

Analiza *natolińska*

12(71)2013

Geneza i rozwój strategii makroregionalnych Unii Europejskiej w kontekście realizacji koncepcji wielopozio- mowego sprawowania rządów

Irma Słomczyńska



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

Streszczenie:

Przyjęte w 2009 i 2011 roku strategie makroregionalne Unii Europejskiej stanowią nowy wymiar aktywności UE zmierzający w kierunku wzmocnienia potencjału regionów istniejących w jej granicach i zwiększenia spójności terytorialnej. W ramach przyjętych strategii zawarty został plan polityczny zmierzający do zastosowania w praktyce koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów (*Multi-Level Governance*, MLG). Ponieważ koncepcja ta nie została ujęta w ramach szczegółowego modelu, jej zastosowanie jako element strategii makroregionalnych rodzi szereg wątpliwości, które wynikają również z redefinicji pojęć takich jak terytorium, władza czy rządzenie. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały geneza i koncepcja strategii makroregionalnych z perspektywy koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów. Wskazano także na kwestie mogące stanowić przeszkodę w implementacji koncepcji MLG w praktyce.

1. WPROWADZENIE

Przyjęte w 2009 i 2011 roku strategie makroregionalne Unii Europejskiej wychodzą na przeciw wyzwaniom związanym z możliwością wzmocnienia potencjału zarówno regionów istniejących w granicach Unii, jak i tych, które wchodzą w skład państw nie będących jej członkami. U podstaw koncepcji strategii makroregionalnych leży przekonanie, że poczucie tożsamości regionalnej – mające wpływ na rozwój społeczny, gospodarczy i kulturowy – może być wykorzystane do zbudowania planu i strategii działania wykraczających poza istniejące rozwiązania, co przyczyni się do wyzwolenia potencjału obecnego w poszczególnych regionach objętych owymi strategiami. Koncepcja ta jest również częścią planu politycznego zmierzającego do restrukturalizacji terytorialnej Europy i wzmocnienia poczucia tożsamości regionalnej wykraczającej poza granice państwowe. Osadzona jest ponadto w idei wielopoziomowego sprawowania rządów (*Multi-Level Governance*, MLG), w której główną rolę – jako moderator zmian i czynnik sprawczy – odgrywać ma Komisja Europejska.

Celem analizy jest wskazanie elementów konstytuujących nowy model zarządzania poprzez strategie makroregionalne, ze wskazaniem na cele stawiane przez Komisję, jak również przez innych uczestników tego procesu. W opracowaniu ujęta została także analiza perspektyw rozwoju strategii makroregionalnych w ujęciu koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów.

Pierwsza część pracy poświęcona jest krótkiej charakterystyce MLG i strategii makroregionalnych, ze wskazaniem na elementy MLG występujące w założeniach i planach działań strategii makroregionalnych. W drugiej części pracy zawarte są refleksje dotyczące zmiany znaczenia pojęcia terytorium poprzez zastąpienie go koncepcją przestrzeni o zmiennej skali geograficznej, a także celów założonych w koncepcjach makroregionalnych. Podsumowanie zawiera próbę oceny strategii makroregionalnych jako projektu politycznego zakładającego zastosowanie w praktyce koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów.

2. GENEZA POWSTANIA STRATEGII MAKROREGIONALNYCH

Pogłębiająca się integracja gospodarcza UE pomimo bezsprzecznie pozytywnych efektów skutkuje także tym, że wśród regionów Unii Europejskiej wskazać można zarówno beneficjentów, jak i przegranych postępujących procesów integracyjnych. Wymagana jest zatem reorien-

tacja polityki spójności na poziomie europejskim, narodowym i lokalnym, by zatrzymać w niektórych przypadkach pogłębianie się nierówności i wesprzeć te procesy, które zmierzają do poprawy sytuacji w regionach mniej uprzywilejowanych. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt poszerzenia UE o nowe państwa, wśród których Bułgaria i Rumunia reprezentują relatywnie najniższy stopień rozwoju gospodarczego¹. Wynika z tego również konieczność spojrzenia na rozwój UE przez pryzmat regionów wykraczających poza granice państw narodowych, co otwiera drogę do reinterpretacji znaczeń takich kategorii, jak przestrzeń, terytorium czy rządzenie. Ponadto należy podkreślić, że podejście regionalne jest tym obszarem badań stosunków międzynarodowych, który wymaga pogłębionej refleksji analitycznej, gdyż dynamika współpracy regionalnej wykracza poza tradycyjne nastawienia do badań zarówno stosunków międzynarodowych, jak i spraw wewnętrznych państwa oraz funkcjonowania Unii Europejskiej². W tym ostatnim przypadku w proponowanych koncepcjach rozwoju Unii Europejskiej zawiera się także próba spojrzenia na nią poprzez pryzmat makroregionów, wykraczający poza granice państw członkowskich. Takie ujęcie jest możliwe, gdyż analizując system polityczny Unii Europejskiej należy odwoływać się do perspektyw badawczych, które nie mogą być zastosowane do analizy państwa narodowego. Pozwala to także na przyjmowanie strategii rozwoju UE wykraczających poza tradycyjne koncepcje przypisane do roli i zasięgu oddziaływania państwa³.

Przykładem takich działań jest koncepcja strategii makroregionalnych, będących jednym z elementów długofalowej wizji rozwoju Unii Europejskiej zawartej w opublikowanej w 2010 roku nowej strategii rozwoju UE pod nazwą Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁴. Chociaż we wspomnianej strategii brakuje bezpośredniego odniesienia do strategii makroregionalnych, to jej autorzy w wielu miejscach odwołują się do roli regionów, które stały się pełnoprawnym uczestnikiem procesów politycznych, na równi z państwami członkowskimi i instytucjami Unii Europejskiej. Ponadto to także od regionów zależy sukces przyjętej strategii Europa 2020, gdyż poziom regionalny wskazano jako pierwszy, na którym należy uwolnić europejski potencjał innowacyjny. Podobne sformułowanie znalazło się w „Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego”⁵ (*SEUMB*) gdzie wskazano, że strategia ta ma także za zadanie wykorzystanie potencjału innowacyjności w regionie Morza Bałtyckiego. Także „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju” wskazuje, że region Dunaju dzięki „wykorzystaniu

znaczących perspektyw w zakresie badań i innowacji (...) może objąć czołową pozycję w UE pod względem handlu i przedsiębiorczości”⁶.

Chociaż koncepcje strategii makroregionalnych są stosunkowo nowym zjawiskiem, to początki rozwoju takiego podejścia można dostrzec już w dokumentach formułowanych pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Działania na rzecz stworzenia strategicznej wizji rozwoju Europy zostały między innymi sformułowane w Europejskiej perspektywie rozwoju przestrzennego (ESDP) przyjętej w 1999 roku przez ministrów państw członkowskich zajmujących się planowaniem przestrzennym w państwach członkowskich na spotkaniu w Poczdamie. Chociaż w dokumencie tym nie ma odwołania do makroregionów, pojawia się jednak pojęcie „terytorium” jako nowego wymiaru polityki europejskiej⁷. Jest to szczególnie ważne, jeśli uwzględnić informacje zawarte w Zielonej Księdze z 2008 roku, gdzie wskazano, że wymiar terytorialny nie jest pojęciem nowym w polityce europejskiej⁸. Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego dała podstawy do sformułowania kolejnego dokumentu – „White paper on European Governance” (2001) – którego założenia pozwoliły połączyć zarówno podejście terytorialne do problemów, zasygnalizowane w ESDP, jak i funkcjonalno-podmiotowe⁹. Dokument ów – choć jak wskazano nie jest magicznym lekarstwem na wszystkie problemy i nie obejmuje całości zmian niezbędnych do tego, aby zaistniała spójność pomiędzy politykami europejskimi, a także pomiędzy uczestnikami procesów politycznych – dał podstawy do wzmocnienia roli regionów i uczestników subnarodowych takich jak miasta. Zauważono między innymi, że przy coraz większym zaangażowaniu uczestników lokalnych i regionalnych w implementację polityk europejskich, niezbędne jest ich większe zaangażowanie w procesy decyzyjne i dążenie do legitymizacji polityk unijnych w relacjach ze społeczeństwem. Ponadto winę za niedostateczny wkład w europejskie procesy decyzyjne uczestników regionalnych i lokalnych ponoszą rządy państw członkowskich, które w sposób nieadekwatny do potrzeb mobilizują podmioty niższego szczebla.

