

Sylwia Mrozowska

Lobbing na rzecz strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)

Reprezentacja interesów i lobbing stanowią w Unii Europejskiej (UE) ważny element procesów decyzyjnych¹. Za przyczyny tej sytuacji uważa się m.in. przejmowanie kompetencji państw członkowskich przez UE oraz zwiększenie kompetencji instytucji unijnych. Czynniki te wpłynęły na zmianę kierunku oddziaływania grup interesów z narodowego na ponadnarodowy proces decyzyjny.

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, zatwierdzona w październiku 2009 r. przez Radę Europejską, jest pierwszą makroregionalną strategią². Twórcy strategii, której ogólnym celem jest zacieśnienie współpracy w regionie oraz wykorzystanie możliwości rozwoju po rozszerzeniu UE w 2004 r., proponują nowy sposób współpracy regionalnej.

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB) jest efektem złożonej kampanii lobbingowej.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty lobbingu w Unii Europejskiej na przykładzie SUE RMB. Badaniu poddano proces tworzenia strategii z uwzględnieniem różnych podmiotów i kanałów wpływu. Wskazano na rolę Polski w tym procesie.

¹ Red. D. Coen, J. Richardson, *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*, Oxford 2011; J. Greenwood, *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź 2005; U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

² Zob. więcej w: Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych, COM(2013)468; Konkluzje Rady w sprawie zakończonego przeglądu SUE RMB, 26.06.2012 r.; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, Bruksela, 23.03.2012 r. (COM)2012 128 wersja ostateczna; Komunikat Komisji..., Bruksela 10.06.2009 r., COM(2009)248 wersja ostateczna; Zrewidowany Plan Działania, COM (2009)248, wersja z lutego 2013 r.; Plan Działania, COM (2009) 712/2, wersja z grudnia 2010 r.; Konkluzje Rady dotyczące powołania SUE RMB, Bruksela, 30.10.2009 r., (COCNC 3).

Lobbying w Unii Europejskiej

Podobnie jak większość zjawisk społecznych, lobbying jest zagadnieniem wielowymiarowym. Istnieją liczne podejścia i koncepcje teoretyczne wobec grup interesu i lobbingu w Unii Europejskiej. „Badania te ewoluowały, przechodząc od perspektyw teoretycznych wywodzących się z nauk o stosunkach międzynarodowych (w tym wielkich teorii integracji europejskiej) oraz politologicznych studiów porównawczych w stronę modeli analitycznych zakorzenionych w socjologii, takich jak neoinstytucjonalizm, teoria działań kolektywnych, teorie wymiany społecznej, analiza procesu kształtowania polityk publicznych, normatywne koncepcje demokracji deliberatywnej i mobilizacji społecznej czy działalności stowarzyszeniowej, a także nauk ekonomicznych, w tym teorii racjonalnego wyboru”³. Metody działania grup interesu na podstawie procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Metody działania grup interesu na podstawie procesu decyzyjnego i jego uczestników

Etapy procesu decyzyjnego	Uczestnicy procesu decyzyjnego – cele lobbingu	Rodzaje strategii lobbingowej
<ul style="list-style-type: none"> – inicjatywa ustawodawcza – prace nad projektem (etap techniczny) 	Komisja Europejska – komitety doradcze	<ul style="list-style-type: none"> – kontakty nieoficjalne (<i>grass-roots lobbying</i>) – formy zinstytucjonalizowane (europejski dialog społeczny)
<ul style="list-style-type: none"> – prace nad projektem (etap parlamentarny) 	Parlament Europejski – deputowany sprawozdawca – szefowie frakcji politycznych – intergrupy parlamentarne	<ul style="list-style-type: none"> – kontakty nieoficjalne – kontakty oficjalne w ramach komisji parlamentarnych
<ul style="list-style-type: none"> – podejmowanie decyzji przez Radę UE (etap polityczny) 	COREPER – ministrowie – komitety doradcze	<ul style="list-style-type: none"> – kanały narodowe
<ul style="list-style-type: none"> – implementacja prawna 	Administracja państwowa	<ul style="list-style-type: none"> – kanały narodowe

Źródło: L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 99

³ J. Jenson, F. Mérand, *Sociology, Institutionalism and the European Union*, „Comparative European Politics”, nr 8/2010, s. 74–92, za: U. Kurczewska, *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 17–18.

