak takiej deklaracji, ale też przez brak obowiązku jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W doktrynie w związku z tym prowadzone były rozważania, czy analiza przedmiotu regulacji, jak również jej adresatów nie prowadzi do wniosków w sprawie takiej kwalifikacji. Ich wynik nie jest jednoznaczny, o ile bowiem jedni autorzy są skłonni do przypisania takiej kwalifikacji pisząc wprost, iż jest to akt prawa miejscowego, aczkolwiek dosyć niefortunnie formułując przemawiający za tym argument, iż „jest to niewątpliwie szczególny akt prawa miejscowego, zawierający normy prawne skierowane do organów samorządu terytorialnego”²⁰⁾, o tyle inni przyjmują, iż jest to akt normatywny pozbawiony powszechnej mocy obowiązującej, a zatem akt kierowni-

¹⁸⁾ Zob. art.89 ust.2-4 usw i art.13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2007r. Nr 68, poz.449 z późn.zm.).

¹⁹⁾ Zob. art.13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

²⁰⁾ Tak K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, Lexis Nexis 2005, s.364-365.

ctwa wewnętrznego²¹⁾, by wreszcie uznać, że nie ma żadnych podstaw prawnych, aby uznać, że uchwała ta wiąże jakiegokolwiek inne organy jednostek samorządu terytorialnego poza województwem, którego uchwała dotyczy²²⁾. Biorąc pod uwagę treść uchwały i zakres regulacji, należy przyjąć, iż PWZW są aktem polityki komunalnej²³⁾ w zakresie współpracy zagranicznej województwa określającym zgodnie z treścią art. 75 główne jej cele, priorytety geograficzne i zamierzenia, co do przyszłego przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Żaden z tych elementów nie nosi cech normatywnych, są to jedynie antycypowane stany rzeczy, deklarowane kierunki działania, a skala generalizacji priorytetów geograficznych (w praktyce są to najczęściej wręcz całe kraje na różnych kontynentach) nie ogranicza istotnie swobody późniejszej ich realizacji. Realizacja tych celów następuje w konkretnych już uchwałach o przystąpieniu do danego zrzeszenia lub zawarcia bilateralnej umowy o współpracy, czy też innych tzw. inicjatywach zagranicznych województwa, tyle tylko, że dojście do skutku każdej z uchwał czy też inicjatyw, zależy nie tylko od chęci do nawiązania współpracy przez podmioty zagraniczne, ale też od zgody właściwego ministra (nie jest to co prawda cecha istotna dla podejmowania uchwały kwalifikowanej jako akt prawa miejscowego, skoro projekt statutu wymaga uzgodnienia z Prezesem RM).

Elementy treści

Przede wszystkim współpracy zagranicznej województwa został poświęcony cały rozdział 6, który m.in. w art. 75 określił materię wspomnianych „Priorytetów” jako główne cele współpracy, priorytety geograficzne oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, ponadto należy zwrócić uwagę na przywoływany już art. 4 ust. 4 ustawy z 2000 r., co powoduje, iż materia ta winna być na tyle szczegółowa, aby umożliwiła zasadność podjęcia uchwały o przystąpieniu województwa do międzynarodowego zrzeszenia społeczności regionalnych. W praktyce samorządowej spotykamy w uchwalonych „Priorytetach” różne elementy ich treści, o różnym stopniu ich szczegółowości.

Dosyć często spotykanym elementem wstępnym jest swoista preambuła, w której autorzy projektu przyjętej następnie uchwały odnoszą się do dotychczasowych doświadczeń lub do stanu polityki międzynarodowej państwa. W przypadku PWZ Województwa Zachodniopomorskiego część ta nosi tytuł „Preambuła” i zawiera następujące treści:

- „• biorąc pod uwagę deklarowane przez parlament i rząd zadania i kierunki polskiej polityki zarancicznej, w tym odnoszące się do roli wspólnot lokalnych i regionalnych;
- pragnąc wykorzystać w pełni fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz wynikające stąd możliwości rozwoju;
- kierując się postanowieniami Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencji Madryckiej);
- mając na uwadze kompetencje wynikające z ustawy o samorządzie województwa oraz jego zadań jako podmiotu polityki regionalnej;
- mając na względzie realizację „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2020 r.”
- uwzględniając dotychczasowe kontakty zagraniczne administracji samorządowej i rządowej województwa;
- nawiązując do doświadczeń, które pokazały, że współpraca między władzami lokalnym i regionalnymi w Europie ułatwia skuteczną realizację ich celów, a w szczególności przyczynia się do poprawy stanu i rozwoju obszarów współpracujących regionów;
- działając w ramach Komitetu Regionów, Komitetu ds. Współpracy Przygranicznej Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Współpracy Subregionalnej Państw Regionu Morza Bałtyckiego, Forum Rozwoju Bałtyku, Les Esturiales (międzynarodowe stowarzyszenie regionów leżących wzdłuż ujść dużych rzek), Forum Regionów Państw Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkoeuropejskiej, Międzynarodowego Porozumienia na rzecz utworzenia Środkoeuropejskiego Korytarza Transportowego i innych organizacji międzynarodowych – deklaruje”²⁴⁾.

Podobną preambułę, choć już bez jej wyodrębnienia i tytułowania, znajdujemy w PWZ Województwa Pomorskiego, gdzie także powołano się na założenia polityki rozwoju określone w Strategii 2020²⁵⁾, podobnie w PZW Województwa Kujawsko-Pomorskiego, gdzie czytamy „Współpraca zagraniczna Województwa Kujawsko-Pomorskiego jest częścią polityki zagranicznej Państwa Polskiego, zgodną z jej kierunkiem i założeniami. Wszystkie działania wynikają z przyjętych w 2000 roku „Priorytetów Współpracy Zagranicznej Województwa Kujawsko-Pomorskiego”, które odwołują się m. in. do określonych przez parlament i rząd polski zadań i kierunków polskiej polityki zagranicznej, europejskich standardów samorządu terytorialnego wyrażonych w ratyfikowanych przez Polskę dokumentach Rady Europy, Europejskiej Kar-

²¹⁾ Tak R. Klyszcz, Ustawa o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz, Wrocław 1999, s.204.

²²⁾ Tak A. Szewc, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, ABC 2008 – komentarz do art.75 ustawy teza 4.

²³⁾ O pojęciu polityki komunalnej zob. J. Korczak, W sprawie rewizji pojęcia polityki komunalnej [w:] J. Łukasiewicz, Polityka administracyjna, Rzeszów 2008.

²⁴⁾ www.bip.um-zachodniopomorskie.pl.

²⁵⁾ www.bip.woj-pomorskie.pl.

cie Samorządu Terytorialnego i Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami Terytorialnymi (konwencja Madrycka), a także do treści porozumień międzynarodowych podpisanych przez stronę polską dotyczących obszarów zainteresowań Województwa Kujawsko-Pomorskiego²⁶⁾. We wstępie do PZW Województwa Podlaskiego wskazano, iż „Współpraca zagraniczna Samorządu Województwa Podlaskiego jest jednym z instrumentów sprzyjających harmonijnemu rozwojowi gospodarczemu, kulturalnemu i społeczno-politycznemu regionu oraz, ze względu na położenie geograficzne i potencjał społeczno-gospodarczy, umacnianiu jego pozycji w Polsce, wśród regionów Unii Europejskiej i na świecie²⁷⁾. Z kolei Województwo Dolnośląskie w najnowszej uchwale w sprawie PWZW przyjęło, iż współpraca zagraniczna Województwa „Jest częścią szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, zwłaszcza w takich obszarach, jak zapobieganie kataklizmom czy przeciwdziałanie ich skutkom. Zasadniczym celem współpracy zagranicznej jest zapewnienie Województwu Dolnośląskiemu właściwego – ze względu na jego potencjał kulturalno-społeczny i gospodarczy – miejsca wśród regionów Europy, sprostanie wyzwaniom wynikającym z członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz wykorzystanie związanym z tym szans dla rozwoju regionu²⁸⁾”.

W niektórych PWZW znajdują się odniesienia do wejścia do Unii Europejskiej, jako swoistej cezurę czasowej, jak chociażby w przypadku Województwa Opolskiego, gdzie uzasadniano następująco ich uchwalenie „uchwała się w związku z wygaśnięciem mocy prawnej poprzedniego dokumentu, jakim są „Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Opolskiego na lata 2003-2006”. Ich cezura czasowa związana była z przystępowaniem Polski do Unii Europejskiej, co niosło ze sobą zmiany, wpływające na działania prowadzone we współpracy z partnerami zagranicznymi. Analiza tych działań wskazuje, że dotychczasowe partnerstwa międzyregionalne Województwa Opolskiego mają silną podstawę i że zmiany w Europie służą ich umacnianiu. Jednocześnie pojawiają się tendencje nawiązywania nowych kontaktów, szczególnie z krajami, które w najbliższej przyszłości zamierzają przystąpić do Unii Europejskiej. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza zarazem dla Województwa nową jakościowo sytuację i szersze możliwości rozwijania współpracy z partnerami zagranicznymi²⁹⁾”.

²⁶⁾ www.bip.kujawsko-pomorskie.pl.

²⁷⁾ Uchwała Nr XXXVII/480/06 Sejmiku Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006r. w sprawie Priorytetów Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego. Zob. też uchwałę Nr IX/142/99 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 sierpnia 1999r. w sprawie przyjęcia „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Świętokrzyskiego”.

²⁸⁾ Uchwała Nr XLII/660/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 czerwca 2006r. w sprawie przyjęcia Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Dolnośląskiego” (<http://bip.umwd.dolnyślask.pl>).

Oryginalne uzasadnienie znajdujemy w PWZ Województwa Lubuskiego, gdzie powołano się na dziedzictwo współpracy nawiązanej jeszcze przez województwa zielonogórskie i gorzowskie „Dążeniem Zarządu Województwa było nie dopuścić do utraty dotychczasowych partnerów i pozyskać nowych³⁰⁾. Na podobne dziedzictwo powołuje się uzasadnienie do uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego, gdzie wskazano, iż kontynuuje ono kontakty międzynarodowe nawiązane jeszcze przez województwo katowickie, bielsko-bialskie i częstochowskie³¹⁾. Na marginesie tych dwóch przypadków należy zauważyć, że z punktu widzenia istoty reformy z 1998 r. podobne nawiązania do tradycji byłych województw jest nieuzasadnione. Po pierwsze, województwa sprzed 1998 r. nie były jednostkami samorządu terytorialnego, a jedynie jednostkami podziału terytorialnego wyznaczającymi właściwość miejscową organów administracji rządowej. Funkcjonujące w latach 1990-1998 wojewódzkie sejmiki samorządowe nie były żadnym odpowiednikiem obecnych organów województwa. Po drugie, ówczesne kontakty międzynarodowe mogły zawierać wyłącznie gminy, na poziomie lokalnym, zaś na poziomie regionalnym jedynymi organami byli wojewodowie, czyli organy administracji rządowej, zaś wspomniane wojewódzkie sejmiki samorządowe nie posiadały żadnej zdolności prawnej do zawierania umów międzynarodowych. Po trzecie, reforma z 1998 r. opierała na zasadzie dyskontynuacji działania poprzednich 49 województw i ich organów, poza zasadą ciągłości działania w zakresie postępowania administracyjnego związana z ochroną praw podmiotowych strony takiego postępowania, zatem działania organów sprzed 1998 r. nie mogą stanowić podstaw prawnych i faktycznych dla działania organów powołanych do bytu prawnego z dniem 1 stycznia 1999 r., zaś przypadki innej ciągłości były w prawie przewidziane³²⁾. Po czwarte, jak ustalono wcześniej PWZW jest aktem polityki komunalnej, aktem regionalnej polityki zagranicznej, a więc aktem kreującym stany antycypowane, a nie przeszłe.

Obligatoryjną częścią PWZW jest określenie głównych celów współpracy zagranicznej. Sposób percepcji tej części Priorytetów przez poszczególne województwa bywa różny, choć pewne elementy

²⁹⁾ www.bip.umwo.opole.pl. Zob. też uzasadnienie do uchwały Nr L/827/06 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 lipca 2006r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/176/99 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 8 listopada 1999r. (z późn.zm.) w sprawie ustalenia „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Wielkopolskiego” (www.bip.umwo.pl).

³⁰⁾ www.lubuskie.pl/bip.

³¹⁾ Uchwała Nr I/13/1/1999 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 25 października 1999r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały Sejmiku w sprawie ustalenia priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Śląskiego i przekazania go ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody śląskiego (www.bip.silesia-region.pl).

³²⁾ Na ten temat szerzej zob. J. Korczak, Wdrażanie reformy administracji publicznej – próba oceny [w:] S. Dolata (red.), Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. T. I., Prawo samorządowe i administracyjne, Opole 2000, s.106; item, Nowe regulacje prawa samorządowego, „Zeszyty Samorządowe” 1998, nr 2-4, s.6 i n.

się powtarzają. Województwo Podkarpackie określa je jako rozwój bezpośrednich kontaktów z regionami innych państw ze szczególnym uwzględnieniem regionów sąsiadujących; nawiązanie i rozwój kontaktów z instytucjami Wspólnot Europejskich poprzez Biuro Regionalne w Brukseli; podejmowanie działań z regionami UE i regionami innych państw w zakresie wspólnego wykorzystania funduszy unijnych; wzrost gospodarczy, podnoszenie konkurencyjności Województwa oraz poziomu życia jego mieszkańców, a także rozwojowi kontaktów międzyludzkich³³). Natomiast Województwo Małopolskie kładzie nacisk na kształtowanie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego regionu i wzrostu jego konkurencyjności gospodarczej na rynkach krajowym i zagranicznym; w sferze życia społecznego na dążenie do zbliżenia między wspólnotami regionalnymi i lokalnymi, przygotowanie młodego pokolenia do sprostania wyzwaniom wynikającym z rozwoju cywilizacyjnego województwa; w sferze wspomagania rozwoju gospodarczego na wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionie i pozyskiwanie funduszy unijnych; efektem współpracy ma być godna pozycja Małopolski wśród regionów Europy; wreszcie na inicjowanie i koordynowanie współpracy zagranicznej z terenu Województwa³⁴). Przywoływane już Województwo Lubuskie określa trzy główne cele: współpraca gospodarcza mająca pozwolić na przyspieszenie wzrostu gospodarczego, uczestnictwo w wielostronnych programach UE adresowanych do regionów, budowanie więzi społecznych z obszarami Europy i całego świata, w tym rozwijanie wszechstronnej współpracy w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego³⁵). Województwo Świętokrzyskie przyjęło jako główne cele współpracy „wspomaganie rozwoju województwa, a tym samym podnoszenie jego rangi jako trwałego elementu na mapie kraju i liczącego się regionu za granicą”³⁶).

