

Magda Leszczyna-Rzucidło

Region Morza Bałtyckiego jako modelowy makroregion UE

1. Proces tworzenia strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

Region Morza Bałtyckiego pionierem europejskich strategii makroregionalnych

W pierwszej dekadzie XXI w. w hierarchii zadań Unii Europejskiej coraz wyżej stawia się makroregiony, w tym także makroregion bałtycki. Idea transnarodowego podejścia do procesu dalszej transformacji i konsolidacji regionu Bałtyckiego zrodziła się oddolnie i jest wynikiem dążeń regionalnych polityków, przedstawicieli środowiska akademickiego oraz reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Spełniła się powszechna wola aktorów państwowych i pozapaństwowych, którzy sami wypracowali nową regionalną koncepcję rozwoju, a następnie skutecznie lobbowali za nią na forum instytucji unijnych, doprowadzając tym samym nie tylko do jej przyjęcia, ale też do europejskiej dyskusji o makroregionach i ich roli w przyszłości UE. Przyznanie regionowi Bałtyckiemu roli promotora jednej z nowych koncepcji rozwoju Unii Europejskiej nie było przypadkowe. Wynikało ze specyficznej sytuacji, jaka wytworzyła się w regionie najpierw po 1990 r., a później w 2004 r. Pierwsza data symbolicznie wskazuje na odejście od dwubiegunowego podziału świata, którego granica przebiegała m.in. przez środek regionu Bałtyckiego, skutecznie uniemożliwiając mu pełną integrację. Celowo użyto słowa *pełną*, gdyż mimo tej bariery państwa leżące wokół Morza Bałtyckiego jeszcze w latach siedemdziesiątych XX w. rozpoczęły współpracę regionalną, początkowo odnosząc się do problemu, który był fundamentalny bez względu na ustrój polityczny – ekologii. Morze Bałtyckie jest bowiem jednym z najbardziej zanieczyszczonych mórz na świecie¹. Rozpoczęta w ramach powołanej Komisji Helsińskiej

¹ Zanieczyszczenie Bałtyku spowodowane jest głównie jego niewielką głębokością oraz słabą wymianą wód z innymi morzami, która możliwa jest tylko przez Cieśninę Duńskie. Intensywnemu

(HELCOM) współpraca była wydarzeniem przełomowym i historycznym, gdyż do tej pory jakakolwiek forma współpracy państw będących po różnych stronach żelaznej kurtyny była niemożliwa.

Po roku 1990 do współpracy w dziedzinie ekologii dołączono liczne inicjatywy polityczne, skupiające się na wsparciu nowopowstałych państw demokratycznych, ułatwieniu im przejścia do nowych realiów systemowych oraz pomocy w procesie transformacji gospodarczej. Rozkwit połączeń sieciowych w regionie był imponujący, a ich skala nieznana dotąd w Europie. Zainteresowanie Unii Europejskiej tematyką regionalizmu bałtyckiego ujawniło się w październiku 1994 r., kiedy to Komisja Europejska (KE) wydała dokument pt. *Orientacja unijnego podejścia do Regionu Morza Bałtyckiego*. Wówczas po raz pierwszy na skalę europejską szczegółowo opisano kształtujący się region Bałtycki i podkreślono zasadność wielopłaszczyznowego podejścia do wzmocniania bezpieczeństwa regionalnego i politycznej stabilności wokół Morza Bałtyckiego. W raporcie KE z 1995 r. *O aktualnym stanie i perspektywach kooperacji w Regionie Morza Bałtyckiego* omawiano zadowalające tempo i ogrom pracy włożonej przez wszystkie państwa leżące w regionie, czego efektem były liczne umowy i zawiązywanie partnerstw wielostronnych.

Biorąc pod uwagę oba wymienione dokumenty, w trakcie spotkania Rady Europejskiej (RE) w Madrycie w 1995 r. polecono KE przygotowanie całościowego projektu współpracy Unii Europejskiej i regionu Morza Bałtyckiego (RMB). W rezultacie 10 kwietnia 1996 r. Komisja zredagowała komunikat pt. *Inicjatywa Regionu Morza Bałtyckiego*, który przedstawiła podczas spotkania Konferencji Rady Państw Morza Bałtyckiego w Visby w dniach 3–4 maja 1996 r. W dokumencie po raz pierwszy zawarto konkretne dane liczbowe w postaci wykazu środków finansowych, jakie UE przekazywała na wzmocnienie współpracy w regionie Bałtyckim². Przewidywano, że kluczowe dla zbudowania silnego regionu jest utrzymanie politycznej stabilizacji oraz wspieranie gospodarek państw w procesie transformacji gospodarczej, a więc państw Europy Wschodniej, w tym Polski. Krokiem milowym do powstania strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB) była inicjatywa Finlandii, dotycząca powołania Wymiaru Północnego. Polegała ona zasadniczo na jeszcze większej koncentracji działań wokół Europy Północnej oraz państw leżących nad Bałtykiem. Wymiar miał pomóc w prowadzeniu całościowej, jednolitej polityki w regionie, zapewniać jej finansowanie (uruchomiono specjalne fundusze) oraz koordynować działania. Zwrócono uwagę na relacje z Federacją Rosyjską (FR) – ich poprawa była jednym z priorytetów nowej polityki.