Prawo unijne nie reguluje działalności lobbystycznej wprost, skupiając się na aktywności szeroko rozumianych grup interesu i zapewnieniu dostępu do procesu decyzyjnego i konsultacyjnego jak największej ich liczbie⁴. W celu rejestrowania i kontrolowania organizacji i samozatrudnionych osób zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki UE, Parlament Europejski (PE) i Komisja Europejska (KE) utworzyły „rejestr służący przejrzystości”. Informacje zawarte w rejestrze dotyczą w szczególności rodzaju działalności, realizowanych interesów oraz środków przeznaczanych na ich pracę⁵.

„Instytucje unijne stale współpracują ze stowarzyszeniami obywatelskimi, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami, organizacjami branżowymi i zawodowymi, związkami zawodowymi i ośrodkami analitycznymi itp. Jest to nie tylko uzasadnione, ale i konieczne, aby zapewnić odpowiednią jakość demokracji oraz by instytucje te mogły realizować właściwą politykę, odpowiadającą potrzebom i realiom społecznym”⁶.

Analizując zjawisko lobbingu, należy pamiętać o tym, że nie istnieje jego jedna, powszechnie przyjęta definicja. „Wynika to z faktu, że lobbying stanowi obiekt zainteresowania wielu dziedzin naukowych i określaný jest przez nie w zależności od przyjętej metody badawczej oraz zasadniczego przedmiotu badań”⁷.

Najczęściej lobbying rozpatrywany jest w dwóch kontekstach. Pierwszy, historyczny⁸, koncentruje się na lobbingu jako pewnym zjawisku społeczno-politycznym, sięgającym początków państwa. Drugi jest węższy i traktuje lobbying jako narzędzie, technikę rzecznictwa interesów: formułowania i przekazywania argumentów i docierania do decydentów⁹. W opracowaniach dotyczących lobbingu obserwujemy ściśle zespolenie problematyki lobbystycznej oraz funkcjonowania grup interesu¹⁰.

Lobbyingiem nazywane są „zgodne z prawem czynności podejmowane przez zarejestrowanego lobbystę działającego za wynagrodzeniem i w interesie zleceniodawcy lobbingu, w celu wywarcia korzystnego dla zleceniodawcy wpływu na prawotwórstwo i/lub decyzje organów państwowych bądź samorządowych

⁴ L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 30.

⁵ Zob. więcej na temat rejestru przejrzystości na oficjalnej stronie internetowej UE, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/whyTransparencyRegister.do?locale=pl> [dostęp: 20.09.2013].

⁶ http://europa.eu/transparency-register/about-register/transparency-register/index_pl.htm [dostęp: 30.08.2012].

⁷ M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Warszawa 2008, s. 20.

⁸ Zob. też: A. Chodubski, *Grupy interesu w ujęciu historycznym* [w:] Z. Machelski, L. Rubisz, *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.

⁹ K. Jasiołkowski, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 25.

¹⁰ S. Erlich, *Władza i interesy*, Warszawa 1967; K. Działdocha, J. Trzciniński, K. Wójciewicz, *Studia nad udziałem grup interesu w procesie stanowienia prawa*, Wrocław 1987; D. Berlińska, L. Nijakowski, *Lobbying na rzecz polskich regionów w Brukseli*, Opole 2001; K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*, Kraków 2002; K. Oświecimski, *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012.

i innych¹¹. Na potrzeby niniejszej publikacji w kontekście analizy procesów politycznych oraz decyzyjnych na poziomie unijnym lobbieniem będziemy nazywać działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje unijne¹².

Decydenci oraz lobbyści podkreślają, że skuteczność strategii lobbingsowych zależy od wielu czynników¹³, a kampanie lobbingsowe prowadzone są często na szeroką skalę, przy wykorzystaniu szerokiego spectrum narzędzi i współdziałanie wielu podmiotów¹⁴.

Realizacja strategii lobbingsowej uzależniona jest od czynników związanych ze specyfiką lobbingu. Są to czynniki funkcjonalne, prawne, organizacyjne, formalne oraz związane z ogólnymi aspektami skuteczności komunikacji społeczno-politycznej.

