

## **70 lat Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR)**

### ***70 lat na szlakach Europy lokalnej***

Dla człowieka 70 lat to wiek mądrości u schyłku życia. Dla organizacji, których średnia długość życia jest nieokreślona, jest to również moment na podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i wyciągnięcie wniosków z dziesięcioleci pracy. W tym roku Rada Gmin i Regionów Europy obchodzi 70. rocznicę swojego istnienia - siedemdziesiąt lat działalności i partnerstwa na rzecz wzmocnienia pozycji Europy lokalnej i regionalnej.

### ***Fundament: praca na rzecz pokoju i demokracji***

Wyzwania roku 1951, w którym powstała organizacja, były pod wieloma względami zupełnie inne niż te, przed którymi stoimy dzisiaj. Europa doświadczyła właśnie dwóch wojen światowych, które kraje toczyły przeciwko sobie z wielką zaciekłością. Faszyzm został zmiażdżony we Włoszech i w Niemczech, ale dyktatury lewicowe i prawicowe nadal rządziły żelazną ręką w Europie południowej, środkowej i wschodniej.

Założyciele Rady Gmin Europy (CEM) byli wówczas boleśnie świadomi, że pokój i demokracja są w Europie dobrami cennymi, ale kruchymi. Jedności między Europejczykami nie da się osiągnąć tylko odgórnie, poprzez działania rządów. Europejczycy powinni raczej współpracować ponad granicami w sposób oddolny, czyniąc swoją jedność codzienną rzeczywistością społeczną. Co więcej, należało ustanowić i chronić prawa miejskie, a lokalne życie obywatelskie było najpewniejszym sposobem tworzenia i promowania kultury demokracji jako fundamentu państwa prawa.

Dlatego właśnie 56 burmistrzów i lokalnych przedstawicieli z Belgii, Francji, Niemiec, Włoch, Luksemburga, Szwajcarii i Holandii spotkało się w Genewie 28 stycznia 1951 roku, aby założyć CEM. Pionierzy ci wywodzili się z różnych środowisk i mieli różne doświadczenia, które wpłynęły na ich zaangażowanie. Należeli do nich: szwajcarski historyk i ekspert w dziedzinie samorządu lokalnego Adolf Gasser, żydowska działaczka związkowa z Niemiec, Alida De Jäger, włoski federalista Umberto Serafini, burmistrz Lyonu Edouard Herriot, starszy polityk, który w 1913 roku był założycielem Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych (IULA), oraz młody burmistrz Bordeaux Jacques Chaban Delmas, również bohater francuskiego ruchu oporu.

W rzeczywistości zasady, które założyciele CEM ogłosili w styczniu 1951 r., mają zaskakujący wydźwięk nawet dzisiaj. Zadeklarowali oni, że "burmistrzowie i przedstawiciele władz lokalnych, zjednoczeni ponad granicami państw, przez swoje obowiązki, z racji sprawowanej funkcji mający bezpośredni kontakt z ludźmi i codzienną rzeczywistością, są budowniczymi Europy, która jest wolna, zjednoczona i szanuje różnorodność." To przesłanie jest tak samo aktualne w 2021 r., jak w 1951 r.

Widzimy, jak aktualne są także dzisiaj problemy z 1951 roku. Poważne konflikty polityczne, a nawet wojny, nie zniknęły z kontynentu europejskiego, co ze smutkiem można zaobserwować na Ukrainie czy na Kaukazie. Ostatnio rządy niektórych krajów zdają się ulegać pokusie "nieliberalnej" demokracji, która tłamsi lokalną autonomię, wpływ społeczeństwa obywatelskiego i podstawowe wolności człowieka. Lokalny i regionalny ruch na rzecz pokoju, demokracji i współpracy europejskiej jest nadal tak samo potrzebny jak zawsze.

### ***Pierwsze kroki: współpraca partnerska i autonomia lokalna***

W tamtym okresie najbardziej praktyczna praca CEM polegała na promowaniu partnerstw miast. Krajowe stowarzyszenia zbierały wnioski gmin i pomagały im w znalezieniu odpowiedniego partnera. CEM rozpowszechniał również materiały edukacyjne o tym, jak sprawić, by współpraca partnerska okazała się sukcesem politycznym i społecznym. Miasta partnerskie organizowały z reguły wymianę uczniów, wspólne imprezy kulturalne i sportowe, wspieranie kontaktów gospodarczych, a także współpracę urzędników miejskich.

