

IRMA SŁOMCZYŃSKA

Strategie makroregionalne
Unii Europejskiej jako instrument
zarządzania wielopoziomowego

European Union's
multi-regional strategies
as a multi-level governance tool



Strategie makroregionalne
Unii Europejskiej jako instrument
zarządzania wielopoziomowego*

European Union's
multi-regional strategies
as a multi-level governance tool

* Niniejsze opracowanie powstało w wyniku badań naukowych przeprowadzonych przez Autorkę w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji w lipcu i sierpniu 2013 r. w ramach programu „Badania letnie”, dzięki grantowi przyznane-
mu przez Centrum Europejskiego Natolin.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
THE NATOLIN EUROPEAN CENTRE

redaktor prowadzący serii / series commissioning editor

MARIAN STASIAK

*redakcja w języku polskim
/ editor for Polish version*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim
/ editor for English version*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski / translation into English

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk / typeset & printed by

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny / graphic design

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-64118-68-5

WARSZAWA 2014

Spis treści

Wstęp	6
Rozdział I. Koncepcja strategii makroregionalnych i idea zarządzania wielopoziomowego	8
Rozdział II. Strategie makroregionalne Unii Europejskiej	18
Rozdział III. Terytorium – przestrzeń – sprawowanie rządów w strategiach makroregionalnych Unii Europejskiej	33
Podsumowanie	49
O Autorce	58
Literatura	59
Książki	59
Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych	60
Dokumenty	64

Table of contents

Introduction	68
Chapter I. The concept of macro-regional strategies and the idea of multi-level governance	70
Chapter II. European Union's multi-regional strategies	80
Chapter III. Territory – space – governance in the European Union's macro-regional strategies	95
Summary	110
About the Author	119
References	120
Books	120
Articles and chapters in collective works	121
Documents	125

Wstęp

Przyjęte w latach 2009 i 2011 strategie makroregionalne stanowią odpowiedź na wyzwania związane z możliwością wzmocnienia potencjału regionów istniejących w granicach Unii Europejskiej, a także tych, które obejmują państwa niebędące członkami UE. 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 leżącego w poszczególnych regionach objętych tymi strategiami. Koncepcja ta jest jednak także częścią planu politycznego, zmierzającego do restrukturalizacji terytorialnej Europy i wzmocnienia poczucia tożsamości regionalnej, wykraczającej poza granice państwowe. Osadzona jest także w idei zarządzania wielopoziomowego,¹ gdzie główną rolę, jako moderatora zmian i czynnika sprawczego, ma odgrywać Komisja Europejska.

Celem niniejszego opracowania jest zatem analiza elementów konstytuujących nowy model zarządzania poprzez strategie makroregionalne, ze wskazaniem na cele stawiane przez Komisję Europejską z perspektywy blisko pięciu lat od ogłoszenia pierwszej strategii makroregionalnej. Elementem, który został zanalizowany w szczególności, jest rola koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów, jako instrumentu wspierającego zmianę koncepcji polityki zarządzania przestrzennego w Europie,

¹ W dokumentach Komisji Europejskiej i Komitetu Regionów pojęcie *multilevel governance* tłumaczone jest jako zarządzanie wielopoziomowe lub wielopoziomowe sprawowanie rządów. W celu utrzymania przejrzystości tekstu obie formy będą używane zamiennie.

budującego specyficzną europejską wizję integracji regionalnej. Przedmiotem analizy będzie także analiza perspektyw rozwoju strategii makroregionalnych w ujęciu koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów, co będzie szczególnie istotne w ocenie skuteczności polityki UE przy założeniu braku nowych funduszy, nowych rozwiązań prawnych i nowych instytucji wspierających realizację strategii makroregionalnych.

Praca została podzielona na cztery części, a jej struktura jest odzwierciedleniem przyjętego podejścia analitycznego, które zakłada analizę przesłanek i motywów stojących za koncepcją wielopoziomowego sprawowania rządów i urzeczywistnieniem tej koncepcji w formie strategii makroregionalnych. Część pierwsza poświęcona została charakterystyce idei strategii makroregionalnych i koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów (MLG), ze wskazaniem na elementy MLG występujące w założeniach i planach działań strategii makroregionalnych. W części tej zawarto również uwagi dotyczące normatywnego wymiaru proponowanych rozwiązań, z uwzględnieniem potencjalnych wyzwań, jakie mogą się pojawić wraz z realizacją zaproponowanych strategii makroregionalnych. Część druga pracy poświęcona została analizie procesu formułowania istniejących strategii makroregionalnych (Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego i Strategii dla regionu Dunaju) oraz propozycji nowych strategii, które nie przybrały jeszcze ostatecznego kształtu. Szczególny nacisk położony zostanie na relacje zachodzące między poszczególnymi instytucjami Unii Europejskiej, mającymi wpływ na powstanie koncepcji strategii makroregionalnych, jak również na określone pojmowanie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów. Część ta stanowić będzie punkt wyjścia do rozważań zawartych w części trzeciej, w której zawarta zostanie refleksja dotycząca pojęć, koncepcji oraz roli kategorii terytorium i przestrzeni, a także celów, jakie są podstawą koncepcji makroregionalnych, oraz stopnia przystawiania deklarowanych założeń do rzeczywistości politycznej. Podsumowanie, stanowiące część czwartą, zawiera próbę oceny koncepcji strategii makroregionalnych przez pryzmat możliwych

scenariuszy rozwoju, ze wskazaniem na stopień zbieżności deklarowanych idei sprawowania władzy z rzeczywistością polityczno-społeczną.

Rozdział I. Koncepcja strategii makroregionalnych i idea zarządzania wielopoziomowego

Jak zauważają autorzy jednej z prac poświęconych rezultatom polityki regionalnej Unii Europejskiej, pogłębiająca się integracja gospodarcza UE skutkuje tym, że wśród regionów Unii Europejskiej wskazać można zarówno beneficjentów, jak i przegranych. Wiąże się z tym konieczność reorientacji polityki spójności na poziomach europejskim, narodowym i lokalnym, a sytuację dodatkowo komplikuje fakt poszerzenia UE o nowe państwa.² Wynika z tego również konieczność spojrzenia na rozwój UE przez pryzmat regionów, wykraczających poza granice państw narodowych, co otwiera drogę do reinterpretacji znaczeń takich pojęć jak przestrzeń, terytorium czy rządzenie. Andrew Hurrell uważa, że podejście regionalne jest tą dziedziną stosunków międzynarodowych, która wymaga pogłębionej refleksji analitycznej, gdyż dynamika współpracy regionalnej wykracza poza tradycyjne podejścia do badań zarówno stosunków międzynarodowych, jak i funkcjonowania aktorów takich jak Unia Europejska.³

² C. KRIEGER-BODEN, E.L.W. MORGENROTH, G. PETRAKOS, *The impact of European integration on regional structural change and cohesion*, Routledge, London–New York 2008, s. 2.

³ A. HURRELL, *The Regional Dimension in International Relations Theory*, [w:] *Global politics of regionalism: theory and practice*, red. M. FARRELL, B. HETTNE, L. VAN LANGENHOVE, Pluto Press, London–Ann Arbor 2005, s. 38–53; A. HURRELL, *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, „International Affairs”, 2007, t. 83, nr 1, s. 127–146.

Pojawia się jednak pytanie o reinterpretację koncepcji tożsamości narodowej lokalnej i regionalnej, gdyż, jak zauważa część autorów, są one z natury związane z terytorium, bez względu na to, czy są to koncepcje wzajemnie się wykluczające, czy też powiązane ze sobą. Pominięcie czynnika, jakim jest silna więź społeczna wynikająca z poczucia sąsiedztwa, które istnieje za sprawą zamieszkiwania na jednym terytorium i pozostaje elementem stałym,⁴ staje się często normą w projektach politycznych odwołujących się do globalizacji czy zaniku państw narodowych. Część autorów, jak np. Alexander Murphy, zauważa, że Unia Europejska nie może być traktowana w kategoriach związanych z państwem narodowym,⁵ co pozwala także na przyjmowanie strategii wykraczających poza tradycyjne koncepcje przypisane do roli i zasięgu oddziaływania państwa. Niemniej to terytorium pozostaje najważniejsze dla strategii makroregionalnych, bo wokół wielkich przestrzeni, obejmujących wiele państw członkowskich, budowane są wizje spójnego rozwoju. Wiąże się z tym zapewne przekonanie o możliwości dopasowania koncepcji przestrzeni i terytorium do aktualnego zapotrzebowania politycznego, łączące zakorzenione w świadomości społeczeństw myślenie w kategoriach wielkich przestrzeni z doraźnym interesem politycznym.

Strategie makroregionalne są jednym z elementów długofalowej wizji rozwoju Unii Europejskiej zawartej w opublikowanej w 2010 r. nowej strategii rozwoju UE „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.⁶ Choć w wspomnianym dokumencie nie ma odniesienia wprost do strategii

⁴ J. AGNEW, *Globalization and Sovereignty*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham MD 2009, s. 208.

⁵ A.B. MURPHY, *Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter*, „GeoJournal”, 2008, t. 72, nr 1–2, s. 16.

⁶ Komisja Europejska, *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 końcowy, 3.03.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1381263379205&from=EN>>.

makroregionalnych, to autorzy „Europy 2020...” 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 stworzonej 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*⁷ (SEUMB-EUSBSR), gdzie wskazano, że strategia ta ma także za zadanie wykorzystać potencjał 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 zająć czołową pozycję w UE pod względem handlu i przedsiębiorczości”.⁸

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii makroregionalnej na rzecz Alp również obejmuje kwestie innowacyjności; wskazano w niej, że powstanie nowej strategii na rzecz Alp zwiększy potencjał innowacyjności.⁹ Jednocześnie w dokumencie tym podkreślono, że przyszła strategia powinna być zgodna „z celami strategii Europa 2020, a przez to ze zobowiązaniami UE na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego”. Tym samym stanowi to potwierdzenie regionalnego wymiaru strategii Europa 2020 realizowanego poprzez makrostrategie regionalne.

⁷ Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego*, KOM (2009) 248 wersja ostateczna 10.06.2009, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248&qid=1381259035235&from=EN>>.

⁸ Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju*, KOM (2010) 0715 końcowy 8.12.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0715&qid=1381264518051&from=EN>>.

⁹ Parlament Europejski, *Strategia makroregionalna na rzecz Alp – P7_TA-PROV(2013)0229*, 23.05.2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+V0//PL>>.