Formułowanie polityki w UE nie ogranicza się do instytucji europejskich. Istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Unię ma również każde z państw członkowskich (tabela 2) oraz regiony (rysunek 1). Unię Europejską coraz częściej uważa się za system wielopoziomowy, w którym udział we władzy politycznej ma wiele różnych podmiotów publicznych na różnych szczeblach władzy politycznej.

Tabela 2. Reprezentacja interesów krajowych na poziomie UE

Agregacja interesów	Sposób działania	Głos wypracowany	Cel
Indywidualnie (np. firma)	Próba oddziaływania na politykę lokalną i krajową		Komisja Europejska i struktury satelickie
Koalicja (poziom terytorialny)	–		Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski
Formalne grupy interesu (poziom terytorialny)	–		Komitet Ekonomiczny i Społeczny
Europejskie biuro interesów lokalnych	Próba oddziaływania na UE przez kontakty pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi		Komitet Regionów, inne instytucje UE i struktury koordynacyjne

¹¹ M.M. Wiszowaty, dz. cyt., s. 54.

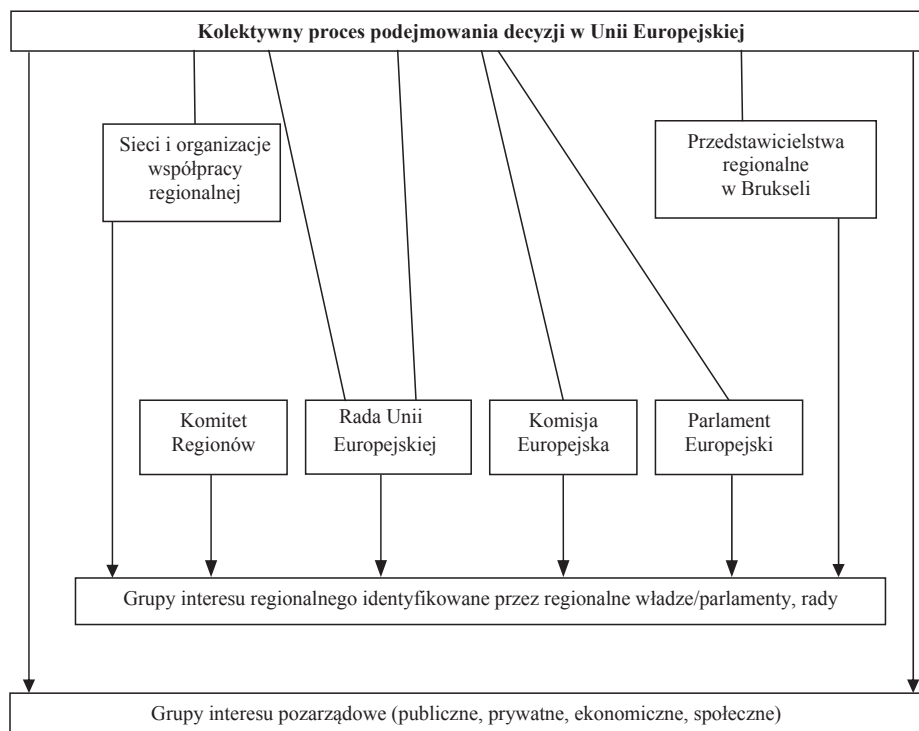
¹² Komunikat Komisji Europejskiej – Zielona Księga *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze*, 21.03.2007 r.

¹³ Zob. wyniki badań prowadzone przez Burston - Marsteller w: *Transparent and ethical lobbying on the agenda, Europe-wide survey of policy-makers shows*, Bruksela 2013; *A guide to effective lobbying in Europe*, Bruksela 2009; *A guide to effective lobbying of the European Parliament*, Bruksela 2003.

¹⁴ R. Van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli: sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006; F.M. Bindi, *Eurolobbying: the Actors, the Strategies, the Results*, Madrid 1994; A. Stępnia k, S. Umiński, *Efektywny proces lobbingu w Brukseli*, Gdańsk 1993.