Patrząc na skutki wojny Édouard Herriot zauważył, że "wszystko nastawia państwa przeciwko sobie, a równocześnie wszystko jednoczy gminy". I rzeczywiście, miasta bliźniacze, takie jak Montbéliard, Ludwigsburg, Liège, Lille, Kolonia i Turyn – łączące wcześniej wrogi sobie narody - miały symboliczną moc i stanowiły wyraźny przełom. Liczba miast partnerskich w Europie była początkowo niewielka, ale przez dziesięciolecia rosła w postępie geometrycznym: od czterech w 1951 r. do 100 w 1958 r., od 2 000 w 1971 r. do 4 000 w 1979 r.[1] Dziś szacuje się, że w Europie jest ponad 20 000 miast partnerskich.

Mocnym filarem działalności CEM było nieustanne lobbowanie w obronie demokracji lokalnej. Już w początkach nowoczesnej demokracji w XIX wieku Alexis de Tocqueville zauważył: "Siła wolnych narodów leży

w gminie". Działo się tak dlatego, że uczestnictwo w życiu samorządu lokalnego umożliwiało obywatelom rozwijanie praktyki i doświadczenia działalności obywatelskiej. Taka szeroko rozpowszechniona i głęboko zakorzeniona kultura obywatelska stanowi solidną podstawę demokracji.

Nowo powstała CEM natychmiast przystąpiła do pracy nad zadaniem promowania demokracji lokalnej, zwłaszcza poprzez przyjęcie Europejskiej Karty Swobód Gminnych w Wersalu w październiku 1953 r.[2] Dokument ten nakreślił warunki prawdziwej samorządności administracyjnej i finansowej gmin, a także stanowił deklarację wartości wspólnych dla członków CEM.

Jak to często bywa w europejskim życiu politycznym, stałe, wieloletnie lobbowanie przyniosło w końcu wymierne rezultaty. Karta CEM z 1953 r. posłużyła jako podstawa Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego Rady Europy z 1985 r.[3] Od tego czasu Karta została ratyfikowana przez 47 państw europejskich, zobowiązując je do respektowania praw gmin, pod regularnym nadzorem międzynarodowych obserwatorów.

### ***Włączenie "R" do CEM: obrona interesów i wsparcie dla regionów***

Z biegiem lat CEM rozszerzył swoje członkostwo nie tylko na gminy, ale również na regiony i powiaty. W rzeczywistości litera "R" w nazwie CEMR została dodana dopiero w 1984 roku. To szersze ukierunkowanie terytorialne szybko przyniosło owoce. CEMR konsekwentnie opowiada się nie tylko za decentralizacją polityczną, ale również za zdecentralizowanym terytorialnym podejściem do rozwoju gospodarczego. Dobrobyt gospodarczy i kapitał ludzki w Europie nie powinien być nadmiernie skoncentrowany na kilku obszarach.

Z biegiem lat samorządy lokalne i regionalne zyskały również uznanie polityczne, zwłaszcza dzięki Traktatowi z Maastricht z 1992 r. i utworzeniu Komitetu Regionów jako organu doradczego instytucji europejskich w sprawach dotyczących interesów lokalnych lub regionalnych. Ponadto w wielu krajach od lat 50. Ubiegłego wieku, zwłaszcza w Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, regiony zyskały znaczące uprawnienia. Między władzami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi istnieje jednak ciągła wymiana zdań, a w niektórych krajach kryzys gospodarczy z 2010 r. spowodował ponowną recentralizację władzy. CEMR monitoruje rozwój sytuacji w swojej publikacji „Struktury i kompetencje”, aktualizowanej co kilka lat.