Bardzo konkretnie określono cele w Województwie Zachodniopomorskim: modernizacja infrastruktury drogowej, morskiej, rzecznej, lotniczej oraz telekomunikacyjnej; rozbudowa infrastruktury technicznej związanej z ochroną środowiska naturalnego; rozwój obszarów wiejskich, restrukturyzacja produkcji rolniczej, eliminacja negatywnych skutków transformacji poprzez tworzenie warunków dla powstawania pozarolniczych źródeł utrzymania ludności wiejskiej; wspieranie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości; promocja turystyki i rekreacji; kulturowy rozwój regionu; rozwój edukacji i szkolnictwa wyższego, nauki i instytucji naukowych, promocja kultury fizycznej i sportu; wspiera-

nie prozdrowotnych rozwiązań oraz unowocześnienia systemu pomocy społecznej, wykorzystanie walorów uzdrowiskowych regionu; wspieranie organizacji pozarządowych; zwiększenie znaczenia województwa zachodniopomorskiego jako głównego w kraju ośrodka przetwórstwa i rybołówstwa bałtyckiego i śródlądowego; rozwój przemysłu stoczniowego i działalności gospodarczej portów; nawiązanie kontaktów gospodarczych i kulturalnych z Polonią³⁷). Również Województwo Warmińsko-Mazurskie wskazuje bardzo konkretne cele: wspieraniu wzrostu konkurencyjności gospodarki regionalnej; przyspieszeniu rozbudowy i modernizacji infrastruktury komunikacyjnej, inwestycjom w dziedzinie komunikacji drogowej, morskiej, lotniczej, telekomunikacji, które przyczynią się do integracji wewnętrznej i zewnętrznej (w wymiarze krajowym i międzynarodowym); zmniejszaniu poziomu bezrobocia poprzez aktywizację zawodową ludności i dostosowanie szkolnictwa zawodowego do rzeczywistych potrzeb rynku pracy; rozwojowi obszarów wiejskich obejmującym między innymi restrukturyzację produkcji rolnej zgodnie z warunkami potrzebami rynku oraz tworzenie warunków dla powstawania pozarolniczych źródeł utrzymania ludności wiejskiej; wspieraniu przedsięwzięć sprzyjających rozwijaniu wszelkich form turystyki krajowej i międzynarodowej; modernizacji i rozbudowie infrastruktury technicznej związanej z ochroną środowiska naturalnego w szczególności: gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, ciepłownictwa i alternatywnych źródeł energii; wspieraniu przedsięwzięć na rzecz rozwoju kulturowego regionu, w tym szczególnie sprzyjaniu bogactwu i różnorodności form kultury oraz kształtowaniu warunków dla partnerstwa w zakresie rozwoju edukacji i szkolnictwa wyższego, a także przedsięwzięć twórczych i naukowych; wspieraniu i promocji działań na rzecz zdrowia publicznego oraz wzmocnieniu edukacji kadry medycznej i zarządzającej w ochronie zdrowia; unowocześniania systemu pomocy społecznej oraz promowaniu kultury fizycznej i sportu; wspieraniu tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, w tym pomoc organizacjom pozarządowym; zwiększaniu znaczenia i roli Województwa w obszarze Morza Bałtyckiego i regionalnych struktur międzynarodowych; kontynuowaniu współpracy ze Związkami Polaków oraz Polakami zamieszkującymi obszary Europy Wschodniej i Północno – Wschodniej (Obwód Kaliningradzki FR, Litwa, Łotwa, Białoruś, Ukraina)³⁸).

Sposób określenia priorytetów geograficznych jest również odmiennie traktowany w poszczególnych przypadkach. Najczęściej są to konkretne regiony w poszczególnych krajach europejskich, ale też

³³ www.wrota.podkarpackie.pl.

³⁴ Uchwała Nr XXIII/314/04 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 sierpnia 2004r. w sprawie przyjęcia priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Małopolskiego (www.wrotamalopolski.pl/root_BIP).

³⁵ www.lubuskie.pl/bip.

³⁶ Uchwała Nr IX/142/99 z dnia 30 sierpnia 1999r. Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w sprawie przyjęcia „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Świętokrzyskiego” (www.bip.sejmik.kielce.pl).

³⁷ www.bip.um-zachodniopomorskie.pl.

³⁸ Uchwała Nr XLIII/588/06 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 kwietnia 2006r. w sprawie Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego (http://bip.warmia.mazury.pl).

i spoza Europy³⁹⁾. Zaobserwować można pewne specjalizacje w tych kierunkach, a także sposób ich kategoryzacji. Przykładowo Województwo Zachodniopomorskie wyodrębnia obszary: A – Morza Bałtyckiego, oceniany jako najbardziej dynamicznie rozwijający się i obejmujący w Niemczech Meklemburgię Pomorze-Przednie, w Szwecji region Skania i Blekinge, w Danii wyspę Bornholm, w Rosji obwód kaliningradzki, w Finlandii region Oulu, na Litwie region Kłajpedy, w Estonii region Parnu, całość Łotwy i bliżej nieokreślone regiony w Norwegii; B – dorzecza Odry (kraje związkowe Brandenburgię i Meklemburgię Pomorze-Przednie, Berlin, Czechy i Republikę Słowacji); C- region Europy Zachodniej (poza wymienionymi regionami Niemiec, Szwecji i Danii, także departamenty Loary Atlantyckiej i Girondy we Francji, prowincję Overijssel w Holandii, hrabstwo Norfolk w Wlk. Brytanii i Koekelberg (dzielnicę Brukseli) w Belgii); D – Europy Wschodniej i Północno-Wschodniej (poza wymienionymi już regionami Rosji, Litwy, Estonii i Łotwy, także obwód Mikołajewski i Lwów w Ukrainie); E – Azji (ograniczający się do Prowincji Guangdong w Chinach). Podobnie uporządkowane kierunki prezentuje PWZ Województwa Pomorskiego z podziałem na obszary: A – Morza Bałtyckiego (obejmujący w Niemczech Meklemburgię Pomorze-Przednie i Szlezwik-Holsztyn, w Szwecji Blekinge, Kalmar, Kronoberg i Skanię, w Rosji obwody Kaliningradzki i Leningradzki, i Seeland w Danii, Finlandię Południowo-Zachodnią, rejon Wileński na Litwie i Akerhus w Norwegii); B – regiony Europy Zachodniej (obejmujący w Wlk. Brytanii Lancashire, Newcastl i Szkocję, we Francji: Limusin i Górny Normandię, Północną Holandię, w Niemczech: Bremę, Hamburg i Środkowa Frankonię oraz Ligurię we Włoszech); C – Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (obejmujące obok państw Grupy Wyszehradzkiej obwód odeski w Ukrainie i Wschodnią Prefekturę Moskwy w Rosji); D – pozaeuropejskie w Stanach Zjednoczonych, Korei Południowej, Chin i Indii. Skromniej rozbudowane, ale wyspecjalizowane są kierunki Województwa Łódzkiego, gdzie wydzielono trzy regiony: Europy Zachodniej (w Niemczech Badenia-Wirtembergia, w Szwecji województwo Örebro, w Hiszpanii region Murcja, w Austrii – Styria, we Włoszech – Piemont, we Francji – Alzacja i w Wlk. Brytanii – West Midlands), Europy Południowej i Wschodniej (na Węgrzech – Csongrad, w Serbii – Wojwodina, na Białorusi – Obwód Saratowski, na Ukrainie obwody Odeski i Winnicki, w Czechach – Morawy), Azji (Pro-

³⁹⁾ Do najbardziej oryginalnych należy Egipt (region Fayoum), Izrael (region Jaffa) i Mongolia (Ajmak Zawchwaski) w przypadku Województwa Śląskiego, Korea w przypadku Województwa Pomorskiego, Śląskiego i Wielkopolskiego, Chiny (prowincje Guangdong, Heilongjiang, Hubei, Jiangsu i Zhejiang) w przypadku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Łódzkiego, Opolskiego, Małopolskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Zachodniopomorskiego, Indie w przypadku Województwa Małopolskiego i Pomorskiego, Kazachstan w przypadku Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Wielkopolskiego, Mołdawia – Województwo Lubelskie i Małopolskie Ameryka Północna – USA i Kanady (Województwo Lubelskie, Podkrapackie i Pomorskie).

wincja Zhejiang w Chinach). Na ich tle bardzo imponująca liczba 26 krajów, z którymi nawiązuje współpracę Województwo Lubelskie, przedstawiona jest w PWZW bez żadnego określenia kierunków, a jedynie jako alfabetyczna lista, podobnie przypadkowy charakter ma wyliczenie w przypadku Województwa Śląskiego.

Analiza kierunków współpracy określonych w PWZW wskazuje, że rzadziej sejmiki wojewódzkie ustalają kierunki współpracy w ściślejszym tego słowa znaczeniu, tzn. określając kierunki geograficzne np. przez wskazywanie regionów geograficznych kontynentu, a częściej ustalają je w potocznym kontekście znaczeniowym wymieniając poszczególne państwa, a nawet ich jednostki terytorialne będące odpowiednikami województw. Ponadto częściej priorytety przyjmują za punkt odniesienia stan dotychczasowy i deklarują jego utrzymanie, niż wyznaczają nowe kierunki geograficzne rozwoju współpracy, co może swoistym *signum temporis* i nie oznacza, iż w przyszłości, także przy odpowiedniej polityce zagranicznej państwa, te nowe kierunki się nie pojawiają.

Kwestia zamierzeń, co do przystępowania do międzynarodowej zrzeczeń regionalnych jest poniekąd determinowana stanem faktycznym. Województwa mogą określać zamierzenie swoje biorąc pod uwagę realnie istniejące międzynarodowe zrzeczenia. Niekiedy jednak województwa przyjmują na siebie rolę inicjatora lub przynajmniej współuczestnika procesu tworzenia nowych zrzeczeń. Przykładowo Województwo Dolnośląskie oprócz deklaracji kontynuowania współpracy w ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Komitetu Regionów Europy rozpatruje przystąpienie do Europejskiego Stowarzyszenia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowy Wsi ARGE⁴⁰⁾. Województwo Warmińsko-Mazurskie podejmuje starania o przystąpienie do Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG) oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Cittaslow.

Procedura uchwalania

W art. 77 wskazano na procedurę ich uchwalania przewidując obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. W doktrynie zwraca się uwagę na to, iż, po pierwsze, decyzja ministra nie ma charakteru uznaniowego, bowiem minister nie jest władny określać zasady współdziałania województwa z organami innych państw, a jedynie kontrolować ich zgodność z polityką zagraniczną państwa, po drugie, minister zobowiązany jest wydać zgodę, jeśli planowane priorytety mieszczą się w granicach zadań i kompetencji województwa i są zgodne z prawem wewnętrznym państwa, a także jego polityką zagraniczną⁴¹⁾.

⁴⁰⁾ Zob. §15-17 uchwały Nr XLII/660/09 Sejmiku.

⁴¹⁾ Por. S. Czarnow, Współpraca ..., s.54-66.

Na ciekawy element procedury uchwalania PWZW natrafiamy w przypadku przywoływanego Województwa Opolskiego, gdzie przyjęto, iż „Priorytety” będą obowiązywać przez czas nieokreślony „Dlatego też ustala się, iż aktualizacja dokumentu odbywać się będzie w zależności od potrzeb, nie częściej jednak niż raz w ciągu kadencji samorządu regionalnego. Stopień realizacji priorytetów będzie monitorowany, a raz w roku składane będzie sprawozdanie ze współpracy Województwa Opolskiego z Zagranicą⁴²⁾. Świadczy to, o tym, iż w procedurze uchwalania pojawiać się będzie w przyszłości owo sprawozdanie jako element inicjujący podejmowanie kolejnych uchwał nowelizujących PWZW.

Skutki prawne

Skutki te są skierowane na organy województwa i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, bowiem jak już wspomniano art. 2 ust. 2 przywoływanej już ustawy z 2000 r. stanowi, iż województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z PWZW uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa – innymi słowy, o ile gminy i powiaty mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w granicach swoich zadań i kompetencji uzyskując jedynie zgodę właściwego ministra (art. 4 ust. 2), o tyle województwa mogą przystępować do takich zrzeszeń tylko pod warunkiem wcześniejszego uchwalenia PWZW, a w dodatku tylko pod warunkiem zgodności z owymi priorytetami, co gwarantuje obowiązek przedłożenia wraz z uchwałą sejmiku w sprawie przystąpienia do zrzeszenia nie tylko standardowo wymaganych dokumentów, ale też PWZW (art. 4 ust. 4). W sytuacji zatem, gdy województwo zamierza nawiązać współpracę z regionem nieujęty w priorytetach geograficznych ani w zamierzeniach co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, konieczne jest najpierw dokonanie zmian PWZW, a dopiero po ich zatwierdzeniu przez ministra podjęcie uchwały o takiej inicjatywie zagranicznej.

Regionalny charakter oddziaływania

Należy pamiętać, iż w założeniach reformy z 1998 r. jednym z fundamentów była gwarantowana niezależność ustrojowa gmin i powiatów od województwa, na terenie którego się znajdują, co znalazło ostatecznie swój wyraz w art. 4 ustawy gwarantującym nienaruszalność samodzielności gmin i powiatów oraz wykluczenie możliwości sprawowania przez

organy województwa samorządowego funkcji kontrolnych, nadzorczych czy też organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak w praktyce samorządowej spotykamy liczne przykłady uwzględniania PWZW w podejmowanych formach współpracy międzynarodowej gmin i powiatów z obszaru danego województwa, co więcej mamy przykład z cytowanego już Województwa Małopolskiego, gdzie wśród celów współpracy wskazano inicjowanie i koordynowanie współpracy zagranicznej z terenu Województwa⁴³⁾, zatem wyraźnie deklarowane wywieranie wpływu na współpracę gmin i powiatów z jego terenu. Podobnie Sejmik Województwa Lubelskiego przyjął jako 19 cel współpracy „Udzielanie niezbędnego wsparcia i pomocy oraz koordynacja inicjatyw lokalnych o zasięgu międzynarodowym⁴⁴⁾. Wśród celów PWZ Województwa Opolskiego wskazano prowadzenie działań na rzecz stworzenia wewnątrzregionalnej sieci współpracy samorządów lokalnych, instytucji oraz organizacji pozarządowych, mającej na celu wymianę informacji na temat partnerstw międzynarodowych⁴⁵⁾. Również Województwo Świętokrzyskie obejmuje celami Priorytetów współpracę zagraniczną „na szczeblach samorządu terytorialnego powiatów i gmin⁴⁶⁾.

W praktyce samorządowej spotykamy natomiast sytuacje, gdy to same samorządy lokalne w swoich dokumentach i podejmowanych działaniach na rzecz nawiązywania współpracy międzynarodowej powołują się na PWZ swojego województwa. Przykładowo w strategii rozwoju Powiatu Jarosławskiego czytamy, iż priorytety kontaktów zagranicznych muszą być zgodne z założeniami województwa⁴⁷⁾, ponadto w uchwale w sprawie zmiany Regulaminu Starostwa Powiatowego w Jarosławiu przyjęto, że w zakresie zadań Wydziału Promocji i Gospodarki Powiatu znajduje się współpraca z zagranicą i w ramach jej Wydział będzie realizował wspólnie z organami Samorządu Województwa Podkarpackiego współpracę z zagranicą zgodnie z uchwalonymi „Priorytetami Współpracy Zagranicznej Województwa⁴⁸⁾. Podobnie w swojej strategii rozwoju przyjął Powiat Kłodzki powołując się na PWZ Województwa Dolnośląskiego⁴⁹⁾. Jednym z ciekawszych przykładów może być uchwała Rady Miasta Gdańsk z dnia 15 lipca 2008 r., w której przyjęła „Priorytety współpracy zagranicznej” stanowiące, iż „Kierunki współpracy międzynarodowej miasta Gdańska zostają obrane w zgodzie ze strategią rozwoju

⁴³⁾ Uchwała Nr XXIII/314/04 Sejmiku z dnia 30 sierpnia 2004r.

⁴⁴⁾ Uchwała Nr XII/133/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 sierpnia 1999r. w sprawie „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Lubelskiego” (www.bip.lubelskie.pl).

⁴⁵⁾ www.bip.umwo.opole.pl.

⁴⁶⁾ Uchwała Nr IX/142/99 z dnia 30 sierpnia 1999 r.

⁴⁷⁾ <http://www.starostwo.jaroslaw.pl/index.php?link=strategia&show=priorytety>.

⁴⁸⁾ Zob. §42 pkt 3 ppkt 1 uchwały Nr VIII/56/2003 Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jarosławiu.

⁴⁹⁾ <http://www.bip.powiat.klodzko.pl>.

⁴²⁾ www.bip.umwo.opole.pl.

miasta oraz w koegzystencji i koordynacji z działaniami podejmowanymi przez władze województwa w tym zakresie⁵⁰⁾.

Próba ewaluacji praktyki

Zagadnienie współpracy zagranicznej w ogóle, a priorytetów w szczególności jest przedmiotem badań i wielu opracowań powstałych w ich wyniku, tak o charakterze monograficznym (poświęcono poszczególne województwom), jak i analitycznym (obejmujące cały kraj lub jego części). Niektóre z nich mają charakter badań stałych, monitorujących stan i rozwój współpracy, niektóre raczej incydentalnych i przyczynkarskich.

Jednym z ciekawszych przykładów prezentacji wyników takich badań może być międzynarodowa konferencja, która została zorganizowana w Łodzi w dniach 26-27 listopada 2007 r. a zatytułowana „Regiony Europy – uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju”. W ramach obrad zaprezentowano właśnie referaty o charakterze analitycznym odnoszącym się do obszaru całego kraju⁵¹⁾ oraz referaty monograficzne poświęcone studium przypadku konkretnego województwa lub grupy województw wyróżnionej położeniem geograficznym⁵²⁾.