Europejska koalicja (struktura nieformalna)	-	Lobbying przemysłowy	-
Europejska formalna grupa interesu	Bezpośrednie oddziaływanie na urzędy i urzędników UE	-	Autonomiczne struktury organizacyjne
Europejskie biuro międzynarodowych stowarzyszeń	Konsultacje, doradztwo, raporty	-	Czynności procesowe

Źródło: J. Greenwood, A.G. Jordan, *The UK. A Changing Kaleidoscope* [w:] red. M.P.C.M. Van Schendelen, *National Public and Private Lobbying in Brussels*, Dartmouth 1993, s. 65–84; J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, London 1997, s. 51 [za:] R. Wiszniewski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej* [w:] red. Z. Machelski, L. Rubisz, *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Toruń 2003, s. 420



Rysunek 1. Bezpośrednia reprezentacja regionów w Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Tatham, *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*, „Regional and Federal Studies”, vol. 18, nr 5/2008, s. 498

Lobbing na rzecz strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

Lobbing na rzecz SUE RMB prowadzony był we wszystkich najważniejszych instytucjach Unii Europejskiej przy wykorzystaniu szerokiego spectrum narzędzi wpływu.

Do najważniejszych etapów tworzenia SUE RMB należały: przyjęcie w listopadzie 2006 r. rezolucji legislacyjnej PE w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2007 r., komunikat KE dotyczący SUE RMB z 10 czerwca 2009 r. oraz przyjęcie tej strategii przez Radę Europejską w październiku 2009 r.

W procesie lobbingu na rzecz SUE RMB brało udział wiele zróżnicowanych podmiotów: państwa narodowe (w tym stałe przedstawicielstwa w Brukseli), przedstawicielstwa regionów państw członkowskich, organizacje regionalne, sieci terytorialne, euroregion, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy.

Debata prowadzona przez państwa członkowskie odbywała się najczęściej w formie konferencji międzynarodowych i lokalnych, bilateralnych i multilateralnych spotkań. Zaangażowanie państw członkowskich było zróżnicowane. Szwecja i Polska należały do państw, które wyróżniały się swoją aktywnością w kwestii lobbingu na rzecz SUE RMB¹⁵.

Geneza SUE RMB wiąże się z Parlamentem Europejskim, w którym powstała intergrupa¹⁶ *Baltic Europe* – nieformalna grupa skupiająca posłów z ośmiu państw członkowskich UE, leżących nad Bałtykiem, oraz kilku posłów z innych państw, stawiająca sobie za cel promowanie interesów regionu Morza Bałtyckiego w Parlamencie Europejskim. Grupa wypracowała dokument *An EU Strategy for the Baltic Sea Region*, który został przedstawiony w listopadzie 2005 r. przewodniczącemu Komisji Europejskiej. Pomimo intencji twórców dokumentu, tematyka bałtycka nie znalazła się na liście priorytetów przewodnictwa w Radzie Finlandii i Niemiec. Miała jednak wpływ na kształt rezolucji PE dotyczącej przyszłości Wymiaru Północnego. W dokumencie poruszono kwestię znaczenia współpracy wokół Morza Bałtyckiego w kontekście rozszerzenia UE z 2004 r. Postulowano wówczas przyjęcie odrębnej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, która byłaby rozumiana jako element Wymiaru Północnego.

PE postulował, aby KE podjęła pracę nad dokumentem, który zakładał następujące cele: aktywizację potencjału, jaki powstał w regionie Morza Bałtyckiego w wyniku rozszerzenia UE w roku 2004; promocję wizerunku regionu Morza

¹⁵ Zob. więcej w: M. Budzyńska, *Postulaty państw członkowskich wobec Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego*, Biuletyn Analiz UKIE, nr 19/2008.

¹⁶ Intergrupy po raz pierwszy pojawiły się w 1979 r. Są to nieformalne zrzeszenia posłów, których połączyła chęć współpracy nad wybranymi zagadnieniami. Obecnie stanowią dodatkowe forum współpracy. Nie są organami PE. W każdej kadencji PE intergrupy tworzone są na nowo. Każda musi uzyskać poparcie co najmniej trzech grup politycznych PE.

Bałtyckiego jako najbardziej atrakcyjnego i najbardziej konkurencyjnego obszaru w kontekście globalnym; podjęcie wzmożonych wysiłków dążących do poprawy stanu środowiska naturalnego w regionie¹⁷.