Chociaż koncepcje strategii makroregionalnych są stosunkowo nową ideą, to ich podstaw należy szukać jeszcze w dokumentach formułowanych pod koniec lat 90. XX wieku. Działania na rzecz stworzenia strategicznej wizji rozwoju Europy zostały, między innymi, ujęte w *Europejskiej perspektywie rozwoju przestrzennego* (ESDP) przyjętej w 1999 r. przez ministrów państw członkowskich zajmujących się planowaniem przestrzennym w państwach członkowskich na spotkaniu w Poczdamie. W dokumencie tym nie ma odwołania do makroregionów, ale pojawia się pojęcie „terytorium” jako nowego wymiaru polityki europejskiej.¹⁰ Jest to szczególnie ważne, gdy porównać informacje zawarte w Zielonej Księdze z 2008 r., w której wskazano, że wymiar terytorialny nie jest pojęciem nowym w polityce europejskiej.¹¹ 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-podmiotowe.¹² Dokument ten, choć, jak wskazano, „nie jest magicznym lekarstwem na wszystkie” zmiany, które powinny się pojawić tak aby zaistniała spójność między politykami europejskimi, a także między uczestnikami procesów politycznych, dał podstawy do wzmocnienia roli regionów i uczestników subnarodowych takich jak miasta. Zauważono m.in., że przy coraz większym zaangażowaniu uczestników lokalnych, regionalnych w implementację polityk europejskich, niezbędne musi być ich większe zaangażowanie w procesy decyzyjne i dążenie do legitymizacji polityk unijnych w relacjach ze społeczeństwem. Tym samym

¹⁰ European Commission, *ESDP – European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999, 7.

¹¹ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy*, KOM(2008) 616 6.10.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:PL:PDF>>.

¹² Komisja Wspólnot Europejskich, *European governance – A white paper*, COM (2001) 428 final, Dz.Urz. UE C 287 12.10.2001.

to władzom regionalnym i lokalnym powinna przypadać rola pośrednika między Komisją a 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 subnarodowe.

Kolejnym dokumentem, w którym ponownie poruszono kwestię rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, był opublikowany w 2005 r. (a zaktualizowany w 2011 r.) *Territorial State and Perspectives of the European Union: Common regional features in European macro-regions*. W dokumencie tym po raz pierwszy pojawia się koncepcja makroregionów, poprzez zasygnalizowanie „wspólnych cech regionalnych” makroregionów europejskich – północnego, centralnego, wschodniego, alpejskiego, śródziemnomorskiego i atlantyckiego”.¹³ 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 r. raport ze spotkania ministrów odpowiedzialnych za rozwój miejski i spójność terytorialną, zatytułowany *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 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 państw członkowskich.¹⁴

¹³ *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, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>>.

¹⁴ *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2007, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>>.

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 r.¹⁵ Stąd też część badaczy dostrzega w projektach strategii makroregionalnych podstaw nowego typu federalizmu europejskiego, w którego ramach makroregiony miałyby funkcjonować jak unie regionalne, zbudowane przez narody operujące w skali regionów. Miałyby to stanowić, po części, odrodzenie się idei superregionów europejskich, ale jednocześnie byłoby zaprzeczeniem istniejących form regionalizmu funkcjonujących w państwach nordyckich lub w krajach Beneluksu.¹⁶

W Zielonej Księdze wskazano, że wymiar terytorialny i idea spójności terytorialnej „nie jest zjawiskiem nowym”, gdyż znajduje się w „centrum polityki strukturalnej UE i jest tam obecne od jej narodzin”.¹⁷ 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”.¹⁸ 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. Elementem spajającym pozostanie, co wynika już

¹⁵ Komisja Europejska, „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy”, *op. cit.*

¹⁶ 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, nr 3, s. 5; C. LEGGEWIE, *For a different Europe of the Regions*, 2012.

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

¹⁸ *Ibid.*

z kolejnych dokumentów określających kształt strategii makroregionalnych, 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, którą zaproponowali Simin Davoudi i Ian Strange w odniesieniu do badań nad terytorium Wielkiej Brytanii. Ich zdaniem, przestrzeń należy postrzegać zarówno jako osadzoną hierarchię z ustalonymi granicami, określonymi przez wiele czynników, takich jak np. ruchy, sieci, węzły, ale także jako sieć powiązań z przypadkowymi granicami, ciągle podlegającą terytorializacji oraz będącą miejscem kontestacji politycznej.¹⁹ Jednocześnie należy zauważyć, że elementem wyznaczającym granice oddziaływania strategii makroregionalnej będzie rynek, bo przy braku możliwości uregulowania go kolejnym krokiem do uzyskania spójności będą strategii makroregionalne. Ale, z drugiej strony, nie brak opinii, że to właśnie wolny rynek powinien wyznaczać granice makroregionów. Sugestia, iż granice makroregionów europejskich były i będą wyznaczone funkcjonalnie, a elementem je wyróżniającym jest handel funkcjonujący tradycyjnie zgodnie z istniejącymi szlakami wodnymi i akwenami morskimi, pojawiły się pod koniec XX wieku.²⁰

Przekaz zawarty w Zielonej Księdze sugeruje, że rozwiązaniem problemów wynikających ze zróżnicowania geograficznego jest współpraca na poziomie regionów definiowanych geograficznie, a jednocześnie koordynacja między politykami sektorowymi (wymiar funkcjonalny) i terytorialnymi (wymiar terytorialny).²¹ Katalog polityk sektorowych, które przyczynić się mają do wzrostu spójności, nie jest zamknięty i obejmuje,

¹⁹ S. DAVOUDI, I. STRANGE, *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, [w:] *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, red. S. DAVOUDI, I. STRANGE, Routledge, London 2009.

²⁰ G.C. PETRAKOS, *A European macro-region in the making? The Balkan trade relations of Greece*, „European Planning Studies”, 1997, t. 5, nr 4, s. 515–533.

²¹ Komisja Europejska, „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy”, *op. cit.*

między innymi, politykę transportową, energetyczną, rolną, politykę ochrony środowiska czy politykę ochrony konkurencji.²² Zielona Księga zawiera również wskazówkę co do nowego rodzaju uzasadnienia działań podejmowanych w celu osiągnięcia spójności terytorialnej. Zgodnie z definicją, „skala i zasięg działania terytorialnego” wymagają „zintegrowanego podejścia do problemów w odpowiedniej skali geograficznej, co może wymagać współpracy ze strony władz lokalnych, regionalnych, a nawet centralnych”. Inne ujęcie zaproponowano w dokumencie opublikowanym przez Komitet Regionów – zakres terytorialny powinien obejmować nie tylko państwa członkowskie. Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, opublikowana w 2009 r. wskazuje, że podejście makroregionalne jest strategią wewnętrzną Unii Europejskiej, ale opartą na wielopoziomowym systemie sprawowania rządów zakładającym zbliżanie działań należących do obszarów polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii Europejskiej.²³

Przyjęcie w czerwcu 2009 r. „Strategii Unii Europejskiej dla Morza Bałtyckiego” oznaczało początek nowego podejścia UE do problematyki regionalizacji i rządzenia w sposób zupełnie odmienny od tego, jaki przyjęty został zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i przez państwa członkowskie, oraz państwa sąsiadujące. Analiza zapisów strategii, ale przede wszystkim dokumentów i stanowisk deklarowanych przed jej ogłoszeniem wskazuje, że mamy do czynienia z praktycznym zastosowaniem koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów, realizowanej w praktycznym wymiarze, a nie tylko stosowanej jako narzędzie analityczne lub postulat normatywny. Warto zatem bliżej się przyjrzeć relacjom zachodzącym między poszczególnymi elementami

²² *Ibid.*

²³ Komitet Regionów, *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, 2009, 32, <<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/pL.pdf>>.

tej koncepcji a praktycznymi implikacjami na przykładzie wspomnianych strategii makroregionalnych.

Zarządzanie wielopoziomowe (*multi-level governance*, MLG) może, zdaniem twórców tego pojęcia, obejmować dwa typy, z których pierwszy zakłada wykluczające się członkostwo, ogólną władzę nad określonym terytorium oraz określoną strukturę.²⁴ W tym wariancie liczba rządów jest ograniczona, a samo rządzenie jest o wiele mniej elastyczne niż w przypadku typu drugiego, gdzie jurysdykcja określona jest celowościowo (i funkcjonalnie), członkostwo ma charakter przeplatający się oraz nie ma ograniczeń co do poziomu kompetencyjnego. Jednakże, chociaż typ II MLG ma bardziej elastyczną strukturę, niekoniecznie oznacza to, że może w sposób bardziej elastyczny odpowiadać na zmiany preferencji artykułowanych w społeczeństwie. Różnica między typem I a typem II zarządzania wielopoziomowego wynika z odmiennej koncepcji funkcjonowania władzy. Zdaniem Hooghe i Marksa typ II charakteryzuje rządzenie zorientowane na zadania i cele, podczas gdy typ I rządzenia odzwierciedla prostą koncepcję, zbudowaną wokół określonego terytorium.²⁵ Założenie to jest zasadniczo poprawne, jeśli nie uwzględni się sytuacji, w której uczestnicy subnarodowi, osadzeni w strukturze decyzyjnej typu I, wchodzi w relacje z podmiotami ponadpaństwowymi, z pominięciem właściwej hierarchii rządzenia. 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 czasem skierowane przeciwko interesom ośrodków władzy operującym na szczeblu centralnym? Najprostszą odpowiedzią na tak postawione pytanie jest stwierdzenie, że zarówno typ I, jak i typ I MLG są rozwiązaniami o charakterze idealnym,

²⁴ L. HOOGHE, G. MARKS, *Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review”, 2003, t. 97, nr 2, s. 236.

²⁵ *Ibid.*, s. 241.

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 rządzenia zawartej w jednym z dwóch typów. Część badaczy sugeruje, że przyczyn pojawienia się typu II MLG należy szukać w niezdolności tradycyjnych ośrodków władzy do radzenia sobie z wyzwaniami natury politycznej, co wymusza, by w miejsce nieefektywnych sposobów rządzenia powstały nowe rozwiązania, zarówno w sferze normatywnej jak i prawnej.²⁶ Ponadto należy podkreślić, że rosnąca poliarchiczność ośrodków przypisujących sobie prawo do reprezentowania interesów społecznych sprawia, że hierarchiczne i heterarchiczne formy rządzenia przeplatają się. W rezultacie pojawiają się nowe możliwości artykulacji interesów.²⁷

Odpowiedzią na pytanie, skąd i dlaczego pojawiły się postulaty wielopoziomowego sprawowania rządów, może być, zdaniem Jamesa N. Rosenau, stwierdzenie, że społeczeństwa domagają się efektywnego i widocznego rządu, który realizowałby 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 między 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 państw.²⁸

²⁶ C. SKELCHER, *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*, „Governance”, 2005, t. 18, nr 1, s. 94.

²⁷ *Ibid.*, s. 96.

²⁸ J.N. ROSENAU, *Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch*, [w:] *Multi-level governance*, red. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 32.