Dalszy rozwój Wspólnoty Europejskiej miał coraz większy wpływ na samorządy lokalne i regionalne. W 1975 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) w celu zmniejszenia różnic gospodarczych między krajami, które wzrosły po przystąpieniu do UE Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Wraz z kolejnymi traktatami kompetencje Unii Europejskiej stale rozszerzały się na nowe obszary, z których wiele dotyczyło gmin i regionów. Stowarzyszenia samorządów lokalnych i regionalnych w coraz większym stopniu zdawały sobie sprawę, że muszą bronić swoich interesów nie tylko wobec rządów, ale także instytucji UE.

W ciągu tych wszystkich lat CEMR angażował się w dyskusje i dzielił się lokalną perspektywą poprzez bezpośrednie lobbowanie, publikacje i debaty. Podczas obchodów 60-lecia CEMR w 2011 r., ówczesny przewodniczący Wolfgang Schuster przedstawił swoją koncepcję "rządzenia w partnerstwie" przewodniczącemu Komisji José Manuelowi Barroso, który zgodził się, że "odniesiemy sukces tylko wtedy, gdy wszyscy będziemy mieli wspólną wizję, a także wspólny kierunek. Potrzebujemy do tego prawdziwego partnerstwa". CEMR nawiązał również silne relacje z członkami Komisji Europejskiej wysokiego szczebla, takimi jak Viviane Reding, Federica Mogherini, Günther Oettinger, Maroš Šefčovič czy Frans Timmermans oraz z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego, takimi jak choćby wiceprzewodniczący Rainer Wieland, przewodniczący Intergrupy Miejskiej Jan Olbrycht i wiceprzewodnicząca Sylvie Guillaume.

W stanowisku w sprawie przyszłości Europy CEMR opowiada się za uznaniem wkładu samorządów lokalnych i regionalnych w projekt europejski oraz domaga się, by zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego były przestrzegane i egzekwowane we wszystkich krajach europejskich. Dobra i ścisła współpraca z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy ma zatem zasadnicze znaczenie.

### ***Rozszerzanie działań: równość płci, klimat i działania globalne***

Prawie 40 lat temu CEMR rozpoczął promowanie równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym: w 1983 roku w Pizie zorganizowano pierwszą konferencję z inicjatywy pionierskich kobiet-polityków i utworzono Stały Komitet ds. Równości, który zajął się tą kwestią. Wraz ze stowarzyszeniami członkowskimi, przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej, CEMR opracował Europejską Kartę Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu

Lokalnym, która została zainaugurowana w 2006 roku na Kongresie w Innsbrucku. Dziś ponad 1850 sygnatariuszy z 36 krajów zobowiązało się do podejmowania konkretnych działań.

Dzięki finansowaniu zapewnionemu przez rząd Szwecji za pośrednictwem Szwedzkiego Związku Władz Lokalnych i Regionów (SALAR) utworzono internetowe Obserwatorium Europejskie, aby monitorować wdrażanie Karty oraz dostarczać użytecznych informacji i zasobów. Co więcej, przy wsparciu Parlamentu Europejskiego i funduszy unijnych stworzono zestaw narzędzi wspierających wysiłki miast. Badanie na temat kobiet w polityce, opublikowane w 2019 r., jest jedynym, które dostarcza faktów i danych liczbowych na temat reprezentacji kobiet na wszystkich szczeblach władzy w 41 krajach europejskich.

W 2013 roku Komitet Polityczny CEMR zatwierdził zasadę wymagającą co najmniej 40% miejsc dla płci niedoreprezentowanej w Komitecie Politycznym oraz 30% w Biurze Wykonawczym i Komitecie Finansowym. Regulamin przyjęty w 2015 r. stanowi, że CEMR musi dążyć do zapewnienia zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn w swoich organach statutowych i wszystkich delegacjach krajowych. Obecnie w Komitecie Politycznym CEMR zasiada 65 kobiet, co stanowi 47% członków, czyniąc de facto CEMR jedyną organizacją międzynarodową, w której parytet obu płci w jej kierownictwie jest zachowany.