Państwem najbardziej zaangażowanym w lobbing na rzecz SUE RMB była Szwecja, która starała się wykorzystywać wszelkie możliwości wpływu. Wysiłki Szwecji doprowadziły do tego, że Rada Europejska w grudniu 2007 r. wezwała KE do opracowania strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego i przedstawienia jej nie później niż w czerwcu 2009 r.

Prezydencja szwedzka zdecydowała się pracować nad strategią w ramach Grupy Przyjaciół Prezydencji. W pracach grupy brali udział przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE, a nie jedynie państw członkowskich z regionu Morza Bałtyckiego. W posiedzeniach grupy uczestniczyli głównie pracownicy stałych przedstawicielstw. Ze strony prezydencji szwedzkiej grupa prowadzona była przez pracownika stałego przedstawicielstwa, odpowiedzialnego za kwestie związane z polityką regionalną UE.

Wyłącznym przedmiotem obrad grupy był projekt zapisów dotyczących strategii, stanowiących część konkluzji Rady ds. Ogólnych, która miała przygotowywać pałdziernikową Radę Europejską.

W związku z faktem, że Szwecja uznała za szczególnie istotne, aby SUE RMB nie była postrzegana przez państwa członkowskie spoza regionu jako inicjatywa mająca znaczenie tylko i wyłącznie dla ośmiu nadbałtyckich państw członkowskich UE, prezydencja zaplanowała organizację konferencji ministerialnej nt. strategii makroregionalnych na przykładzie strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Otrzymała się ona w Sztokholmie w dniach 17 i 18 września 2009 r. Państwa członkowskie były reprezentowane przez ministrów ds. europejskich. Przedstawiciele państw członkowskich z regionu przyjęli natomiast wspólną deklarację, która stanowiła odzwierciedlenie woli politycznej ukierunkowanej na implementację strategii. Punktem odniesienia dla dyskusji podczas konferencji był *concept paper* sygnowany przez komisarza ds. polityki regionalnej, Pawła Sameckiego, pt. *Macro-regional strategies in the European Union*. Nadanie dokumentowi statusu *concept paper* oznaczało, że KE nie zdecydowała się zająć formalnego stanowiska w sprawie strategii makroregionalnych¹⁸.

Wbrew pierwotnym spekulacjom na ten temat, prezydencja szwedzka podjęła decyzję, że ostateczne przyjęcie będzie miało miejsce podczas jej posiedzenia planowanego na 29 i 30 października 2009 r. Oznaczało to bardzo istotne skrócenie czasu poświęconego na dopracowanie propozycji zaproponowanych przez KE w komunikacie nt. strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

¹⁷ M. Dowgielewicz, *Odpowiedź na interpelację nr 19295 w sprawie genezy i realizacji unijnego dokumentu Strategia rozwoju regionu Morza Bałtyckiego*, 26.11.2010 r.

¹⁸ Tamże.

W związku ze sprawnym procedowaniem Grupy Przyjaciół Prezydencji i przyjęciem projektu konkluzji z dużym wyprzedzeniem czasowym, Rada ds. Ogólnych przyjęła zapisy konkluzji w sprawie strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, praktycznie bez dyskusji, na swym posiedzeniu 26 i 27 października 2009 r. oraz przyjęła do wiadomości plan działania.

Rada Europejska na swym posiedzeniu 29 i 30 października 2009 r. zatwierdziła te konkluzje oraz wezwała wszystkie zainteresowane podmioty do szybkiego podjęcia działań i do zapewnienia pełnej realizacji strategii, która mogłaby służyć jako przykład strategii makroregionalnej. Rada Europejska zwróciła się także do Komisji o przedstawienie Radzie do czerwca 2011 r. sprawozdania z postępów we wdrażaniu strategii.

Polskie zaangażowanie w tworzeniu SUE RMB wyróżniało się na tle państw członkowskich Unii Europejskiej. Aktywnością wykazały się nie tylko polski rząd, Sejm i Senat, ale również Konwent Marszałków Województw RP, Zarządy województw, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej zlecił przeprowadzenie badań opinii publicznej w celu uzyskania informacji na temat percepcji regionu.

Mikołaj Dowgielewicz podkreśla, że: „Polska stała się kluczowym graczem w tej sprawie (także zakulisowym), rozpoznawalnym przede wszystkim z uwagi na swoje kompetencje; w opracowaniu pt. *The New Member States as Agenda Setters in the Enlarged European Union. Country Report Poland* (Centre for European Policy Studies, April 2009) Polska została określona mianem *policy driver* w odniesieniu do debaty nt. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego”¹⁹.