Inną formą współpracy stało się uczestnictwo w różnego rodzaju zreszeniach i stowarzyszeniach międzynarodowych.

Między 1957 a 1992 r. jedynym organem powołanym do reprezentowania i obrony samorządów lokalnych i regionalnych na poziomie europejskim była Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Od początku istnienia KWLR podjęta wysiłki prowadzące do organizowania się samorządów

w różnego rodzaju stowarzyszenia narodowe i międzynarodowe. Stąd specjalne jej stosunki z Radą Gmin i Regionów Europy, Stowarzyszeniem Europejskich Regionów Granicznych oraz Zgromadzeniem Regionów Europejskich. Jej niemal 50-letnia działalność to z jednej strony dążenie do stworzenia skutecznego systemu ochrony podstawowych praw samorządów poprzez system aplikowania zasad Konwencji Europejskich; z drugiej zaś, aktywny udział w dyskursie na temat docelowego modelu funkcjonowania zjednoczonej Europy, w którym regionom przydaje się coraz większe kompetencje polityczne.

W wyniku niepokoju sześćdziesięciu regionów, wywołanym brakiem równowagi i destabilizacji powstała w 1973 r. Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich. Przedmiotem zainteresowania jest rozwój transportu, połowy śródlądowe i morskie oraz projekty integracji śródziemnomorskiej. Natomiast francuski region Nord Pas-de-Calais, belgijska Prowincja Hainaut, brytyjski West Yorkshire i niemiecki land Nadrenia-Westfalia utworzyły 7 czerwca 1984 r. Europejski Region Technologii Przemysłowej (RETI). Stowarzyszenie to zaangażowało ogromny obszar, którego bazą jest przemysł. Założeniem inicjatorów RETI jest popieranie regionów przemysłowych jako grupy homogenicznej oraz rozwijanie współpracy ponadregionalnej między swoimi członkami i innymi regionami. Swoją organizację powołały w 1986 roku 72 metropolie – Europejskie Stowarzyszenie Wielkich Miast, które mają minimum 250 tys. mieszkańców, demokratycznie wybrane władze lokalne są centrum regionalnym i są zorganizowane międzynarodowo.

⁵⁰⁾ <http://bip.gdansk.pl>.

⁵¹⁾ Dr Hanna Dumala, Uniwersytet im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Priorytety geograficzne współpracy polskich regionów.

⁵²⁾ Dr Wojciech Modzelewski, Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie, Priorytety współpracy zagranicznej polskich województw nadmorskich – analiza porównawcza.

Ochrona pracowników w świetle prawa regionalnego i europejskiego

Francesco Paolo Sisto
Posel do Parlamentu Wloskiego

Il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea, elencava fra gli obiettivi dell'integrazione il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e prevedeva una serie di disposizioni relative alla politica sociale all'interno degli Stati membri. Compito principale della Comunità era quello di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche". Per raggiungere tale obiettivo è stato essenziale nel tempo garantire la libera circolazione dei lavoratori, l'unica in grado di assicurare una migliore allocazione delle risorse e favorendo l'integrazione tra i diversi popoli, è garanzia di progresso economico e sociale.

Difatti, il diritto alla libera circolazione, conferisce a tutti i cittadini europei la possibilità di spostarsi per lavorare o cercare lavoro in un altro Stato membro, al fine di aprire i mercati di lavoro d'Europa a tutti i lavoratori della Comunità, contribuendo così all'obiettivo generale di pace e prosperità dell'Unione e completando lo sviluppo del mercato unico.

Questa forte e progressiva spinta centripeta non poteva che produrre notevoli ripercussioni anche nel campo della normativa degli Stati membri in materia nella vasta materia del diritto del lavoro e del lavoratore, che vanno dalle politiche per l'occupazione, alla tutela nei posti di lavoro, nel senso di omogeneizzare le relative regole e ridurre le differenze nei livelli di tutela tra i vari Stati. Il flusso continuo di lavoratori migranti all'interno del vasto e sempre crescente territorio europeo si è, inoltre, confrontato continuamente con l'altro principio cardine del mercato unico, la libera concorrenza.

Onde evitare palesi discriminazioni all'interno dell'area europea è fondamentale evitare che le politiche nazionalistiche creino delle ingiustificate posizioni di privilegio per quelle imprese Statali meno sensibili alle istanze sociali che, in questo modo, avrebbero sostenuto in minor misura il costo aziendale della sicurezza.

Dalla sottoscrizione del Trattato di Maastricht nel 1992 – anno europeo della sicurezza sul luogo di lavoro – la prospettiva europea su tale materia ha accentuato inoltre la sua caratteristica "sociale" di elemento

aggregante e fondante dell'assetto istituzionale, che mira a realizzare la coesione dei popoli dell'"Unione". Da una mera affermazione formale dell'avere parità, si passa alla visione ontologica dell'essere pari, caratteristica che attiene all'indistinguibile dignità di ciascun lavoratore e al riconoscimento dei suoi diritti inalienabili alla vita e alla salute ovunque si trovi a prestare la sua opera.

Dagli anni novanta si è andato poi sviluppando nella normativa europea il concetto che la tutela della salute del lavoratore non doveva essere limitata all'assenza di malattia, ma ha allargato tale nozione fino ad identificarsi idealmente con uno stato di completo benessere psico-fisico e socio-relazionale.

La libera circolazione dei lavoratori da un Paese e l'altro dell'Unione e l'ampliamento delle tutele previste sull'ambito di lavoro, ha creato non poche problematiche di armonizzazione della normativa interna degli Stati con i principi e la formazione europea. Uno di questi problemi riguarda ad esempio il riconoscimento della professionalità all'interno di tutto il territorio europeo che tuttora non ha trovato una definitiva soluzione. Se infatti la mobilità è assicurata parimenti deve essere garantito al lavoratore europeo il diritto di godere dello stesso trattamento dei lavoratori nazionali nell'accesso al lavoro e nello svolgimento di un'attività.

L'Italia, ad esempio, nonostante i ripetuti solleciti da parte della Commissione e del parlamento è rimasta ancorata al vecchio ordinamento ordinistico del riconoscimento delle professioni, basato sugli albi professionali, quando invece l'Unione ha esortato ad abbandonare questa politica e rendere più facile il reciproco riconoscimento delle competenze professionali. In questo senso l'ordinamento italiano si trova anche a non aver ancora risolto il problema di competenza in materia di professioni che la Costituzione, dopo la riforma del 2001, ha assegnato alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Il nuovo assetto costituzionale, adeguandosi agli orientamenti europei ha dilatato la potestà legislativa delle regioni, assegnandogli la competenza regionale, la formazione professionale e la tutela e sicurezza del lavoro, con competenza concorrente.

Questa opera di decentramento ha aperto a livello territoriale compiti e funzioni agli enti locali che, se attuati correttamente, possono incidere positivamente in ambiti territoriali particolarmente svantaggiati, applicando politiche mirate per il superamento degli ostacoli economici e sociali. A questo riguardo possiamo annoverare le politiche di collocamento, o gli incentivi a determinate categorie di lavoratori, ad esempio l'occupazione femminile e giovanile, il collocamento di persone disabili, etc.

In questo periodo ancora di transizione, è difficile individuare in maniera netta le competenze tra comunitaria, nazionale e territoriale, poiché la materia del diritto del lavoro appare profondamente eterogenea. Così ad esempio in termini di contrattazione collettiva è lo Stato nazionale che interviene a salvaguardare l'uguaglianza di tutti i cittadini, o in materia di protezione della salute e sicurezza, di parità tra uomo e donna. Il dato che solo nell'ultimo anno nel territorio comunitario si sono registrate 8.900 morti bianche, evidenzia quanto ancora gli Stati nazionali devono intervenire per standardizzare i parametri di sicurezza, specialmente in lavori particolarmente pericolosi, alle decisioni comunitarie. Anche il diritto di pari opportunità tra uomo e donna nell'accesso al lavoro è fortemente disomogeneo e anche se il Trattato di Lisbona impone agli Stati membri di diminuire il divario tra i sessi raggiungendo la soglia del 60% di occupazione femminile, l'Italia è ben lontana dal raggiungimento di questi parametri.

A dare una mano per superare questo intreccio di competenze è spesso intervenuta nell'ultimo decennio la Corte di Lussemburgo che si è pronunciata sui diritti fondamentali, come la tutela dei lavoratori nelle crisi e trasformazioni aziendali, in materia di lavori atipici. Ad esempio, la Corte, al fine di salvaguardare l'uguaglianza formale tra i cittadini, ha escluso che la regolamentazione dei rapporti interprivati rientrasse nella competenza regionale.

Ma c'è di più. La politica dell'Unione degli ultimi anni è stata caratterizzata dall'affievolimento della re-

lazione diretta tra regioni e unione europea, aggirando a volte l'ostacolo frapposto dalla normativa nazionale e ponendosi come diretti interlocutori delle istituzioni comunitarie a fianco degli Stati.

Il protagonismo delle regioni in Italia, nonostante ancora qualche incertezza, ha dato modo di occuparsi delle c.d. "politiche lavorative emergenti", ovvero sia quegli aspetti legati al lavoro che si ripercuotono nel benessere generale della persona e nei contesti di vita familiare, poiché si è riconosciuto che al miglioramento delle condizioni di vita lavorativa consegue un altrettanto miglioramento delle condizioni sociali e che influenzano ogni aspetto della vita quotidiana.

Per fare qualche esempio, in ambito del nostro Paese, negli ultimi anni l'azione legislativa della Regione Lazio è andata ad incidere nella stabilizzazione dei lavoratori precari, nella regolazione degli incentivi alle imprese per l'assunzione dei giovani, ma anche per la prima volta su una materia nuova quella della prevenzione e contrasto del "mobbing".

In materia di politiche occupazionali una delle questioni più diramanti riguarda la portata applicativa del principio di libera concorrenza. Non sono mancati pronunciamenti comunitari che hanno rilevato in alcuni interventi statali, per salvaguardare i posti di lavoro di aziende in crisi, dei sotterranei aiuti dello Stato. Per quanto riguarda l'assetto nazionale italiano, questo orientamento giurisprudenziale ha drasticamente diminuito gli incentivi nei confronti del Sud, lasciando marcato il divario tra diverse zone del Paese.

E' proprio in questo senso, che il federalismo inteso come ruolo attivo degli enti territoriali, sarà fondamentale per la previsione a livello locale di misure adeguate e proporzionate alla situazione specifica, come per le aree ad alta densità di disoccupazione che abbisognano di interventi specifici, senza comunque contraddire il principio della libera concorrenza.

Aktualna pozycja regionu w Polsce na tle europejskim

prof. Janusz Sługocki
Uniwersytet Szczeciński

Reformy obejmujące reaktywowanie w Polsce samorządu terytorialnego (początkowo na poziomie podstawowym w 1990 r., a następnie rozbudowę jego struktur w 1998 r.) powszechnie uznawane są za jeden z najważniejszych elementów przemian ustrojowych w naszym kraju. Uważane są one za powrót do rodzimych tradycji samorządowych oraz za przejaw zbliżenia naszych rozwiązań prawnych do wzorów zachodnioeuropejskich.

Restytucja samorządu terytorialnego po wielu latach oznaczała jednak, że tylko część dawnych rozwiązań mogła być wykorzystana w nowych warunkach. Dotyczy to zwłaszcza poziomu regionalnego. Konstytucja marcowa z 1921 r. stwierdzała, że ustroj Rzeczypospolitej będzie opierał się na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego. Wprawdzie konstytucja poświęciła samorządowi terytorialnemu aż pięć artykułów, ale przepisy w nich zawarte miały ogólny charakter. Przewidziano połączenie organizacji struktur samorządowych z administracyjnymi – w drodze ustawowej miał zostać przyjęty podział administracyjny kraju na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie, które jednocześnie miały pełnić rolę jednostek samorządowych (art. 65 przewidywał, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”). Zasady ustroju samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej ewoluowały stopniowo w kierunku unifikacji podstawowych rozwiązań. Dotyczyło to jednak ogólnego systemu, którego przekształcenia można było wprowadzać na drodze ustawodawstwa zwykłego. Pomimo zapowiedzi zawartej w ustawie z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego w rzeczywistości na tym poziomie samorząd występował jedynie w województwie pomorskim i poznańskim oraz na odrębnych zasadach w województwie śląskim¹⁾. Wyjątkiem od zasady unifikacji był jedyny region autonomiczny w Polsce tego okresu – województwo śląskie. W tym

przypadku wszelkie zmiany były trudniejsze, gdyż podstawą autonomii tego województwa była ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r., a więc poprzedzająca konstytucję marcową i do końca II Rzeczypospolitej nigdy nieuchylona. Nadanie autonomii dla Śląska spowodowane było splotem różnych przesłanek politycznych, wynikających zwłaszcza z uwarunkowań polityki zagranicznej odradzającego się wtedy państwa polskiego. Ten specjalny status Śląska był jednak respektowany przez cały okres międzywojenny. Zakres kompetencji organu prawodawczego województwa, jakim był Sejm Śląski, był bardzo szeroki i obejmował stanowienie prawa we wszystkich istotnych sprawach miejscowych. Wyłączone były jedynie sprawy polityki zagranicznej, wojskowości, niektórych kwestii dotyczących sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Szeroki zakres kompetencji sejmu był także podkreślany symbolicznie poprzez rozciąganie ustawodawstwa polskiego na teren Śląska (w ściśle określonych sprawach) na drodze wydawania dwóch równobrzmiących ustaw: polskiej i śląskiej. Prawomocność ustaw śląskich wymagała jednak podpisu Prezydenta RP (wcześniej naczelnika państwa), który mógł odmówić złożenia podpisu w ściśle określonych przypadkach (naruszenie statutu śląskiego, konstytucji RP lub zobowiązań międzynarodowych). Inną formą faktycznej kontroli państwa był tryb powoływania organu wykonawczego, tj. wojewody, który był mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów²⁾.

Wykorzystanie doświadczeń zachodnioeuropejskich stwarzało inne trudności. Regiony w Europie (pomijając regiony administracyjno-funkcjonalne, które wyodrębniono jedynie dla celów administracji rządowej) występują w kilku wariantach swojej pozycji prawnoustrojowej, tj. jako regiony federalne, autonomiczne oraz samorządowe³⁾.

Wybór odpowiedniego dla Polski wariantu rozwiązań ustrojowych w tym zakresie dotyczył głównie dyskusji co do autonomicznego czy też samorządowego

¹⁾ zob. C. Leszczyńska, *Województwo w II Rzeczypospolitej*, (w:) A. Kuliński, P. Swianiewicz (red.), *Polskie województwo*, Warszawa 1990.

²⁾ zob. J. Ciągwa, *Autonomia śląska (1922–1939)*, Katowice 1988; Szwczyk H., *Zakres działania Województwa śląskiego jako jednostki autonomiczno-samorządowej*, „*Samorząd Terytorialny*” 1992, nr 6.