Kolejnym dokumentem, w którym poruszono ponownie kwestię rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, był opublikowany w 2005 roku (a zaktualizowany w 2011 roku) „Territorial State and Perspectives of the European Union: Common regional features in European macro-regions”. Był to ten dokument, w którym po raz pierwszy pojawiła się koncepcja makroregionów i który wyznacza ramy rozwoju podejmowanych działań o charakterze politycznym. W dokumencie zasygnalizowano istnienie „wspólnych cech regionalnych”

dla makroregionów europejskich – „Północnego, Centralnego, Wschodniego, Alpejskiego, Śródziemnomorskiego i Atlantyckiego”¹⁰. Jednocześnie zdaniem autorów projektu podejście makroregionalne cechuje wartość dodana, gdyż bez wątpienia „miejsca i kontekst geograficzny mają znaczenie” i „polityki powinny być zróżnicowane stosownie do kontekstu terytorialnego”. Opublikowany w 2007 roku raport ze spotkania ministrów odpowiedzialnych za rozwój miejski i spójność terytorialną również nie odnosił się wprost do koncepcji makroregionów, ale zawierał wzmiankę o „współpracy, również z państwami sąsiadującymi, w kontekście Programów UE dla Europejskiej Współpracy Terytorialnej”, co oznacza objęcie programami spójności terytorialnej nie tylko państwa członkowskie¹¹.

Koncepcja makroregionów lub makroregionalne podejście do działań politycznych w regionach objętych strategiami makroregionalnymi stanowi przejaw dążeń do osiągnięcia spójności terytorialnej, zasygnalizowanej w Zielonej Księdze opublikowanej w październiku 2008 roku¹². W dokumencie tym wskazano, że zarówno wymiar terytorialny, jak i idea spójności terytorialnej „nie są zjawiskiem nowym”, gdyż znajdują się w „centrum polityki strukturalnej UE i są tam obecne od jej narodzin”¹³. Jednocześnie w Zielonej Księdze pojawiła się teza, że przewyciężenie problemów wynikających z braku spójności na poziomie Unii Europejskiej wymaga działań politycznych „w pewnych przypadkach angażujących do współpracy sąsiadujące lokalne władze, w innych przypadkach państwa, a w jeszcze innych państwa UE i kraje z nimi sąsiadujące”¹⁴. Co istotne, działania te podejmowane będą w „zmiennej skali geograficznej”. Tym samym liczba uczestników procesów politycznych jest nieokreślona, nieograniczona jest także liczba podmiotów implementujących decyzje polityczne. Jak wynika z kolejnych dokumentów określających kształt strategii makroregionalnych, elementem spajającym pozostanie Komisja Europejska, gdyż zmienna skala geograficzna nie dotyczy jedyne go podmiotu operującego w wymiarze funkcjonalnym. Koncepcje zawarte w Zielonej Księdze w dużej mierze są zgodne z koncepcją przestrzeni zaproponowaną przez Simin Davoudi i Iana Strange w odniesieniu do badań nad terytorium Wielkiej Brytanii. Ich zdaniem przestrzeń należy postrzegać zarówno jako osadzoną hierar-

Pogłębiająca się integracja gospodarcza UE skutkuje także tym, że wśród regionów Unii Europejskiej wskazać można zarówno beneficjentów, jak i przegranych postępujących procesów integracyjnych.

chię z ustalonymi granicami, określonymi przez szereg czynników takich jak ruchy, sieci, węzły, ale także jako sieć powiązań z przypadkowymi granicami, ciągle podlegającą terytorializacji oraz będącą miejscem kontestacji politycznej¹⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że elementem wyznaczającym granice oddziaływania strategii makroregionalnej jest rynek, gdzie przy braku możliwości uregulowania poprzez instrumenty rynku kolejnym krokiem do uzyskania spójności będą strategie makroregionalne. Z drugiej jednak strony nie brak opinii, że to właśnie wolny rynek powinien wyznaczać granice makroregionów. Sugestie, iż granice makroregionów europejskich wyznaczane były i będą funkcjonalnie, a elementem wyróżniającym jest handel funkcjonujący tradycyjnie w oparciu o szlaki wodne i akweny morskie, pojawiły się pod koniec XX wieku¹⁶.

Zbiór koncepcji zawartych w Zielonej Księdze sugeruje, że antidotum na problemy wynikające ze zróżnicowania geograficznego jest współpraca na poziomie regionów definio- wanych geograficznie, a jednocześnie koordynacja pomiędzy politykami sektorowymi (wymiar funkcjonalny) i terytorialnymi (wymiar terytorialny)¹⁷. Katalog polityk sektorowych, które przyczynić się mają do wzrostu spójności, nie jest zamknięty i obejmuje między innymi politykę transportową, politykę energetyczną, politykę rolną, politykę ochrony środowiska czy politykę konkurencji¹⁸. Zielona Księga zawiera również wskazówkę co do nowego rodzaju uzasadnienia dla działań podejmowanych w celu osiągnięcia spójności terytorialnej. Zgodnie z definicją „skala i zasięg działania terytorialnego” wymaga „zintegrowanego podejścia do problemów w odpowiedniej skali geograficznej, co może wymagać współpracy ze strony władz lokalnych, regionalnych a nawet centralnych”.

Należy jednak zauważyć, że propozycje Komisji Europejskiej nie zawsze pokrywają się z koncepcjami proponowanymi przez innych, jakkolwiek mniej istotnych, uczestników procesów politycznych na poziomie Unii Europejskiej. Na przykład w dokumencie opubliko- wanym przez Komitet Regionów wskazano, że zakres terytorialny obejmować powinien nie tylko państwa członkowskie. Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomo- wego sprawowania rządów opublikowana w 2009 roku wskazuje, że podejście makroregional- ne jest strategią wewnętrzną Unii Europejskiej, ale opartą na wielopoziomowym systemie sprawowania rządów zakładającym zbliżanie działań należących do obszarów polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii Europejskiej¹⁹.

Przyjęcie w czerwcu 2009 roku „Strategii Unii Europejskiej dla Morza Bałtyckiego” oznaczało początek nowego podejścia Unii Europejskiej do problematyki regionalizacji i kwestii rządzenia w sposób zupełnie odmienny od tego, jaki przyjęty został zarówno na poziomie Unii Europejskiej przez państwa członkowskie, jak i państwa sąsiadujące. Analiza zapisów Strategii, ale przede wszystkim dokumentów i stanowisk deklarowanych przed ogłoszeniem „Strategii dla Morza Bałtyckiego” wskazuje, że mamy do czynienia z praktycznym zastosowaniem koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów, realizowanej w praktycznym wymiarze, nie tylko używanej jako narzędzie analityczne lub postulat normatywny. Warto zatem bliżej przyjrzeć się relacjom zachodzącym pomiędzy poszczególnymi elementami tej koncepcji a praktycznymi implikacjami na przykładzie wspomnianych strategii makroregionalnych. Chociaż w momencie powstania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego nie pojawiały się bezpośrednio deklaracje dotyczące zastosowania w praktyce założeń wielopoziomowego sprawowania rządów, to w dokumencie opublikowanym w czerwcu 2013 roku przez Komisję Europejską – określającym wartość dodaną strategii makroregionalnych – wskazano, że elementem strategii makroregionalnych jest wielopoziomowe sprawowanie rządów²⁰. Należy podkreślić ponownie, że tak mocno zaakcentowany postulat zastosowania zasad określonego projektu politycznego nie pojawiał się wcześniej w dokumentach dotyczących zarówno idei strategii makroregionalnych, jak i bezpośrednio formułujących strategię. Wskazanie jako wartości dodanej promowania (poprzez realizację wspomnianej strategii) MLG – uznanego za jeden z elementów polityki spójności – potwierdza postawioną w niniejszej pracy tezę, że strategię makroregionalną traktowane są instrumentalnie, jako platforma dla urzeczywistnienia MLG w praktyce. Ponadto MLG staje się stopniowo standardem promowanym przez Komisję Europejską zarówno w relacjach wewnątrz Unii Europejskiej, jak i z państwami sąsiadującymi.