- Udział Polski w tworzeniu strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego był znaczący:
- 3 czerwca 2008 r., *Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego. Wkład Rządu RP w prace nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego* (wstępne stanowisko przyjęte przez Komitet Europejski Rady Ministrów);
 - 4 listopada 2008 r., *Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego – od wizji do działań. Drugi wkład Rządu RP w prace nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego*²⁰;
 - 24 lipca 2009 r., *Synteza stanowiska rządu RP ws. Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego*;
 - 12 marca 2010 r., posiedzenie sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej poświęcone m.in. strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego;
 - 05 maja 2010 r., posiedzenie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej poświęcone m.in. strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego;

¹⁹ Tamże.

²⁰ *Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego – od wizji do działań. Drugi wkład Rządu RP w prace nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.

- stanowiska polskich samorządów²¹;
- badania społeczne²²;
- publikacja Biuletynu Analiz UKIE na temat strategii²³;
- uruchomienie strony internetowej²⁴;
- organizacja konferencji.

Komisja Europejska wywiązała się ze zobowiązania nałożonego na nią przez Radę Europejską i 10 czerwca 2009 r. przedstawiła komunikat dotyczący strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

Innym aktywnym graczem na rzecz SUE RMB był Euroregion Bałtyk, który od początku wspierał tworzenie strategii makroregionalnej. Do szerokiego spectrum działań na rzecz SUE RMB należały: organizacja konferencji, seminariów i warsztatów, podczas których interesariusze współpracy bałtyckiej prezentowali swoje opinie na temat powstającej strategii makroregionalnej i dyskutowali na ten temat. Przykładem tej aktywności są: konferencja z 11 czerwca 2008 r., która odbyła się w Brukseli²⁵ w siedzibie Stowarzyszenia „Pomorskie w Unii”, oraz seminarium z 7 października 2009 r., na którym przedstawiciele regionów i organizacji bałtyckich²⁶ dyskutowali na tematy: zaangażowania władz lokalnych i regionalnych, niezbędnych źródeł finansowania oraz potrzeby włączenia istniejących i międzyregionalnych programów w proces jej wdrażania. Wspólne stanowisko zostało przedstawione Komisarz UE ds. Polityki Regionalnej, Danucie Hübner²⁷. Z inicjatywy Prezydium został powołany Zespół Zadaniowy ds. Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego. Zespół miał za zadanie analizować wdrażanie strategii, przygotować propozycje stano-

²¹ Wśród nich: Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP ws. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z 20.06.2008 r.; Drugie stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP ws. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z 18.12.2008 r.; Trzecie Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP ws. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z lipca 2009 r.; Stanowisko Województwa Warmińsko-Mazurskiego ws. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego; Stanowisko Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego ws. Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego; Stanowisko Zarządu Województwa Dolnośląskiego ws. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z 05.05.2009 r.

²² *Znaczenia regionu Morza Bałtyckiego dla Polski i Unii Europejskiej – w perspektywie społecznej*, badanie przeprowadzone przez PBS DGA dla DA/UKIE, 2008. Wyniki badań prezentowane są w: M. Pilecka, *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego w świetle badań opinii publicznej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 19/2008.

²³ Biuletyn Analiz UKIE nr 19/2008.

²⁴ Strona internetowa SUE RMB: http://www.polskawue.gov.pl/Strategia,UE,dla,regionu,Morza_Baltyckiego,8002.html [dostęp: 13.01.2015].

²⁵ Euroregion Baltic members and guests discuss an EU Baltic Sea Strategy, ERB, 16.06.2008 [dostęp: 10.08.2013].

²⁶ Konferencja Współpracy Subregionalnej Państw Morza Bałtyckiego BSSSC, Konferencja Morskich Regionów Peryferyjnych CPMR, Związek Miast Bałtyckich UBC, B7 i Bałtyckiego Forum Rozwoju (BDF).