³⁾ zob. T. Skrzypczak, *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, PiP 1985, z. 4; J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Regiony w Europie Zachodniej*, Olsztyn 1996.

charakteru nowych regionów. Najbardziej kontrowersyjnym zagadnieniem, podejmowanym na początku lat 90., była zatem sprawa utworzenia regionów autonomicznych. Koncepcja przyjęcia takiego kierunku regionalizacji rozwijana była zwłaszcza w środowisku gdańskich liberałów, co znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w exposé premiera Jerzego Bieleckiego. Koncepcja ta była propagowana zwłaszcza przez Unię Wielkopolan i Ruch Autonomii Śląska. Przykładowo w koncepcji Unii Wielkopolan podkreślano, że „przechodzenie do Polski w pełni demokratycznej w sposób nieuchronny musi rozwinąć tendencje w kierunku decentralizacji, większego przekazywania uprawnień władzom lokalnym oraz rzeczywistego wzrostu niezależności w płaszczyźnie regionalnej. Jest to niemożliwe do osiągnięcia bez wprowadzenia instytucji autonomii terytorialnej. Zapewnić może to jedynie region w sensie autonomicznym⁴⁾. Bardziej zróżnicowaną koncepcję rozwijano w środowisku gdańskim. Obok regionów autonomicznych – pisał wojewoda gdański Maciej Płażyński w 1991 r. – czasowo mogłyby istnieć samorządowe i funkcjonalne. Ustrój każdego z regionów powinien uwzględniać możliwości i potrzeby społeczności regionalnych, ambicje środowisk gospodarczych, naukowych, politycznych oraz stopień rozwoju świadomości regionalnej⁵⁾. Wątek ten pojawił się również w dyskusji na temat regionalizacji w komisji sejmowej przygotowującej projekt Małej Konstytucji. Pierwotna wersja rozdziału poświęconego samorządowi terytorialnemu przewidywała w art. 75 możliwość przekazywania części swoich uprawnień ustawodawczych ponadgminnym jednostkom samorządu terytorialnego. Propozycja ta, oceniona jako przewidująca możliwość utworzenia regionów autonomicznych, została jednak odrzucona⁶⁾. Ostatnim rządowym opracowaniem zakładającym regionalizację, która w perspektywie miała zmierzać do „stopniowej autonomizacji regionów” był raport Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów pt. Wariantowe koncepcje podziału terytorialnego kraju na województwa z października 1993 r.⁷⁾ Od tego czasu regionalizacja wiązana jest z reguły jednoznacznie z ustanowieniem regionów o wyłącznie samorządowym charakterze. Dyskusja na temat regionalizacji politycznej z początku lat 90. ujawniła bowiem nie tylko trudności z przenoszeniem na grunt polski wzorów sprawdzonych w zupełnie odmiennych warunkach, ale także niewielkie społeczne i polityczne poparcie dla tego typu koncepcji⁸⁾.

⁴⁾ L. Ratajczak, *Polska regionalna. Wielkopolska*, Poznań 1991, s. 2 i n.

⁵⁾ Stanowisko wojewody gdańskiego z 15.03.1991 r., (w:) J. Borzyszkowski, C. Obracht-Prondzyński, *Samorządowe Pomorze. Przemiany społeczności lokalnych Pomorza Gdańskiego w latach 1989-93*, Gdańsk 1993, s. 150

⁶⁾ M. Kallas, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 31.

⁷⁾ Raport Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów z października 1993 r. pt. Wariantowe koncepcje podziału terytorialnego kraju na województwa, URM Warszawa 1993, 49.

⁸⁾ zob. J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przewiduje decentralizację władzy publicznej oraz formułuje jednoznacznie zasadę unitarnej (jednolitego) charakteru państwa (art. 3) oraz nie daje możliwości tworzenia jednostek terytorialnych o charakterze autonomicznym. Oznacza to, że również najwyższemu stopniowi samorządu (tj. samorządowi regionalnemu) Konstytucja nie przyznała autonomii (odnosi się to zwłaszcza do kwestii wyposażenia regionów w uprawnienie do stanowienia własnych ustaw regionalnych). Jednocześnie w art. 164 ust. 2 Konstytucja wprowadziła obok pojęcia „samorządu terytorialnego” pojęcia innych jednostek, w tym „samorządu regionalnego”. Do regulacji ustawowej pozostawiono jednak rozstrzygnięcie w sprawie konkretnego kształtu regionalizacji. Ponadto użycie pojęcia „samorząd regionalny” nie wiąże regionalizacji z województwami, choć oczywiście nie wyklucza także takiego związku. Przyjęte w 1998 r. przez ustawodawcę rozstrzygnięcia tych kwestii są zatem wyborem jednego z kilku możliwych wariantów stworzonych przez normy konstytucyjne. Problem województw samorządowych ujęty został w ustawie ustrojowej. W myśl przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹⁾, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Podkreślono przy tym, że termin „województwo” występuje w ustawodawstwie w dwóch znaczeniach: 1) jednostki samorządu terytorialnego, tj. regionalnej wspólnoty samorządowej, 2) największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej (art. 1 ust. 2 u.s.w.). Ustawa ustrojowa, traktując województwo jako jednostkę samorządu terytorialnego, a zarazem największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju, nie precyzuje kryteriów jego tworzenia lub przekształcania. Województwa w nowym kształcie terytorialnym oraz powiaty powołała do życia ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁰⁾. Ustawa ta przewidywała również utworzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. konkretnych 16 województw oraz określiła siedziby wojewodów i sejmików województw.

Wybór odpowiedniej formy ustroju regionu, w polskich warunkach regionu samorządowego, nie przesadza jednak w całości kwestii rzeczywistej roli regionów w danym państwie. W rozważaniach o regionach europejskich należy podkreślić, że w praktyce problem zadań i kompetencji stanowi kwestię najbardziej różnicującą regiony w Europie. Pomijając jednak odmienności szczegółowych rozwiązań warto zwrócić uwagę na kilka modeli. Pierwszy stanowi region o przewadze funkcji gospodarczych, zwłaszcza w zakresie koordynacji działań różnych podmiotów z terenu regionu (samorządów lokalnych, podmiotów gospodarczych

⁹⁾ t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁰⁾ Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

itp.); szkieletem tego mechanizmu jest z reguły rozbudowany system planowania; koncentracja na działaniach gospodarczych nie wyklucza jednak osiągania pozytywnych efektów w innych dziedzinach, np. polityki kulturalnej (Francja). Drugim modelem jest region koncentrujący się jednocześnie na dwóch podstawowych celach: indywidualnej strategii wspomagania rozwoju gospodarczego regionu peryferyjnego oraz silnie akcentowanej funkcji ochrony tożsamości kulturowej (regiony specjalne: samorządowy – Korsyka, autonomiczny – Sycylia). Trzeci model można określić jako region uniwersalny, który z reguły ma charakter federacyjny lub autonomiczny, a szeroki zakres kompetencji władz regionalnych (zwłaszcza rady regionalnej) stwarza możliwości podejmowania skutecznych działań we wszystkich sprawach istotnych dla wspólnoty regionalnej. Ponadto można wyodrębnić region o mieszanych funkcjach lokalno–regionalnych, spotykany w małych państwach, a także region z przewagą funkcji gospodarczych, ale działający obok wspólnot posiadających kompetencje z zakresie spraw dotyczących tożsamości etnicznej (narodowej) i kulturowej (Belgia).

Każde z przedstawionych wyżej rozwiązań ma oczywiście swoje wady i zalety, które na dodatek ujawniają się z różną mocą w konkretnych realiach społecznych, gospodarczych i ustrojowych poszczególnych państw. Można jednak wskazać na pewną prawidłowość, którą jest bardziej lub mniej doskonałe dostosowanie tych modeli do konkretnych warunków danego państwa. Poza Francją, posiadającą długoletnią tradycję centralistycznego administrowania krajem, w państwach średnich i dużych spotykamy najczęściej regiony duże o znacznym potencjale ludnościowym i gospodarczym, w których przeważają funkcje uniwersalne. W państwach tych z reguły też dość precyzyjnie można wyróżnić sfery interesu ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego. To dość klarowne rozróżnienie rzadziej zdarza się w państwach mniejszych, niekiedy obszarowo lub ludnościowo równym niektórym regionom większych państw. Spotykane w takich państwach regiony o funkcjach mieszanych (lokalno–regionalnych) zajmują się więc z jednej strony uzupełnianiem niektórych działań samorządu lokalnego i to bez względu na liczbę jego stopni, a z drugiej niektórymi działaniami z katalogu zadań regionów uniwersalnych (planowanie regionalne, strategia rozwoju itp.). Z kolei regiony peryferyjne zwykle koncentrują się na wybranych kierunkach swojej aktywności. Warto jednak również zwrócić uwagę na zjawisko faktycznego kształtowania się takich regionów na obszarach zacofanych w stosunku do głównych centrów gospodarczych danego państwa, których władze często formalnie dysponując dość szerokim katalogiem kompetencji, ale ograniczonymi środkami (zwłaszcza finansowymi) dla ich realizacji, koncentrują się de facto na działaniach w wybranych kierunkach.

Polskie województwa, rozpatrywane zwłaszcza od strony pełnionych funkcji i zakresu zadań, wykazują największe podobieństwo do regionów samorządowych we Francji, gdzie doszło do utworzenia regionów samorządowych w wyniku ewolucji pozycji prawnej regionów, a inicjatorem tego procesu były władze centralne. Francuskie regiony powstały więc pierwotnie jako jednostki funkcjonalne administracji zdekoncentrowanej, następnie stały się jednostkami podziału administracyjnego kraju i dopiero w wyniku reform lat 80. przekształciły się w najwyższy stopień samorządu terytorialnego, uzyskały nie tylko samodzielność, ale również nowy zakres kompetencji. Z natury rzeczy konstrukcja tych kompetencji jest inna, niż w poprzedniej sytuacji regionu jako jednostki administracyjno–funkcjonalnej, a po reformie stał się on samodzielnym podmiotem planowania regionalnego. Za główną funkcję regionu uważa się jego rolę inspiratorsko–organizacyjno–koordynacyjną, co oznacza, że regiony muszą współpracować ściśle z rządem centralnym oraz z władzami lokalnymi¹¹⁾.

W Polsce samorząd województwa winien być podstawowym podmiotem regionalnej polityki rozwoju. Wynika to z przyjętej już w 1998 r. konstrukcji zadań samorządu województwa, która jest odmienna od dotychczas obowiązujących zasad, odnoszących się do samorządu lokalnego. W szczególności przepisy ustawy o samorządzie województwa określają, że zasadniczym celem działania samorządu województwa jest stymulowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Kluczowym elementem tej konstrukcji jest, określona w art. 11 u.s.w., kompetencja samorządu województwa do formułowania strategii rozwoju województwa, która winna przybierać formę uchwały sejmiku województwa. Podstawą merytoryczną tej strategii powinna być diagnoza stanu wyjściowego oraz płynące z niej wnioski, a treścią konkretyzacja kierunków działania samorządu województwa, przy czym sejmik województwa musi uwzględniać cele określone w ustawie o samorządzie województwa. Ustawodawca sprecyzował bowiem cele, które winny być uwzględniane w tej strategii, zaliczając do nich zarówno cele ogólnocywilizacyjne (m.in. pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego), jak i regionalne cele rozwojowe (pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa). Istotą strategii rozwoju województwa winno być tworzenie ram dla działań zarówno organów samorządu województwa,

¹¹⁾ Zob. K. Chorąży, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986; K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998; J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Katowice 1996.

jak i samorządów lokalnych (gmin, powiatów) oraz innych podmiotów, np. przedsiębiorstw czy wyższych uczelni.

Do samorządu województwa należy także prowadzenie polityki rozwoju województwa. Na politykę rozwoju prowadzoną przez samorząd województwa powinno składać się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym aktywizowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; wspieranie rozwoju nauki, kultury; promocja możliwości rozwojowych województwa itp. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez regionalne programy operacyjne (w myśl przepisów ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zastąpiły one dotychczasowe programy wojewódzkie) oraz przez inne instrumenty prawne i finansowe.

Zagadnienia polityki regionalnej obejmują działania związane ze stymulowaniem przez podmioty publiczne rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze regionalnym. Tradycyjne pojęcie polityki regionalnej obecne było w jeszcze w połowie lat 90. ubiegłego stulecia nie tylko w opracowaniach z zakresu nauk społecznych czy ekonomicznych, ale również w dokumentach rządowych czy uchwałach Sejmu z tego okresu. Termin ten jednak pod koniec lat 90. zaczyna być zastępowany przez pojęcie polityki rozwoju regionalnego. Pojawia się on już w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w odniesieniu do podstawowego dokumentu z zakresu polityki wewnątrzregionalnej, jakim jest odtąd strategia rozwoju województwa. Przyznanie w 1998 r. samorządowi województwa kompetencji do przygotowywania i następnie uchwalania strategii rozwoju województwa oznaczało czynne włączenie samorządu województwa w proces formułowania polityki regionalnej państwa, która jest odtąd kształtowana nie tylko przez rząd (polityka zewnątrzregionalna), ale również przez samorządy poszczególnych województw (polityki wewnątrzregionalne, czyli polityki własne województw–regionów). Do problemów polityki rozwoju regionalnego w ujęciu całościowym, a więc obejmującym również działania strony rządowej (a później również organów Unii Europejskiej) odnosiły się kolejno ustawy: z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, następnie ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, a obecnie ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W ustawie z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹²⁾ do celów polityki regionalnej zaliczono z jednej strony wspieranie rozwoju poszczególnych regionów i podnoszenie ich konkurencyjności oraz poprawę standardu życia ich mieszkańców, a z drugiej strony – przyczynianie się do wzmocnienia

spójności gospodarczej i integralności terytorialnej państwa. Prowadzenie takiej polityki miało opierać się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. W art. 2 omawianej ustawy wspieranie rozwoju regionalnego określono jako „terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady Ministrów i administracji rządowej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”. Podstawą polityki regionalnej państwa miały być trzyletnie programy oraz wieloletnie (co najmniej sześcioletnie) strategie polityki regionalnej. Ustawa przewidywała, że narodowa strategia winna powstawać przy uwzględnieniu strategii rozwoju województw oraz zobowiązań międzynarodowych Polski. Polityka regionalna państwa miała być realizowana poprzez skoordynowane finansowe wsparcie dla przedsięwzięć zawartych w programach wojewódzkich (m.in. wspieranie lokalnych inicjatyw rozwojowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju infrastruktury technicznej, inwestycji poprawiających stan środowiska przyrodniczego). Do samorządu województwa należało wykonywanie na obszarze województwa zadań polityki regionalnej państwa oraz zadań europejskiej polityki rozwoju regionalnego (ustalonych z Komisją Europejską). Chodziło zwłaszcza o zbieżność strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich (na podstawie których samorząd występuje o wsparcie finansowe) z programem polityki regionalnej państwa. Organy samorządu województwa zarządzają środkami otrzymywanymi z budżetu państwa i Unii Europejskiej na podstawie tzw. kontraktów wojewódzkich, tj. porozumień o charakterze publicznoprawnym, zawieranych pomiędzy rządem a województwem. Kontrakty wojewódzkie określały również wzajemne zobowiązania województwa związane z udzielonym wsparciem finansowym.

Kolejna ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹³⁾ (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) przyjmowała, że okresem programowania w NPR jest wieloletni okres planowania budżetów Wspólnot Europejskich. Ustawa przewidywała uwzględnienie publicznych środków wspólnotowych, tj. środków finansowych pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich, a w szczególności z funduszy strukturalnych (przewidzianych w przepisach Unii Europejskiej w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa, a także w rozporządzeniu ustanawiającym Fundusz Spójności. Ustawa określała wspieranie rozwoju regionalnego jako zespół działań Rady Ministrów na rzecz

¹²⁾ Dz. U. Nr 48, poz. 550 ze zm. (uchylona).

¹³⁾ Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

trwałego i zrównoważonego rozwoju województw, oparty na jednolitych zasadach dostępu województw do publicznych środków krajowych i publicznych środków wspólnotowych, których przeznaczenie określały priorytety rozwoju regionalnego ustalone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Narodowy Plan Rozwoju był dokumentem określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągnięcia w okresie określonym w tym planie. Ustawa zakładała, że przy opracowywaniu Narodowego Planu Rozwoju powinny być uwzględniane cele zawarte zarówno w narodowej strategii rozwoju regionalnego i strategiach sektorowych, jak i w strategiach rozwoju województw i w programach wieloletnich oraz w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a także w założeniach polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa oraz w założeniach polityki innowacyjnej państwa. Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju była dokumentem planistycznym określającym cele i kierunki rozwoju regionalnego państwa na okres 25 lat, a narodowa strategia rozwoju regionalnego była średniookresowym dokumentem planistycznym, określającym uwarunkowania, cele i kierunki wspierania rozwoju regionalnego przez państwo oraz koordynacji polityki sektorowej w województwach. Narodowa strategia rozwoju regionalnego miała obejmować okres zgodny z okresem programowania (wieloletnim okresem planowania budżetów Wspólnot Europejskich). Narodowa strategia rozwoju regionalnego miała określać diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województw, priorytety operacyjne rozwoju regionalnego, okres obowiązywania strategii, a także szacunkowe wydatki z publicznych środków krajowych, publicznych środków wspólnotowych i środków prywatnych oraz system realizacji polityki regionalnej. Narodowa strategia rozwoju regionalnego miała uwzględniać ustalenia zawarte zarówno w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, długofalowej strategii rozwoju regionalnego kraju i strategiach rozwoju województw, jak i w planach zagospodarowania przestrzennego województw, programach rządowych oraz w innych programach dotyczących spójności społeczno-gospodarczej.