3. KONCEPCJA WIELOPOZIOMOWEGO SPRAWOWANIA RZĄDÓW

MLG może zdaniem twórców tego pojęcia obejmować dwa typy, z których pierwszy zakłada wykluczające się członkostwo, ogólną władzę nad określonym terytorium oraz określoną strukturę²¹. W tym wariantcie liczba rządów jest ograniczona, a samo rządzenie o wiele mniej elastycznie niż w przypadku typu II, gdzie jurysdykcja określona jest celowościowo i funkcjonalnie, członkostwo ma charakter przeplatający się oraz nie ma ograniczeń co do poziomu

kompetencyjnego. Jednakże, chociaż typ 2 MLG ma bardziej elastyczną strukturę, niekoniecznie oznacza to, że może w sposób bardziej elastyczny odpowiadać na zmiany preferencji artykułowanych w społeczeństwie. Różnica pomiędzy typem I oraz II MLG wynika z odmiennej koncepcji funkcjonowania władzy. Zdaniem Hooghe i Marksa, typ II charakteryzuje rządzenie zorientowane na zadania i cele, podczas gdy typ I rządu odzwierciedla prostą koncepcję zbudowaną wokół określonego terytorium²². Założenie to jest zasadniczo poprawne, jeśli nie uwzględni się sytuacji, w której uczestnicy subnarodowi osadzeni w strukturze decyzyjnej typu I wchodzą w relacje z podmiotami ponadpaństwowymi, z pominięciem właściwej hierarchii rządu. Jeśli bowiem podmioty operujące w typie I MLG stworzone są po to, by rozwiązywać określony zbiór problemów, ograniczony terytorialnie, a podmioty typu II są zorientowane zadaniowo i bardziej elastyczne, to w jaki sposób wyjaśnić działania wykraczające poza granice terytorium i nierzadko skierowane przeciwko interesom ośrodków władzy operujących na szczeblu centralnym? Najprostszą odpowiedzią na tak postawione pytanie jest stwierdzenie, że zarówno typ I, jak i typ II MLG są rozwiązaniami o charakterze idealnym, a zatem nie istnieją w świecie rzeczywistym. W konsekwencji w każdym systemie politycznym można znaleźć elementy typu I i typu II MLG, a ośrodki władzy w zależności od sytuacji i postawionego zadania podporządkowują się logice rządu zawartej w jednym z dwóch typów. Część badaczy sugeruje, że przyczyną pojawienia się II typu MLG należy upatrywać w niezdolności tradycyjnych ośrodków władzy do radzenia sobie z wyzwaniami natury politycznej, co wymusza powstanie w miejsce nieefektywnych sposobów rządzenia nowych rozwiązań, zarówno w sferze normatywnej, jak i prawnej²³. Ponadto należy podkreślić, że rosnąca poliarchiczność ośrodków przypisujących sobie prawo do reprezentowania interesów społecznych sprawia, że hierarchiczne i heterarchiczne formy rządu przeplatają się. W efekcie pojawiają się nowe możliwości artykulacji interesów²⁴.

Odpowiedzią na pytanie, skąd i dlaczego pojawiły się postulaty odnośnie wielopoziomowego sprawowania rządów, może być, zdaniem Jamesa N. Rosenau'a, stwierdzenie, iż społeczeństwa domagają się efektywnego i widocznego rządu, który spełniałby w większym stopniu potrzeby społeczności. Ponadto negatywna ocena dotychczasowego sposobu sprawowania władzy przekłada się na zapotrzebowanie na rządzenie (*governance*), ponieważ istniejące struktury są nieefektywne, co wynika z tarć pomiędzy zjawiskami lokalizacji, globalizacji oraz fragmegracji systemu międzynarodowego. Oznacza to jego zdaniem, że struktury

wertykalne i hierarchiczne nie są w stanie sprostać wymaganiom współczesnego świata, co otwiera możliwości powstania nowych form władzy, wielocentrycznych i wielopoziomowych, obejmujących jedno lub wiele państw²⁵.

Simona Piattoni uważa, że aby określić, iż dany proces polityczny ma cechy MLG, należy ustalić: (1) czy różne poziomy rządu są równocześnie zaangażowane w proces polityczny, (2) czy w procesach politycznych uczestniczą na różnych poziomach uczestnicy pozarządowi, (3) czy relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami procesów politycznych przybierają charakter sieci niehierarchicznych oraz skierowane są przeciwko istniejącym hierarchiom władzy²⁶. Dwa pierwsze ze wskazanych wyznaczników posłużyć mogą za kryteria oceny jakości procesu politycznego, ocenianego z perspektywy krótkoterminowej. Jednak odpowiedź na pytanie w jakim zakresie strategie makroregionalne odpowiadają koncepcjom wielopoziomowego sprawowania rządów zawiera się w analizie nie tylko elementów wskazanych przez S. Piattoni, ale przede wszystkim we wskazaniu, że jest to praktyczna realizacja na dużą skalę projektu politycznego, którego skutki i efekty są niemierzalne w krótkiej perspektywie czasowej. Ocena faktu, czy strategie makroregionalne naruszają – a także, w jaki sposób – hierarchie władzy, stanowi kluczowy element tej pracy.

4. ZASTOTOSWANIE KONCEPCJI WIELOPOZIOMOWEGO SPRAWOWANIA RZĄDÓW W STRATEGIACH MAKROREGIONALNYCH

Planowanie rozwoju przestrzennego należy obecnie przede wszystkim do tej kategorii zadań państwa, w której hierarchia kompetencji władztwa i dążenie do centralizacji są cechami charakterystycznymi. Hierarchiczność procesu planowania przestrzennego jest odzwierciedleniem tradycyjnego sposobu rządzenia, jak zauważają Phil Allmendinger i Graham Haughton²⁷. W przypadku strategii makroregionalnych sposób sprawowania rządów i tym samym system polityczny określić można jako system niescentralizowany i luźno hierarchiczny, oparty o zasadę ciągłej terytorializacji, określania (ale nie demarkacji) granic wyznaczanych funkcjonalnie i podmiotowo. Ocena stanu realizacji strategii makroregionalnych w zakresie naruszania istniejących hierarchii władzy, w cztery lata od ogłoszenia pierwszego projektu takiej strategii wobec regionu Morza Bałtyckiego jest jednak zadaniem niemożliwym. Strategie makroregionalne w istocie ukierunkowane są na zmiany, które dokonają się w perspektywie dekad, podczas gdy ich realizacja obecnie może być oceniana wyłącznie w kontekście realizacji

doraźnych celów politycznych. Stąd też w dalszej części pracy zasygnalizowane zostaną elementy strategii makroregionalnych podważające istniejące hierarchie władzy, co jednak nie zawsze przekłada się na zbudowanie stabilnych sieci i struktur wielopoziomowego sprawowania rządów.