²⁷ *A Competitive Region in a Globalized World*, euroregionbaltic.eu/download/file130.pdf [dostęp: 19.08.2013].

wiska Euroregionu Bałtyk oraz opracować plan działań lobbingsowych. 20 listopada 2008 r. Rada Euroregionu Bałtyk przyjęła stanowisko w sprawie SUE RMB, popierające jej główne cele i obszary działań²⁸.

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)

Strategia jest pierwszą wewnątrzunijną strategią makroregionalną realizowaną w ramach istniejących instrumentów finansowych UE, budżetów narodowych oraz międzynarodowych instytucji finansowych.

Komisja Europejska wskazuje, iż na współpracę makroregionalną składa się wiele elementów: poczucie tożsamości regionalnej, chęć wypracowania wspólnego planu strategicznego oraz gotowość do łączenia zasobów. Wstępne definicje są konsolidowane w ramach rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020, zgodnie z którym strategia makroregionalna: stanowi zintegrowane ramy dotyczące państw członkowskich i państw trzecich leżących w tym samym regionie geograficznym; zakłada reakcję na wspólne wyzwania; czerpie korzyści z zacieśnienia współpracy na rzecz zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Strategia powinna zostać przyjęta przez Parlament Europejski i Radę. Koncepcja strategii makroregionalnej obejmuje zasady²⁹: integracji, koordynacji, współpracy, wielopoziomowego sprawowania rządów, partnerstwa³⁰.

Cele wyznaczone przez strategię mają zostać osiągnięte dzięki współpracy na poziomie rządowym, regionalnym i lokalnym – przy współpracy z ośrodkami badawczymi i akademickimi.

Strategia bazuje na trzech głównych celach, celach szczegółowych i wskaźnikach. Plan Działania zawiera siedemnaście Obszarów Priorytetowych i pięć Działań Horyzontalnych, w ramach których realizowanych jest kilkadziesiąt Projektów Flagowych.

²⁸ *Resolution adopted on 20th November 2008 by Euroregion Baltic Council expressing position towards an EU Strategy for the Baltic Sea Region*, <http://euroregionbaltic.eu/download/file128.pdf> [dostęp: 12.08.2013].

²⁹ Zasada integracji oznacza, że cele powinny być zakorzenione w istniejących ramach polityki, programach oraz instrumentach finansowych; zasada koordynacji – że należy unikać podziału polityki, strategii i środków finansowych pomiędzy strategię sektorowe, podmioty lub różne szczeble administracji rządowej; zasada współpracy – że państwa, jak również sektory, powinny prowadzić współpracę na obszarze całego regionu, zmieniając podejście do opracowywania pomysłów w zakresie rozwoju regionalnego; zasada wielopoziomowego sprawowania rządów – że decydenci na różnych szczeblach powinni lepiej ze sobą współpracować, bez tworzenia nowych poziomów w procesie decyzyjnym; zasada partnerstwa – że państwa UE i państwa nienależące do UE mogą współpracować ze sobą na zasadzie wspólnoty interesów i wzajemnego szacunku. Zob. Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnej, COM(2013)468, wersja ostateczna, Bruksela 27.06.2013 r., s. 4.

³⁰ Tamże.

Podstawowym wyzwaniem strategii jest uczynienie regionu bardziej: przyjaznym dla środowiska³¹, zamożnym³², dostępnym i atrakcyjnym³³ oraz bezpiecznym³⁴.

Do 2012 r. Polska pełniła rolę koordynatora dwóch Obszarów Priorytetowych, od 2012 r. zaś trzech³⁵, jest także liderem w kilku projektach flagowych³⁶ oraz partnerem uczestniczącym w wielu takich projektach.

Wnioski

1. Otwartość instytucji unijnych na współpracę z grupami interesów spowodowała, że lobbying stał się, obok współpracy, kooperacji, konsultacji czy reprezentacji, często stosowaną strategią grup interesów w unijnych procesach decyzyjnych.
2. Przyjęcie strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego jest efektem skutecznej kampanii lobbyingowej.
3. Wsparcie dla strategii pojawiło się z różnych stron: państw narodowych (w tym stałych przedstawicielstw w Brukseli), przedstawicielstw regionów państw

³¹ W celu stworzenia regionu zrównoważonego ekologicznie SUE RMB proponuje: zmniejszenie ilości związków odżywczych w morzu do dopuszczalnych poziomów; zachowanie naturalnych stref oraz różnorodności biologicznej, również w łowiskach; ograniczenie stosowania i oddziaływania substancji niebezpiecznych; stworzenie wzorcowych warunków ekologicznej żeglugi w regionie; łagodzenie skutków zmiany klimatu i adaptacja do niej.