Simona Piattoni uważa, że aby określić, czy dany proces polityczny ma cechy rządzenia wielopoziomowego, należy określić, czy (1) różne poziomy rządów są równocześnie zaangażowane w proces polityczny, (2) czy w procesach politycznych uczestniczą, na różnych poziomach, uczestnicy pozarządowi, (3) czy relacje zachodzące między uczestnikami procesów politycznych przybierają charakter sieci niehierarchicznych oraz skierowane są przeciwko istniejącym hierarchiom władzy.²⁹ Dwa pierwsze ze wskazanych wyznaczników posłużyć mogą za kryteria oceny jakości procesu politycznego 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 Simonę Piattoni, ale przede wszystkim 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 jeśli tak, to w jaki sposób, hierarchie władzy, stanowi treść rozważań trzeciej części tej pracy.

Rozdział II. Strategie makroregionalne Unii Europejskiej

Przyjęcie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego uwarunkowane było kilkoma czynnikami, których pojawienie się związane było zarówno z procesami zachodzącymi w tej przestrzeni od stuleci, jak również z wydarzeniami mającymi miejsce w ostatnich dekadach. Obszar Morza Bałtyckiego, jako region kontrolowany w dużej części przez Związek Radziecki, w ciągu kilku lat, wskutek upadku bloku wschodniego,

²⁹ S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press, New York 2010, s. 83.

odzyskał znaczenie w strategiach geopolitycznych państw nadbałtyckich. Było to związane nie tylko ze zniknięciem zagrożenia radzieckiego, ale także z pojawieniem się nowych państw bałtyckich, jak również z poszerzeniem Unii Europejskiej najpierw, w 1995 r. o Finlandię i Szwecję, a następnie, w 2004 r., o nadbałtyckie państwa poradzieckie. Możliwości, jakie się pojawiły po 1989 r. oznaczały zarówno nowe wyzwania, ale także powrót do koncepcji hanzeatyckich, które zaowocowały powstaniem Nowej Hanzy skupiającej miasta Europy Północnej. Porozumienie to ma charakter współpracy głównie kulturalnej, jednakże odrodzenie się koncepcji hanzeatyckiej pokazuje, jak wielką siłę mają tożsamości budowane wokół makroregionów. Oprócz Nowej Hanzy, w regionie Morza Bałtyckiego powstały dziesiątki organizacji, których programy działań pokrywają się, co sprawia, że współpraca w regionie ma często charakter fragmentaryczny.³⁰ Poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. przekształciło rejon Morza Bałtyckiego w morze wewnętrzne UE, co pozwoliło na rozwinięcie i pogłębienie współpracy, również w wymiarze Unii Europejskiej. Jednakże nie oznaczało to, że nowo przyjęte państwa rozpoczną proces kształtowania i formułowania polityki zagranicznej, ale także wewnętrznej, z uwzględnieniem kluczowego znaczenia Morza Bałtyckiego. Wynikało to z faktu dysproporcji potencjału niewielkich państw nadbałtyckich, których ewentualne zaangażowanie w regionie pociągało za sobą zobowiązania finansowe. Ponadto, jak zauważają Metzger i Schmidt, entuzjazm ze strony państw zachodnioeuropejskich zaangażowanych w regionie nie spotkał się z pozytywną odpowiedzią nowych członków UE.³¹ Wynikało to z faktu odzyskania niepodległości i dążenia do potwierdzenia granic państwowych wyznaczanych historycznie i narodowościowo, co stało w sprzeczności

³⁰ J. METZGER, P. SCHMITT, *When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region*, „Environment and Planning”, 2012, t. 44, nr 2, s. 266.

³¹ *Ibid.*, s. 270.

z założeniami nowego regionalizmu.³² Należy zauważyć, że założenia integracji europejskiej i nowego regionalizmu, mimo, że początkowo wydawały się być zbieżne i prowadzące do tożsamyh celów, z czasem okazały się koncepcjami, które nie mogą być traktowane łącznie.³³

Początków strategii makroregionalnej dla regionu Morza Bałtyckiego można szukać zatem w latach 90. XX wieku, ale faktyczne rozpoczęcie działań na rzecz całościowego spojrzenia makroregionalnego to rok 2007, gdy na posiedzeniu Rady wezwano do poszukiwania rozwiązań problemów związanych z zanieczyszczeniem środowiska w Morzu Bałtyckim. Zgodnie z treścią Konkluzji prezydencji, Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia nie później niż w czerwcu 2009 r. strategii UE dotyczącej regionu Morza Bałtyckiego. Jej celem miała być pomoc w „spostaniu pilnym wyzwaniom środowiskowym związanym z Morzem Bałtyckim”.³⁴ Ponieważ przewidywane były działania związane z wymiarem zewnętrznym aktywności UE, wskazano także, że wymiar północny stanowić powinien fundament dla zewnętrznych aspektów współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Pozwoliło to włączyć w ramy strategii nie tylko osiem państw członkowskich Unii Europejskiej (Danię, Estonię, Finlandię, Litwę, Łotwę, Niemcy, Polskę, Szwecję), ale także dwa państwa o diametralnie różnym stopniu

³² B. HETTNE, F. SÖDERBAUM, *Theorising the rise of regionness*, [w:] *New regionalisms in the global political economy*, red. S. BRESLIN et al., Routledge, London–New York, NY 2002, s. 33–47; A. WARLEIGH-LACK, N. ROBINSON, B. ROSAMOND, red., *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, Routledge, London–New York 2011; F. SÖDERBAUM, A. SBRAGIA, *EU Studies and the New Regionalism: What can be Gained from Dialogue?*, „Journal of European Integration”, 2010, t. 32, nr 6, s. 563–582; E.D. MANSFIELD, H.V. MILNER, *The New Wave of Regionalism*, „International Organization”, 1999, t. 53, nr 3, s. 589–627.

³³ K.E. JØRGENSEN, M. VALBJØRN, *Four dialogues and the funeral of a beautiful relationship: European studies and new regionalism*, „Cooperation and Conflict”, 2012, t. 47, nr 1, s. 3–27.

³⁴ Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje prezydencji – Bruksela, 14 grudnia 2007 r.*, 16616/1/07 REV 1 14.12.2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/97680.pdf>.

zaangażowania we współpracę z Unią Europejską, czyli Norwegię i Rosję. Esko Antola wskazuje również na działania innych uczestników, jak np. Rada Państw Morza Bałtyckiego, której przedstawiciele podkreślili w czerwcu 2007 r., że współpraca w rejonie Morza Bałtyckiego powinna objąć całą Europę Północną, a przede wszystkim przyczynić się do nowego spojrzenia na kwestię form i zakresu współpracy różnych instytucji regionalnych w Europie Północnej.³⁵ Należy także podkreślić, że inicjatywa wewnątrz instytucji UE, zmierzająca do nadania współpracy w regionie Morza Bałtyckiego nowej dynamiki, powstała jednak w Parlamencie Europejskim, w grupie „Bałtycka Europa”. Działania tej grupy i przyjęta przez nią strategia dla regionu Morza Bałtyckiego dała podstawy dla rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii dotyczącej Morza Bałtyckiego w ramach tzw. wymiaru północnego UE.³⁶

Zadanie przygotowania strategii przydzielono DG Regio, a specjalna grupa powołana w celu stworzenia strategii zajęła się koordynowaniem wymiarów, instrumentów i obszarów nowej inicjatywy Unii Europejskiej. Jak wskazują Metzger i Schmidt, do zadań tej grupy należało nie tylko opracowanie projektu strategii zgodnie z zasobami i opiniami Komisji, ale musiała ona sięgnąć także do opinii państw, organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych, a także uczestników szczebla lokalnego. Kern i Gänzle podkreślają, że w tym przypadku, jak również podczas opracowywania strategii dla regionu Dunaju, dużą rolę odegrali uczestnicy subnarodowi, jak np. landy niemieckie.³⁷ Podczas gdy role Parlamentu Europejskiego i Komisji oraz hierarchia preferencji

³⁵ E. ANTOLA, *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, 2009, s. 7, <http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf>.

³⁶ Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego w ramach wymiaru północnego (2006/2171(INI))*, 16.11.2006, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-20060494+0+DOC+XML+Vo//PL>>.

³⁷ K. KERN I S. GÄNZLE, „*Macro-regionalisation as a New Form of European Governance...*”, *op. cit.*, s. 7.

tych instytucji, widoczne w zapisach inicjatyw legislacyjnych i komunikatów Komisji są stosunkowo łatwe do odtworzenia, to brak jest jednak szczegółowych badań analizujących zakres i obszar podejmowanych inicjatyw na szczeblu subnarodowym. Początkowo podstawowym obszarem zainteresowania grupy powołanej do przygotowania strategii były kwestie ochrony środowiska naturalnego, co wobec faktu zanieczyszczenia wód Bałtyku było priorytetem przede wszystkim dla państw zachodnich. Po zakończeniu wstępnych prac nad kształtem strategii okazało się, że oprócz ochrony środowiska podmioty funkcjonujące w regionie wyraziły zainteresowanie pogłębieniem bądź rozpoczęciem współpracy także w innych dziedzinach. Oznaczało to, że stosunkowo ograniczona tematycznie inicjatywa o wymiarze regionalnym przekształciła się w całościową koncepcję współpracy, zawierającą również problemy związane z bezpieczeństwem i rozwojem gospodarczym. Metzger i Schmitt wskazują, że konieczne było zatem ponowne przedstawienie założeń i koncepcji przez grupę roboczą wszystkim zainteresowanym stronom, przy założeniu, że rozwiązanie problemów wskazanych podczas prac nad strategią musi mieć charakter całościowy, uwzględniający interesy wszystkich stron.³⁸

Część badaczy wskazuje, że pojawienie specyficznego modelu podejmowania decyzji w procesie kształtowania się strategii makroregionalnych jest przejawem głębszego trendu, wiążącego się z poszerzeniem liczby uczestników, którzy zajmują się planowaniem przestrzennym, poza krąg tradycyjnie występujących urzędników i wąskie grono ekspertów. Wiąże się z tym odejście od tradycyjnych modeli rządzenia na rzecz takiego sprawowania rządów, by istotą stał się brak hierarchii bądź też próba unieważnienia dotychczasowych rozwiązań o charakterze hierarchicznym.³⁹ W przypadku strategii makroregionalnych można wskazać,

³⁸ J. METZGER I P. SCHMITT, *When soft spaces harden...*, *op. cit.*, s. 271.