Ustawę o Narodowym Planie Rozwoju zastąpiła (ale nie uchylita w całości) ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴⁾. Przedmiotem nowej regulacji jest określenie zasad prowadzenia polityki rozwoju, podmiotów prowadzących tę politykę, a także określenie trybu współpracy pomiędzy tymi podmiotami. Ustawa definiuje politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań

podejmowanych i realizowanych w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Działania te winny być podejmowane i realizowane w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia, promocji zatrudnienia i stymulowania powstawania nowych miejsc pracy, rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki, rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych i umocnieniu społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, wspierania i unowocześnienia instytucji państwa, wspierania rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego i zwiększania konkurencyjności gospodarki. Ustawa zakłada prowadzenie polityki rozwoju na trzech poziomach: krajowym (Rada Ministrów), regionalnym (samorząd województwa) oraz lokalnym (samorząd powiatowy i gminny). Polityka rozwoju ma być prowadzona na podstawie strategii rozwoju, tj. strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, strategii rozwoju województw, strategii rozwoju lokalnego (powiatów, gmin). Do podstawowych instrumentów realizacji tej polityki ustawa zalicza programy operacyjne, strategie rozwoju kraju, strategie sektorowe oraz plany wykonawcze.

Ukształtowane w ostatnich latach podstawy prawne polityki rozwoju sytuują polskie regiony (województwa samorządowe) na pozycji kluczowej z punktu widzenia kształtowania współczesnej polityki regionalnej. Widoczne są w tym względzie znaczne podobieństwa do rozwiązań francuskich. Należy jednak podkreślić, że w przeciwieństwie do kształtowanej we Francji roli regionów jako istotnego poziomu planowania i prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o doświadczenia sięgające połowy lat 50. (jeszcze w ramach innych konstrukcji ustrojowych regionu), polskie województwa samorządowe muszą dopiero wypracować właściwe formy działania. Niezwykle istotne jest przy tym odpowiednie ukształtowanie relacji pomiędzy trzema poziomami prowadzenia polityki rozwoju: krajowym, regionalnym i lokalnym.

¹⁴⁾ Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.

Rola Regionów w Unii Europejskiej w kontekście rynku pracy

Przemysław Koperski

Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach

Mówiąc o roli regionów w Unii Europejskiej w kształtowaniu lokalnego rynku pracy, nie można pominąć kwestii związanych z rozumieniem tego pojęcia w kontekście polityki strukturalnej Wspólnoty. Jest to o tyle istotne, że region w tym obszarze odgrywa z dekadą na dekadę coraz większe znaczenie.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na tyle wzmocniła się już pozycja regionów, iż w Unii Europejskiej uznano, że to właśnie na tym poziomie można realizować dużą część wspólnotowej polityki. Jednak poszczególne kraje członkowskie miały odmienną strukturę podziału administracyjnego, a w mniejszych państwach w ogóle nie występowały jednostki o regionalnym charakterze. W związku z czym Komisja Europejska postanowiła uregulować tę dziedzinę życia.

W założeniu, region w systemie organizacji terytorialnej państwa, powinien występować jako pośrednie ogniwo zarządzania pomiędzy gminą lub okręgiem (powiatem), a organami administracji centralnej. Charakter i stopień autonomii decyzyjnej władz regionalnych powinien zaś zależeć od rozwiązań ustrojowych danego państwa. W płaszczyźnie społecznej granice regionu mogą wiązać się z odmiennością etniczną, językową, kulturową i historyczną mieszkańców jego terytorium. W płaszczyźnie gospodarczej winny być wyznaczone stopniem i charakterem rozwoju gospo-

darczego, zaawansowaniem procesów urbanizacji, miejscem zajmowanym w siatce powiązań komunikacyjnych z innymi terytoriami kraju itp. O jego kształcie mogą też decydować granice fizyczno-geograficzne¹⁾.

W krajach Unii Europejskiej, dla celów statystycznych przyjęto jednolitą strukturę jednostek terytorialnych określaną jako „nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych”²⁾. Wyróżnia się w niej trzy poziomy regionalne³⁾: NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3. Zdecydowano, że klasyfikacja na wszystkich trzech poziomach opiera się na podziałach administracyjnych i planistycznych obowiązujących w państwach członkowskich. Podział na trzy poziomy jest wyczerpujący i obejmuje w zasadzie wszystkie jednostki administracyjne funkcjonujące ponad poziomem lokalnym. Klasyfikacja ta nie obejmuje podziałów o charakterze specjalnym (np. wojskowych związanych z planami mobilizacyjnymi).

¹⁾ Stawomir Łodziński. Polityka regionalna w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności. Informacja nr 627. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, 1998 r.

²⁾ Nomenclature of Units for Territorial Statistics – NUTS

³⁾ W Unii Europejskiej istnieje pięć poziomów tej klasyfikacji i obejmują one całe terytorium Unii Europejskiej. Jednostki typu NUTS były także wyznaczane w krajach starających się o wejście do Unii Europejskiej. Klasyfikacja NUTS 4 i NUTS 5 ma już charakter lokalny (powiat, gmina).

⁴⁾ Źródło: Komisja Europejska (www.ec.europa.eu). Stan na 1.01.2008 r.

Tabela nr 1
Relacje pomiędzy poziomem NUTS a poziomem administracji centralnej⁴⁾

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
BE	Gewesten/	3	Provincies/	11	Arrondissementen/	44
	Régions		Provinces		Arrondissements	
BG	Rajoni	2	Rajoni za planirane	6	Oblasti	28
CZ	Území	1	Oblasti	8	Kraje	14
DK	–	1	Regioner	5	Landsdeler	11
DE	Länder	16	Regierungsbezirke	39	Kreise	429
EE	–	1	–	1	Groups of Maakond	5
IE	–	1	Regions	2	Regional Authority Regions	8
GR	Groups of development regions	4	Periferies	13	Nomoi	51
ES	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades y	19	Provincias + islam	59
			ciudades		+ Ceuta y Melilla	
			autónomas			

FR	Z.E.A.T	9	Régions	26	Départements	100
	+ DOM		+ DOM		+ DOM	
IT	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Province	107
CY	–	1	–	1	–	1
LV	–	1	–	1	Reģioni	6
LT	–	1	–	1	Apskritys	10
LU	–	1	–	1	–	1
HU	Statisztikai nagyrégiók	3	Tervezési–statisztikai régiók	7	Megyék + Budapest	20
MT	–	1	–	1	Gzejjer	2
NL	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40
AT	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppen von Politischen Bezirken	35
PL	Regiony	6	Województwa	16	Podregiony	66
PT	Continente	3	Comissões de	7	Grupos de Concelhos	30
			Coordenação Regional			
			+ Regiões Autónomas			
RO	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet + Bucuresti	42
SI	–	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12
SK	–	1	Oblasti	4	Kraje	8
FI	Manner–Suomi, Ahvenanmaa/ Fasta Finland, Åland	2	Suuralueet / Storområden	5	Maakunnat / Landskap	20
SE	Landsdelar	3	Riksområden	8	Län	21
UK	Government Office Regions; Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	37	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	133
EU-27		97		271		1303

Na poziomie pierwszym (NUTS 1) istnieje 97 regionów. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta odpowiada w przybliżeniu niemieckim krajom związkowym. Średnia wielkość powierzchni tych regionów w dużych krajach Unii jest do siebie zbliżona, większe zaś zróżnicowanie panuje natomiast pod względem liczby ludności. Mniejsze państwa Unii, takie jak Dania, Irlandia i Luksemburg, tworzą w całości pojedyncze regiony tego typu. Poziom drugi NUTS 2 odgrywa podstawową rolę w polityce regionalnej Unii. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta odpowiada francuskim Regions lub hiszpańskim Comunidades autonomas. Ogółem istnieje 271 regionów tego typu, pomiędzy którymi zachodzą duże różnice w zakresie powierzchni i liczby ludności. Na poziomie NUTS 3 istnieje 1303 regionów. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności odpowiadają one francuskim departamentom lub niemieckim powiatom (Kreis).

Po reformie z 1988 r., NUTS zaczęły także pełnić kluczową rolę w planowaniu, programowaniu i monitorowaniu projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Nomenklatura NUTS wykorzystywana jest na potrzeby polityki strukturalnej Unii Europejskiej. W oparciu o klasyfikację NUTS dokonywany jest przydział Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej dla regionów uznanych za peryferyjne lub opóźnione w rozwoju społeczno-gospodarczym⁵⁾. Cele polityki

strukturalnej Unii Europejskiej to cele służące osiągnięciu spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Liczba i definicja celów polityki strukturalnej ulegają zmianom w kolejnych okresach budżetowych. Fundusze strukturalne na okres 2007-2013 mają spełniać następujące cele kluczowe:

- Cel 1: Konwergencja
- Cel 2: Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach
- Cel 3: Europejska współpraca terytorialna

Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie mierza do umocnienia konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również do zwiększenia zatrudnienia. Czyni to w dwojaki sposób: po pierwsze, programy rozwoju, pomagające regionom w przewidywaniu i propagowaniu przemian gospodarczych poprzez innowacje i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczości i ochrony środowiska, a także poprawę dostępności tych regionów. Po drugie, wsparcie posłuży zwiększeniu liczby i poprawie jakości miejsc pracy dzięki przystosowaniu pracowników do zmian i inwestycjom w kapitał ludzki. W UE liczącej 27 państw do objęcia pomocą zakwalifikuje się łącznie 168 regionów o ludności liczącej ogółem 314 milionów mieszkańców. Wśród nich, trzynastu regionów zamieszkałych przez 19 milionów ludności stanowi obszary stopniowo dochodzące do pełnych płatności, które otrzymują specjalne przydziały finansowe w związku z ich dotychczasowym statusem regionów objętych Celem 1. Kwota 55 miliardów EUR, – z czego 11,4 miliardów przeznaczono na regiony stopniowo dochodzące do pełnych płatno-

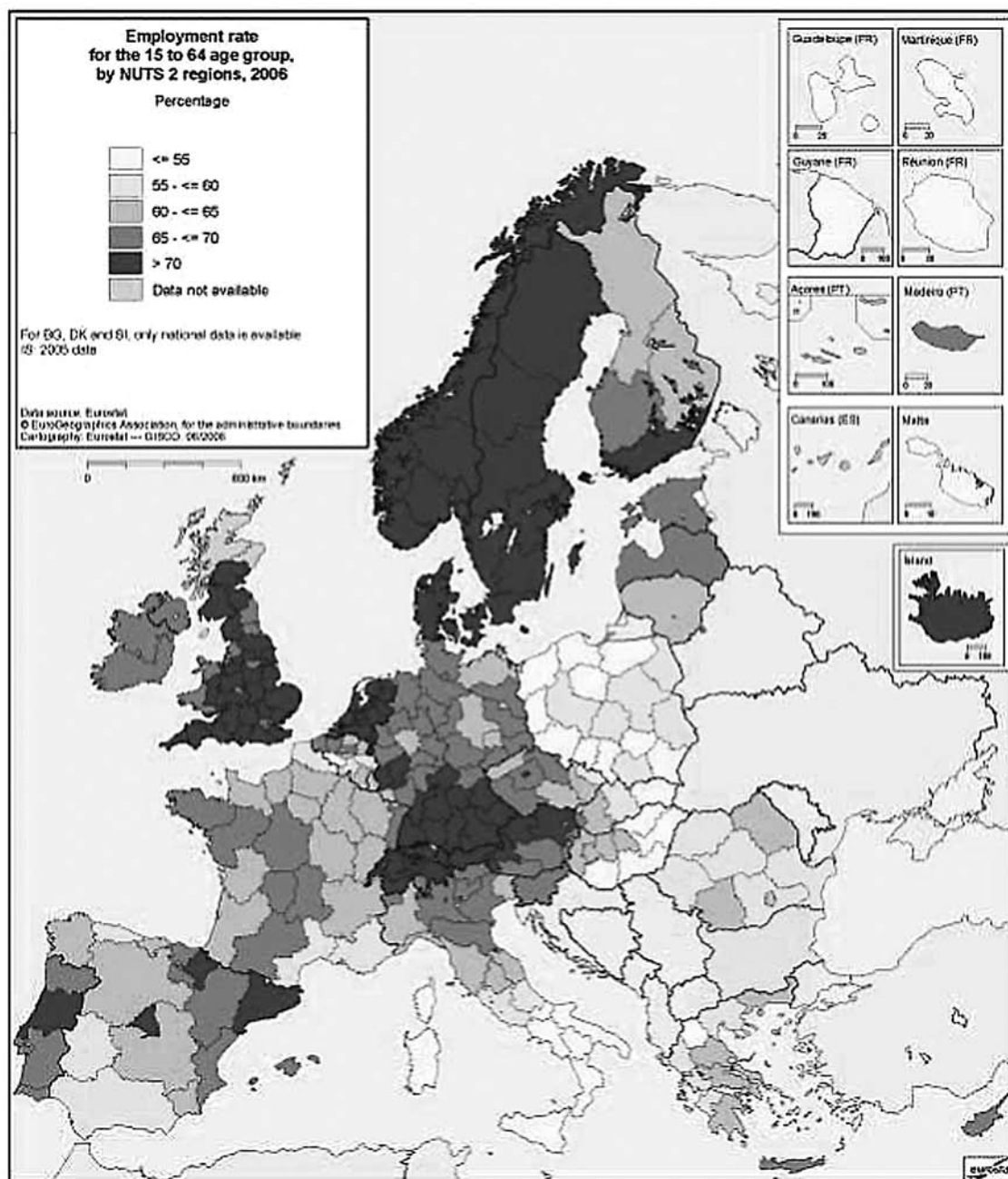
⁵⁾ Joanna Żebrowska-Cielek. Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych. Warszawa 2001 r.

ści – stanowi zaledwie 16 % ogółu wyasygnowanych nakładów. Celem tym objęte są regiony położone w 19 z państw członkowskich⁶⁾.

W świetle wcześniejszych rozważań, odpowiednikiem europejskiego regionu w Polsce jest wojewódz-

two, funkcjonujące na wspólnotowym poziomie NUTS 2. Klasyfikacja niniejsza pozwala nam doskonale zobrazować różnice występujące w obszarze szeroko rozumianego europejskiego rynku pracy.

Rys. nr 1
Poziom zatrudnienia w regionach w oparciu o NUTS 2⁷⁾.