³² W celu stworzenia regionu bardziej zamożnego SUE RMB proponuje: usunięcie utrudnień dla rynku wewnętrznego w regionie; wykorzystanie pełnego potencjału regionu w zakresie badań i innowacji; wdrażanie Karty małych przedsiębiorstw; wdrażanie przedsiębiorczości, wzmacnianie MŚP i zwiększenie efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich; wzmocnienie zrównoważonego rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa.

³³ W celu stworzenia regionu dostępnego i atrakcyjnego SUE RMB proponuje: poprawę dostępu do rynków energii, ich wydajności i bezpieczeństwa; wzmocnienie wewnętrznych i zewnętrznych połączeń transportowych; utrzymanie i wzmocnienie atrakcyjności regionu, w szczególności przez edukację, turystykę i podniesienie poziomu zdrowotności.

³⁴ W celu stworzenia regionu bezpiecznego SUE RMB proponuje: osiągnięcie przez region czołowej pozycji w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony na morzu; wzmocnienie ochrony przed poważnymi sytuacjami kryzysowymi na morzu i lądzie; zmniejszenie skali przestępczości transgranicznej i jej skutków.

³⁵ Polska koordynuje: Obszar Priorytetowy Biogeny (PA Nutri): ograniczenie zrzutów substancji biogennych do morza do poziomów akceptowalnych (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, wspólnie z Finlandią); Obszar Priorytetowy Innowacje (PA Inno): pełne wykorzystanie potencjału regionu w zakresie badań oraz innowacyjności (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wspólnie ze Szwecją); Obszar Priorytetowy Kultura (PA Culture): rozwój i promocja wspólnej kultury i tożsamości kulturowej.

³⁶ M.in.: ocena potrzeby usuwania broni chemicznej; usunięcie pozostałych barier dla jednolitego rynku; rozwój pogłębionej współpracy w zakresie technologii środowiskowych dla tworzenia nowych rozwiązań biznesowych; zrównoważony rozwój obszarów wiejskich; promowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego; PartISEApate – zarządzanie na różnych poziomach w planowaniu przestrzennym obszarów morskich regionu Morza Bałtyckiego; Sieć Współpracy SUBMARINER – działania i inicjatywy na rzecz innowacyjnego i zrównoważonego korzystania z zasobów Morza Bałtyckiego.

- członkowskich, organizacji regionalnych, sieci terytorialnych, euroregionu, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców.
4. Długa tradycja współpracy państw w regionie Morza Bałtyckiego, np. w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, Wizji i Strategii wokół Morza Bałtyckiego (VASAB), Konferencji Parlamentarnej Państw Morza Bałtyckiego, Komisji Helsińskiej, Związku Miast Bałtyckich, wpłynęła na szybkie i kompromisowe zdefiniowanie wspólnego interesu państw regionu Morza Bałtyckiego.
 5. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego umożliwia UE zintegrowane działania na rzecz wspierania zrównoważonego środowiska i społeczno-gospodarczych procesów rozwojowych na tym obszarze.
 6. SUE RMB postrzegana jest jako innowacyjne podejście do problemów i potencjału regionu.
 7. Pomimo pełnego sukcesu lobbingu na rzecz strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, nierozstrzygnięte pozostaje, czy SUE RMB wypracowała skuteczne narzędzia dla rozwiązania istotnych problemów w regionie oraz czy strategię makroregionalną Unii Europejskiej okażą się sposobem na sprawniejsze niż do tej pory zarządzanie rozwojem regionu Morza Bałtyckiego.

Lobbying for European Union Strategy for Baltic Sea Region

Summary

Keywords: Baltic Sea Region, European Union, strategy, lobbying

The following paper is dedicated to the European Union Strategy for Baltic Sea Region approved in October 2009 by European Council, which is the first macroregion strategy developed and implemented by the EU. Its goal is tightening of cooperation in the region, making use of opportunities after EU enlargement in 2004 and promoting the new way of regional cooperation. The development of this strategy was an effect of a complex lobbying campaign.