³⁹ G. HAUGHTON et al., *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, Oxon 2010, s. 20–21, 46.

z jednej strony, na fakt zwielokrotnienia liczby uczestników procesów decyzyjnych i podniesienia rangi podmiotów uprzednio pomijanych lub reprezentowanych w stopniu niewystarczającym, jak np. uczestnicy subnarodowi. Jednakże nie wiąże się z tym brak centrum decyzyjnego, którym staje się Komisja Europejska, w większym stopniu zwracająca uwagę na interesy regionów, a nie państw członkowskich. Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego jest przykładem próby poszerzenia procesu decyzyjnego i otwarcia na uczestników, których udział ma charakter konsultacyjny. Wiązało się to zarówno z odmienną koncepcją spojrzenia na problemy regionalne, zasygnalizowaną przez komisarza Pawła Sameckiego, jak też z faktem, że współpraca instytucjonalna w regionie Bałtyku, podobnie jak i w pozostałych makroregionach, ma długą historię. Tym samym stworzenie nowej strategii makroregionalnej, bez uwzględnienia realizowanych projektów i inicjatyw, a przede wszystkim deklarowanych preferencji i interesów, byłoby działaniem nieekonomicznym. Ponadto deklaracja zawarta w dokumencie z 2009 r. dotycząca braku możliwości przeznaczenia nowych funduszy, rozwoju nowych instytucji, a także instrumentów prawnych („trzy razy nie”), wymuszała na uczestnikach procesu decyzyjnego poszukiwanie rozwiązań w ramach prawnych i finansowych ustalonych wcześniej. Takie założenie, zdaniem Komisji, pozwalało dopracować kształt strategii makroregionalnej bez konieczności prowadzenia negocjacji nad kształtem i wysokością budżetu przeznaczonego na nową inicjatywę. Część autorów uważa, że chociaż strategię makroregionalną nie oddziałują wprost na instytucje europejskie, a także ich realizacja nie pociąga za sobą uruchomienia nowych funduszy, to jednak mają one wpływ na prawodawstwo unijne, a także zakres realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych.⁴⁰ Postawa Komisji, wyznaczająca ramy przyszłych działań, była także przejawem

⁴⁰ K. KERN I S. GÄNZLE, „*Macro-regionalisation as a New Form of European Governance...*”, *op. cit.*, s. 4.

częściowej dezaprobaty dla skuteczności i celowości wykorzystania dotychczas przyznanych środków, choć – zdaniem Komisji – „dawało to pozytywny przekaz” zawierający się w „lepszej koordynacji zasobów, spójnej implementacji regulacji i prawa oraz w minimalnym wykorzystaniu struktur już istniejących”.⁴¹ Podobny argument pojawił się w treści strategii, gdzie wskazano, że jednym z wniosków płynących z konsultacji przeprowadzonych przed ogłoszeniem strategii był postulat, by nie tworzyć nowych instytucji. Argumentowano to tym, że w regionie Morza Bałtyckiego istnieje wiele struktur działających na rzecz współpracy, a budowa nowych instytucji mogłaby pociągnąć za sobą zbędne koszty administracyjne, co niekoniecznie przekładałoby się na dostrzegalny wkład w skuteczne działania.

Ponieważ, jak wskazano wyżej, Komisja Europejska przejęła na siebie ciężar opracowania kształtu strategii, ze strony Komisji pojawiły się także sugestie, jakie obszary będzie obejmować przyszła strategia makroregionalna. Ustalono, że strategia ta powinna umożliwić realizację czterech celów: poprawić stan środowiska naturalnego w regionie Morza Bałtyckiego, wspierać rozwój gospodarki w regionie, uczynić region Morza Bałtyckiego miejscem dostępnym i atrakcyjnym dla jego mieszkańców, turystów i przedsiębiorców, jak również sprawić, by region ten stał się miejscem bezpieczniejszym.⁴² Zgodnie z postanowieniami strategii, były to wyzwania,⁴³ co oznaczało, że nie zostały przedstawione szczegółowe cele, ale lista preferowanych obszarów, w ramach których podejmowane będą działania. Nie bez znaczenia w tym przypadku był określony charakter istniejącej już współpracy w regionie,

⁴¹ Komisja Europejska, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper.*, 2009, 7, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf>.

⁴² E. ANTOLA, *Political Challenges for the Baltic Sea Region...*, *op. cit.*, s. 7.

⁴³ Komisja Europejska, „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego”, *op. cit.*

co umożliwiało wykorzystanie ram instytucjonalnych do pogłębienia tejże współpracy. Fakt istnienia organizacji czy instytucji o charakterze regionalnym, których historia sięga poza okres istnienia UE, będzie kluczowy nie tylko w przypadku Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, ale także Strategii dla regionu Dunaju. Warto przypomnieć, że Europejska Komisja Dunajska, działająca od 1856 r., była tą instytucją, która w zasadzie wyznaczyła ramy terytorialne przyjętej współcześnie strategii makroregionalnej.

Powstanie nowej strategii dla Morza Bałtyckiego oznaczało nadanie nowego wymiaru koncepcjom rozwoju tego regionu, ale przede wszystkim zmusiło działających w tym obszarze aktorów politycznych do przeformułowania swoich działań, tak by wpasowywały się one w kolejne ramy przestrzenne, instytucjonalne i normatywne. Ponadto pojawiła się możliwość umiejscowienia podjętych wcześniej działań w ramach dużego projektu politycznego i nadania im charakteru zgodnego z EUSBSR bądź też podniesienia ich rangi poprzez zakwalifikowanie ich jako części szerszej strategii wspieranej przez Unię Europejską.

Na Strategię dla regionu Morza Bałtyckiego składa się, oprócz Komunikatu Komisji KOM (2009) 248, także plan działania,⁴⁴ będący nieodłącznym elementem strategii, w którym ujęte zostało cztery filary tematyczne, podzielone na piętnaście obszarów priorytetowych, za których realizację odpowiedzialne stały się państwa członkowskie, jak również uczestnicy szczebla subnarodowego. W planie działania wskazano wyraźnie, że podział ten ma posłużyć wyłącznie ułatwieniu analizy podejmowanych działań, gdyż każdy z filarów odnosi się do szerokiego zakresu polityk, a także oddziałuje na pozostałe filary. Sprawia to, że współzależność polityk w ramach strategii jest elementem stałym, a jednocześnie

⁴⁴ Komisja Europejska, *Action Plan – Working document accompanying the Communication concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region – SEC(2009) 712 – May 2010*, 05.2010, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action0520102010.doc>.

wyznaczającym charakter całościowego spojrzenia na problemy i wyzwania obecne w regionie Morza Bałtyckiego.

Jako najważniejsze wskazano kwestie związane z ochroną środowiska i zanieczyszczeniem Morza Bałtyckiego i w tym obszarze wyróżniono pięć działań, gdzie za jedno, wraz z Finlandią, odpowiedzialna jest się Polska. Drugim obszarem ujętym w planie działania jest rozwój gospodarczy, a Polska, tym razem wspólnie ze Szwecją, odpowiedzialna jest za rozwój innowacji i badań naukowych w regionie. Trzeci obszar działań strategii obejmuje trzy priorytety związane z uatrakcyjnieniem regionu Morza Bałtyckiego, jak również poprawieniem dostępności infrastruktury, np. sieci transportowych. Za istotny należy uznać fakt, że część działań w tym obszarze, związanych z promowaniem turystyki, koordynują landy niemieckie (Meklemburgia) bądź też miasta (Hamburg). Tym samym uczestnicy subnarodowi zrównani zostali z państwami członkowskimi, co potwierdzać może istotną rolę tych podmiotów w procesie przeskalowania terytorialnego (*rescaling*), scharakteryzowanej w innym miejscu niniejszej pracy. Ostatni obszar aktywności wskazany w planie działania również odnosił się do trzech zagadnień priorytetowych związanych z uczynieniem regionu Morza Bałtyckiego „bezpieczniejszym miejscem”. Plan działania przewidywał, że za koordynację poszczególnych obszarów będą odpowiedzialne podmioty obecne w regionie, z wyłączeniem jednak podmiotów pozostających poza granicami Unii Europejskiej. W przypadku Polski, jak wskazano wyżej, zadania związane z koordynacją działań były prowadzone wspólnie z innymi państwami, mimo że część z zadań koordynują pojedyncze państwa, a nawet mniejsze jednostki terytorialne. Państwa tzn. nowej Europy występują, z wyjątkiem Estonii, jako współkoordynatorzy działań z państwami takimi jak Szwecja czy Finlandia. Brak jest natomiast działań koordynowanych przez dwa państwa „nowej Europy”.

Oprócz obszarów priorytetowych w planie działania wskazano także trzynaście działań horyzontalnych związanych z realizacją strategii,

jak również implementacją dyrektyw mających bezpośredni związek z przyjętą strategią makroregionalną. Jako najważniejszy cel wskazano dążenie do osiągnięcia spójności terytorialnej, zarówno w wymiarze morskim (spójne zarządzanie akwenem), jak i lądowym. Aby osiągnąć deklarowaną spójność, działania horyzontalne muszą obejmować wszystkie poziomy, od lokalnego do poziomu Unii Europejskiej. Wszystkie działania horyzontalne, w odróżnieniu od działań priorytetowych, mają charakter długofalowy i w większym stopniu oddają założenia strategii, gdyż ich celem nie jest doraźne rozwiązanie, ale przekształcenie w dłuższej perspektywie regionu Morza Bałtyckiego w obszar, gdzie nierówności wynikające z braku spójności zostałyby wyrównane.

Plan działania został zrewidowany w lutym 2013 r.,⁴⁵ a jego objętość zwiększyła się dwukrotnie w porównaniu z pierwszą wersją dołączoną do strategii w 2009 r. Zmieniła się również liczba obszarów priorytetowych i działań horyzontalnych. Dodane zostały dwa obszary priorytetowe, co łącznie daje liczbę siedemnastu obszarów, a działania horyzontalne zredukowane zostały z trzynastu do pięciu. Postanowiono także zredukować liczbę celów do trzech, tj. ochrona morza (*Save the Sea*), infrastruktura (*Connect the Region*) oraz wzrost zamożności w regionie (*Increase Prosperity*).

Należy podkreślić, że zrewidowany plan działania jest odpowiedzią na sugestie, jakie pojawiły się ze strony Rady ds. Ogólnych w 2011 r., związane z zaproponowaną rewizją Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego.⁴⁶ W Konkluzjach Rady wskazano przede wszystkim na konieczność dookreślenia, jakie role i zadania przypadły poszczególnym

⁴⁵ Komisja Europejska, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan*, SEC(2009) 712/2 22.02.2013, <http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/Strategia_Morza_Baltyckiego/REVIEWED_ACTION_PLAN_22.2.2013.doc>.

⁴⁶ Rada Europejska, *Council Conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 15.11.2011, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/council_conclusions_eusb_sr_15112011.pdf>.

uczestnikom strategii, jak również wzmocnienia narodowych punktów kontaktowych. W dokumencie tym zawarta została także sugestia składania przez Komisję co dwa lata raportu z wykonania strategii, a przede wszystkim przedstawienia „systemu realistycznych i wykonalnych celów i wskaźników (jakościowych i ilościowych)”, za pomocą których można będzie ocenić stopień wykonania strategii.