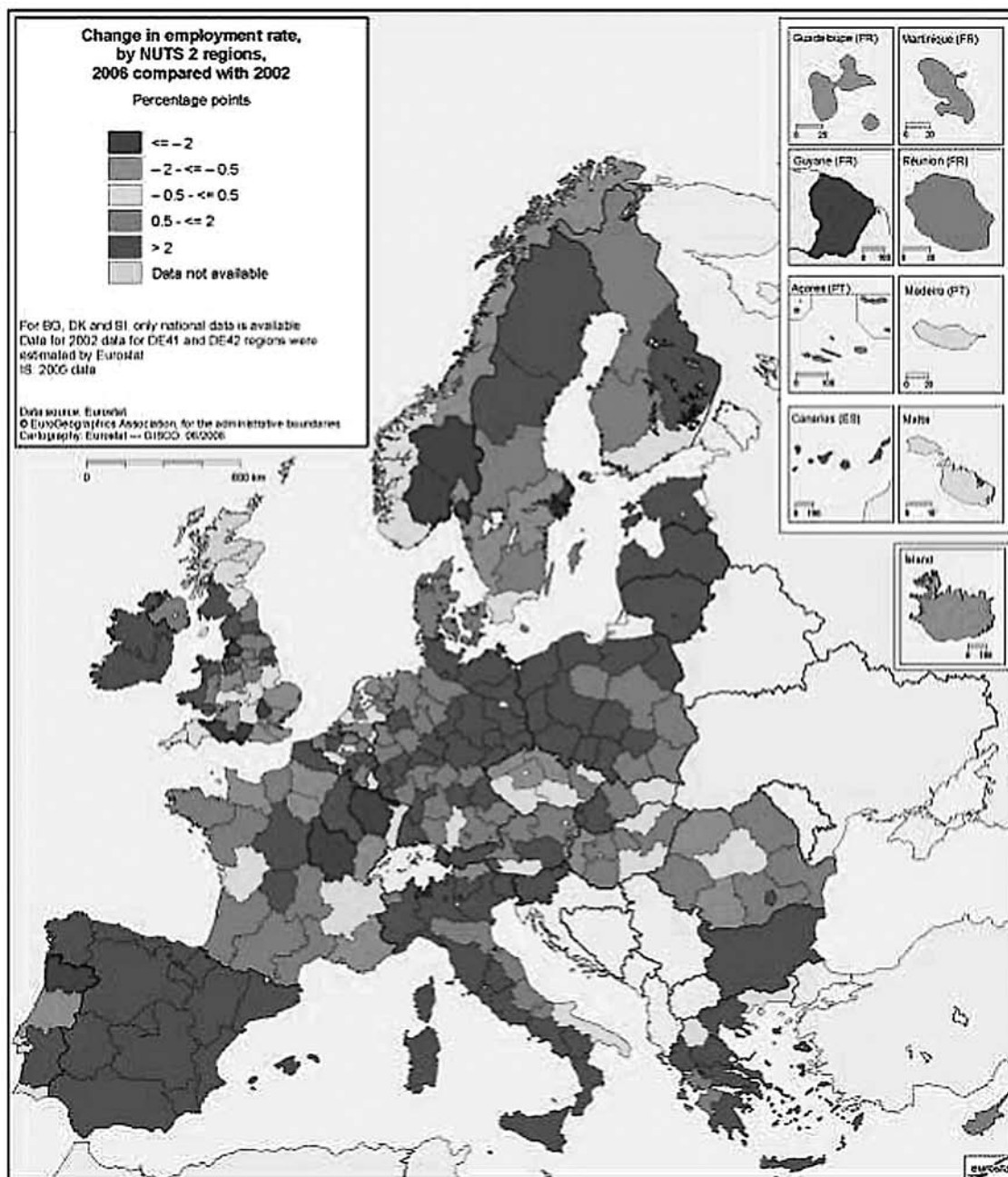


Poziom zatrudnienia osiąga w polskich regionach rekordowo niski stan. W roku 2006 w większości województw nie przekroczył 55%.

⁶⁾ Źródło – Komisja Europejska

⁷⁾ Źródło: Eurostat regional yearbook 2008 r.

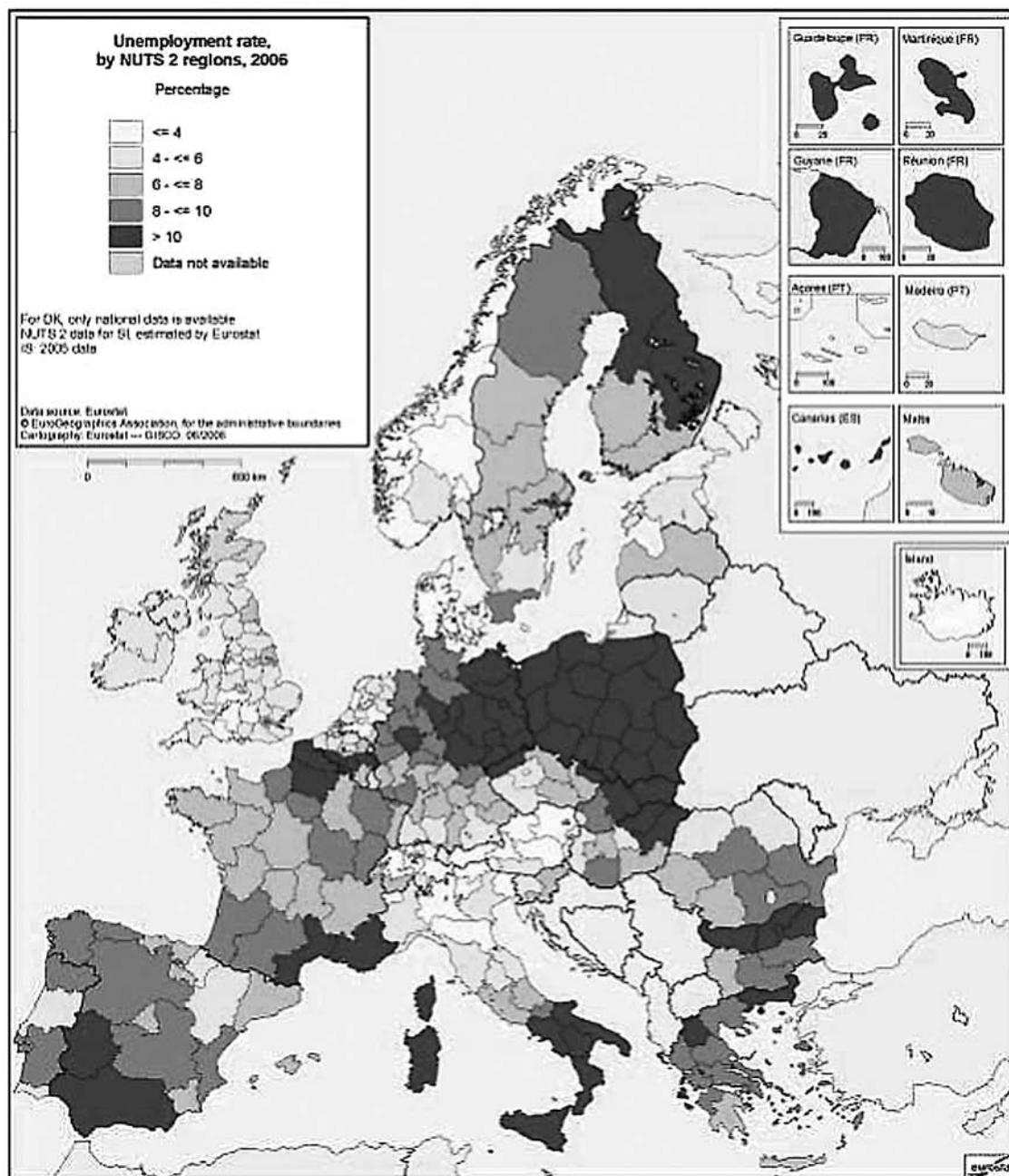
Rys. nr 2
Zmiana w poziomie zatrudnienia w regionach w oparciu o NUTS 2⁸⁾.



Analizując powyższe dane, nie ulega wątpliwości, iż w latach 2002 – 2006 w polskich regionach poprawia się ta niekorzystna sytuacja. Jednak przy takim tempie zmian nie zdołamy osiągnąć celów zapisanych w Strategii Lizbońskiej.

⁸⁾ Źródło: Eurostat regional yearbook 2008 r.

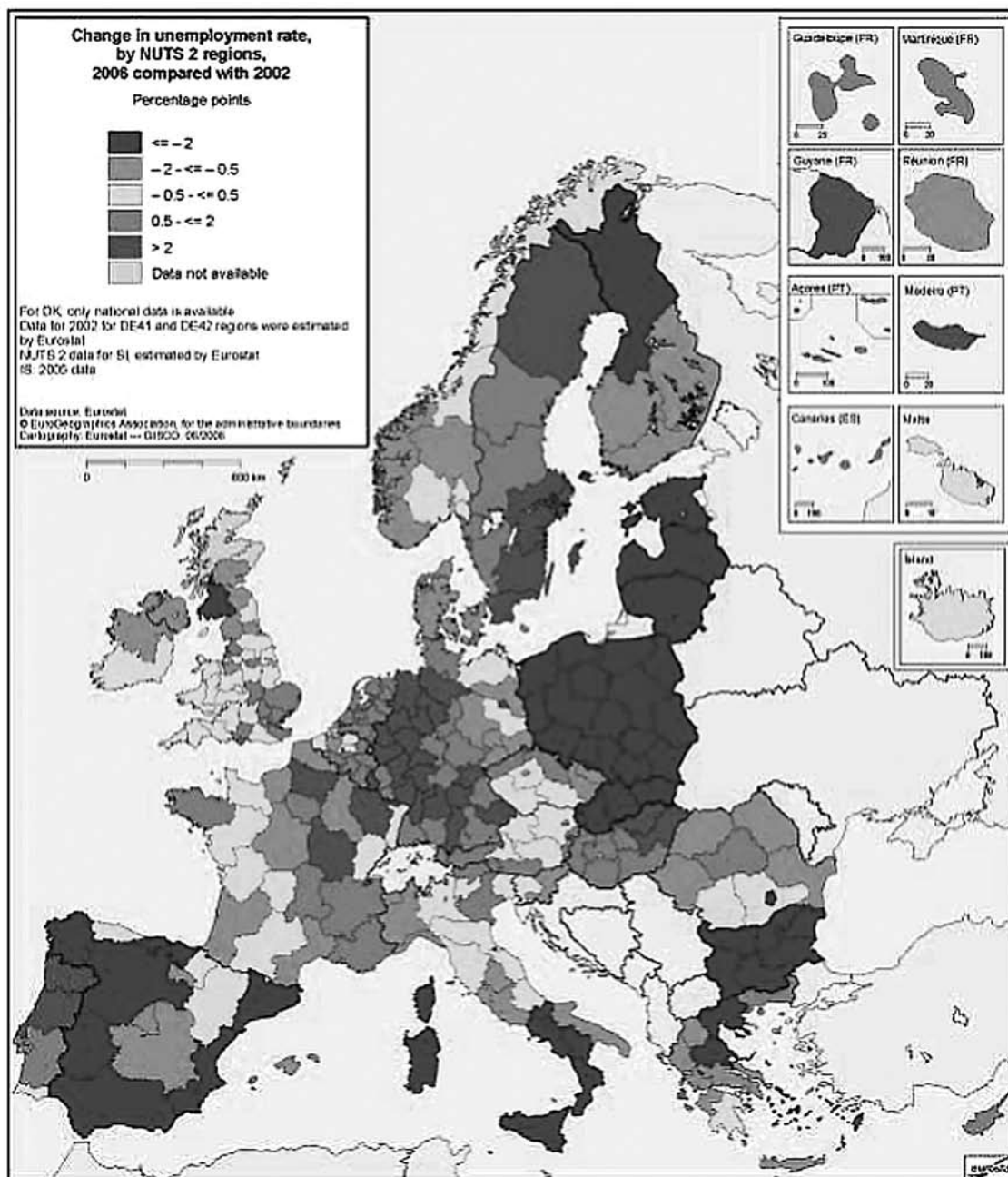
Rys. nr 3
Poziom bezrobocia w regionach w oparciu o NUTS 2⁹⁾.



Powyższa tabela obrazuje sytuację z roku 2006 r., pamiętać jednak należy, iż w latach 2007/2008 sytuacja na polskim rynku pracy uległa zdecydowanej poprawie. W wielu regionach stopa bezrobocia spadła znacznie poniżej 10%.

⁹⁾ Źródło: Eurostat regional yearbook 2008 r.

Rys. nr 4
Zmiana w poziomie bezrobocia w regionach w oparciu o NUTS 2¹⁰⁾.



Pierwsze oznaki poprawy sytuacji na rynku pracy w naszych regionach pojawiły się zaraz po wejściu Polski do Unii Europejskiej, stąd zobrazowany powyżej znaczny spadek bezrobocia w całym kraju.

¹⁰⁾ Źródło: Eurostat regional yearbook 2008 r.

Dane dotyczące sytuacji na rynku pracy na regionalnej mapie Europy, stanowią doskonałe tło do zarysowania zadań samorządu województwa – polskiego regionu, w zakresie polityki rynku pracy. Samorząd województwa odpowiedzialny jest za prowadzenie polityki rozwoju regionu, na którą między innymi składają się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, a także promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Ustawa o samorządzie województwa wskazując na zadania regionu z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy odsyła nas do ustaw szczególnych przede wszystkim do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹⁾, która określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. W art. 3 przedmiotowej ustawy czytamy, że zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, określającego: cele i działania zgodne z kierunkami i priorytetami polityki państwa w dziedzinie rynku pracy; działania i zakładane wyniki wdrożenia priorytetów i wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia; zadania, programy i projekty, które mogą uzyskać wsparcie w ramach Krajowego Planu Działań; kryteria uzyskania wsparcia finansowego przez samorządy terytorialne; przewidywane wydatki Funduszu Pracy oraz budżetu państwa na dofinansowanie zadań objętych Krajowym Planem Działań, z określeniem wydatków w kolejnych latach budżetowych; wskaźniki efektywności Krajowego Planu Działań; sposób monitorowania i koordynowania wykonywania zadań.

Samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej, przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający preferowane programy regionalne, projekty lokalne, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych.

Zanim przystąpimy do dalszych rozważań na temat obowiązków samorządu województwa, warto zwrócić uwagę na wachlarz instytucji, które mogą realizować zadania z zakresu polityki rynku pracy. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia są to instytucje rynku pracy, do których zaliczamy: publiczne służby zatrudnienia¹²⁾, Ochotnicze Hufce Pracy¹³⁾, agencje zatrudnienia¹⁴⁾, instytucje szkoleniowe¹⁵⁾, instytucje dialogu społecznego¹⁶⁾, instytucje partnerstwa lokalnego¹⁷⁾. Publiczne służby zatrudnienia mogą również zlecać jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom pozarządowym, instytucjom szkoleniowym, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców czy agencjom zatrudnienia część zadań o których mowa w przytoczonej ustawie.

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy w myśl ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy należy: określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia; podział posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych; opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych; współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia¹⁸⁾ w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich; badanie efektywności projektów lokalnych; programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego; inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy; realizowanie zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw, realizowanie zadań wynikają-

¹¹⁾ Dz. U. z 2004r. poz. 99 z późn. zm.

¹²⁾ Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą

¹³⁾ Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia.

¹⁴⁾ Agencje zatrudnienia są niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej.

¹⁵⁾ Instytucjami szkoleniowymi są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną.

¹⁶⁾ Instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy są organizacje i instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy: organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie realizacji zadań określonych ustawą.

¹⁷⁾ Instytucje partnerstwa lokalnego są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzonymi na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego.

¹⁸⁾ Wojewódzkie rady zatrudnienia są organami opiniotwórczo-doradczymi marszałka województwa w sprawach polityki rynku pracy.

cych z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami, w szczególności realizowanie zadań z zakresu udziału w sieci EURES; realizowanie zadań wynikających z umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi w zakresie kierowania polskich obywateli do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych; organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, a także ich rozwijanie na terenie województwa; opracowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa; koordynowanie działań w zakresie kształcenia ustawicznego, szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy; organizowanie, prowadzenie i finansowanie szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy; określanie, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia, na podstawie klasyfikacji zawodów i specjalności, wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja; współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi w harmonizowaniu ustawicznego kształcenia zawodowego z potrzebami rynku pracy; prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów wstępnych i certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia¹⁹⁾. Powyższe zadania są realizowane przez wojewódzki urząd pracy będący jednostką organizacyjną samorządu województwa.

W myśl art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.) samorząd województwa raz w roku dokonuje oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy, a na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej, przygotowuje corocznie Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia (RPDZ), określający priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia.

Dla zobrazowania skali zadań realizowanych w regionie warto przytoczyć ostatnie dane z działalności publicznych służb zatrudnienia w województwie śląskim. W wyżej wymienionym regionie z podstawo-

wych instrumentów rynku pracy w roku 2008 skorzystały 61 663 osoby, w tym: szkolenia podnoszące oraz zmieniające kwalifikacje – 19 940 osób, staże – 17 717 osób, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy – 6 332 osoby, prace społecznie użyteczne – 4 970 osoby, subsydiowane zatrudnienie – 12 594 osoby. Podstawowe cele Regionalnego Planu Działań Województwa Śląskiego na rok 2009 obejmują: wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, ograniczenie bezrobocia, poprawa jakości kapitału ludzkiego z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy.