Druga fala integracji nastąpiła po 2004 r., kiedy do Unii dołączyło dziesięć nowych państw, w tym aż cztery z regionu Morza Bałtyckiego, co sprawiło, że Bałtyk stał się niemal wewnętrznym morzem Unii. Równocześnie w 2004 r. w Parlamencie Europejskim (PE) powołano grupę Bałtycka Europa (BE; ang. *Baltic*

zanieczyszczeniu sprzyja także ulokowanie licznych ośrodków przemysłowych bezpośrednio nad Morzem oraz skutki katastrofy nuklearnej w Czarnobylu w 1987 r.

² *European Commission, Baltic Sea Region Initiative: Communication from the Commission (SEC/96/0608)*, Brussels 1996, s. 1.

Europe) skupiająca posłów z ośmiu państw nadbałtyckich (oraz kilku przedstawicieli innych państw). W ramach ponadnarodowej i ponadfrakcyjnej współpracy rozpoczęli oni wspólną kampanię na rzecz promocji interesów makroregionu bałtyckiego i jego dalszego rozwoju. W 2005 r., pod przewodnictwem estońskiego dyplomaty szwedzkiego pochodzenia Toomasa Hendrika Ilvesa³, posłowie zrzeszeni w tej grupie wypracowali wspólny dokument pt. Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, który przedłożono przewodniczącemu Komisji Europejskiej – Josemu Manuelowi Barroso. Następnie, w listopadzie 2005 r. PE przyjął rezolucję legislacyjną dotyczącą przyszłości Wymiaru Północnego oraz konkretnie regionu Morza Bałtyckiego – jako nieodłącznego elementu tej inicjatywy. Dokument ten przygotowano pod przewodnictwem posła PE i byłego ministra spraw zagranicznych Finlandii, Alexandra Stubba. Rezolucja bezpośrednio nawiązywała do prac i uchwał podejmowanych przez szereg instytucji działających w regionie, tj.: Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), Konferencji Parlamentarnej Morza Bałtyckiego oraz Wizji i Strategii Wokół Bałtyku 2010 (VASAB 2010, ang. *Visions and Strategies Around the Baltic Sea 2010*).

W grudniu 2007 r. rząd szwedzki zachęcał KE do przygotowania kompletnego dokumentu SUE RMB do czerwca 2009 r., czyli do momentu objęcia przez Szwecję przewodnictwa w Unii. Podkreślono, że: „Strategia powinna między innymi pomóc zaadresować pilne wyzwania środowiskowe odnoszące się do Morza Bałtyckiego. Struktura Północnego Wymiaru powinna zapewnić podstawy dla zewnętrznych aspektów współpracy w Regionie Morza Bałtyckiego”⁴. Wstępny projekt czterech filarów, na których opierać się miały działania strategii, powstał w 2008 r., a proces jego konsultacji zakończył się na początku 2009 r. Skala współpracy w RMB, ilości powiązań i wytworzonych sieci, a także ich charakter są przedmiotem badań wielu naukowców, którzy próbują znaleźć przyczyny tego fenomenu. Bez wątplenia ilość interakcji regionalnych obejmujących wszystkie poziomy współpracy jest największa w Unii Europejskiej, a według rankingów Banku Światowego (BS) RMB jest nie tylko europejskim, ale i światowym liderem innowacyjności i sieciowości. Konsekwencją tych intensywnych kontaktów międzyregionalnych było przyjęcie przez PE w październiku 2009 r. strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego.

Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego – cele i założenia

Założenia SUE RMB opierają się na czterech fundamentach: tworzenie warunków dla zrównoważonego środowiska, rozwój dobrobytu w regionie, wzrost dostępności i atrakcyjności regionu oraz zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony w regionie.

³ Ch. Beazley, *A EU-Strategy for the Baltic Sea Region: Making a Success of the 2004 Enlargement*, „Baltic Rim Economies Bimonthly Review” 2007, (6)2007, s. 14.

⁴ C. Schymik, P. Krumrey, *Eu Strategy for the Baltic Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Working Paper FG1, 2009/08, Berlin 2009, s. 5.