Uwzględniając jako kluczową w koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów rolę podmiotów pozostających poza hierarchiami władzy – czyli społeczeństw, które mogą

W proponowanych strategiach makroregionalnych brakuje odpowiedzi na zasadnicze pytanie: w jakim stopniu projekt ten odpowiada na preferencje społeczeństw państw członkowskich Unii i jaki jest faktyczny cel wprowadzanych zmian?

wyrazić swoją opinię poprzez konsultacje społeczne – należy zauważyć, że w proponowanych strategiach makroregionalnych i przyjętych w dokumentach je konstytuujących uzasadnieniach brakuje odpowiedzi na zasadnicze pytanie: w jakim stopniu projekt ten odpowiada na preferencje społeczeństw państw członkowskich Unii i jaki jest faktyczny cel wprowadzanych zmian? Podobnie nie ma odwołania wprost do społeczeństw regionów objętych strategiami makroregionalnymi w dokumencie Komisji „Wartość dodana strategii makroregionalnych” – gdzie źródłem, do którego odwołują się przede wszystkim twórcy raportu, są decydenci polityczni i eksperci²⁸. Nie zdecydowano się natomiast na przeprowadzenie pogłębionych badań dotyczących tego, jak koncepcja i realizacja strategii oceniają społeczeństwa. Jest to o tyle istotne, że – jak wskazuje część autorów – zasadniczy cel strategii makroregionalnych stanowi *rescaling* polityczny Europy, obejmujący już nie tylko zmianę koncepcji władzy i rządzenia w świadomości społecznej, ale także redefinicję, a w zasadzie zupełnie odmienną konstrukcję znaczenia pojęcia terytorium²⁹. Oznacza to zachwianie utrwalonej normy społecznej, jaką jest tożsamość określana poprzez fakt zamieszkiwania w określonym miejscu. Znaczenie pojęcia terytorium zostaje zastąpione przez pojęcie przestrzeni, która ma zarówno wymiar, geograficzny jak i funkcjonalny. Tym samym koncepcja makroregionów

wpisuje się w trend określony jako metageografia, czyli próba redefinicji zasad stanowiących o istnieniu współczesnego państwa, gdzie podstawowym wyznacznikiem jest określone precyzyjnie terytorium³⁰.

Reterytorializacja lub *rescaling* dotyczy zdaniem Boba Jessopa trzech wymiarów funkcjonowania państwa: zorganizowanego przymusu, określonej terytorialnie przestrzeni działania państwa oraz obywateli danego państwa³¹. Związane jest to z państwocentryczną logiką analizowania procesów politycznych, jak również z przyjęciem założenia o związaniu państwa ze jego obywatelami, w której to koncepcji podstawowym źródłem identyfikacji pozostaje przynależność państwowa. Analizowanie polityki w kategoriach ulokowania procesów politycznych w ramach określonego terytorium, tradycyjnie wyznaczonego przez ramy państwa, jest jednak wynikiem, jak uważa John Agnew, utknięcia w „terytorialnej pułapce”³², podczas gdy polityka Unii Europejskiej w coraz większym stopniu analizowana jest funkcjonalnie i niepodmiotowo. W przypadku Unii Europejskiej element związania państwa i społeczeństwa zostaje przesunięty na dalszy plan, a w jego miejsce pojawiają się mniej dotąd widoczne jednostki polityczne, również funkcjonujące w dużej skali nierzadko przekraczającej rozmiar państwa – czyli makroregiony.

Makroregion, zgodnie z definicją przyjętą w dokumencie przygotowanym przez komisarza Pawła Sarneckiego, to „obszar obejmujący terytorium wielu różnych państw lub regionów, które łączy jedna lub więcej wspólnych cech lub wyzwań”³³. Tak skonstruowana definicja nie determinuje skali funkcjonowania makroregionu, zarówno w przypadku terytorium, jak i funkcji, jakie będą wykonywane wraz z implementacją strategii makroregionalnych. Ponadto granice makroregionów z zasady nie będą ustalone terytorialnie, ale funkcjonalnie, w zależności od tego, jaki obszar polityki będzie realizowany.

Dlatego należy podkreślić rolę geografii i interesów (oraz polityk) funkcjonalnych jako kluczowych elementów do zrozumienia koncepcji strategii makroregionalnych, a w szerszym wymiarze polityki „reskalizacji” Europy i rozmycia granic, w ramach których funkcjonują dane jednostki polityczne³⁴. Przeciwwstawienie polityk definiowanych terytorialnie interesom i politykom funkcjonalnym jest jednak niewłaściwe, gdyż to położenie geograficzne determinuje w dużo większym stopniu kształt i charakter systemu politycznego Unii Europejskiej. Zestawienie dwóch grup interesów, które są definiowane w różny sposób, może wywołać błędne wrażenie, że mają one równą wagę, gdy analizie poddane są procesy polityczne na poziomie UE. W przypadku państw członkowskich to czynnik geograficzny i tym samym granice określają zakres władztwa i możliwych polityk, czego nie można stwierdzić, gdy mowa jest o interesach definiowanych funkcjonalnie. Przyjęte polityki na poziomie UE są działa-

niami skonstruowanymi całkowicie społecznie, a zatem niekoniecznie muszą się wykluczać. Polityka transportowa, pomimo deklarowanych w traktatach zasad spójności, nie zawsze musi być zgodna – na przykład – z polityką konkurencji. W przypadku, gdy interesy i polityki definiowane są przy zastosowaniu wyróżnika geograficznego, problem ten nie istnieje, gdyż określenie zakresu kompetencji sąsiadujących podmiotów wynika z wzajemnego wykluczania kompetencji. Posiadanie uprawnień w obrębie jednego terytorium wyklucza posiadanie takich samych uprawnień na obszarze innego państwa. Dlatego też w przypadku Unii Europejskiej odwoływanie się do wykonywanych funkcji i interesów definiowanych funkcjonalnie (choć czasem przedstawianych z punktu widzenia czynnika geograficznego, jak między innymi polityka spójności), jako do czynnika stanowiącego o zakresie władztwa, jest niewystarczające. Z pewnością imperatyw ekonomiczny, czyli uzależnienie określonych polityk od budżetu unijnego zmniejsza prawdopodobieństwo przeciwstawienia się ideom wykraczającym poza tradycyjne rozumienie systemu politycznego, państwa, czy systemu międzynarodowego, ale nie stanowi gwarancji, że proces integracji terytorialnej przebiegać będzie w sposób zamierzony.

Dominic Stead uważa, że strategie makroregionalne zaproponowane przez Unię Europejską, choć w zasadzie nie oznaczają jakiegokolwiek fundamentalnej zmiany terytorialności, są jednak przejawem pewnego rodzaju „reskalowania” terytorialnego. Badacz przyznaje jednocześnie, że w przypadku strategii makroregionalnych mowa jest o przestrzeniach związanych ze współpracą terytorialną, które nie są nowe, choć współpraca przybierała różną formę, a granice zewnętrzne i wewnętrzne przestrzeni podlegały przesunięciom³⁵. Zdaniem Steada strategie makroregionalne można zakwalifikować jako strategie wobec „miękkich przestrzeni”, charakteryzujących się istnieniem wielu subregionów, w których strategie regionalne są wdrażane przez instytucje formalne także obok tychże instytucji. Jak jednak zauważają inni autorzy, należy podkreślić, iż „miękkie przestrzenie” i proces „rozmywania” granicy terytorium nie są nieodwracalne i nadal funkcjonować będą instytucje zbudowane wokół sztywnych zasad. Ponadto kierunek rozwoju „miękkich przestrzeni” może zostać odwrócony i po osiągnięciu określonego stanu terytorium rozumiane jako makroregion objęte być może nową formą rządzenia³⁶. Dlatego należy rozpatrywać zjawisko tworzenia strategii makroregionalnych i makroregionów jako realizację współczesnych koncepcji „miękkich przestrzeni” przy założeniu, iż nadal jest to trwający eksperyment, którego cel nie został określony i precy-

zyjnie zdefiniowany. Stąd też można założyć, iż z czasem wykształcą się trwalsze formy instytucjonalne dopasowane granicami władztwa do granic makroregionów, wraz z tym, jak strategię makroregionalną obejmą cały obszar Unii Europejskiej. Problematicznym wydaje się jednak zakres terytorialny, gdyż jak wskazano wcześniej granice makroregionów są nieostre i określone terytorialno-funkcjonalnie – gdzie terytorium nie jest elementem decydującym.