Najważniejsze priorytety to:

Priorytet 1 – Wzrost aktywności;

Priorytet 2 - Sprawny rynek pracy;

Priorytet 3 - Doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy.

Środki Funduszu Pracy dla województwa śląskiego na rok 2009 obejmujące: 259 637 500 zł na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, w tym 129 818 700 zł pozostaje w dyspozycji Samorządu Województwa Śląskiego na realizację programów regionalnych i współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, 25 166 600 zł na realizację innych fakultatywnych zadań realizowanych przez powiatowe urzędy pracy, w ramach rezerwy wojewódzkiej realizowany jest program regionalny „Wejście na rynek pracy” na kwotę 19,8 mln zł, wspierający tworzenie nowych miejsc pracy

Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że pomimo znaczącego w ostatnich latach wzrostu zadań samorządu województwa w obszarze rynku pracy, nadal w zakresie kompetencji w implementacji funduszy europejskich, wyprzedzają nas dziesiątki regionów w innych państwach Unii. Ten proces, do coraz większego upodmiotowienia regionu, jest jednak nieodwracalny. Pozwala to przypuszczać, że w kolejnej perspektywie finansowej samorząd szczebla regionalnego w Polsce zdobędzie zdecydowanie większą kontrolę nad funduszami z Unii Europejskiej, dzięki czemu będzie mógł skuteczniej realizować swoje zadania na tym polu.

¹⁹⁾ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Art. 8.

Rola Regionów w Europie w kontekście polityki spójności

Tomasz Kupiec

Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą poszukiwania odpowiedzi na pytanie o miejsce regionów w Unii Europejskiej przez pryzmat ich roli w kształtowaniu i realizacji polityki spójności UE. Poza analizą obecnej sytuacji przedstawione zostaną perspektywy zwiększenia znaczenia regionów w przyszłości wraz z rozważaniami, czy taki kierunek zmian jest uzasadniony oraz korzystny przede wszystkim z perspektywy regionów Polski.

Analiza roli regionów w UE z punktu widzenia polityki spójności wydaje się interesująca, gdyż mimo rosnących zakusów na ograniczanie roli, zakresu, środków finansowych kierowanych na tę politykę, jej znaczenie dla UE i jej regionów – przynajmniej na razie – jest duże. Wydatki na politykę spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 wynoszą 308 mld €¹⁾ (w cenach stałych z 2004 r.; w cenach bieżących, w których między innymi określone są alokacje programów operacyjnych to 347 mld €), co oznacza wzrost prawie o 50% w stosunku do lat 2000–2006, a ich procentowy udział w budżecie wspólnoty wzrósł z 32% do 36%. Co bardziej znamienne, wraz z ostatnim, bezprecedensowym rozszerzeniem UE o dwanaście kolejnych państw, których poziom rozwoju gospodarczego znacząco odbiegał od średniej UE-15, liczba podstawowych odbiorców polityki spójności (mieszkańców regionów z PKB per capita <75% średniej UE-27)²⁾ dramatycznie wzrosła – do 123 mln mieszkańców, co stanowi 25% populacji UE³⁾. Tym samym nakłady per capita na politykę spójności co prawda spadają, ale jej znaczenie mierzone liczbą zainteresowanych rośnie.

Prezentowane poniżej wnioski to w części efekt przemysła, które pojawiły się przy okazji dyskusji,

jaką w 2008 r. zainicjowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej. Transponowanie wniosków z dyskusji nad polityką regionalną na politykę spójności wydaje się być uprawnione, bo choć w teorii polityka spójności powinna jedynie uzupełniać krajową politykę regionalną, stanowić jej element, to w polskiej rzeczywistości pojęcia te są praktycznie tożsame. Mimo braku jasnej definicji polityki regionalnej i w związku z tym niemożności jednoznacznego określenia poziomu wydatków na tę politykę, można z pewnością stwierdzić, iż to strumień wydatków krajowych stanowi jedynie uzupełnienie (i to nieznaczne) środków unijnych a nie odwrotnie. Co ważniejsze, wiele z obowiązujących w Polsce przepisów, funkcjonujących instytucji, przyjętych zasad i standardów prowadzenia polityki regionalnej zostało de facto stworzonych na potrzeby wdrażania polityki spójności UE.

Obecna rola regionów

Teza, którą staram się uzasadnić poniżej jest taka, iż obecna pozycja regionów w kontekście polityki spójności jest zdecydowanie niewystarczająca, co wynika z faktu, iż zdecydowanie niewystarczająca jest obecna rola regionów⁴⁾ w kreowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej na poziomie krajowym.

Ocena pozycji województw w systemie wdrażania polityki regionalnej, a tym bardziej wysuwanie postulatów odnośnie pożądanego stanu docelowego powinny toczyć się z uwzględnieniem odpowiedniego kontekstu, za który w tym przypadku należałoby uznać ustrój polityczny.

Analizy EPRC, porównując style administrowania polityką regionalną w krajach UE, za główny czynnik różnicujący uznali właśnie ustrój polityczny i wyróżnili trzy jego podstawowe typy⁵⁾:

- federalny bądź zregionalizowany, w którym regiony z obieralnymi parlamentami, wyposażone w kom-

¹⁾ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01).

²⁾ Oczywiście beneficjentami polityki spójności formalnie są wszyscy mieszkańcy UE, gdyż regiony, które nie spełniają warunków dla celu 1 automatycznie kwalifikują się do celu 2. Jednakże, ze względu na większe transfery finansowe oraz relatywnie większe potrzeby, za faktycznie zainteresowanych utrzymaniem polityki spójności – nazwanych tutaj podstawowymi odbiorcami – uznają mieszkańców regionów celu 1 (bez regionów objętych mechanizmem phasing-out).

³⁾ Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komunikat Komisji, maj 2007, s. 9.

⁴⁾ Pojęcie regionu na potrzeby niniejszego referatu jest utożsamiane i używane zamiennie z województwem, samorządem województwa, reprezentowanym w relacjach z Rządem czy Komisją Europejską przez swoje organy (w przypadku polityki spójności najczęściej przez zarząd województwa).

⁵⁾ Rozwój regionalny w Europie. Raporty EoRPA 2007, Warszawa, 2008, s.90.

petencje budżetowe, legislacyjne i podatkowe odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej;

- zdecentralizowany unitarny, w którym regiony zachowują część władzy, ale wyłącznie w zakresie ustanowionym przez władze centralne. Dysponują obieralnymi organami, określonymi kompetencjami budżetowo-podatkowymi oraz znaczącymi funduszami na politykę regionalną, przekazywanymi z budżetu centralnego;
- unitarny, w którym rząd może stworzyć jednostki regionalne, które jednak nie są samodzielne. Jednostki regionalne nie mają obieralnego parlamentu, własnego budżetu ani uprawnień podatkowych, a wszystkie zasoby finansowe przekazywane są z centrum.

Polska w tym zestawieniu została słusznie zaliczona do drugiej grupy, państw unitarnych aczkolwiek zdecentralizowanych. Jednakże pojawiające się w powyższej charakterystyce sformułowania m.in. o „określonych kompetencjach” i „znaczących funduszach na politykę regionalną” należy traktować w odniesieniu do polskich regionów nie jako opis stanu faktycznego a raczej cel, do którego warto dążyć.

Decentralizacja, która powinna oznaczać ustawowe przekazanie organom samorządowym, przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym kompetencji, zadań oraz środków niezbędnych do ich realizacji⁶⁾, w praktyce została ograniczona do części strukturalnej reformy samorządowej, w ślad za czym nie poszła zaś dalsza decentralizacja, szczególnie w sferze zarządzania majątkiem publicznym i w sferze zarządzania finansowego⁷⁾.

Choć w opinii większości ekspertów najczęściej podnoszonym niedomaganiem decentralizacji jest właśnie brak wystarczających środków na realizację zadań⁸⁾, to także sytuacja w zakresie przekazywania samorządom samych zadań i kompetencji może budzić zastrzeżenia. W wielu obszarach następuje nie tyle dzielenie się odpowiedzialnością w przemyślane i uporządkowany sposób, co przesuwanie, odpowiedzialności z władzy krajowej na inne podmioty⁹⁾, często kierując się raczej kryterium skomplikowania problemu niż zasadą pomocniczości.

Przejawem nieprzemyslenia podziału zadań w zakresie polityki regionalnej jest dokument Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej¹⁰⁾. O niejasności kompetencji świadczy sam

fakt, iż dokument taki musiał powstać, by możliwe było wdrożenie programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Oznacza to, iż do tego momentu brakowało jednoznacznych ustaleń odnośnie tego, jakie obszary polityki mają być realizowane na poszczególnych szczeblach administracji i konieczne było przyjęcie rozwiązania ad hoc na potrzeby realizacji polityki spójności. Nie napawa również optymizmem to, iż dokument ten od momentu przyjęcia w grudniu 2007 r. zdążył być wielokrotnie zmieniany, co tylko zwiększa poczucie tymczasowości rozwiązań i niepewności odnośnie podziału zadań. Wspomnieć należy także, że wiele z zastosowanych w przedmiotowym dokumencie rozwiązań nie może być uznane za modelowe i świadczy o tym, że nadal brak nam logicznej struktury zadań i odpowiedzialnych za nie instytucji¹¹⁾.

Nieodłącznym elementem dyskusji o przyszłości polityki regionalnej jest jakość funkcjonowania Multi – Level Governance, której warunkiem jest właśnie jasny podział kompetencji, zakładający daleko idącą decentralizację. Kolejnym warunkiem koniecznym efektywnego MLG, a przy tym kolejnym niespełnionym w polskich warunkach jest istnienie sprawnego zinstytucjonalizowanego mechanizmu konsultacji. Rozwiązanie takie jest konieczne, by podmioty określonego szczebla uzyskały możliwość wpływu, wyrażania opinii, uzyskiwania odpowiedzi na pytania odnośnie interwencji, które nie leżą bezpośrednio w ich kompetencjach, ale które ustalają ramy (patrzac w ‘górze’), bądź wypełniają treścią, operacjonalizują (patrzac w ‘dół’) ich działania i tym samym determinują w dużym stopniu ich powodzenie.

Wydaje się, iż skuteczny mechanizm konsultacji wymagałby jasnych zasad określających, co, jakie decyzje, dokumenty należy konsultować, z kim, w jakich terminach, w jakiej formie, jak podmiot podejmujący ostateczną decyzję powinien uwzględniać opinie pozostałych aktorów, jak uzasadniać ewentualne odrzucenie uwag i jak informować o efektach podjętych ostatecznie decyzji.

W praktyce, narzędzie konsultacji niedomaga i często pozostawia poczucie niedosytu i niezadowolonia. Częstokroć prowadzone są one zbyt późno, co nawet przy założeniu dobrych intencji, nie może prowadzić do dobrych rezultatów. Nawet bardziej niż przez ograniczenia czasowe, późne konsultacje są narażone na ryzyko niepowodzenia przez fakt, iż autorzy w zasadzie ukończonych dokumentów, koncepcji, nie są skłonni odstępować od własnych pomysłów, do których się już przyzwyczaili. W ta-

⁶⁾ J. Regulski, Samorząd terytorialny w: ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 2006 s.18

⁷⁾ Dwór wojewody, Biuletyn Finanse Publiczne, 02/2007

⁸⁾ Państwo, obywatel, samorząd, Samorząd Terytorialny, 9/2007

⁹⁾ Nowe dylematy polityki społecznej, pod red. S. Golinowskiej, M. Boniego, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006.

¹⁰⁾ Obecnie obowiązująca wersja pochodzi z dnia 17 grudnia 2008 r. Dokument jest przyjmowany i zmieniany na mocy uchwał Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013.

¹¹⁾ W wielu obszarach podział kompetencji w zakresie wsparcia między programy / instytucje oparty jest przykładowo o kryteria wartości projektu, dofinansowania, liczby mieszkańców, typu beneficjenta w zupełnym oderwaniu od przedmiotu wsparcia – co sugeruje iż są to raczej techniczne, tymczasowe rozwiązania, a nie trwałe, przemyślane z uwzględnieniem zasady pomocniczości ustalenia.

kiej atmosferze w naturalny sposób konsultacje nie przyjmują formy dyskusji i próby identyfikacji lepszych rozwiązań a raczej poszukiwania argumentów, pretekstów do odrzucenia uwag zgłaszanych przez konsultowane podmioty.

Przykłady niefunkcjonujących konsultacji, pozostawiających poczucie braku wpływu samorządów województwa na politykę regionalną są liczne. Wspomnieć należy m.in. prowadzone w maju 2008 r. konsultacje ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, podczas których szereg wartościowych, moim zdaniem, propozycji został odrzucony bez uzasadniania, bądź pod błahymi pretekstami. Nie do zaakceptowania był również styl konsultowania projektu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO), a w szczególności algorytmu podziału środków pomiędzy regiony, który został przyjęty przez ówczesnego ministra rozwoju regionalnego wbrew opiniom Konwentu Marszałków Województw RP oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu – ciała reprezentujących głównych zainteresowanych¹²⁾. Uzasadnioną zatem jest teza, iż wpływ samorządów województw na politykę regionalną w Polsce jest mocno ograniczony, a regiony stawiane są raczej w obliczu gotowych rozwiązań (kluczowa ustawa, system wdrażania NSRO) płynących „z góry”.

Jeśli zauważyć, że równocześnie nawet wpływ rządu polskiego na kształt polityki spójności UE w latach 2007-2013 był znikomy¹³⁾, to rozważania o wkładzie regionów w tę politykę traci sens.

Jeszcze bardziej dotkliwie od powyższego są ograniczenia kompetencji województw na etapie wdrażania polityki i w zakresie decyzji, które dotyczą jedynie danego regionu. Przykładem takiego działania była np., utworzona na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, stała konferencja współpracy¹⁴⁾, która stanowiła ciało w dużej mierze konkurencyjne wobec komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne (RPO). Na czele konferencji postawiony był wojewoda, co dodatkowo konserwowało obecną, negatywną sytuację podmiotowego dualizmu zarządzania regionem, który niejednokrotnie prowadzi do kwestionowania kompetencji samorządu województwa przez wojewodę.

Kolejnymi przejawami powyższego zjawiska z obszaru wdrażania polityki spójności są oddanie w kompetencje wojewody działań w zakresie certyfikacji wydatków oraz rozpatrywania protestów od wyników oceny projektów w ramach RPO.

Wątpliwości odnośnie samodzielności regionów w zakresie wdrażania RPO budzi również liczba wytycznych, którymi MRR stara się ujednoclić (a więc krępować) działania poszczególnych województw. Za ewidentny dowód ingerencji rządu w samodzielność województw względem określania swoich priorytetów rozwoju służyć może kwestia limitów finansowych, którymi Ministerstwo narzuciło województwom wysokość kwot, jakimi można wesprzeć odpowiednie sfery, również zdefiniowane przez MRR¹⁵⁾.

Następnym, może najważniejszym, wyznacznikiem pozycji regionów w ramach polityki spójności są środki, jakimi dysponują one na jej realizację. Z 67,3 mld € przeznaczonych z funduszy unijnych na realizację NSRO jedynie 16,6 mld € (co stanowi mniej niż 25%) zarządzane jest przez samorządy województw w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych¹⁶⁾. Zasady podziału środków pomiędzy regiony, co do których jak już wspomniano wyżej nie osiągnięto konsensusu, znacznie odbiegały od założeń metodologii berlińskiej, która stanowiła podstawę podziału środków na poziomie UE. Pozwala to wyrazić pogląd, iż Rząd traktuje środki unijne jak własne i dokonał ich podziału samodzielnie, niezależnie od woli regionów i założeń Komisji Europejskiej (KE). Argumenty na poparcie tej tezy można znaleźć w zapisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie w art. 3a wskazuje się, iż to minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii współfinansowanych ze środków budżetu państwa, ale i środków pochodzących z UE. Dalej w art. 13 określa się, że strategię rozwoju są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju¹⁷⁾. Zatem, teoretycznie, gdyby strategia rozwoju regionalnego została uznana za niezgodną z celami krajowymi, województwo nie będzie miało możliwości realizowania jej z udziałem funduszy strukturalnych. Gdy uświadomić sobie, iż środki europejskie stanowią de facto jedyne istotne źródło finansowania działań rozwojowych przez samorządy województw to można uznać, że województwa nie są w stanie prowadzić samodzielnej, niezależnej od woli Rządu polityki rozwoju.