Europejska polityka spójności jest istotną kwestią dla wielu członków CEMR, ponieważ ich kraje mogą otrzymać znaczące fundusze, w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego. Dlatego też negocjacje nad kształtem i finansowaniem siedmioletnich programów budżetowych UE są ważne dla działalności lobbingsowej CEMR. Aby zwiększyć siłę oddziaływania, CEMR połączył się z innymi zwolennikami silnej polityki regionalnej, tworząc Sojusz Spójności (Cohesion Alliance), zainicjowany przez Komitet Regionów w 2018 r.

Obecnie największy nacisk kładziony jest na to, by unijny plan naprawy gospodarczej po katastrofie COVID, "Next Generation EU", wspierał samorządy lokalne i regionalne oraz najbardziej dotknięte sektory. CEMR zdecydowanie popiera zamiar UE inwestowania w zieloną, cyfrową i społeczną transformację, zgodną ze wspólnymi celami, takimi jak Cele Zrównoważonego Rozwoju i Porozumienie Paryskie w sprawie klimatu.

Kolejnym ważnym obszarem działalności są zmiany klimatu i transformacja energetyczna. Od 1900 roku temperatura na świecie wzrosła o około 2 stopnie Celsjusza, a ONZ przewiduje ponurą przyszłość naszej planety, jeśli emisja gazów cieplarnianych nie zostanie radykalnie zmniejszona. CEMR jest jednym z członków założycieli Porozumienia Burmistrzów na rzecz Klimatu i Energii, zainicjowanego przez koalicję sieci samorządów lokalnych i regionalnych przy wsparciu Komisji Europejskiej w 2008 r., którego celem jest ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> o co najmniej 40% do 2030 r. oraz zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej. We współpracy ze stowarzyszeniami członkowskimi promowana jest wymiana dobrych praktyk, wspieranie realizacji zobowiązań sygnatariuszy i koordynacja kontaktów między różnymi zaangażowanymi stronami. Do dziś Porozumienie Burmistrzów zostało poparte przez 10 000 gmin w całej Europie oraz wiele stowarzyszeń członkowskich CEMR.

Jak mówi powiedzenie: "myśl globalnie, działaj lokalnie!". Od dawna wiemy, że wspólne światowe wyzwania wymagają również lokalnych odpowiedzi, a do tego gminy i regiony potrzebują reprezentacji na poziomie globalnym. CEMR jest europejską sekcją światowej organizacji United Cities and Local Governments (UCLG), przyczyniającą się do wzmocnienia samorządów lokalnych na poziomie globalnym, a w szczególności w Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Duży sukces CEMR odniósł w 2008 roku, kiedy Komisja Europejska uznała samorządy lokalne za kluczowych aktorów zdecentralizowanej współpracy rozwojowej, po przyjęciu raportu parlamentarnego przygotowanego przez Pierre'a Schapira, posła do Parlamentu Europejskiego i wicemera Paryża. W tym samym roku powstała PLATFORMA, koalicja miast, regionów i ich stowarzyszeń, działających na rzecz współpracy rozwojowej między miastami i regionami.

Wraz z partnerami z Globalnej Grupy Zadaniowej Samorządów Lokalnych i Regionalnych CEMR wnosi perspektywę lokalną do międzynarodowych procesów politycznych, w szczególności do agendy klimatycznej, Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz UN-Habitat (zajmującej się mieszkalnictwem i zrównoważonym rozwojem miast). CEMR współpracuje również z OECD, zwłaszcza w zakresie rozwoju terytorialnego, miejskiego i wiejskiego oraz finansów lokalnych.

### ***CEMR: rozwijająca się i nowoczesna organizacja***

CEMR jako organizacja zmieniał się wraz z upływem czasu. Rzeczywiście, liczba członków stale rosła, podobnie jak Sekretariat. Duże zmiany logistyczne miały miejsce w 2007 r., kiedy to CEMR, wraz z wieloma stowarzyszeniami członkowskimi posiadającymi biuro w Brukseli, przeniósł się do Domu Miast, Gmin i Regionów przy Square de Meeûs, tuż obok Parlamentu Europejskiego. Pod koniec 2013 r. biuro CEMR w Paryżu zostało zamknięte, a oficjalna siedziba została przeniesiona do Brukseli. Stało się to w czasie kadencji Annemarie Jorritsma, burmistrz Almere w Holandii, pierwszej i jak dotąd jedynej kobiety przewodniczącej CEMR (2013-2015). W kolejnych latach Frédéric Vallier, Sekretarz Generalny CEMR od 2010 r., inwestował w potencjał CEMR, a liczba pracowników w ciągu ostatnich dziesięciu lat niemal się podwoiła, również dzięki zewnętrznemu finansowaniu, głównie ze środków UE.