Nadal jednak to państwo, traktowane jako jednostka polityczna, ogranicza zakresem swojego terytorium działania polityczne. Jest tym samym „zbiornikiem władzy”, w którym realizowane są działania polityczne, wyznaczając w ten sposób zakres dopuszczalnych, pożądanych i nieakceptowalnych działań. Ponadto to nadal terytorium jest tym czynnikiem, który umożliwia osiągnięcie pewnych wyników i poprzez który cele państwa są realizowane³⁷. Takie podejście oznacza jednak nieuwzględnienie szeregu relacji zachodzących na poziomie ponadpaństwowym i subnarodowym, a także transgranicznym. Ponadto część badaczy uważa, że przyjęcie, iż aparat państwowy sprawujący kontrolę nad określonym terytorium jest wyłącznym reprezentantem interesów państwa na zewnątrz należy uznać za nieuprawnione, gdyż pluralizm staje się naturalnym elementem struktury systemu międzynarodowego³⁸. Szczególnie widoczne jest to w przypadku analizy procesów zachodzących na obszarze Unii Europejskiej, a biorąc pod uwagę koncepcje strategii makroregionalnych, także poza jej granicami terytorialnymi. Jakkolwiek nie brak opinii, że pluralizm ten nie jest zjawiskiem współczesnym bądź przejawem zmiany koncepcji myślenia o roli państwa czy też upadku państwa jako takiego. Przeciwnie, gdy sięgnąć do doświadczeń europejskich wieków XVI i XVII, widoczne jest, że granice pomiędzy tym, co wewnętrzne i zewnętrzne w polityce były zatarte i suwerenność w dzisiejszym rozumieniu jest zjawiskiem (i pojęciem) nietrwałym³⁹. Niemniej należy podkreślić, że państwa członkowskie mają ustalone granice, których nie można zmienić bez ich zgody. Cechuje je także integralność terytorialna, co sprawia, że rządy lokalne, regionalne czy rządy prowincji muszą poprzez położenie geograficzne definiować swoje funkcje. Wprowadzenie pojęcia makroregionu usuwa problem, jakim jest konieczność ciągłego przeciwstawiania interesów definiowanych geograficznie poprzez granice państwowe zespołowi polityk o charakterze funkcjonalnym. Granice regionu i makroregionu są otwarte, a obszary te obejmują zarówno terytoria państw członkowskich, jak i pozostających poza Unią Europejską. Zarówno istniejące strategię makroregionalną – czyli strategię dla regionu Morza Bałtyckiego i strategię dla regionu Dunaju – jak i te proponowane – czyli strategię na rzecz Alp⁴⁰ –

czy planowane (jak strategia na rzecz makroregionu Adriatycko-Jońskiego), obejmują swym zasięgiem państwa, które nie są członkami UE, a ponadto te, które nigdy nie aspirowały do członkostwa. Powoduje to, że koncepcja makroregionalizacji staje się nieostra, przynajmniej w sferze określenia zakresu aktorów, którzy mogą być włączeni w procesy polityczne zachodzące w ramach strategii makroregionalnych.

Problem strategii makroregionalnych nie dotyczy tylko prostego przyjęcia odmiennego sposobu myślenia o rozwoju regionów w Unii Europejskiej oraz na jej granicach. Jest to przejaw realizacji określonego projektu politycznego, którego granice, jak i założenia pozostają nieostre i wykraczają poza tradycyjne rozumienie polityki terytorialnej. Zwraca na to uwagę między innymi Andreas Faludi, który uważa, że podstawowe dokumenty określające kształt makrostrategii regionalnych (a także prawdopodobnie innych rozwiązań obejmujących nowe spojrzenie na kwestie rządzenia i terytorium) ujmują kwestie wielopoziomowego sprawowania rządów i terytorium w sposób nieprecyzyjny i nadmiernie szeroki⁴¹. Podobna wątpliwość pojawia się także w „Planie Działania dla regionu Morza Bałtyckiego”. Zgodnie z treścią tego dokumentu celem strategii jest, aby „wielopoziomowe sprawowanie rządów stało się rzeczywistością w regionie Morza Bałtyckiego”⁴², jednak w dokumencie tym również zauważono, że koncepcja MLG nie jest precyzyjnie zdefiniowana i bywa różnie rozumiana w różnych krajach, a także postrzegana w różnym kontekście. Badania na ten temat mają zostać opublikowane na początku 2014 roku. Nadal jednak, zgodnie z treścią Planu Działania, brakuje celu działań, wiarygodnych źródeł informacji oraz kryteriów, w oparciu o które realizacja MLG w regionie Morza Bałtyckiego miałyby być oceniana. Warto zauważyć, że problemowi temu niewiele miejsca poświęcono w Konkluzjach Rady dotyczących sprawozdania Komisji⁴³, gdzie problem implementacji koncepcji MLG został pobieżnie zasygnalizowany jako obszar, na który należy zwrócić większą uwagę podczas implementacji strategii makroregionalnych.

Wątpliwości co do zakresu oddziaływania strategii makroregionalnych nie pojawiły się natomiast w dokumencie „The territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update”⁴⁴. Pojawia się w nim postulat, którego efektem ma być „wielopoziomowe i geograficzne elastyczne rządzenie terytorialne”⁴⁵, co w przypadku strategii makroregionalnych oznacza rozmycie nie tylko granic oddziaływania strategii, ale także brak pewności co do czasu obowiązywania na danym terytorium (elastyczność), jak również wątpliwość, kto powinien być włączony w rządzenie wielopoziomowe oraz w jakim stopniu i wreszcie – kto pozostaje

odpowiedzialny za określanie kierunku zmian zakładanych w poszczególnych strategiach. Odwołanie się do koncepcji elastycznej terytorializacji sprawia, że koncepcja terytorium jest traktowana w sposób nieostry i pozwala postawić niektórym badaczom tezę, że mamy do czynienia z re-mediewalizacją Europy⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że tendencja do postrzegania świata przez pryzmat rozwiązań średniowiecznych, z niejasną lub nieistniejącą ideą suwerenności, nie jest koncepcją odosobnioną⁴⁷. Warto także podkreślić interesujące z punktu widzenia teorii idei formowanie tożsamości makroregionalnych, które nie będą definiowane ściśle terytorialnie i językowo, ale luźno związane z pojęciami terytorium czy państwo i operujące na pojęciach przestrzeni i regionu, z zasady niedookreślonych. Jest to szczególnie ważne, gdy przyjrzeć się bliżej kwestii, jakie miejsce w świadomości społeczeństw zajmują obszary i kluczowe determinanty stanowiące o powstaniu strategii makroregionalnej, co przekłada się na odmienne postrzeganie roli strategii.

Wdrożenie strategii makroregionalnych, wraz z nowym modelem sprawowania rządów postulowanym wraz ze wspomnianymi strategiami, może powodować spory co do charakteru relacji pomiędzy istniejącymi formami rządów i rządzenia a proponowanymi rozwiązaniami, na co zwracają uwagę autorzy raportu "EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study"⁴⁸. Wiąże się to między innymi z nakładaniem się działań poszczególnych uczestników procesów politycznych, realizujących pokrywające się lub zbieżne cele w makroregionie. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo pojawienia się sporów instytucjonalnych, co wynika nie tylko z nakładających się kompetencji, ale także liczby uczestników procesów politycznych w obrębie regionu. Wiąże się to z różnicami odnośnie instrumentów stosowanych w celu wdrożenia strategii makroregionalnych, a także z kwestią relacji władzy pomiędzy uczestnikami działań zaangażowanymi w programowanie, finansowanie i implementację strategii makroregionalnej⁴⁹. Należy jednak podkreślić, że wbrew temu, co wskazane jest w raporcie, rola instytucji europejskich, a przede wszystkim Komisji Europejskiej, nie będzie tak problematyczna z punktu widzenia efektywności wdrażania strategii. Jak wskazano w innym miejscu tej pracy, Komisja Europejska pozostaje jedynym podmiotem w strukturze MLG, który nie zostaje objęty zasadą elastyczności uczestników procesów politycznych.

Czynnik warunkujący powstanie i funkcjonowanie strategii makroregionalnych ma charakter endogenny, a zatem to z wnętrza regionu wyłania się zasada konstytuująca makrore-

gion, określona przez wspólne cechy, wspólne wyzwania lub wspólne możliwości⁵⁰. Terytorium jest tylko obszarem, na którym strategie będą wykonywane i wykorzystywane, nie wyznacza jednak granic funkcjonowania polityk przyjętych w planie działania. Dlatego też, zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej, dopuszczalna jest sytuacja, w której te same obszary będą wchodzić w skład różnych makroregionów. Biorąc pod uwagę dwie istniejące strategie, tj. „Strategię Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego” oraz „Strategię Unii Europejskiej dla regionu Dunaju” oraz proponowaną strategię wobec Alp, sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku obszaru obejmującego źródła Dunaju oraz region alpejski i przyalpejski aż do Wiednia. Jednocześnie, oprócz Komisji Europejskiej, jedynym uczestnikiem procesów politycznych występującym w tych przypadkach będą Niemcy. Chociaż część autorów wskazuje, że w przypadku niemieckich landów takich jak Bawaria czy Badenia Wirtembergia (które są bardzo zaangażowane zarówno w proces planowania, jak i implementacji strategii makroregionalnych) może to oznaczać dalszy postęp procesu zmiany relacji na linii landy-poziom federalny⁵¹, państwo niemieckie nadal jednak będzie kluczowym uczestnikiem procesów politycznych, mając wpływ choćby na negocjacje budżetowe.

Zestawienie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów oraz strategii makroregionalnych niesie ze sobą pytanie, w jaki sposób należy ocenić zarówno efekty wprowadzonych działań, jak i samo podejście do kwestii rządzenia, zarządzania i władzy. Należy podkreślić, że realizacji strategii makroregionalnych nie można poddać tradycyjnej analizie politologicznej, obejmującej skuteczność działania instytucji, ale także określającej całościową legitymację, źródło, proces i wynik działań. Uwaga ta jest szczególnie istotna, gdy uwzględni się, że w Białej Księdze w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów wskazano wprost, iż zastosowanie tego podejścia nie powinno prowadzić do rozmycia odpowiedzialności politycznej. Takie stwierdzenie może oznaczać, że jest to jeden z głównych argumentów wysuwanych przeciwko wskazanej koncepcji, dostrzeżony przez ekspertów z Komitetu Regionów⁵². Rządzenie wielopoziomowe w Unii Europejskiej, jak zauważa Faludi, przypomina jednak typ I, gdzie jednym z elementów jest Komitet Regionów,

Zastosowanie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów w strategiach makroregionalnych jest w dużej mierze eksperymentem, którego cel i skutki nie są do końca jasne.

w którym interesy reprezentowane są przez przedstawicieli podmiotów subnarodowych różnego szczebla⁵³. Bez wątpienia są to uczestnicy odpowiedzialni za zespół działań określonych terytorialnie i ten typ logiki dominuje zarówno podczas podejmowania decyzji (legitymacja autoryzacji), jak i doboru przedstawicieli (legitymacja reprezentacji), a także w ramach wpływu na kształt polityk unijnych (legitymacja partycypacji). Niemniej, jak wskazuje Piattoni, istnieje niebezpieczeństwo, iż Komitet Regionów wspierając podmioty subnarodowe osłabia jednocześnie państwa – jako tradycyjnie postrzegane fora konsultacji i agregacji interesów – naruszając w ten sposób równowagę konstytucyjną państw członkowskich. Z punktu widzenia ekonomiczności działań jest to dość niefrasobliwe marnotrawienie zasobów i środków krajowych przeznaczonych na funkcjonowanie centralnego szczebla rządu⁵⁴. Z drugiej jednak strony należy przeanalizować rolę Komitetu Regionów i nakładających się kompetencji z punktu widzenia teorii redundancji rozumianej jako nadmiarowość stosowanych, postulowanych i proponowanych rozwiązań. W teorii redundancja sprawia, że w momencie załamania się systemu część z jego składników przetrwa, realizując wyznaczone cele. Ponadto redundancja realizowana poprzez system polityczny UE umożliwia nie tylko zwielokrotnienie legitymacji, ale także dywersyfikację rozwiązań. Należy jednak podkreślić, że w typie II MLG, do którego zmierza Unia Europejska poprzez system strategii makroregionalnych, redundancja może napotkać na problem efektywnej alokacji zasobów, co jest szczególnie istotne w czasie kryzysu finansowego. Co prawda dotychczasowe strategie makroregionalne opierają się o zasadę „trzech nie” – brak dodatkowych funduszy, brak nowych instytucji oraz brak nowej legislacji⁵⁵ – co traktowane jest jako najważniejsza wartość dodana. Strategie makroregionalne stworzone zostały i finansowane są w oparciu o istniejące fundusze i programy, przede wszystkim Europejskiego Funduszu Rozwoju Społecznego. Niemniej należy zauważyć, że przyjęte 22 kwietnia 2013 roku rozporządzenie przewiduje, że środki na realizację strategii makroregionalnych stanowią część całościowego planowania strategicznego w ramach programów polityki spójności w regionach i państwach członkowskich, których one dotyczą. Państwa członkowskie gwarantują również, że tam, gdzie wprowadzone zostały strategie makroregionalne i strategie dla basenów morskich, ich realizację w stosownych wypadkach wspierają wszystkie fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych⁵⁶. Dodatkowe fundusze pojawiły się także w latach poprzednich, a informacja ta zawarta została w zrewidowanym „Planie Działania dla regionu Morza Bałtyckiego”. Pomimo, że – jak podkreślono – strategie makroregionalne są finansowane poprzez istniejące

programy i fundusze, to w 2011 i 2012 roku Parlament Europejski podjął decyzję o dofinansowaniu kwotą 2,5 mln EUR działań ułatwiających wykonanie strategii⁵⁷.

Wymóg wsparcia przez państwa członkowskie strategii makroregionalnych wywołać może konflikt pomiędzy rządem (lub rządami) państw członkowskich i Komisją, jak również pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesów politycznych prowadzących do wykonania strategii makroregionalnej. Niegraniczona liczba uczestników procesów rządzenia typu II sprawia, że argumenty za redundancją w tym przypadku mają najczęściej charakter postulatów politycznych. Jest to szczególnie ważne, gdyż nie został jeszcze w pełni wypracowany model analizy systemów politycznych opartych o zasady wielopoziomowego sprawowania rządów typu II⁵⁸ i tym samym zasady redundancji. Ponadto zakres redundancji zależy przede wszystkim od działań strategicznych uczestników systemu politycznego, w tym przypadku Komisji Europejskiej, która działać ma jako uczestnik „ułatwiający” strategię, zapewniający spójność i kontynuację⁵⁹. Z drugiej jednak strony wspomniany dokument w punkcie 5.2 stanowi zaprzeczenie koncepcji MLG, postulując konieczność silnego i efektywnego przywództwa w regionach objętych strategiami makroregionalnymi. Doprowadzić to może – odwołując się ponownie do koncepcji redundancji – do zaistnienia dwóch poważnych problemów związanych z działaniami wspólnymi, gdyż poszczególni uczestnicy strategii (Komisja, regiony, państwa członkowskie, podmioty prywatne) prześcigać się będą wzajemnie w podejmowanych inicjatywach dążących do osiągnięcia silnego przywództwa. Istnieje także możliwość, że redundancja będzie miała negatywny wpływ niebezpośredni – w przypadku, gdy jeden z uczestników procesów politycznych, zakładając możliwość przejęcia przywództwa przez jednego z pozostałych uczestników, podejmuje działania wyprzedzające niepotrzebnie zwiększając koszty funkcjonowania systemu⁶⁰.

Próbując dotrzeć do sensu strategii makroregionalnych z punktu widzenia legitymacji podejmowanych decyzji i autoryzacji do pojęcia określonych działań zmierzających do przekształcenia europejskiej świadomości regionalnej, należy postawić także pytanie o czynnik przesądzający o tym, że korzyści wynikające z wprowadzenia w życie strategii makroregionalnych będą trafiać do określonych grup, osób czy regionów. W tradycyjnym ujęciu państwowo-centrycznym wyznacznikiem było terytorium, określające zasięg wzajemnych zobowiązań pomiędzy władzą i mieszkańcami⁶¹. W przypadku strategii makroregionalnych znaczenie pojęcia terytorium ulega zatarciu i to cel działań określa, dość ogólnie, zakres funkcjonowania

strategii. Jest to pytanie dotyczące zarówno roli bezpośrednich uczestników procesu makroregionalizacji (Komisji, regionów, państw, społeczności lokalnych itd.), jak i tych, którzy pozostają poza owym procesem. Dotyczy to nie tylko regionów UE, które nie są objęte strategiami makroregionalnymi (wymiar przedmiotowy), ale także na przykład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, w przypadku, gdy chodzi o regiony pozostające poza UE. Jeśli terytorium państwa członkowskiego nie będzie wyraźnym określeniem granicy strategii makroregionalnej⁶², to w jaki sposób określone zostaną nie tylko zadania, ale również przyszłe zobowiązania, także finansowe, związane z realizacją strategii makroregionalnych?

5. PODSUMOWANIE

Podsumowując, zastosowanie w praktyce koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów poprzez wprowadzenie w życie strategii makroregionalnych nie jest zadaniem łatwym i z pewnością budzi wiele wątpliwości. Wynika to przede wszystkim z faktu braku dokładnego modelu systemu wielopoziomowego sprawowania rządów, jaki ma zostać zastosowany, jak również braku kryteriów, jakie powinny być spełnione, aby można było stwierdzić, że wspomniana koncepcja została wdrożona z sukcesem. Na problem ten zwracają uwagę nie tylko badający proces integracji europejskiej, ale także Komisja Europejska w oficjalnych dokumentach. Ponadto nie pojawiły się alternatywne scenariusze funkcjonowania strategii makroregionalnych, bez zastosowania koncepcji MLG. Tym samym nie można wskazać, jaką wartość dodaną wniesie przyjęte podejście dla poprawy spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Kolejnym problemem, jaki wiąże się z pojawieniem się nowych koncepcji – takich jak „geograficzne elastyczne rządzenie terytorialne” – jest niedostatecznie jasno uargumentowany postulat konieczności wprowadzenia takich zmian. Niewątpliwie ocena działań podjętych przez Komisję Europejską, na wyraźne zalecenie Rady domagającej się określenia stopnia odpowiedzialności i roli poszczególnych podmiotów w realizacji strategii makroregionalnych, daje podstawy do stwierdzenia, że zastosowanie koncepcji MLG w strategiach makroregionalnych jest w dużej mierze eksperymentem, którego cel i skutki nie są do końca jasne. Takie sugestie pojawiły się ze strony Rady ds. Ogólnych w 2011 roku i związane były z proponowaną rewizją Strategii wobec Regionu Morza Bałtyckiego⁶³. W Konkluzjach Rady wskazano przede wszystkim na konieczność dookreślenia, jakie role i zadania pełnią poszczególni uczestnicy Strategii. Zawarta została także sugestia składania „systemu realistycznych

i wykonalnych celów i wskaźników (jakościowych i ilościowych)”, przy pomocy których można będzie ocenić stopień wykonania Strategii. Fakt konieczności wielowymiarowego spojrzenia na wyzwania, jakie istnieją w regionach Dunaju i Bałtyku, jak również pozytywne aspekty społeczne, polityczne i ekonomiczne związane z realizacją tychże strategii, są niekwestionowane. Niemniej jednak nieuzasadnione przekonanie o poprawności przyjętych rozwiązań instytucjonalnych – mających również wydźwięk normatywny – bez głębszej analizy efektów procesów zachodzących na poszczególnych poziomach (lokalnym, regionalnym, państwowym czy Unii Europejskiej), może pociągać za sobą niezamierzone skutki.

grudzień 2013

dr Irma Słomczyńska jest doktorem nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunktem Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Niniejsza analiza powstała na podstawie referatu wygłoszonego na seminarium eksperckim zorganizowanym przez Centrum Europejskie Natolin 23 października 2013 roku.

-
- ¹ C. Krieger-Boden, E. L. W. Morgenroth, G. Petrakos, *The impact of European integration on regional structural change and cohesion*, London -New York: Routledge, 2008, s. 2.
- ² A. Hurrell, *The Regional Dimension in International Relations Theory*, [w:] M. Farrell, B. Hettne, L. Van Langenhove, red., *Global politics of regionalism: theory and practice*, London - Ann Arbor: Pluto Press, 2005, s. 38–53; A. Hurrell, *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, „International Affairs” 2007, 83(1), s. 127–146.
- ³ A.B. Murphy, *Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter*, „GeoJournal” 2008, 72(1–2), s. 16.
- ⁴ Komisja Europejska, *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 końcowy, 3.03.2010, URL: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1381263379205&from=EN> [data dostępu: 29.10.2013].
- ⁵ Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego*, KOM (2009) 248 wersja ostateczna 10.06.2009, URL: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248&qid=1381259035235&from=EN> [data dostępu: 28.10.2013].
- ⁶ Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju*, KOM (2010) 0715 końcowy 8.12.2010, URL: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0715&qid=1381264518051&from=EN> [data dostępu: 8.10.2013].
- ⁷ Komisja Europejska, *ESDP - European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf, s. 7 [data dostępu: 8.10.2013].
- ⁸ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy*, KOM(2008) 616 6.10.2008, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:PL:PDF> [data dostępu: 11.10.2013].
- ⁹ Komisja Europejska, *European governance - A white paper*, COM (2001) 428 final, Dz.Urz. UE C 287 12.10.2001.
- ¹⁰ *The Territorial State and Perspectives of the European Union. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, 2005, URL: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf> [data dostępu: 12.10.2013].

¹¹ Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, 2007, URL: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf> [data dostępu: 12.10.2013].

¹² Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy, ...*

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ S. Davoudi, I. Strange, *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, [w:] S. Davoudi, I. Strange, red., *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London : Routledge, 2009.

¹⁶ G.C. Petrakos, *A European macro-region in the making? The Balkan trade relations of Greece*, „European Planning Studies” 1997, 5(4), s. 515–533.