W zrewidowanym planie działania pojawiło się również wyraźne wskazanie na zakres kompetencji poszczególnych podmiotów zaangażowanych w Strategię makroregionalną, a Komisja Europejska wskazana została jako pierwsza na liście podmiotów. Kompetencje Komisji są także najszersze, gdyż odgrywać ma ona „kluczową rolę w strategicznej koordynacji” działań podejmowanych w celu implementacji strategii. Jest także zobowiązana do uwzględniania EUSBSR w podejmowanych przez siebie działaniach, jak również ma możliwość oceny i raportowania postępów z wykonania strategii. Grupa wysokiego szczebla ds. EUSBSR, zgodnie z założeniami planu działania, ma dostarczać Komisji wskazówek co do kształtu strategii oraz jej implementacji; ma również proponować podjęcie działań przez Komisję i państwa członkowskie w celu wzmocnienia implementacji strategii. Zadaniem państw członkowskich jest przede wszystkim zapewnienie, że strategia będzie wdrażana, jak również wsparcie o charakterze politycznym, udzielane na każdym poziomie (europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym). Podkreślono także, że ze względu na istotę strategii wskazane jest, by koordynacja na poziomie państw członkowskich odbywała się na szczeblu kancelarii premiera lub ministerstwa spraw zagranicznych, tak by zapewnić niezbędną spójność działań między zaangażowanymi w wykonanie strategii instytucjami.

W zrewidowanym planie działania, mimo, jak podkreślono, że strategię makroregionalną są finansowane poprzez istniejące programy i fundusze, pojawia się informacja o dofinansowaniu kwotą 2,5 mln euro działań ułatwiających wykonanie strategii. Była to decyzja podjęta przez

Parlament Europejski zarówno w 2011, jak i w 2012 r. Zrewidowany plan działania zawiera także listę zakończonych projektów flagowych, obejmujących zarówno projekty z zakresu ochrony środowiska, jak i zwalczania przestępczości trans granicznej czy bezpieczeństwa na morzu. Nie wszystkie raporty z zakończonych działań są jednak dostępne publicznie, a dotyczy to przede wszystkim kwestii istotnych dla bezpieczeństwa państw członkowskich.

Istotne jest, że dwie realizowane strategie makroregionalne oparte są na różnych koncepcjach działania. Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego strategia ta zakłada działania na szczeblu podstawowym, skupiając się przede wszystkim na wyzwaniach o charakterze strategicznym. Strategia dla regionu Dunaju koncentruje się natomiast „w większym stopniu na zagadnieniach szczegółowych i udziale podmiotów lokalnych”,⁴⁷ co znalazło także odbicie w tekście dokumentu, w którym zaproponowano strategię dla regionu Dunaju. Prace nad strategią dla regionu Dunaju zostały rozpoczęte w tym samym okresie co analogiczne działania, które zakończyły się przyjęciem strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. W czerwcu 2009 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie do końca 2010 r. strategii dla regionu Dunaju, która to strategia opublikowana została w grudniu 2010 r.⁴⁸ W dokumencie tym, podobnie jak w Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego wskazane zostały cztery filary, w ramach których wyróżniono jedenaście obszarów priorytetowych. Region Dunaju, jak również dotycząca go strategia, różnią się jakościowo od regionu Morza Bałtyckiego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że strategią tą objętych jest czternaście państw, z czego dziewięć to państwa członkowskie (Niemcy, Austria, Słowacja, Republika Czeska, Węgry, Słowenia, Rumunia, Bułgaria oraz

⁴⁷ Komisja Europejska, *Wartość dodana strategii makroregionalnych*, KOM (2013) 0468 final 27.06.2013, 10, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0468&qid=1381261302990&from=EN>>.

⁴⁸ Komisja Europejska, „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju”, *op. cit.*

Chorwacja), a pozostałe państwa to Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Mołdowa oraz Ukraina. Tym samym stopień złożoności przyjętej strategii pod względem liczby zaangażowanych podmiotów jest o wiele większy niż w przypadku strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Dużo bardziej widoczne są także różnice potencjału gospodarczego podmiotów uczestniczących, a także różny jest możliwy stopień zaangażowania. Jednocześnie państwa położone nad Dunajem bądź w jego bliskiej odległości są dużo bardziej zależne od siebie niż ma to miejsce w przypadku regionu Bałtyku, zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym, kulturalnym, a przede wszystkim ekologicznym.

Strategia przyjęta dla regionu Dunaju opiera się na zaproponowanej wcześniej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, pełni jednak zupełnie inne zadanie, zbliżając państwa niebędące członkami UE (jak państwa regionu Bałkanów, Ukraina i Mołdawia) do Unii Europejskiej.⁴⁹ Trudno jednak wskazać jednoznacznie, mimo że taką próbę podjęła Komisja Europejska, jakie cele udało się zrealizować przez blisko dwa lata funkcjonowania strategii. Wynikać to może z faktu niskiego stopnia instytucjonalizacji współpracy w porównaniu z regionem Bałtyku, na co wskazują między innymi Kern i Gänzle.⁵⁰ Ponadto nie bez znaczenia jest fakt istnienia sporów w regionie, których uczestnikami są państwa objęte strategią. Czynnikiem ten nie ułatwia współpracy, choć z drugiej strony zaangażowanie w integrację wokół Dunaju może się przyczynić do wzrostu zaufania wśród państw bałkańskich. Tym samym wartość dodana wyrażać się będzie nie tylko w realizacji projektów technicznych, których wykonanie będzie mierzalne za pomocą wskaźników o charakterze ilościowym, ale również (a nawet

⁴⁹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dotyczące strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu Dunaju*, KOM (2013) 181 final 8.04.2013, 2, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/danube_implementation_report_pl.pdf>.

⁵⁰ K. KERN I S. GÄNZLE, „*Macro-regionalisation*” as a New Form of European Governance..., *op. cit.*, s. 13.

przede wszystkim) w procesach politycznych zmierzających do integracji i współpracy w regionie. Logika działań przyjętych w strategii dla regionu Dunaju zakłada zatem integrację polityczną poprzez realizację projektów o charakterze technicznym, podczas gdy w regionie Bałtyku integracja polityczna jest czynnikiem ułatwiającym rozpoczęcie projektów technicznych, a następnie ściślejszą integrację polityczną. Inny jest zatem stopień zaawansowania strategii makroregionalnych i dla regionu Dunaju międzyrządowe sprawowanie rządów jest perspektywą o wiele bardziej odległą niż ma to miejsce w regionie Morza Bałtyckiego. Niemniej strategii makroregionalne mogą się przyczynić do promowania wartości europejskich poza granicami Unii Europejskiej, zgodnie z założeniem dotyczącym zewnętrznego wymiaru europeizacji.⁵¹ Objęcie strategiami makroregionalnymi państw nienależących do Unii Europejskiej, co w przypadku strategii dla regionu Dunaju dotyczy państw basenu Morza Czarnego, a w przypadku planowanej strategii na rzecz makroregionu adriatycko-jońskiego⁵² państw objętych innymi instrumentami oddziaływania zewnętrznego, oznacza transfer norm i sposobów rządzenia wykraczający daleko poza granice UE. Europeizacja strategii makroregionalnych dotyczy także rozszerzenia koncepcji terytorium i zastąpienia jej koncepcją przestrzeni, co również przekłada się na poszerzenie obszaru oddziaływania poza ścisłe granice UE. Połączenie koncepcji wielopoziomowego sprawowania

⁵¹ S. LAVENEX, F. SCHIMMELFENNIG, *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, „Journal of European Public Policy”, 2009, t. 16, nr 6, s. 791–812; S. LAVENEX, E.M. UÇARER, *The External Dimension of Europeanization*, „Cooperation and Conflict”, 2004, t. 39, nr 4, s. 417–443; S. LAVENEX, N. WICHMANN, *The External Governance of EU Internal Security*, „Journal of European Integration”, 2009, t. 31, nr 1, s. 83–102; T. FREYBURG et al., *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy*, „Democratization”, 2011, t. 18, nr 4, s. 1026–1054.

⁵² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego*, KOM (2014) 357 final 17.06.2014, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriat_ionian/pdf/com_357_pl.pdf>.

rządów, terytorium i przestrzeni z ideą europeizacji⁵³ pozwala na szersze spojrzenie na problem ewentualnego transferu norm europejskich, jak również umożliwia wskazanie ewentualnych przeszkód utrudniających realizację tego celu.

Należy jednak podkreślić, że strategie makroregionalne stanowią próbę „miękkiego” przekazywania określonych rozwiązań i modeli działania, gdyż nie wiąże się to z warunkowością wpisaną niejako w proces europeizacji, ale ze stopniowym przenikaniem europejskich modeli rządzenia do państw, które nie są członkami Unii Europejskiej. W przypadku strategii makroregionalnych jest to o tyle ważne, iż państwa takie, jak Serbia, Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra, niebędące członkami UE, objęte będą aż dwiema strategiami makroregionalnymi. Można zatem postawić tezę, że strategie makroregionalne służyć będą włączeniu tych państw do programów Unii Europejskiej i wspierać ich rozwój, jednak bez perspektywy rychłego członkostwa w UE. Podobna koncepcja pojawia się, między innymi, w przypadku analizy promowania rozwiązań europejskich dotyczących sposobu integracji regionalnej w innych obszarach świata.⁵⁴ W przypadku strategii makroregionalnych nie mamy do czynienia z transferem bądź przekazywaniem gotowych rozwiązań do regionów i państw sąsiadujących, ale stopniową dyfuzją, przy założeniu, że proces ten ma charakter długofalowy,⁵⁵ a bywa, że czasami jest to proces nieuporządkowany. Dyfuzja rozwiązań europejskich poprzez strategie makroregionalne oznacza włączenie się bezpośrednio i pośrednio w procesy polityczne przebiegające w państwach znajdujących się poza UE. Tym samym UE, jako

⁵³ A. JONES, *The spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon.; New York 2010.

⁵⁴ T.A. BÖRZEL, T. RISSE, *When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory*, „West European Politics”, 2012, t. 35, nr 1, s. 192–207.

⁵⁵ D. MARSH, J.C. SHARMAN, *Policy diffusion and policy transfer*, „Policy Studies”, 2009, t. 30, nr 3, s. 269–288.

czynnik sprawczy, wpływa na charakter relacji zachodzących między regionami, miastami czy prowincjami a rządami centralnymi, gdyż strategie makroregionalne z zasady nie będą obejmować całości państw, ale wybrane ich części. Koncepcja europeizacji, zaproponowana początkowo do analizy stopnia gotowości do członkostwa w UE państw Europy Środkowej i Wschodniej,⁵⁶ a następnie poszerzona o inne państwa, może ulec kolejnej transformacji i dotyczyć części państw. Należy jednak podkreślić, że w przypadku europeizacji mamy do czynienia z wprowadzaniem (bądź przyjęciem) legislacji unijnej bądź wzorowanej na rozwiązaniach europejskich. Strategie makroregionalne, jak wskazano w innym miejscu tej pracy, odwołujące się do „miękkich” koncepcji, a jednocześnie brak nowych rozwiązań instytucjonalnych nie są zatem przejawem europeizacji, ale dyfuzji, nawet jeśli sama koncepcja europeizacji ma wiele wymiarów.⁵⁷

Rozdział III. Terytorium – przestrzeń – sprawowanie rządów w strategiach makroregionalnych Unii Europejskiej

Planowanie rozwoju przestrzennego należy obecnie przede wszystkim do jednych z zadań państwa, a hierarchia kompetencji, władztwa i dążenie do centralizacji są jego cechami charakterystycznymi. Hierarchiczność procesu planowania przestrzennego jest odzwierciedleniem tradycyjnego sposobu rządzenia, jak zauważają Phil Allmendinger

⁵⁶ F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, „Journal of European public policy”, 2004, t. 11, nr 4, s. 661–679.

⁵⁷ J.P. OLSEN, *The Many Faces of Europeanization*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2002, t. 40, nr 5, s. 921–952.

i Graham Haughton.⁵⁸ W przypadku strategii makroregionalnych sposobów sprawowania rządów i tym samym system polityczny można określić jako system niescentralizowany i luźno hierarchiczny, oparty na zasadzie ciągłej terytorializacji, określania (ale nie demarkacji) granic wyznaczonych funkcjonalnie i podmiotowo. Jednak 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 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.

Wpływ hierarchii rządzenia jest nadal obecny w realizacji strategii makroregionalnych, co szczególnie widoczne jest zarówno w planach działania dołączonych do strategii makroregionalnych, jak i w przeglądzie rezultatów realizacji strategii makroregionalnych. Wiąże się to z tym, że państwa członkowskie UE, mimo postulowanego zrównywania w procesach decyzyjnych i zanegowania hierarchii, nadal są najważniejszymi uczestnikami procesów politycznych.⁵⁹ Jest to szczególnie widoczne, gdy podejmowane decyzje dotyczą kwestii kluczowych

⁵⁸ P. ALLMENDINGER, G. HAUGHTON, *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, „Environment and planning, A”, 2009, t. 41, nr 3, s. 621.

⁵⁹ A. HÉRITIER, D. LEHMKUHL, *The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance*, „Journal of Public Policy”, 2008, t. 28, nr 01, s. 1–17; A. HÉRITIER, S. ECKERT, *New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-regulation by Industry in Europe*, „Journal of Public Policy”, 2008, t. 28, nr 01, s. 113–138; A. HÉRITIER, D. LEHMKUHL, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, „Government and Opposition”, 2011, t. 46, nr 1, s. 126–144.

dla istoty państwa, czyli zarządzania terytorium. Jednak część badaczy sugeruje, że państwa i regiony mają w przypadku europejskich koncepcji zarządzania przestrzennego charakter raczej węzłowy dla realizowanych koncepcji, w miejsce dominującej pozycji, miały jeszcze niedawno.⁶⁰

Analizując cel i formę strategii makroregionalnych, należy podkreślić, że w proponowanych strategiach makroregionalnych i przyjętych w dokumentach je konstytuujących uzasadnieniach nie ma odpowiedzi na zasadnicze pytanie, w jakim stopniu projekt ten odpowiada na preferencje społeczeństwa Unii Europejskiej i jaki jest faktyczny cel wprowadzanych zmian. Można zaryzykować tezę, że zasadniczym celem jest bowiem przeskalowanie polityczne Europy, wprowadzone poprzez program strategii makroregionalnych, obejmujący już nie tylko zmianę koncepcji władzy i rządu w świadomości społecznej, ale także redefinicję, a zasadzie zupełnie odmienną konstrukcję znaczenia terytorium.⁶¹ Znaczenie pojęcia *terytorium* zostaje zastąpione przez *przestrzeń*, 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, którego podstawowym wyznacznikiem jest określone precyzyjnie terytorium.⁶²

Reterytorializacja lub przeskalowanie dotyczy, zdaniem Boba Jessopa, trzech wymiarów funkcjonowania państwa: zorganizowanego przymusu, określonej terytorialnie przestrzeni działania państwa oraz poddanych (obywateli) danego państwa.⁶³ Związane jest to z państwocentryczną

⁶⁰ G. HAUGHTON et al., *The New Spatial Planning...*, *op. cit.*, s. 46.

⁶¹ L. BIALASIEWICZ et al., *Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*, „European Urban and Regional Studies”, 2013, t. 20, nr 1, s. 59–76.

⁶² A.B. MURPHY, *Rethinking multi-level governance in a changing European union...*, *op. cit.*

⁶³ 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:] *Multi-level governance*, red. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 54.

logiką analizowania procesów politycznych jak również przyjęciem założenia o związaniu państwa ze społeczeństwem, gdzie podstawowym źródłem identyfikacji jest przynależność państwowa. Jednak analizowanie polityki w kategoriach ulokowania procesów politycznych, w ramach określonego terytorium, tradycyjnie wyznaczonego przez ramy państwa, jest wynikiem, jak uważa John Agnew, utknięcia w „terytorialnej pułapce”,⁶⁴ 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, w to miejsce pojawiają się mniej widoczne dotychczas (bądź skonstruowane) jednostki polityczne, również funkcjonujące w dużej skali, nierzadko przekraczającej rozmiar państwa – makroregiony. Makroregion, zgodnie z definicją przyjętą w dokumencie przygotowanym przez komisarza Pawła Sameckiego, to „obszar obejmujący terytorium wielu różnych państw lub regionów, które łączy jedna lub większa liczba wspólnych cech bądź wyzwań”.⁶⁵ Tak skonstruowana definicja nie determinuje skali, w jakiej funkcjonuje makroregion, 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 też należy podkreślić rolę geografii i interesów (oraz polityk) funkcjonalnych jako elementów kluczowych do zrozumienia koncepcji strategii makroregionalnych, a w szerszym wymiarze polityki przeskalowania Europy i rozmycia granic, w ramach których funkcjonują dane

⁶⁴ J. AGNEW, *The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory*, „Review of International Political Economy”, 1994, t. 1, nr 1, s. 53–80.

⁶⁵ Komisja Europejska, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper*, *op. cit.*

jednostki polityczne.⁶⁶ Jednak przeciwstawienie polityk definiowanych terytorialnie interesom i politykom funkcjonalnym jest 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 powiedzieć, gdy mowa jest o interesach definiowanych funkcjonalnie.

Przyjęte polityki na poziomie UE są działaniami całkowicie skonstruowanymi społecznie, a zatem niekoniecznie muszą się wykluczać. Polityka transportowa, mimo 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 ze 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 m.in. polityka spójności) jako do tego, co stanowi 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.

⁶⁶ M. KEATING, *Rescaling Europe*, „Perspectives on European Politics and Society”, 2009, t. 10, nr 1, s. 34–50.

Odwołanie się do koncepcji elastycznej terytorializacji sprawia, że koncepcja terytorium jest traktowana w sposób nieostry, co pozwala postawić niektórym badaczom tezę, że mamy do czynienia z remedializacją Europy.⁶⁷ Należy jednak zauważyć, że tendencja do postrzegania świata przez pryzmat rozwiązań średniowiecznych, z niejasną lub nieistniejącą ideą suwerenności, nie jest koncepcją odosobnioną.⁶⁸ 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 temu, jakie miejsce w świadomości społeczeństw zajmują obszary i kluczowe determinanty stanowiące o powstaniu strategii makroregionalnej, co przekłada się na odmienne postrzeganie roli strategii. W części państw objętych strategiami makroregionalnymi poszczególne regiony mają już swoje nazwy, wokół których zbudowany jest cały kontekst polityczny, społeczny i kulturowy. Na przykład w wersji polskiej dokumentu COM (2010) 0715 mowa jest o „regionie Dunaju”, w angielskiej o „Danube region”, bułgarskiej *региона на река Дунав* (regionie na rzece Dunaj), czeskiej to Podunaji, podczas gdy wersja niemiecka to *Donauraum* (przestrzeń Dunaju). Propozycja strategii makroregionalnej dla regionu Alp,

⁶⁷ J. VON WEDEL, *Remediävalisierung II. Zur Programmatik der Europäischen Regionalpolitik*, 2010, t. 68, nr 5, s. 389–396; cyt za. A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms*, „Planning Theory & Practice”, 2012, t. 13, nr 2, s. 197–211.

⁶⁸ P. KHANNA, *Neomedievalism*, „Foreign Policy”, 2009, nr 172, s. 91–91; Por. także M.W. ZACHER, *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*, „International Organization”, 2001, t. 55, nr 02, s. 215–250; D. PAUL, *Sovereignty, survival and the Westphalian blind alley in International Relations*, „Review of International Studies”, 1999, t. 25, nr 02, 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, t. 46, nr 6, s. 671–690; *Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2010.

która ma być przedstawiona w połowie 2015 r., w wersji polskiej dotyczy regionu Alp, niemieckiej *Alpenraum* (obszar Alp), francuskiej *la région alpine* (region alpejski) oraz *la région des Alpes* (region Alp – ujęcie węższe), włoskiej *la regione alpina* (region alpejski) oraz *la regione delle Alpi* (region Alp – ujęcie węższe), słoweńskiej *alpsko regijo* (region alpejski) i angielskiej *the Alpine region* (region alpejski). Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego jest również odzwierciedleniem różnic językowych i pojęciowych, bowiem region Morza Bałtyckiego (wersja polska) określany jest mianem *Ostseeraum* w wersji niemieckiej (przestrzeń Morza Wschodniego), *Östersjöområdet* w wersji szwedzkiej (rada obszaru Morza Wschodniego) i *Østersøområdet* w wersji duńskiej (rada obszaru Morza Wschodniego), *Itämeren alue* w fińskiej (obszar Morza Wschodniego), *Läänemere piirkonna* w estońskiej (region Morza Zachodniego).

Dominic Stead uważa, że strategie makroregionalne zaproponowane przez Unię Europejską, choć w zasadzie nie oznaczają jakiegokolwiek fundamentalnej zmiany terytorialności, to są przejawem pewnego rodzaju przeskalowania terytorialnego. Przyznaje jednak, 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 przesunięciom.⁶⁹ Zdaniem Stada, strategie makroregionalne można zakwalifikować jako strategie wobec „miękkich przestrzeni”, charakteryzujących się istnieniem wielości subregionów, w których strategie regionalne są wdrażane przez instytucji formalne także obok tych instytucji. Jednak, jak zauważają inni autorzy, należy podkreślić, że „miękkie przestrzenie” i proces „rozmywania” granicy terytorium nie są nieodwracalne i nadal funkcjonować będą instytucje zbudowane wokół sztywnych zasad. Ponadto kierunek rozwoju „miękkich przestrzeni”

⁶⁹ D. STEAD, *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, „Planning Theory & Practice”, 2011, t. 12, nr 1, s. 165.

może zostać odwrócony i po osiągnięciu określonego stanu terytorium rozumiane jako makroregion może być objęte nową formą rządzenia.⁷⁰ Dlatego też 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 jest określony i precyzyjnie zdefiniowany. Stąd też można założyć, iż z czasem wykształcą się trwalsze formy instytucjonalne, dopasowane granicami władztwa do granic makroregionów, wraz z tym, jak strategie makroregionalne obejmą cały obszar Unii Europejskiej. Problematyczny wydaje się jednak zakres terytorialny, gdyż, jak wskazano wcześniej, granice makroregionów są nieostre i określone terytorialno-funkcjonalnie, a 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, pożądaných i nieakceptowanych działań. Ponadto to właśnie terytorium jest tym czynnikiem, który umożliwia osiągnięcie pewnych wyników i poprzez który cele państwa są realizowane.⁷¹ Takie podejście oznacza jednak nieuwzględnienie wielu relacji zachodzących na poziomach ponadpaństwowym i subnarodowym, a także transgranicznym. Ponadto część badaczy uważa, że przyjęcie założenia, iż aparat państwowy sprawujący kontrolę nad określonym terytorium jest wyłącznym reprezentantem interesów państwa na zewnątrz, jest nieuprawnione, gdyż pluralizm staje się naturalnym elementem struktury systemu międzynarodowego.⁷² Szczególnie

⁷⁰ J. METZGER I P. SCHMITT, *When soft spaces harden...*, *op. cit.*, s. 279.

⁷¹ P.J. TAYLOR, *The state as container: territoriality in the modern world-system*, „Progress in Human Geography”, 1994, t. 18, nr 2, s. 151.

⁷² P.J. TAYLOR, *Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality*, „Progress in Human Geography”, 1995, t. 19, nr 1, s. 1–2.

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 upadku państwa jako takiego. Przeciwnie, gdy sięgnąć do doświadczeń europejskich wieków XVI i XVII, widoczne jest, że granice między tym, co wewnętrzne i zewnętrzne w polityce były zatarte i suwerenność w dzisiejszym rozumieniu jest zjawiskiem (i pojęciem) nietrwałym.⁷³ 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 strategie makroregionalne, czyli strategia dla regionu Morza Bałtyckiego i strategia dla regionu Dunaju, jak i proponowane, czyli strategia dla regionu Alp, czy planowane, jak strategia na rzecz makroregionu adriatycko-jońskiego,⁷⁴ obejmują swym zasięgiem państwa, które nie są członkami UE, jak i te, które nigdy nie aspirowały do członkostwa. Powoduje to, że koncepcja makroregionalizacji staje się nieostra, przynajmniej w sferze określenia zakresu aktorów,

⁷³ *Ibid.*, s. 5.

⁷⁴ Strategia makroregionalna dla regionu adriatycko-jońskiego ma objąć część prowincji włoskich, Słowenię, Chorwację i Grecję, a także Serbię, Czarnogórę, Bośnię i Hercegowinę oraz Albanię. Ze strategii wyłączone zostały Kosowo i Macedonia. Komisja Europejska, „Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego”, *op. cit.*

k 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 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 strategii makroregionalnych (a także prawdopodobnie innych rozwiązań obejmujących nowe spojrzenie na kwestie rządzenia i terytorium) ujmują kwestie wielopoziomowego zarządzania i terytorium w sposób nieprecyzyjny i nadmiernie szeroki.⁷⁵ Przede wszystkim, zgodnie z zapisami dotyczącymi spójności terytorialnej zawartymi w dokumencie *The territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update*,⁷⁶ model spójności terytorialnej wymaga, by brali w nim udział różni uczestnicy z różnych poziomów (państwa członkowskie, instytucje Unii Europejskiej, władze regionalne i lokalne, a także podmioty prywatne). Odpowiedzią na ten postulat ma być „wielopoziomowe i geograficzne elastyczne rządzenie terytorialne”,⁷⁷ 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 wielopoziomowe sprawowanie rządów, w jakim stopniu i wreszcie kto pozostaje odpowiedzialny za określanie kierunku zmian zakładanych w poszczególnych strategiach.

⁷⁵ A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance...*, *op. cit.*

⁷⁶ *The Territorial State and Perspectives of the European Union 2011 update. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011*, <http://regionalis.politika.kormany.hu/download/8/fa/00000/Territorial%20State%20and%20Perspectives%20of%20the%20EU%20%28TSP%29_.pdf>.

⁷⁷ *Ibid.*, s. 85.

Autorzy raportu *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study* zwracają uwagę, że wdrożenie strategii makroregionalnych wraz z nowym modelem sprawowania rządów, postulowanym wraz ze wspomnianymi strategiami, może powodować spory co do charakteru relacji między istniejącymi formami rządów i rządzenia a proponowanymi rozwiązaniami. 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 dotyczącymi instrumentów stosowanych w celu wdrożenia strategii makroregionalnych, a także z kwestią relacji władzy między uczestnikami działań zaangażowanymi w programowanie, finansowanie i implementację strategii makroregionalnej.⁷⁸ 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 makroregion, określona przez wspólne cechy, wspólne wyzwania lub wspólne możliwości.⁷⁹ Terytorium jest tylko obszarem, na którym strategię będą realizowane i wykorzystywane,

⁷⁸ A. DUBOIS et al., *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio, Stockholm 2009, NORDREGIO ELECTRONIC WORKING PAPER 2009:4, s. 39.

⁷⁹ Komisja Europejska, „Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper”, *op. cit.*

nie wyznacza jednak granic funkcjonowania polityk przyjętych w planie działania. Dlatego też, zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej, dopuszczalna jest sytuacja, że te same obszary będą wchodzić w skład różnych makroregionów. Biorąc pod uwagę dwie istniejące strategie, tj. Strategię Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego i Strategię Unii Europejskiej dla regionu Dunaju oraz proponowaną strategię wobec Alp, sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku obszaru obejmującego źródła Dunaju oraz regiony alpejski i przyalpejski aż do Wiednia. Jednocześnie, oprócz Komisji Europejskiej, jedynym uczestnikiem procesów politycznych występującym w tych przypadkach będą Niemcy.

Zestawienie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów oraz strategii makroregionalnych niesie ze sobą pytanie, w jaki sposób należy ocenić zarówno efekty wprowadzonych działań, jak również 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, że zastosowanie tego podejście 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 Regionów.⁸⁰ Wielopoziomowe sprawowanie rządów w Unii Europejskiej, jak zauważa Faludi, przypomina jednak typ I, gdzie jednym z elementów jest Komitet Regionów, w którym interesy reprezentowane są przez przedstawicieli podmiotów subnarodowych różnego szczebla.⁸¹ Bez wątpienia są to uczestnicy odpowiedzialni za zespół działań

⁸⁰ Komitet Regionów, „Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów”, *op. cit.*

⁸¹ A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance...*, *op. cit.*, s. 203.

określonych terytorialnie i ten typ logiki dominuje zarówno podczas podejmowania decyzji (legitymacja autoryzacji), jak i doboru przedstawicieli (legitymacja reprezentacji), a także 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 ekonomiki działań jest to dość niefrasobliwe marnotrawienie zasobów i środków krajowych przeznaczonych na funkcjonowanie centralnego szczebla rządu.⁸² Z drugiej strony jednak należy zanalizować 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 umożliwi 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 na zasadzie „trzech nie” – brak dodatkowych funduszy, brak nowych instytucji oraz brak nowej legislacji,⁸³ co traktowane jest jako najważniejsza wartość dodana. Strategie makroregionalne zostały stworzone i są finansowane z istniejących funduszy i programów, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Społecznego. Niemniej należy zauważyć, iż przyjęte 22 kwietnia

⁸² S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*, s. 193.

⁸³ Komisja Europejska, „Wartość dodana strategii makroregionalnych”, *op. cit.*

2013 r. rozporządzenie przewiduje, że środki na realizację strategii makroregionalnych stanowią „część całościowego planowania strategicznego w ramach programów polityki spójności w *regionach i państwach członkowskich* (podkr. autora), 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 strategicznych”.⁸⁴

Tak skonstruowany wymóg może wywołać konflikt między rządem (lub rządami) państw członkowskich i Komisją, jak również między poszczególnymi uczestnikami procesów politycznych prowadzących do wykonania strategii makroregionalnej. Nieograniczona 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 na zasadach rządzenia wielopoziomowego typu II⁸⁵ i tym samym zasady redundancji. Ponadto zakres redundancji zależy przede wszystkim od działań strategicznych uczestników systemu politycznego, w tym przypadku Komisji Europejskiej, która ma działać jako uczestnik „ułatwiający strategię,

⁸⁴ Załącznik I Elementy wspólnych ram strategicznych dotyczące spójności i zgodności z politykami gospodarczymi państw członkowskich i Unii, mechanizmów koordynacji między funduszami objętymi zakresem wspólnych ram strategicznych oraz między tymi funduszami i innymi właściwymi politykami i instrumentami Unii, horyzontalnych zasad i przekrojowych celów politycznych oraz rozwiązań stawiających czoło 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, 4.9.*

⁸⁵ S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, op. cit., s. 250.

zapewniający spójność i kontynuację”.⁸⁶ Z drugiej strony jednak wspomniany dokument w punkcie 5.2 stanowi zaprzeczenie koncepcji MLG, postulując konieczność silnego i efektywnego przywództwa w regionach objętych strategiami makroregionalnymi. Doprowadzić może to, odwołując się ponownie do koncepcji redundancji, do sytuacji, gdy pojawią się dwa poważne problemy związane z działaniami wspólnymi, gdyż poszczególne uczestnicy strategii (Komisja, regiony, państwa członkowskie, podmioty prywatne) będą się wzajemnie prześcigać w podejmowanych inicjatywach, dążąc do zdobycia 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 i niepotrzebnie zwiększa koszty funkcjonowania systemu.⁸⁷

Analizując znaczenie strategii makroregionalnych z punktu widzenia legitymacji podejmowanych decyzji i autoryzacji do podjęcia określonych działań, zmierzających do przekształcenia europejskiej świadomości regionalnej, należy postawić także pytanie, co przesądza o tym, że korzyści wynikające z wprowadzenia w życie strategii makroregionalnych będą trafiać do określonych grup, osób czy regionów. W tradycyjnym ujęciu państwowocentrycznym wyznacznikiem było terytorium, określające zasięg wzajemnych zobowiązań między władzą i mieszkańcami.⁸⁸ 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

⁸⁶ Komisja Europejska, „Wartość dodana strategii makroregionalnych”, *op. cit.*

⁸⁷ M.M. TING, *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*, „American Journal of Political Science”, 2003, t. 47, nr 2, s. 275.