Miniony rok był zdominowany przez wpływ COVID-19 na samorządy lokalne i regionalne, ale także na CEMR i organizację naszej pracy. Do grupy zadaniowej COVID dołączyli koledzy z 34 stowarzyszeń członkowskich - to rekord świadczący o zainteresowaniu i chęci członków do wymiany informacji i doświadczeń. Fakt, że fizyczne spotkania zostały zastąpione wirtualnymi, zwiększył liczbę uczestników spotkań i wydarzeń. CEMR będzie kontynuował tę praktykę, co pozwala nam również zmniejszyć ślad węglowy, czas i wydatki związane z podróżami.

Dążąc do tego, by zawsze pozostawać w czołówce lokalnych potrzeb i oczekiwań na najbliższe dziesięciolecie, CEMR opracował wieloletnią strategię na lata 2020-2030, określającą, w jaki sposób organizacja ta będzie motorem zmian, przyczyniając się do zmiany paradygmatu zarządzania Europą i wzywając samorządy lokalne i regionalne do odgrywania kluczowej roli w polityce publicznej na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Priorytety tematyczne skupiają się wokół czterech filarów: Ludzie, Partnerstwo, Miejsca, Planeta, i są zgodne z Celami Zrównoważonego Rozwoju.

W strategii zaplanowano również większy nacisk na komunikację oraz lepsze zarządzanie wiedzą i dzielenie się nią. Od stycznia 2021 r. rozpocznie się również wewnętrzna restrukturyzacja sekretariatu, w szczególności poprzez reorganizację multidyscyplinarnych zespołów wokół obszarów tematycznych.

### ***Torowanie drogi dla przyszłości***

Obchody 70. rocznicy, które odbędą się 28 stycznia i trwać będą przez cały rok 2021, są idealną okazją do wspólnej refleksji nad dotychczasowymi osiągnięciami oraz nad przyszłością świata, w którym zachodzą zawrotne szybkie zmiany społeczne i technologiczne. W UE wkrótce rozpocznie się konferencja na temat przyszłości Europy, która będzie okazją dla obywateli do podzielenia się swoimi poglądami na temat kształtu Unii. CEMR jako organizacja ogółouropejska zadba o to, aby zaspokojone zostały potrzeby i interesy wszystkich jej członków, czy to poprzez obronę interesów, czy dzielenie się wiedzą.

Podczas gdy dzisiejsza polityka europejska i światowa jest często naznaczona polityczną polaryzacją i podziałami, powinniśmy również zastanowić się nad postępem, jaki dokonał się od 1951 roku, kiedy sytuacja była naprawdę ponura. Czy mamy odwagę mieć nadzieję na rok 2051? Z pewnością istnieją ogromne możliwości dla aktywności obywatelskiej i zmian społecznych. Poza instytucjami, będzie to zależało od młodych. Trafne wydaje się słowo pożegnalne niedawno zmarłego Valéry'ego Giscarda d'Estaing, który w latach 1997-2003 pełnił również funkcję przewodniczącego CEMR. W swoim ostatnim przesłaniu do CEMR zmarły prezydent wezwał młodych ludzi do działania: "Dziś władza jest do wzięcia! Należy to rozumieć w szlachetnym sensie tego słowa, nie naruszając wolności innych. Władza po to, by działać oraz myśleć i pracować dla przyszłości."

*Tłum. Biuro ZMP*

[1] Axelle Bergeret-Cassagne, Pour une Europe fédérale des collectivités locales: Un demi-siècle de militantisme du Conseil des Communes et des Région d'Europe, 1950-1999 (Paris: L'Harmattan, 2009), pp. 91, 99.

[2] [https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter\\_municipal\\_liberties\\_en.pdf](https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_municipal_liberties_en.pdf)

[3] <https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government>