Są to kluczowe problemy zdiagnozowane w procesie licznych konsultacji przez podmioty w regionie Bałtyckim. Naturalnie są one wynikiem pewnego kompromisu oraz negocjacji – jest to uzgodnione stanowisko dotyczące całego regionu, bowiem każde państwo leżące w regionie Bałtyckim miało swoje własne interesy oraz widziało kierunki strategii nieco inaczej. Z punktu widzenia Polski propozycje kluczowych kierunków SUE RMB były następujące:

- wzmocnienie realnej współpracy gospodarczej w regionie,
- przełamanie deficytu współpracy uniwersyteckiej,
- rozwój współpracy w zakresie przedsiębiorczości i innowacji (klastry),
- poprawa dostępności i spójności transportowej regionu,
- rozwój sieciowych produktów turystycznych (zasoby środowiska),
- stworzenie fundamentów bałtyckiej wspólnoty obywatelskiej,
- wspólna przestrzeń morską na rzecz lepszego zarządzania zasobami⁵.

W trakcie konsultacji ostatecznego kierunku strategii podstawowe interesy bałtyckie określono jako:

- wzrost potencjału gospodarczego i innowacyjnego,
- realizację celów Strategii Lizbońskiej,
- pokonanie barier zróżnicowania wewnętrznego (przez wzrost dobrobytu),
- rozwinięcie form współpracy,
- konieczność integracji z państwami spoza UE,
- bogactwo naturalne i bioróżnorodność,
- przekształcenie UE we wspólnotę regionów⁶.

Aspekty te wskazują, że główne problemy z punktu widzenia interesów państw bałtyckich i interesów polskich są podobne. Największą różnicę stanowi podniesiona przez Polskę kwestia przełamania deficytu współpracy polskich uczelni i ośrodków badawczych z ich odpowiednikami w regionie Bałtyckim (i w całej UE). Temat ten nie został priorytetowo potraktowany w dokumencie strategii w skali regionu Bałtyckiego, gdyż nie stanowi tak dużego problemu dla pozostałych krajów w regionie, w których współpraca ośrodków akademickich jest zdecydowanie na wyższym poziomie. Propozycja Polski, by stworzyć tzw. Bałtycki Rynek Wiedzy⁷, czyli swobodny przepływ wiedzy bazujący na czterech swobodach UE, została przyjęta z zainteresowaniem, ale nie znalazła konkretnego odzwierciedlenia ani w głównych celach SUE RMB, ani w planowanych do zrealizowania działaniach.

⁵ Wnioski dla UG wynikające z II Stanowiska Konwentu Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, Niedzica, 18 grudnia 2008 r.

⁶ R. Matczak, *Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego – perspektywa polskiego regionu*, Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, wystąpienie na konferencji „Spójność i Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego”, Warszawa 3 marca 2010 r.

⁷ Tamże.

Zdecydowanie nacisk kładziony jest na kwestie gospodarcze, w ramach których podjęte mają być działania bezpośrednio wpływające na realizację celów Strategii Lizbońskiej oraz nowego projektu Europa 2020. Nadrzędnym zadaniem jest przełamanie peryferyjnego charakteru regionu i konsolidacja działań wszystkich podmiotów bałtyckich, minimalizująca w regionie skutki kryzysu gospodarczego. Konkretnie zadania mają dotyczyć powstania nowych klastrów jako ośrodków rozwoju i innowacyjności w regionie oraz pogłębienie współpracy sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MŚP) z ośrodkami akademickimi i instytutami badawczo-rozwojowymi (B+R). Wspierane mają być także te sektory gospodarki, w których RMB ma poważne dokonania lub odpowiednie kompetencje, co tworzy jego przewagę nad innymi regionami w UE, a nawet w ujęciu globalnym. Mowa tu o przemyśle drzewnym, rybołówstwie i niektórych sektorach rolnictwa⁸. Proponowane jest także umocnienie RMB jako światowego lidera w dziedzinie wzornictwa przemysłowego, do czego predyspozycje mają zwłaszcza państwa skandynawskie. Wszystkie te działania wspierać będą podniesienie konkurencyjności regionu, czyli tzw. proces *region branding*. Projekty mające na celu promocję i budowanie pozytywnego wizerunku RMB przyczynią się do: „utrzymania i przyciągnięcia kapitału ludzkiego (*brain gain*), skutecznej promocji regionu jako miejsca lokowania inwestycji zagranicznych, promocji eksportu towarów poprzez konotacje oparte na zasadzie «dobrze, bo wyprodukowane w regionie Morza Bałtyckiego» oraz promocji oferty turystycznej regionu”⁹.

Polska nie należy do państw będących motorem rozwoju gospodarczego w regionie – nasz eksport do państw RMB stanowi jedynie około 11% całości krajowego eksportu, a polskie inwestycje zagraniczne w tym regionie stanowią zaledwie 0,7% ogółu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), co oznacza, że więcej inwestujemy choćby w Rumunii¹⁰. Przykład ten ma uwidocznic, jak małą rolę w kierunkach polityki zagranicznej Polski odgrywa współpraca w regionie Morza Bałtyckiego. Wydaje się ona kluczowa jedynie dla władz nadmorskich regionów, tj. województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, tymczasem założenie SUE RMB jest takie, że władze krajowe również muszą aktywnie uczestniczyć w realizacji strategii. Być może jest to jeden z powodów, dla których Polska została liderem zaledwie dwóch Obszarów Priorytetowych, w dodatku nie samodzielnie, tylko w partnerstwie z krajami mającymi większe doświadczenie w tych dziedzinach. Obszary koordynowane przez Polskę to Redukcja związków azotu i fosforu w morzu (wspólnie z Finlandią) oraz Wykorzystanie regionalnego potencjału w zakresie badań i innowacji (wraz ze Szwecją).

⁸ R. Matczak, raport z konferencji kończącej konsultacje nt. strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUERB), Rostock 05–06 lutego 2009 r.

⁹ J. Ryba, *Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego: Powtórka z Historii czy Nowe Otwarcie?*, Biuletyn Analiz UKIE 2008, nr 19, s. 15.

¹⁰ R. Matczak, *Strategia Unii...*

Mniejsze projekty, koordynowane przez Narodowy Punkt Kontaktowy zlokalizowany przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych (które odpowiada w Polsce za SUE RMB), to tzw. projekty flagowe. Strona polska zaangażowana jest w:

- zarządzanie regionalnym ruchem lotniczym,
- oczyszczenie dna Bałtyku z wraków i broni chemicznej (oszacowanie potrzeb),
- rozwój regionalnego programu *foresight*,
- usunięcie barier na wspólnym rynku,
- współpraca w zakresie technologii środowiskowych w MŚP,
- zrównoważona produkcja przez innowacje w MŚP,
- stworzenie sieci centrów doskonalenia marynarzy,
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Na poziomie aktorów regionalnych działania polskich partnerów są widoczne w realizacji takich projektów flagowych jak:

- Bałtycki program dla Innowacji, Klastrow oraz sieci MŚP,
- wzmocnienie działań koordynacyjnych w zakresie bezpieczeństwa morskiego i przeciwdziałania katastrofom naturalnym,
- szereg projektów transportowych, m.in. Autostrada Gdańsk–Brno/Bratysława–Wiedeń; linia kolejowa Gdańsk–Warszawa–Brno/Bratysława–Wiedeń; połączenie *Rail Baltica* i *Via Baltica* oraz autostrady morskie¹¹.

Przybliżając tezy SUE RMB, należy również wymienić ustanowione zasady zwane „trzy nie”. Oznaczają one: nie dla dodatkowego finansowania – a więc wykorzystanie dostępnych środków i wcześniej przyznanych funduszy, głównie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), nie dla nowych uregulowań oraz nie dla nowych instytucji generujących koszty na rozbudowaną biurokrację oraz komplikujących procesy legislacyjne i decyzyjne. Aby zapobiec negatywnemu wydzźwiękowi „trzech nie”, przeciwstawiono im zasady „trzech tak”, które oznaczają tak dla uzgodnionego wykorzystywania istniejących zasobów finansowych, tak dla stosowania i kontroli istniejących uregulowań w makroregionie oraz tak dla platformy, sieci lub Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT)¹².

Pojęcie makroregionu w Unii Europejskiej

W oficjalnych dokumentach najczęściej występuje definicja makroregionu opracowana przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, która określa go jako „obszar zawierający terytorium kilku różnych państw lub regionów

¹¹ Strona internetowa *Polska w UE* opracowana przez Departament Polityki Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://polskawue.gov.pl/Strategia,UE,dla,regionu,Morza,Baltyckiego,8002.html> [dostęp: 11.12.2014].

¹² Opinia Komitetu Regionów *Współpraca Terytorialna w Regionie Morza Śródziemnego poprzez Instrument Makroregionu Adriatycko-Jońskiego*, 212/C 9/03, Bruksela 2011.

połączonych jednym lub wieloma cechami lub wyzwaniem”. Dla celów strategii dla RMB przyjęto, że makroregion to „obszar obejmujący szereg odrębnych regionów administracyjnych, które borykają się z na tyle licznymi wspólnymi problemami, że uzasadnione jest przyjęcie wspólnego podejścia strategicznego”¹³. W Planie Działania, który jest podstawowym dokumentem SUE RMB, podkreślono, że ten konkretnie projekt to „zintegrowane ramy, które umożliwią Unii Europejskiej i państwom członkowskim określenie potrzeb i dostosowanie ich do dostępnych zasobów poprzez koordynację odpowiednich działań politycznych, zapewniając w ten sposób regionowi Morza Bałtyckiego możliwość korzystania ze zrównoważonego środowiska i optymalny rozwój gospodarczo-społeczny”¹⁴. Przez niektórych badaczy procesu integracji europejskiej podejście makroregionalne nazywane jest nawet eksperymentalnym, gdyż zakłada unikatowe podejście zarządzania zlokalizowane na poziomie „pomiędzy państwem narodowym a ponadnarodową społecznością”¹⁵.