W zgodnej opinii przedstawiciele samorządów województw i MRR kluczową barierą efektywności (rozumianej również jako pełniejsze ujęcie roli regionów) polityki regionalnej nie jest związana z relacjami rząd – samorząd a relacjami wewnątrz-rządowymi¹⁸⁾.

¹²⁾ Zdarzenie to było komentowane m.in. w artykule: Jakie są zastrzeżenia do podziału funduszy unijnych, w Gazecie Prawnej nr 134 (1752) 2006-07-12.

¹³⁾ Wynika to głównie z faktu, iż Polska relatywnie późno wstąpiła do Unii Europejskiej.

¹⁴⁾ Z funkcjonowania konferencji zrezygnowano przy okazji uchwalania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

¹⁵⁾ W związku ze wspomnianymi limitami, niezależnie od przyjętej strategii rozwoju wszystkie województwa w ramach swoich RPO musiały przeznaczyć przykładowo nie mniej niż 40% na sferę produkcyjną i nie więcej niż 7% na infrastrukturę społeczną i ochrony zdrowia.

¹⁶⁾ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

¹⁷⁾ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

¹⁸⁾ Raport z prac grupy tematycznej Multi-level governance oraz finansowanie polityki regionalnej w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej, Katowice 2008, s. 4.

Zbyt niska ranga i rola ministra rozwoju regionalnego względem ministrów innych resortów skutkuje brakiem koordynacji działań sektorowych w ujęciu regionalnym i utrwalaniem sytuacji nazywanej „Polską resortową”. Prowadzenie polityk sektorowych w sposób nieskoordynowany, bez refleksji regionalnej, bez analizy ich skutków w ujęciu terytorialnym nie daje nawet podstaw do dyskusji, która musi leżeć u podstaw polityki regionalnej uwzględniającej opinię i interesy województw.

Nadzieję na poprawę stanu obecnego dawało uchwalenie ustawy o zmianie niektórych ustaw..., zgodnie z którą strategię rozwoju muszą określać kierunki interwencji w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym (art. 13). Niestety takie rozwiązania pozostają jedynie w warstwie deklaratywnej, a rzeczywistość pokazuje, że nadal podejmowane są działania niedające się uzasadnić nawet logiką sektorową, godzące ewidentnie w kompetencje samorządu województwa w zakresie rozwoju regionu. Za przykłady powyższego podać można Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011 oraz Moje Boisko Orlik 2012 – oba realizowane przez MSWiA, któremu idea decentralizacji powinna przecież być bliska.

Podsumowując, pozycja polskich województw w kontekście polityki spójności uległa widocznej poprawie w perspektywie 2007-2013 w stosunku do lat 2004-2006. Przede wszystkim, zamiast jednego w skali kraju, zarządzanego na poziomie centralnym Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, funkcjonuje szesnaście odrębnych programów regionalnych, zarządzanych na poziomie województw, w których tworzeniu i negocjacjach z Komisją Europejską województwa miały znaczny udział¹⁹⁾. Przedstawione powyżej argumenty pozwalają jednak stwierdzić, iż sytuacja regionów nadal nie jest zadowalająca i pełnią one nadal w większej mierze rolę klienta polityki rozwoju (więc w konsekwencji również polityki spójności) prowadzonej przez Rząd, niż aktywnego partnera.

Perspektywy na przyszłość

W drugiej połowie tego roku zaprezentowany zostanie oficjalnie projekt krajowej strategii rozwoju regionalnego. Z wstępnych informacji, które trafiają do województw można już teraz wnioskować, że przyjęty w tej strategii nowy paradygmat polityki regionalnej będzie krokiem w dobrym kierunku. Planowane jest m.in. porzucenie podejścia sektorowego na rzecz zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Wyraźnie zaznacza się również rolę samorządów oraz konieczność większej koordynacji działań rządu i samorządów województw pod hasłem empowerment of multi-level governance²⁰⁾.

¹⁹⁾ Także funkcjonowanie regionalnych komponentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest pozytywnym przejawem decentralizacji – choć mniej znaczącym niż RPO.

Pozytywne sygnały dla regionów można także znaleźć w wypowiedziach odnośnie polityki spójności na poziomie UE. Zdaniem Komisarz Hübner, nowy model polityki spójności mógłby wiązać się ze zwiększeniem roli szczebla regionalnego i bliższą współpracą Komisji z regionami czy miastami na etapie programowania²¹⁾. Warto przytoczyć również fragment deklaracji berlińskiej z marca 2007 r., zacytowany w czwartym raporcie kohezyjnym: Jest wiele celów niemożliwych do osiągnięcia samemu – można je zrealizować tylko wspólnymi siłami. Unia Europejska, państwa członkowskie, ich regiony i struktury lokalne dzielą się zadaniami²²⁾.

Jednakże trudno uznać za prawdopodobną wizję „Europy regionów”, w której to województwa, a nie władze szczebla centralnego pełnią wiodącą rolę w dialogu o kształcie a następnie wdrażaniu polityki spójności. Takie rozwiązanie wydaje się nierealne m.in. w kontekście raportu EoRPA, w którym zwraca się uwagę, iż w niektórych przypadkach kontrolowanie interwencji przez szczebel centralny jest dobrym rozwiązaniem, a KE będzie wymagała silnego partnera na szczeblu centralnym²³⁾. W przypadku Polski zwiększanie roli regionów kosztem władz centralnych jest tym bardziej niemożliwe w ramach obowiązującego unitarnego ustroju politycznego.

W przyszłych perspektywach finansowych UE sytuacja regionów może nie tylko nie ulec poprawie, ale wręcz zostać pogorszona. Może się to stać np. w wyniku wprowadzenia zasad podziału środków unijnych w oparciu o jednostki NUTS 3 a nie NUTS 2, co sprawi, iż postrzeganie problemów i sposobów ich rozwiązania ze szczebla regionu nie będzie już tak oczywiste. Wiele ważniejszym zjawiskiem jest jednak rosnące znaczenie innych niż województwa subnarodowych podmiotów polityki rozwoju. Przede wszystkim dotyczy to dużych miast, metropolii, które przez swój potencjał rozwojowy często już teraz w większym stopniu niż władze województwa kształtują rozwój poszczególnych regionów. Równocześnie tradycyjne wymiary postrzegania zróżnicowań poziomu rozwoju, tzn. międzyregionalny oraz miasto-wieś zostają zastąpione przez wymiar subregionalny i przede wszystkim metropolie (ewentualnie obszary metropolitalne) – peryferia (czyli cała reszta obszaru kraju). To w naturalny sposób prowadzi do podniesienia rangi głosu władz metropolii w dyskusji o rozwoju kraju, co odbyć się może kosztem regionów.

²⁰⁾ Z prezentacji wstępnego projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, w ramach warsztatów „Koncepcja nowej polityki regionalnej”, Kołobrzeg 2009.

²¹⁾ Europejska polityka spójności – historia, dokonania i perspektywy, wypowiedź Danuty Hübner podczas konferencji „Wspólnota Europejska po pięćdziesięciu latach funkcjonowania - ocena i perspektywy”, Gdańsk, 2007.

²²⁾ Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa..., op. cit.

²³⁾ Rozwój regionalny w Europie..., op. cit, s.100.

Wydaje się zatem iż jedyną przestrzenią, w której można szukać perspektyw wzmocnienia roli województw w kontekście polityki spójności są relacje z władzami centralnymi, w tym dalsze usamodzielnianie w zakresie decyzji dotyczących obszaru regionu i poprawa jakości dialogu o zagadnieniach szczebla europejskiego, tak by stanowiska prezentowane przez rząd odzwierciedlały interesy regionów.

Czy rola regionów powinna być większa?

Choć nie można liczyć na wzrost znaczenia regionów (nieuchronnie kosztem władz centralnych) w debacie o kształcie polityki spójności na poziomie UE, to perspektywa ta niekoniecznie jest negatywna, gdyż taka zmiana może być uznana zarówno za nieuzasadnioną, jak i potencjalnie niekorzystną dla regionów Polski, z kilku powodów:

1. Przekonanie, że właśnie region jest jednostką predestynowaną do pełnienia wyjątkowej roli w ramach polityki spójności funkcjonuje na zasadach swoistego aksjomatu, którego się nie podważa (przynajmniej w regionach). Gdy pokusić się jednak o wskazanie racjonalnych podstaw takiego poglądu, to przestaje on wydawać się tak oczywisty. Pomijając kwestię tradycji, kultury, czy dziedzictwa, natomiast odwołując się do zasady subsydiarności trudno znaleźć jednoznaczne uzasadnienie dla zwiększenia roli województw. Oczywiście jest wiele obszarów, w których problemy można rozwiązywać efektywnie na poziomie regionu np.: budowa klastrów gospodarczych, rozwój potencjału turystycznego. Funkcjonują też jednak wyraźne domeny państwa, przykładowo infrastruktura liniowa, transportowa, energetyczna. Poza tym sam fakt, że pewien zestaw problemów powinien być rozwiązywany na odpowiednim poziomie nie jest jeszcze wystarczającym powodem do upodmiotowienia danego typu jednostki w ramach polityki spójności / regionalnej. We wspomnianej dyskusji o polityce regionalnej w Polsce, pojawił się wątek ewentualnego włączenia jako aktywnych podmiotów polityki spójności jednostek powyżej i poniżej poziomu regionu. Dla obu szczebli można znaleźć odpowiednie domeny działalności. Subregiony województwa śląskiego mogłyby się efektywnie zająć np. rewitalizacją zdegradowanych obszarów miejskich Górnego Śląska, bądź rozwojem turystycznym Beskidu Śląskiego. Z drugiej strony szczebel makroregionu wydaje się odpowiedni do prowadzenia wsparcia MSP w formie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. Mimo to uczestnicy dyskusji nie uznali tego za wystarczający argument dla upodmiotowienia, identyfikowania na tych poziomach aktorów polityki spójności²⁴⁾. Sko-

ro tak, to sam fakt istnienia nawet znacznej liczby problemów, które skutecznie rozwiązuje się na poziomie regionalnym, nie może stanowić argumentu dla potrzeby wzmocnienia roli regionów w kreowaniu polityki spójności.

2. Potencjał polskiego regionu do obrony własnych interesów wydaje się być mniejszy niż możliwości państwa. Można podejrzewać, iż dialog wszystkich regionów w praktyce sprowadziłby się do realizacji interesów najsilniejszych i najbliższych położonych (niekoniecznie w sensie geograficznym). Jest bardziej prawdopodobne, że przewodniczący KE bierze pod uwagę głos przedstawicieli Inner London niż Nord-Est w Rumunii. Mogłoby się więc okazać, że nasze regionalne interesy (w większości na razie zbieżne w skali kraju) cierpią na tzw. możliwości regionalnego dialogu bardziej niż obecnie, kiedy dyskusja toczy się na poziomie państwowym. Polska jako kraj ma bowiem moim zdaniem silniejszą pozycję wobec Niemiec czy Wielkiej Brytanii niż np. województwo śląskie wobec Luksemburga.
3. Oddanie decyzji odnośnie polityki spójności w ręce ogółu regionów nie jest możliwe, tak jak nie jest możliwe w obecnym świecie funkcjonowanie demokracji bezpośredniej. Pozbawienie głosu państw członkowskich mogłoby utworzyć przestrzeń dla formowania się różnorodnych stowarzyszeń, frakcji regionów, gdzie kryteria członkostwa mogłyby być różne, np. podobieństwo struktury gospodarczej, bliskość geograficzna, polityczna, poziom rozwoju gospodarczego. Takie rozwiązanie niekoniecznie byłoby efektywniejsze (w sensie osiągania konsensusu) niż obecny dialog między państwami, a na pewno zmierzałoby do tworzenia nowych struktur administracyjnych bez usuwania istniejących.
4. Uczestnictwo w podejmowaniu strategicznych decyzji odnośnie kształtu polityki spójności na poziomie UE wymaga odpowiedniego potencjału intelektualnego, badawczego, odpowiedniego spojrzenia i perspektywy. W polskiej rzeczywistości takim potencjałem do dyskusji z KE i obrony interesów polskich regionów dysponuje bardziej rząd (departamenty MRR) niż samorządy województw.
5. Powyższe jest w zasadzie szczególnym przejawem szerszego zagadnienia związanego z faktem, iż dopuszczenie do bezpośredniego dialogu KE z regionami stawiałoby w uprzywilejowanej pozycji regiony z państw federalnych, które przyzwyczajone do samodzielności mają bardziej rozwiniętą strukturę myślenia strategicznego i są lepiej przygotowane do prowadzenia dyskusji i walki o swoje interesy niż regiony państw unitarnych. Gdy dodać do tego naturalną przewagę regionów starych państw członkowskich nad nowymi, sytuacja polskich województw mogłaby się okazać trudna.

²⁴⁾ Raport z prac grupy tematycznej Multi-level governance... op. cit., s. 3.

Podsumowanie

Europa regionów wydaje się być abstrakcyjnym pojęciem z nieskończoną liczbą możliwych definicji, co utrudnia jakąkolwiek dyskusję na ten temat. W ujęciu prezentowanym w niniejszym referacie aktualnie nie mamy z nią do czynienia i nie jest to stan, do którego warto dążyć.

W dającej się ogarnąć przyszłości, kreowanie polityki spójności na poziomie UE powinno pozostać i najprawdopodobniej pozostanie domeną państw. Niezadowolająca sytuacja regionów dotyczy zaś głównie relacji rząd – samorząd w odniesieniu do decyzji i rozstrzygnięć zapadających w kraju, w szczególności decyzji dotyczących rozwoju poszczególnych regionów. Poprawa pozycji województw będzie wymagała rozwiązania problemów, które zostały wskazane powyżej, w tym zwiększenia samodzielności w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, przede wszystkim poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Konieczne również będzie poprawienie jakości dialogu poszczególnych szczebli administracji, prowadzącego do pełniejszego uwzględniania głosu regionów w decyzjach dotyczących ramowych rozwiązań odnośnie polityki regionalnej w kraju oraz stanowisk Polski w dyskusji o przyszłości polityki spójności UE.

Bibliografia

1. Dwór wojewody, Biuletyn Finanse Publiczne, 02/2007.
2. Europejska polityka spójności – historia, dokonania i perspektywy, wypowiedź Danuty Hubner podczas konferencji „Wspólnota Europejska po pięćdziesięciu latach funkcjonowania - ocena i perspektywy”, Gdańsk, 2007.
3. Jakie są zastrzeżenia do podziału funduszy unijnych, Gazeta Prawna nr 134 (1752) 2006-07-12.
4. Nowe dylematy polityki społecznej, pod red. S. Golinowskiej, M. Boniego, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006.
5. Państwo, obywatel, samorząd, Samorząd Terytorialny, 9/2007.
6. Raport z prac grupy tematycznej Multi-level governance oraz finansowanie polityki regionalnej w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej, Katowice 2008.
7. Reguński J., Samorząd terytorialny w: ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 2006.
8. Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komunikat Komisji, maj 2007.
9. Rozwój regionalny w Europie. Raporty EoRPA 2007, Warszawa, 2008.
10. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
11. Prezentacja Wstępnego projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, w ramach warsztatów „Koncepcja nowej polityki regionalnej”, Kołobrzeg 2009.
12. Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01).
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z późniejszymi zmianami.
14. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Izba Rzemieślnicza oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach

40-078 Katowice, Plac Wolności 12
tel. +48 32 259 62 61, fax +48 32 258 87 38
www.ir.katowice.pl
e-mail: izba@ir.katowice.pl



Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach



Izba Rzemieślnicza
oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości
w Katowicach



Fundacja Włosko-Polska
„Bona Sforza”

Seminarium współfinansowane przez Samorząd Województwa Śląskiego

 Śląskie. Pozytywna energia

Projekt wspierany przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej
Gefördert aus Mitteln der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit



FUNDACJA WSPÓLPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT