

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Współpraca makroregionalna. Rozszerzanie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego na inne makroregiony w Europie” (opinia rozpoznawcza)**

(2009/C 318/02)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

Dnia 18 grudnia 2008 r. minister ds. europejskich Cecilia MALMSTRÖM w imieniu prezydencji szwedzkiej zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*„Współpraca makroregionalna. Rozszerzanie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego na inne makroregiony w Europie”*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 września 2009 r. Sprawozdawcą był Michael SMYTH.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Komitet popiera cele zawarte w czterech głównych założeniach (filarach) strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, polegające na tym, by region ten stał się obszarem dobrobytu, obszarem zrównoważonym ekologicznie, obszarem bezpieczeństwa oraz obszarem łatwo dostępnym i atrakcyjnym.

1.2 Komitet dostrzega fakt, że przed ostatecznym sformułowaniem strategii przeprowadzono kompleksowe konsultacje, a także rolę, jaką odegrali w nich partnerzy społeczni i zainteresowane strony. Jeszcze raz podkreśla kluczową rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu strategii dla regionu Morza Bałtyckiego oraz potwierdza swe poparcie dla utworzenia Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które przyczyniłoby się do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w dalszy jej rozwój.

1.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem towarzyszący strategii plan działania, który obejmuje 15 działań priorytetowych. Za realizację każdego z nich odpowiedzialne będzie jedno z bałtyckich państw członkowskich.

1.4 Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego ma zarówno mocne, jak i słabe strony. Jej główne zalety to kompleksowość zakresu, jaki ma obejmować, oraz planowane regularne przeglądy ze strony Komisji i Rady Europejskiej. Słabe strony wynikają natomiast ze złożoności strategii oraz kwestii dotyczących zarządzania związanych z jej realizacją. Strategia obejmuje obszar działania 21 dyrekcji generalnych KE oraz 8 państw członkowskich i Rosji. Biorąc pod uwagę 4 filary, 15 działań priorytetowych oraz liczne działania horyzontalne, strategia ma złożony charakter i daje możliwość różnych konfiguracji, co może znacznie utrudnić jej realizację. Zdaniem EKES-u należy dołożyć wszelkich starań, by uprościć rozwiązania w zakresie zarządzania procesem wdrażania strategii.

1.5 EKES-owi przypadnie ważna rola we wspieraniu współpracy na etapie opracowania i realizacji strategii. Utworzenie Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego to krok

w kierunku zapewnienia zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu udziału w jej przyszłym kształtowaniu.

1.6 Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego stanowi duże wyzwanie dla EKES-u, a w szczególności dla tych jego członków, którzy pochodzą z państw nadbałtyckich. Nakłada ona na nich zobowiązanie do podjęcia inicjatywy i reprezentowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie rozwoju strategii za pośrednictwem Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Fakt, że strategia dla regionu Morza Bałtyckiego będzie realizowana przez kilka lat, jest istotnym argumentem przemawiającym za utworzeniem w ramach EKES-u stałej grupy, dzięki której Komitet będzie mógł efektywnie uczestniczyć w przedsięwzięciu, które może stać się wzorcem dla współpracy makroregionalnej w całej Unii Europejskiej.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Kwestia współpracy makroregionalnej zyskała ostatnimi laty na znaczeniu. W UE uważa się obecnie, że makroregiony mogą wnieść znaczący wkład w politykę spójności oraz w realizację celu, jakim jest osiągnięcie porównywalnych poziomów rozwoju państw członkowskich. W Europie występują już formy współpracy makroregionalnej, na przykład Grupa Wyszehradzka, którą tworzą Czechy, Węgry, Polska i Słowacja. Jest ona wyrazem starań państw Europy Środkowej, aby wspólnie działać w szeregu dziedzin będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w duchu integracji europejskiej<sup>(1)</sup>. Ostatnio, w trakcie szczytu na rzecz regionu Morza Śródziemnego w 2008 r. w Paryżu, podjęto decyzję o dalszym rozwoju partnerstwa eurośródziemnomorskiego, znanego wcześniej jako „proces barceloński”. W partnerstwie tym uczestniczy wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz 16 państw z południowych obrzeży basenu Morza Śródziemnego i z Bliskiego Wschodu. Jego celem jest rozwiązywanie wspólnych problemów, takich jak zanieczyszczenie mórz, bezpieczeństwo na morzu, energetyka i rozwój przedsiębiorstw<sup>(2)</sup>.

(1) <http://www.visegradgroup.eu/>

(2) [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm)

2.2 W listopadzie 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie opracowania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Ta strategia dotycząca wyznaczonego makroregionu Morza Bałtyckiego została przyjęta przez Komisję 10 czerwca 2009 r. i przedłożona Radzie Europejskiej 19 czerwca 2009 r. Prezydencja szwedzka będzie kontynuować dyskusję nad strategią, poprzedzającą jej planowane zatwierdzenie przez Radę w październiku 2009 r. Prezydencja zwróciła się do Komitetu o opracowanie opinii rozpoznawczej, która stanowi ważny element jej programu prac. Celem niniejszej opinii jest ocena zaproponowanej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, jej przygotowania, struktury oraz towarzyszącego jej planu działania z perspektywy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Opinię sporządzono w oparciu o analizę zawartą w przyjętej niedawno opinii EKES-u „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”<sup>(1)</sup>.

2.3 U podłoża wezwania do opracowania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego leżało spostrzeżenie, że istnieje konieczność ściślejszej i skuteczniejszej koordynacji między Komisją Europejską, państwami członkowskimi, regionami, władzami lokalnymi i innymi zainteresowanymi stronami, tak aby efektywniej wykorzystywać programy i polityki. Morze Bałtyckie jest jednym z najbardziej uczęszczanych i zatłoczonych akwenów na świecie (ilustruje to mapa dziennego ruchu statków zamieszczona w załączniku do niniejszej opinii). Region Morza Bałtyckiego obejmuje osiem położonych nad nim państw członkowskich UE (Finlandię, Szwecję, Danię, Niemcy, Polskę, Estonię, Łotwę i Litwę), a ponadto Rosję. Zwracając się do Komisji o rozpoczęcie prac nad strategią, Rada zaleciła, by jej aspekty dotyczące stosunków zewnętrznych były powiązane z istniejącymi ramami wymiaru północnego<sup>(2)</sup>. EKES popiera inicjatywę opracowania makroregionalnej strategii rozwoju obejmującej wszystkie kraje nadbałtyckie.

2.4 Proces, który doprowadził do powstania tej strategii, jest bezprecedensowy. Zdaniem Komisji, jeżeli strategia dla regionu Morza Bałtyckiego okaże się odpowiednia i wykonalna w tym regionie, podobne podejście można by przyjąć dla innych makroregionów, takich jak region Dunaju<sup>(3)</sup>, region Alp i region Morza Śródziemnego.

— W 2008 r. Komisja przeprowadziła kompleksowe konsultacje. W ich ramach odbywały się konferencje organizowane w całym regionie, uwieńczone konferencją w Rostoku w lutym 2009 r. Koncentrowały się one na czterech filarach, na których opiera się strategia dla regionu Morza Bałtyckiego i których celem jest przekształcenie tego regionu w:

- obszar zrównoważony ekologicznie,
- obszar dobrobytu,
- obszar dostępny i atrakcyjny,

<sup>(1)</sup> Opinia CESE 888/2009 przyjęta w dniu 13 maja 2009 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>(2)</sup> Wymiar północny to porozumienie, które umożliwia UE, Rosji, Norwegii i Islandii wdrażanie strategii w określonych dziedzinach współpracy.

<sup>(3)</sup> Tak stwierdziła komisarz Danuta Hübner w przemówieniu pt. „W kierunku strategii dla regionu Dunaju” (*Towards a Strategy for the Danube Region*), [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009\\_u1m.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf)

— obszar bezpieczny.

2.5 Strategii towarzyszy plan działania, który obejmuje 15 zagadnień priorytetowych zawartych w czterech filarach. Każde zagadnienie priorytetowe będzie koordynowane przez jedno z nadbałtyckich państw członkowskich. Mają one współpracować przy realizacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami<sup>(4)</sup>.

2.6 Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego i proponowane w jej ramach działania mają być finansowane z dostępnych źródeł, takich jak unijne fundusze strukturalne (55 mld EUR w okresie 2007–2013), środki udostępnione przez każde z nadbałtyckich państw członkowskich, przez organizacje pozarządowe, instytucje finansowe, np. EBI, NBI (Nordycki Bank Inwestycyjny) i EBOR oraz środki prywatne.

2.7 W uzupełnieniu do wspomnianych czterech filarów strategia obejmuje również działania horyzontalne mające na celu rozwój spójności terytorialnej. Składają się na nie:

- środki służące dostosowaniu istniejących źródeł finansowania i polityki do priorytetów i działań strategii dla regionu Morza Bałtyckiego;
- środki służące koordynacji wdrażania dyrektyw UE oraz zapobieganiu niepotrzebnym barierom biurokratycznym;
- środki zachęcające do wykorzystywania morskiego planowania przestrzennego w państwach członkowskich w ramach wspólnego podejścia we współpracy transgranicznej;
- rozwój lądowego planowania przestrzennego w nadbałtyckich państwach członkowskich;
- przekształcanie udanych projektów pilotażowych zrealizowanych w ramach strategii w działania na dużą skalę;
- rozwój badań naukowych, które mają stanowić podstawę dla decyzji politycznych;
- środki służące poprawie i koordynacji gromadzenia danych dotyczących zagadnień morskich i społeczno-ekonomicznych w makroregionie Bałtyku;
- kształtowanie tożsamości regionalnej.

### 3. Uwagi na temat strategii na rzecz Morza Bałtyckiego

3.1 Komitet wyraża swoje zadowolenie z przyjętego przez Radę i Komisję podejścia do rozwoju strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, a w szczególności kompleksowych konsultacji z zainteresowanymi stronami makroregionu. Innowacyjność strategii polega na tym, że będzie ona realizowana w oparciu o ponadnarodową strukturę zarządzania, a więc wykracza poza dotychczasowe strategie w ramach polityki regionalnej UE. Ta nowa struktura zarządzania sytuuje się pomiędzy szczeblem krajowym a szczeblem wspólnoty ponadnarodowej.

<sup>(4)</sup> Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego oraz plan działania dostępne są pod adresem: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm)

3.2 Cztery główne założenia strategii oraz oparty na nich plan działania są wyrazem poważnych starań zmierzających do stworzenia lepiej skoordynowanych ram dla rozwoju tak zróżnicowanego obszaru, jakim jest region Morza Bałtyckiego, co jednocześnie przyczyni się do promowania spójności terytorialnej.

3.3 Komisja określa koncepcję strategii dla regionu Morza Bałtyckiego jako „pracę, która wciąż trwa”. Definicje poszczególnych aspektów regionu Morza Bałtyckiego z konieczności muszą być nieostre, ponieważ ich zakres geograficzny zmienia się w zależności od kwestii, o których mowa. Na przykład kwestie środowiska dotyczą innego obszaru niż kwestie gospodarcze lub związane z transportem. Podejście przyjęte przy określaniu kształtu strategii na rzecz Morza Bałtyckiego polega na tym, by najpierw określić problemy i kwestie, którymi ma ona się zajmować, i na ich podstawie określić zasięg geograficzny makroregionu. Zdaniem EKES-u złożoność wyzwań, przed jakimi stoi region Morza Bałtyckiego, wymaga położenia większego nacisku na skuteczne zarządzanie strategią.

3.4 Komitet dostrzega wysoki stopień politycznego poparcia dla strategii, które udało się uzyskać na etapie konsultacji. Sieć Związków Zawodowych Państw Morza Bałtyckiego (BASTUN), która reprezentuje członków związków zawodowych ze wszystkich nadbałtyckich państw członkowskich oraz Rosji, odegrała w procesie konsultacji znamienitą rolę, wywierając wpływ na dotychczasowy kształt strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Osiągniętą dynamikę należy utrzymać podczas wdrażania strategii. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie, że strategia będzie co dwa lata tematem debaty na szczeblu Rady Europejskiej, podczas prezydencji polskiej (2011 r.), łotewskiej (2013 r.) i litewskiej (2015 r.).

3.5 Przygotowywanie corocznych sprawozdań z postępów w realizacji strategii oraz przeprowadzanie co dwa lata jej przeglądu to także ważny mechanizm, który pomoże zapewnić zaangażowanie zainteresowanych partnerów. W trakcie konsultacji z Komisją okazało się, że choć formalna inauguracja strategii nastąpi 19 czerwca, prace nad nią będą zasadniczo trwały nadal. EKES popiera tę sytuację i z zadowoleniem odnotowuje plany zorganizowania we wrześniu i październiku 2009 r., pod prezydencją szwedzką, konferencji na najwyższym szczeblu oraz posiedzenia ministrów, które będą poświęcone strategii. Mając na względzie istotne znaczenie, jakie przypisuje się konsultacjom z zainteresowanymi stronami na etapie przygotowywania strategii, ważne jest, by Komitet czynnie uczestniczył w jej rozwoju, wdrażaniu i rozpowszechnianiu.

3.6 O ile wydaje się, że w wyniku konsultacji osiągnięto konsensus co do wdrażania strategii, w znacznie mniejszym stopniu udało się dojść do porozumienia w kwestii, czy istniejące ramy instytucjonalne są do tego wdrażania wystarczające. Ta i inne kwestie bez wątpienia będą tematem dalszych dyskusji między zainteresowanymi stronami a Komisją<sup>(1)</sup>.

(1) Przykład kompleksowej dyskusji ogólnej na temat kwestii instytucjonalnych i zarządzania, zob. C. Schymik i P. Krummy „EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?” [Strategia UE na rzecz regionu Morza Bałtyckiego. Rdzeń Europy na północnych peryferiach?], Dokument roboczy FG1 2009, SWP (Fundacja na rzecz Nauki i Polityki), Berlin.

3.6.1 Tymczasem jednak w strategii tej powinno się korzystać z możliwości stwarzanych przez dotychczasowe inicjatywy europejskie, takie jak wspólne planowanie badań naukowych, które spotkało się ze zdecydowanym poparciem ze strony EKES-u. Inicjatywa ta wpisuje się w zalecenie Komisji zawarte w strategii na rzecz Morza Bałtyckiego, w którym postuluje się wykorzystanie w pełni potencjału w zakresie badań i innowacji, jakim dysponuje region Morza Bałtyckiego, tak aby przysporzyć mu bogactwa.

3.7 Jeśli chodzi o finansowanie strategii, EKES pragnie podkreślić swe poparcie dla efektywniejszego wykorzystywania istniejących różnorodnych kanałów finansowania ze środków UE. Do zwiększenia przejrzystości tego zagadnienia przyczyniłoby się ustalenie i przedstawienie budżetów dla priorytetowych obszarów strategii. Jeżeli nie stworzy się możliwości zarezerwowania odpowiednich funduszy dla inicjatyw w ramach strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, istnieje ryzyko, że strategia nie będzie spójna, rozproszy się, a zaangażowanie ze strony partnerów w państwach członkowskich zmaleje. W związku z tym EKES ponownie podkreśla swą opinię, że skuteczna realizacja strategii na rzecz Morza Bałtyckiego będzie wymagała utworzenia oddzielnego budżetu na ten cel, w przeciwnym wypadku bowiem istnieje niebezpieczeństwo, że pozostanie ona jedynie polityczną deklaracją i nie osiągnie zakładanych celów<sup>(2)</sup>.

3.8 W planie działania wyraźnie widać potencjalne źródła napięć. Próbuje się zapewnić stałe zaangażowanie zainteresowanych stron, proponując bardzo szeroki zakres działań o wysokiej randze. Niesie to ze sobą ryzyko, że strategia stanie się zbyt uniwersalna. Złożoność strategii jest także jedną z jej głównych słabych stron.

3.9 Komisja zamierza rozwiązać problem złożoności wdrażania strategii, planując, że każde państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za jedno lub kilka priorytetowych działań. W teorii jest to dobre rozwiązanie, w praktyce może ono jednak okazać się bardzo trudne do realizacji. Każde państwo członkowskie będzie musiało koordynować działania dotyczące całego makroregionu i szeregu dyrekcji generalnych. Cała strategia obejmuje obszar działania 21 dyrekcji generalnych KE. Dotychczasowe doświadczenia ze współpracy międzyrządowej przy realizacji podobnych projektów były niejednoznaczne. Podobne podejście przyjęto w odniesieniu do wdrażania karty lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich i jak dotąd nie spełniło ono oczekiwań, gdyż poczyniono niewielkie postępy<sup>(3)</sup>. Strategia na rzecz regionu Morza Bałtyckiego jest z pewnością bardziej złożona niż karta lipska, istnieje więc niebezpieczeństwo, że zarządzanie nią może okazać się niewydolne.

(2) Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”, punkty 2.6 i 2.7. Na przykład partnerstwo eurośroziemnomorskie dysponuje znacznym budżetem zarezerwowanym specjalnie dla tej inicjatywy; opinia przyjęta w dniu 13 maja 2009 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

(3) Kartę podpisał 24 maja 2007 r. podczas niemieckiej prezydencji w Radzie, na nieformalnym posiedzeniu ministrów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za rozwój miast i spójność terytorialną. To międzyrządowe porozumienie zawiera dwa główne zalecenia: wzmocnienie podejścia opierającego się na zintegrowanej polityce rozwoju miast oraz zwrócenie szczególnej uwagi na zaniedbane dzielnice miast.

#### 4. Potencjalna rola EKES-u w ramach strategii na rzecz Morza Bałtyckiego

4.1 Komitet wystąpił już z propozycją utworzenia Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego oraz wyraził gotowość przystąpienia do prac przygotowawczych dotyczących jego powołania<sup>(1)</sup>. Forum powinno działać równoległe do strategii i wносить wkład do jej przeglądu, który ma odbywać się co dwa lata. Powodzenie organizowanych w ramach konsultacji konferencji, które zaowocowały opracowaniem strategii, jeszcze podkreśla potrzebę ciągłej debaty publicznej oraz informowania o wdrażaniu strategii.

4.2 EKES-owi oraz radom społeczno-gospodarczym w nadbałtyckich państwach członkowskich przypadnie ważna rola we wspieraniu współpracy na etapie opracowania i realizacji strategii. Nawiązanie stosunków transgranicznych oraz współpracy między równoległymi organizacjami w tych krajach, takimi jak związki zawodowe, organizacje konsumenckie, społeczne i wolontariackie, może przyczynić się do wzmocnienia rozwoju instytucjonalnego i budowy struktur uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich i krajach sąsiednich, np. w Rosji. Szczególnie członkowie EKES-u pochodzący z ośmiu nadbałtyckich państw członkowskich powinni działać jako emisariusze, interlokutorzy i sprawozdawcy, tak aby Komitet był stale poinformowany o postępach w realizacji strategii, jej powodzeniu i wyzwaniach, jakie będzie napotykać, a tym samym mógł wspomagać osiągnięcie jej celów.

4.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem zawartą w strategii na rzecz Morza Bałtyckiego poważną próbę opracowania zintegrowanego podejścia do współpracy makroregionalnej. Komitet, podobnie jak Parlament Europejski, opowiada się za takim podejściem już od dłuższego czasu.

4.4 Popiera także postulowane w strategii szerokie podejście do jej realizacji, zgodnie z którym każde z państw członkowskich będzie jako główny partner koordynowało wdrażanie jednego z 15 zagadnień priorytetowych oraz związanych z nim najważniejszych projektów.

4.5 Można by pokusić się o stwierdzenie, że strategia na rzecz Morza Bałtyckiego to ważny sprawdzian roli EKES-u. Stawia ona przed Komitetem zadanie wywiązania się w pełni ze swej roli w rozwoju strategii, niezależnie od trudnych kwestii zarządzania, o których była mowa we wcześniejszej części niniejszej opinii. Jest także szczególnym wyzwaniem dla członków EKES-u reprezentujących osiem państw nadbałtyckich, których strategia dotyczy. Nakłada na nich bowiem zobowiązanie do podjęcia inicjatywy i reprezentowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu strategii za pośrednictwem Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Biorąc pod uwagę fakt, że strategia dla regionu Morza Bałtyckiego prawdopodobnie będzie realizowana przez wiele lat, wysoce uzasadnione jest utworzenie w ramach EKES-u obserwatorium ad hoc lub grupy analitycznej ds. regionu Morza Bałtyckiego, tak aby Komitet mógł efektywnie uczestniczyć w przedsięwzięciu, które z pewnością stanie się wzorcem dla współpracy makroregionalnej w całej Unii Europejskiej.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”, opinia przyjęta w dniu 13 maja 2009 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).