W opracowaniach europejskiego programu *Interact*, stworzonego w 2003 r. z myślą o wsparciu dla unijnych programów współpracy terytorialnej, idee powstania strategii makroregionalnych określa się jako „dodanie wartości do działań UE, władz narodowych i regionalnych, trzeciego i prywatnego sektora w taki sposób, aby znacząco wzmacniały funkcjonowanie makroregionu”¹⁶. Współpraca między różnorodnymi poziomami zarządzania i różnymi aktorami powinna wesprzeć wszystkich zainteresowanych pogłębianiem regionalnej integracji i ułatwić im współdziałanie przez osiągnięcie efektu synergii. Strategia dla makroregionu RMB bez wątpienia przyczynia się też do pogłębiania procesu związanego z powstawaniem „Europy regionów”. Idzie nawet o krok dalej, wskazując na szersze ramy współpracy na wyższym poziomie szczegółowości. Uważa się, że w wypadku makroregionu „każdy poziom instytucjonalny bierze udział w grze o wartości dodane: lokalne i narodowe poziomy są protagonistami w ustanowieniu przestrzeni i osiąganiu celów związanych z regionalnym rozwojem, który przekracza granice, sprawiając, że możliwe jest radzenie sobie ze wspólnymi problemami z pozytywnym skutkiem dla wszystkich uczestniczących stron, służąc w ten sposób umacnianiu Europy”¹⁷.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, SEC(2009)703, SEC(2009)702, SEC(2009)712, COM(2009)248/3, Bruksela 2009, s. 6.

¹⁴ Dokument Roboczy Służb Komisji Uzupełniający Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego – Plan Działania, SEC(2009) 712/2, Bruksela 2010.

¹⁵ C. Schymik, P. Krumrey, dz. cyt., s. 3.

¹⁶ Strona internetowa programu *Interact*, http://www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921 [dostęp: 11.12.2014].

¹⁷ A. Stocchiero, *Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?*, Roma 2010, s. 3.

Elementy składowe makroregionu

Ekonomista Europejskiego Banku Centralnego (EBC, ang. *European Central Bank*), Marion Salines, uważa, że cztery niezbędne składniki udanej współpracy makroregionalnej to „wspólne postrzeganie interesów, wspólna tożsamość, dobrze zrównoważona metoda współpracy i zaangażowanie UE”¹⁸. Szersze omówienie tych elementów pozwala zrozumieć różnicę między regionem Bałtyckim a innymi regionami w UE oraz wskazuje, dlaczego inne funkcjonujące już od lat dziewięćdziesiątych XX w. regiony europejskie nie mogły nazywać siebie makroregionami.

Fakt obiektywnie istniejącej wzmożonej współpracy gospodarczej w danym regionie nie oznacza jeszcze, że w przyszłości wykształci się tam struktura makroregionalna. Samo „obiektywne istnienie benefitów nie jest wystarczające do wyjaśnienia rozwoju współpracy”¹⁹ ani nie jest jedynym warunkiem do jej rozpoczęcia. Istnieje bowiem wiele regionów w Europie i na świecie, gdzie z powodzeniem mogłaby zaistnieć taka współpraca, która przekształciłaby potem region w strukturę makroregionalną, ale z różnych przyczyn nie nastąpiła. Podobnie dotyczy to współpracy politycznej lub w zakresie ochrony środowiska – nie są to wystarczające przesłanki *per se* do powstania struktury makroregionalnej. Niezbędnym łącznikiem jest bowiem „wspólna percepcja interesów”²⁰, która musi być dostrzegana i rozumiana przez wszystkich decydentów politycznych i społecznych w regionie. Konieczne jest zrozumienie przez ogół społeczeństwa, że podjęcie danego problemu i przewyciężenie go to zadanie dla wszystkich podmiotów regionalnych, a najlepsze efekty przynoszą inicjatywy oddolne wspierane przez władze i aktorów pozarządowych obecnych na wszystkich szczeblach instytucjonalnych. Przykładowo w odniesieniu do współpracy gospodarczej podejście makroregionalne ma na celu wspierać region w osiągnięciu specjalizacji, która ułatwi mu konkurencję z innymi regionami w skali globalnej. Osiągnięcie takiego stanu możliwe jest przez sieciowe zaangażowanie w inicjatywy gospodarcze „przy jednoczesnym zachowaniu standardów społecznych i środowiskowych”²¹.

Drugim ważnym czynnikiem jest wspólna tożsamość, której znaczenie stale wzrasta w procesach integracyjnych, zwłaszcza w skali europejskiej. Tożsamość bałtycka jest faktem i żaden inny region w UE nie może (póki co) pochwalić się podobnym poziomem zrozumienia dla swojej tożsamości, co RMB. Świadczy o tym wielokrotne odnoszenie się do tożsamości bałtyckiej przez decydentów politycznych na każdym szczeblu oraz w każdej części regionu. Co więcej,

¹⁸ M. Salines, *Success Factors of Macro-Regional Cooperation: the Example of the Baltic Sea Region*. *Bruges Political Research Papers*, No. 12, March 2010, s. 5.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

²¹ *Macro-regional strategies in the European Union*, A Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm on 18 September 2009, http://www.interact-eu.net/downloads/1682/Discussion_Paper_Macro_regional_strategies_in_the_European_Union_11_2009.pdf [dostęp: 11.12.2014].

większość partnerstw zawiązanych jest na bazie wspólnej tożsamości występującej w regionie. Jest ona nierozzerwalnie wpisana w krajobraz RMB i coraz intensywniej odrestaurowywana i pielęgnowana. Jest to jedna z kluczowych przyczyn decyzji o przyznaniu regionowi Bałtyckiemu pilotażowej strategii makroregionalnej w UE – żaden inny region unijny nie był na początku XXI w. na tak wysokim poziomie wielodzielnicowej integracji. Pozytywnym aspektem wspólnej tożsamości jest fakt, że stanowi ona fundament współpracy bałtyckiej na tyle silny, że w razie wystąpienia jakiegokolwiek niezgodności zdań w sprawach *stricte* politycznych czy gospodarczych, powoływanie się na ten czynnik z reguły pozwala na osiągnięcie konsensusu i kontynuację działań. Tożsamość bałtycka cementuje współpracę w regionie: stała się jej przyczynkiem w latach dziewięćdziesiątych XX w., jest jej ostoją w pierwszych dekadach XXI w. i pozwoli w przyszłości na jej dalszy rozwój, gdyż stanowi źródło inspiracji dla szerokiej gamy możliwych osi współdziałania, sojuszy i porozumień.

Zrównoważona metoda współpracy w regionie oznacza porozumienie, jakie osiągnęły władze najwyższego szczebla (na poziomie krajowym i ponadnarodowym – w tym wypadku UE) z innymi podmiotami, które biorą udział w procesie zarządzania, tj. władzami lokalnymi przy jednoczesnej współpracy z innymi aktorami, jak np. organizacjami pozarządowymi, środowiskami naukowymi i uniwersyteckimi, nieformalnymi stowarzyszeniami itp. Zaangażowanie szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego jest kluczowe, gdyż w wypadku zaangażowania jedynie elit politycznych proces kooperacji i integracji nie byłby możliwy – elity polityczne zmieniają się, ale także tracą zainteresowanie projektami, które nie odzwierciedlają ich partykularnych interesów. W żadnym innym regionie europejskim nie istnieje tak wiele różnych form wielopoziomowej współpracy międzyregionalnej, jak w RMB, zatem tylko ten region ma faktycznie doświadczenie w tego typu metodach współpracy. Są podstawy, by mówić, że osiąga sukcesy w tej dziedzinie. W regionie Bałtyckim dodatkowo obserwuje się udaną współpracę w duchu poszanowania dla niezależności i kompetencji każdej władzy i organizacji. W sytuacji, kiedy występuje zarówno podejście *top down*, jak i *bottom up*, warto wspomnieć, jak trudno o równowagę i nieingerowanie w nie swoje kompetencje. Tymczasem w RMB władze regionalne starają się nie pomijać i nie deprecjonować szczebla centralnego – i odwrotnie; aktorzy na każdym poziomie zdają sobie sprawę, że tylko wspólną pracą są w stanie osiągnąć cele i interesy regionalne, które wszyscy podobnie postrzegają.

Ostatni z wymienionych elementów – zaangażowanie władz i instytucji Unii Europejskiej – wiąże się z poprzednim czynnikiem, czyli dobrze zrównoważoną metodą współpracy w regionie, uzupełniając ją jedynie o najwyższy szczebel decyzyjny, czyli instytucje UE. Polityka makroregionów, wschodząca polityka UE, zyskała bardzo szybko zrozumienie i poparcie władz, bez wątpienia stając się jednym z priorytetów UE na najbliższe lata. Dla polityki dotyczącej makroregionów przewidziane są specjalne środki finansowe w budżecie na lata 2013–2020, co wskazuje, jak dużym wyzwaniem dla Unii jest zapewnienie jedności terytorialnej

w ramach polityki spójności, a jednym z narzędzi osiągnięcia tego celu jest podejście makroregionalne.

2. Perspektywy makroregionów europejskich

Przyszłość makroregionów w UE na przykładzie ewolucji SUE RMB

Poza krajami najbardziej zainteresowanymi, czyli podmiotami strategii, proces przyjęcia pierwszej strategii makroregionalnej w Unii Europejskiej uważnie śledzony jest przez wszystkich aktorów sceny europejskiej. SUE RMB to z założenia pionierska inicjatywa, której zadaniem jest wypróbowanie nowego podejścia do integracji europejskiej. W ślad za regionem Bałtyckim poszły już inne regiony unijne, np. region Dunaju, który potraktował SUE RMB jako projekt pilotażowy do przedstawienia własnego projektu o podobnym charakterze. W rezultacie w grudniu 2010 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek o wdrożeniu strategii UE na rzecz regionu Dunaju, a jej realizację rozpoczęto pół roku później, po akceptacji przez Radę Europejską. Obecnie trwają prace legislacyjne przygotowujące dokument nowej strategii makroregionalnej dla makroregionu adriatycko-jońskiego. Koncepcja ta już w październiku 2011 r. została pozytywnie zaopiniowana przez Komitet Regionów²² i przekazana do dalszych prac do Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej.

Pierwsze realne oceny realizacji strategii dla RMB można będzie formułować nie wcześniej niż za kilka lat. Strategia właśnie zakończyła pierwszą fazę implementacji – powoli opadły emocje i optymizm związany z przyjęciem tego nowatorskiego dokumentu. Pojawiło się pierwsze spowolnienie procesu spowodowane głównie brakiem zaplecza finansowego dla realizacji założeń oraz brakiem ośrodka zarządzającego jej wykonywaniem. W 2012 r. nastąpiły pewne zmiany dotyczące głównie czterech filarów działania strategii. Po modyfikacji zachowały się trzy cele reprezentujące główne wyzwania strategii, tj. ratowanie morza, połączenie regionu i wzrost dobrobytu²³.

Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego odniesie sukces tylko w wypadku osiągnięcia niekwestionowanych rezultatów, czyli realizacji zadań przedstawionych w Planie Działania. W Unii Europejskiej powstaje zbyt dużo dokumentów, których znaczenie ogranicza się jedynie do spisania listy życzeń związanych z dalszą integracją i rozwojem UE. Wymiernym pozytywnym efektem realizacji założeń SUE RMB będzie skupienie się zainteresowanych podmiotów na działaniu, zamiast na nadmiernej biurokracji. Lepsze rezultaty przyniesie zrealizowanie mniejszej ilości projektów niż zapisanie w Planie Działania wielu inicjatyw, bez konkretnego lidera projektowego odpowiedzialnego za ich realizację, co przełoży

²² Opinia Komitetu Regionów...

²³ Tłum. własne.

się na brak efektów. Pozytywnym czynnikiem jest konieczność wydajnego zarządzania dostępnymi środkami i tylko w ich zakresie podejmowania przedsięwzięć określonych w Planie Działania – wymusza to większą kontrolę nad wydawanymi środkami, a także rozsądne nimi gospodarowanie. Jest to cenna lekcja głównie dla krajów przyjętych do UE w ostatnim czasie, które nadal mają problemy z korzystaniem z funduszy europejskich. Niewątpliwie zaletą realizacji strategii jest sieciowość, a więc koncentracja na wspólnym, regionalnym działaniu w celu osiągnięcia rezultatów. Jak już wspomniano, w RMB ilość połączeń sieciowych jest jedną z największych w UE, jednak często ich jakość oraz efektywność jest niska. Dzięki nowym impulsom przekazanych w SUE RMB współpraca ta pogłębi się i przyniesie wymierne korzyści.

Strategia powinna stanowić uzupełnienie procesu integracji europejskiej, a nie proces konkurencyjny w stosunku do niego – umacnianie się regionu Bałtyckiego i aktywizacja jego potencjału służyć mają całej Unii Europejskiej. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której państwa zaangażowane w strategię makroregionalną zamykałyby się na pozostałe kraje członkowskie i promowały zachowania separacyjne. Umocnienie polityki spójności UE musi być priorytetem w SUE RMB. Należy tu wspomnieć, że istotne są także relacje z krajami regionu Bałtyckiego spoza UE, głównie Federacją Rosyjską oraz Norwegią. Włączenie ich w proces realizacji poszczególnych działań oraz współpraca w ramach wspólnych projektów, zwłaszcza z Obwodem Kaliningradzkim, zdaje się być konieczna, jeśli SUE RMB ma być pozytywną wartością dla całego regionu, a nie tylko wybranej jego części (choć stanowi ona zdecydowaną większość terytorialną). Współpraca z Norwegią przebiega już na wielu poziomach i jest mocno zakorzeniona w Europie Bałtyckiej jako tzw. Model Nordycki, jednak relacje z Federacją Rosyjską nadal wymagają pewnej determinacji, a przy tym delikatności oraz zrozumienia ze strony regionalnych elit politycznych i społeczeństw krajów bałtyckich. Wszystkie wymienione rezultaty stanowić będą wartość dodaną strategii, na której skorzysta region Bałtycki *per se*, ale także poszczególne państwa, a głównie ich nadmorskie regiony.

Region Morza Bałtyckiego coraz częściej określany jest jako „laboratorium makroregionów”, w którym sprawdzić można schemat działania tego nowego podmiotu polityki unijnej. Do tej pory uformowały się dwa makroregiony w UE – region Morza Bałtyckiego i region Dunaju. Trzeci jest w fazie powstawania – makroregion adriatycko-joński. Wyraźnie wskazuje to na rosnącą rolę polityki makroregionalnej w Unii Europejskiej. RMB jest dowodem, że możliwa jest realizacja założeń strategii makroregionalnej bez dodatkowych środków finansowych, jednak nie ma wątpliwości, że zapewnienie działaniom SUE RMB dodatkowych środków finansowych pozwoliłoby na działanie na większą skalę i na skuteczniejszą implementację. W wypadku nieprzyznania oddzielnych środków dla strategii makroregionalnych (w trakcie pisania artykułu nadal trwa debata nad ostatecznym kształtem nowego budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020) proces ich realizacji nie powinien być spowolniony, gdyż założeniem

jest efektywniejsza alokacja dostępnych zasobów, a nie oczekiwanie na nowe środki. Dobre rozwiązanie przedstawiono w Rezolucji PE nt. przyszłości strategii makroregionalnych, w której wskazuje się, że oddzielne finansowanie może dotyczyć jedynie monitorowanego przydzielania ich „w formie środków finansowych na pomoc techniczną i środków na wstępną ocenę i gromadzenie danych oraz na ewentualny rozruch, i że strategia makroregionalna powinna wspierać projekty strukturalne z uwzględnieniem wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020”²⁴.

Pierwsze wnioski po czterech latach funkcjonowania strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego wskazują, że strategii makroregionalne mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz polityki przedakcesyjnych, zatem mają one także wymiar pozaunijny. Jak wcześniej już podniesiono, makroregionalne podejście zdecydowanie wpisuje się w cele polityki spójności, ponadto umożliwia „konwergencję zasobów regionów i różnych państw członkowskich dzięki wdrożeniu skoordynowanego «współzarządzania» oraz stworzenie «wzajemnych korzyści» dla wszystkich zainteresowanych stron”²⁵. Należy jednak kontynuować wielosektorowe podejście strategii makroregionalnych do polityk UE i nie koncentrować się wyłącznie na jej kompatybilności z polityką spójności.

W styczniu 2013 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zwróciła się do władz regionalnych oraz instytucji reprezentujących tzw. trzeci sektor, ośrodków akademickich oraz badawczych o wzięcie udziału w konsultacjach w sprawie wartości dodanej strategii makroregionalnych²⁶. Konsultacje te służą przygotowaniu przez Dyrekcję opracowania precyzyjniej definiującego pojęcie strategii makroregionalnej oraz ewaluację wartości istniejących strategii, tj. SUE RMB oraz strategii dla regionu Dunaju. Wyniki konsultacji oraz szczegółowe wnioski zostaną przedstawione Radzie Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu w celu podjęcia decyzji o kontynuacji podejścia makroregionalnego w Unii Europejskiej w latach 2014–2020 i później lub dokonania niezbędnych zmian w założeniach polityki terytorialnej odnoszącej się do makroregionów. Dotychczasowe doświadczenia związane zwłaszcza z SUE RMB pozwalają przypuszczać, że konsultacje wykażą pozytywne oddziaływanie strategii makroregionalnych na wymiar i rozwój przyszłej polityki unijnej.

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie ewolucji strategii makroregionalnych UE: obecne praktyki i przyszłe perspektywy, szczególnie w Regionie Morza Śródziemnego, 2011/2179(INI), Strasburg 2012.

²⁵ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie opracowania strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego: korzyści dla wyspiarskich państw członkowskich (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji cypryjskiej), Dz.Urz.UE 2013/C 44/01.

²⁶ Strona internetowa Stowarzyszenia „Pomorskie w Unii Europejskiej”, <http://www.pomorskie-eu.pl/pl/wiadomosci,konsultacje-w-sprawie-wartosci-dodanej-strategii-makroregionalnych,208.html> [dostęp: 11.12.2014].

The Baltic Sea Region as a Model Example of European Union Macroregion

Summary

Keywords: Baltic Sea, European Union, European Commission, strategy, macroregion

European Union Strategy for Baltic Sea Region started in 2009 by European Commission is often called the first macroregional EU strategy. Its basic task is activation of the potential which emerged in the Baltic Region on the verge of 20th and 21st centuries. The following paper is divided into two parts. The first is dedicated to the process of the The European Union Strategy for Baltic Sea Region, while the second part is focused on the analysis of the perspectives of UE macroregions.