¹⁷ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy, ...*

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Komitet Regionów, *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, 2009, s. 32, URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/pL.pdf> [data dostępu: 12.10.2013].

²⁰ Komisja Europejska, *Wartość dodana strategii makroregionalnych*, KOM (2013) 0468 final 27.06.2013, s. 3, URL: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0468&qid=1381261302990&from=PL> [data dostępu: 12.10.2013].

²¹ L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review” 2003, 97(2), s. 236.

²² Tamże, s. 241.

²³ C. Skelcher, *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*, „Governance” 2005, 18(1), s. 94.

²⁴ Tamże, s. 96.

²⁵ J.N. Rosenau, *Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch*, [w:] I. Bache, M.V. Flinders, red., *Multi-level governance*, Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 32.

-
- ²⁶ S. Piattoni, *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford - New York: University Press, 2010, s. 83.
- ²⁷ P. Allmendinger, G. Haughton, *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, „Environment and planning. A” 2009, 41(3), s. 621.
- ²⁸ Komisja Europejska, *Wartość dodana strategii makroregionalnych, ...*
- ²⁹ L. Bialasiewicz, P. Giaccaria, A. Jones, C. Minca, *Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*, „European Urban and Regional Studies” 2013, 20(1), s. 59–76.
- ³⁰ A.B. Murphy, *Rethinking multi-level governance in a changing European union...*,
- ³¹ B. Jessop, *Multi-level governance and multi-level metagovernance changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood*, [w:] I. Bache, M.V. Flinders, dz. cyt., s. 54.
- ³² J. Agnew, *The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory*, „Review of International Political Economy” 1994, 1(1), s. 53–80.
- ³³ Komisja Europejska, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper.*, 2009, s. 1, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf [data dostępu: 12.10.2013] .
- ³⁴ M. Keating, *Rescaling Europe*, „Perspectives on European Politics and Society”, 2009, 10(1), s. 34–50.
- ³⁵ D. Stead, *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, „Planning Theory & Practice”, 2011, 12(1), s. 165.
- ³⁶ J. Metzger, P. Schmitt, *When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region*, „Environment and Planning A” 2012, 44(2), s. 279.
- ³⁷ P.J. Taylor, *The state as container: territoriality in the modern world-system*, „Progress in Human Geography” 1994, 18(2), s. 151.
- ³⁸ P.J. Taylor, *Beyond containers: internationality, interstatehood, interterritoriality*, „Progress in Human Geography” 1995, 19(1), s. 1–2.
- ³⁹ Tamże, s. 5.
- ⁴⁰ Parlament Europejski, *Strategia makroregionalna na rzecz Alp - P7_TA-PROV(2013)0229*, 23.05.2013, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+V0//PL> [data dostępu: 15.10.2013].
-

⁴¹ A. Faludi, *Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms*, „Planning Theory & Practice” 2012, 13(2), s. 197–211.

⁴² Komisja Europejska, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Reviewed Action Plan*, SEC(2009) 712/2 22.02.2013, , 152, URL: http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/Strategia_Morza_Baltyckiego/REVIEWED_ACTION_PLAN_22.2.2013.doc [data dostępu: 12.11.2013].

⁴³ Rada Europejska, *Council conclusions on added value of macro-regional strategies*, 22.10.2013, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/139110.pdf [data dostępu: 12.11.2013].

⁴⁴ *The Territorial State and Perspectives of the European Union 2011 update. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020*, 2011, URL: http://regionalispolitika.kormany.hu/download/8/fa/00000/Territorial%20State%20and%20Perspectives%20of%20the%20EU%20%28TSP%29_.pdf [data dostępu: 12.10.2013].

⁴⁵ Tamże, s. 85.

⁴⁶ J. von Wedel, *Remediävalisierung II. Zur Programmatik der Europäischen Regionalpolitik*, „Raumforschung und Raumordnung” 2010, 68(5), s. 389–396; cyt za. A. Faludi, dz. cyt.

⁴⁷ P. Khanna, *Neomedievalism*, „Foreign Policy” 2009, 172, s. 91–91; Zob. M.W. Zacher, *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*, „International Organization” 2001, 55(2), s. 215–250; D. Paul, *Sovereignty, survival and the Westphalian blind alley in International Relations*, „Review of International Studies” 1999, 25(2), s. 217–231; T.J. Biersteker, C. Weber, *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, 1996; J.M. Hobson, *Provincializing Westphalia: The Eastern origins of sovereignty*, „International Politics” 2009, 46(6), s. 671–690; H. Kalmo, Q. Skinner, red., *Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept*, Cambridge - New York : Cambridge University Press, 2010.

⁴⁸ A. Dubois, *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, “Nordegio electronic working paper” 2009, 4, URL: <http://www.nordregio.se/Publications/Publications-2009/EU-macro-regions-and-macro-regional-strategies/> [data dostępu: 12.10.2013].

⁴⁹ Tamże, s. 39.

⁵⁰ Komisja Europejska, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper*, ...

⁵¹ K. Kern, S. Gänzle, „*Macro-regionalisation*” as a New Form of European Governance: The Case of the Europeans Union’s Strategies for the Baltic Sea and the Danube Regions, „ISL Working Paper” 2013, 3, s. 17. URL: <http://brage.bibsys.no/hia/retrieve/7119/ISLWP2013-3%20%283%29.pdf> [data dostępu: 12.11.2013].

⁵² Komitet Regionów, *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, ...*

⁵³ A. Faludi, dz. cyt., s. 203.

⁵⁴ S. Piattoni, dz. cyt., s. 193.

⁵⁵ Komisja Europejska, *Wartość dodana strategii makroregionalnych, ...*

⁵⁶ ZAŁĄCZNIK I. Elementy wspólnych ram strategicznych dotyczące spójności i zgodności z politykami gospodarczymi państw członkowskich i Unii, mechanizmów koordynacji pomiędzy funduszami objętymi zakresem wspólnych ram strategicznych oraz pomiędzy tymi funduszami i innymi właściwymi politykami i instrumentami Unii, horyzontalnych zasad i przekrojowych celów politycznych oraz rozwiązań stawiających czoła najważniejszym wyzwaniom terytorialnym, [w:] *ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, COM(2013) 246 final 22.04.2013, punkt., 4.9 [data dostępu: 12.10.2013].*

⁵⁷ Komisja Europejska, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan, ...*

⁵⁸ S. Piattoni, *The theory of multi-level governance...*, dz. cyt., s. 250.

⁵⁹ Komisja Europejska, *Wartość dodana strategii makroregionalnych, ...*

⁶⁰ M.M. Ting, *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*, „American Journal of Political Science”, 2003, 47(2), s. 275.

⁶¹ M. Mann, *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, „European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie” 1984, 25(2), s. 198.

⁶² Zasięg geograficzny obejmuje głównie, choć nie wyłącznie, następujące państwa: spośród państw członkowskich UE – Niemcy (Badenia-Wirtembergia i Bawaria), Austria, Słowacja, Republika Czeska, Węgry, Słowenia, Rumunia, Bułgaria i Chorwacja; spośród państw nienależących do UE – Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Mołdowa i Ukraina (regiony w bezpośrednim sąsiedztwie Dunaju). Do strategii mogą przystąpić również inni partnerzy w regionie. Ponieważ Dunaj uchodzi do Morza Czarnego, strategia powinna być spójna z perspektywami dla Morza Czarnego, Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju*, dz. cyt.

⁶³ Rada Europejska, *Council Conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 15.11.2011, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/council_conclusions_eusbsr_15112011.pdf [data dostępu: 14.11.2013]

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne – projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej i szeroko pojętą polityką europejską. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną (m.in. periodyk „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”) i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