⁸⁸ M. MANN, *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, „European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie”, 1984, t. 25, nr 02, s. 198.

makroregionalizacji (Komisji, regionów, państw, społeczności lokalnych itd.), ale także tych, którzy pozostają poza tym procesem. Dotyczy to nie tylko regionów UE, które nie są objęte strategiami makroregionalnymi (wymiar podmiotowy), ale także na przykład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, w przypadku gdy dotyczy to regionów pozostających poza UE. Jeśli terytorium państwa członkowskiego nie będzie wyraźnym określeniem granicy strategii makroregionalnej,⁸⁹ to w jaki sposób określone zostaną nie tylko zadania, ale również przyszłe zobowiązania, także finansowe, związane z realizacją strategii makroregionalnych? Strategie makroregionalne, jako czynnik aktywizujący aktywność polityczną na poziomie regionalnym i wyzwalaający kształtowanie się nowej (bądź odradzanie się) tożsamości w wymiarze makroregionalnym, mogą się przyczynić nie tylko do przekształcenia relacji ponadnarodowych, ale również wpłynąć na stosunki między poszczególnymi regionami w obrębie państw członkowskich. Dotyczy to przede wszystkim relacji w państwach Unii Europejskiej o ustroju federalnym objętych strategiami makroregionalnymi, jak Niemcy czy Austria, ale również tych państw, które pozostają poza UE (jak Bośnia i Hercegowina), czy będą w niedalekiej przyszłości objęte nowymi projektami jak np. Szwajcaria. Kristine Kern i Stefan Gänzle uważają, 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 postęp procesu zmiany relacji

⁸⁹ Zasięg geograficzny obejmuje głównie, choć niewyłącznie, następujące państwa: spośród państw członkowskich UE – Niemcy (Badenia-Wirtembergia i Bawaria), Austria, Słowacja, Republika Czeska, Węgry, Słowenia, Rumunia i Bułgaria; spośród państw nienależących do UE – Chorwacja, 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”, *op. cit.*

na linii landy – poziom federalny. Ponadto rozwój strategii dla regionu Dunaju pokazuje, że landy te stały się dominującymi uczestnikami w skali makroregionalnej, co z kolei może mieć wpływ na całość niemieckiego systemu federalnego.⁹⁰

Podsumowanie

Przy ocenie koncepcji strategii makroregionalnych istotnym dokumentem jest sprawozdanie Komisji dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych opublikowane w czerwcu 2013 r.,⁹¹ a także opinia dotycząca tego dokumentu sformułowana przez Radę w październiku 2013 r.⁹² Sprawozdanie Komisji zawiera stosunkowo wyważoną ocenę działań podjętych w ramach strategii makroregionalnych; wskazano w nim, że „choć podejście cieszy się pewną popularnością, jego wdrażanie stanowi wyzwanie”, a – co za tym idzie – spada wartość dodana strategii makroregionalnych. W sprawozdaniu podkreślono przede wszystkim, że wpływ istniejących strategii powinien być oceniany w perspektywie średnio- i długoterminowej, gdyż strategii te powstały stosunkowo niedawno i ich wpływ jest trudny do oszacowania.⁹³ Podkreślono także, że elementem strategii makroregionalnych jest wielopoziomowe sprawowanie rządów, co wcześniej nie pojawiała się wprost w dokumentach dotyczących zarówno idei strategii makroregionalnych, jak i bezpośrednio formułujących strategię. Niemniej, mimo że dokument Komisji

⁹⁰ K. KERN I S. GÄNZLE, „*Macro-regionalisation*” as a New Form of European Governance..., *op. cit.*, s. 17.

⁹¹ Komisja Europejska, „Wartość dodana strategii makroregionalnych”, *op. cit.*

⁹² Rada Europejska, *Council conclusions on added value of macro-regional strategies*, 22.10.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/139110.pdf>.

⁹³ Komisja Europejska, „Wartość dodana strategii makroregionalnych”, *op. cit.*

w tytule odnosi się do wartości dodanej strategii makroregionalnych, zdecydowano się na sformułowanie ocen na podstawie subiektywnych opinii podmiotów uczestniczących w realizacji poszczególnych strategii, którzy wskazują na, ich zdaniem, lepszą integrację w regionie czy zacieśnienie współpracy. Jako wartość dodana pojawia się również promowanie wielopoziomowego sprawowania rządów, jako jeden z elementów polityki spójności. Podkreślenie tego czynnika, jako wartości dodanej, potwierdza postawioną w niniejszej pracy tezę, że strategię makroregionalną stanowią urzeczywistnienie tej koncepcji, a wielopoziomowe sprawowanie rządów staje się stopniowo jedną z norm promowaną przez Komisję Europejską zarówno w relacjach wewnątrz Unii Europejskiej, jak i z państwami sąsiadującymi. Należy jednak podkreślić, że w zrewidowanym planie działania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, będącym uszczegółowieniem podejmowanych działań, koncepcja MLG jest wskazana jako priorytetowe działanie horyzontalne, do którego należy dążyć podczas realizacji strategii. Zgodnie z treścią tego dokumentu, celem strategii jest, by „wielopoziomowe sprawowanie rządów stało się rzeczywistością w regionie Morza Bałtyckiego”.⁹⁴ Jednakże realizacja tego celu napotyka na przeszkody, również podkreślone w planie działania. Przede wszystkim, jak zauważono, koncepcja MLG nie jest precyzyjnie zdefiniowana i jest różnie rozumiana w różnych krajach, a także postrzegana jest w różnym kontekście. Badania na ten temat mają zostać opublikowane, zgodnie z planem działania, na początku 2014 r. Nadal jednak, zgodnie z zapisami Planu działania, brakuje celu działań, wiarygodnych źródeł informacji oraz kryteriów, na podstawie których realizacja MLG w regionie Morza Bałtyckiego miałaby być oceniana. Warto zauważyć, że problemowi temu niewiele miejsca poświęcono w Konkluzjach Rady dotyczących sprawozdania Komisji, ponieważ problem

⁹⁴ Komisja Europejska, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan, op. cit.*

implementacji koncepcji MLG został pobieżnie zasygnalizowany jako obszar, na który należy zwrócić większą uwagę podczas implementacji strategii makroregionalnych.

Ocena wartości dodanej strategii makroregionalnych przez Komisję Europejską jest jednoznacznie pozytywna, zarówno w kontekście strategicznym, jak i politycznym. Komisja wskazuje także, że widoczne są już rezultaty działań „pod względem nowych projektów i bardziej zintegrowanego kształtowania polityki”.⁹⁵ Brak jest jednak odpowiedzi na pytanie, czy nowe projekty i wzmocniona współpraca mogłyby zaistnieć, gdyby nie było strategii makroregionalnych. Wiąże się to także z wątpliwościami,⁹⁶ które podziela sama Komisja, związanymi z podstawową koncepcją tego projektu politycznego, czyli wielopoziomowego sprawowania rządów, która nadal jest koncepcją niejasną i nie ma danych wskazujących na to, że jej zastosowanie w praktyce przynosi wymierne efekty. Ponadto można przypuszczać, że wprowadzenie nowych strategii zarządzania strategiami, z czym wiąże się pojawienie nowych uczestników procesów politycznych, czyli Narodowych Punktów Kontaktowych (NCP) oraz Koordynatorów Obszarów Priorytetowych (PACs), przekładać się będzie na większą rolę Komisji zarówno w realizacji poszczególnych strategii, jak i adaptacji strategii do bodźców płynących ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego Unii Europejskiej. Może to prowadzić do sytuacji, w której idea MLG będzie deklarowanym sposobem zarządzania strategiami, a wielość poziomów i interesów oraz dyspersja odpowiedzialności podkreślana będzie jako norma, podczas gdy poprzez NCP i PAC Komisja zdobywać będzie przewagę instytucjonalną jako koordynator i moderador strategii, wykonując funkcje koordynacyjno-kontrolne.

Koncepcję i realizację strategii makroregionalnych należy analizować zarówno z punktu widzenia urzeczywistniania zbioru idei politycznych,

⁹⁵ Komisja Europejska, „Wartość dodana strategii makroregionalnych”, *op. cit.*

⁹⁶ Patrz szerzej s. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*

łączących redefinicję pojęcia przestrzeni i terytorium, rządu czy dostępności do dóbr publicznych, jak również jako przejaw realizacji zobowiązań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej. Wiąże się z tym przede wszystkim zasada spójności, które podkreślona jest w wielu miejscach w TUE, między innymi w art. 21 ust. 3, w którym wskazano na konieczność utrzymania spójności różnych dziedzin działań zewnętrznych, jak również spójność z innymi politykami. Strategie makroregionalne, obejmując państwa będące adresatem działań zewnętrznych Unii Europejskiej, stanowią zatem test na spójność polityk wewnętrznych UE, działań zewnętrznych, ale także komplementarność działań państw członkowskich i UE w zakresie proponowanych rozwiązań pojawiających się w bliskim sąsiedztwie Unii Europejskiej.

Promowanie wielopoziomowego sprawowania rządów stało się częścią aktywności Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, a refleksja nad tą koncepcją jest stosunkowo dobrze widoczna w literaturze polskiej⁹⁷ i światowej.⁹⁸ W przypadku strategii makroregionalnych koncepcja ta stanowi przykład świadomie realizowanej wizji specyficznego systemu politycznego. Wielopoziomowe sprawowanie rządów staje się zatem istotnym elementem tożsamości Unii Europejskiej, wykorzystywanym jako instrument zmieniający relacje władzy wewnątrz Unii Europejskiej, ale też jako instrument oddziałujący na realizowane cele polityki zagranicznej Unii Europejskiej. W przypadku

⁹⁷ M. MISIAK, *Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym systemie sprawowania władzy. Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego*, CEN, Warszawa 2013, t. 50 (2013), Zeszyty CEN; K. SZCZERSKI, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, CEN, Warszawa 2005, t. 20 (2005), Zeszyty Natolińskie.

⁹⁸ A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance...*, *op. cit.*; S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*; L. HOGHE I G. MARKS, *Unraveling the Central State, But How?...*, *op. cit.*; I. BACHE, M. FLINDERS, red., *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York 2004; B.G. PETERS, J. PIERRE, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] *Multi-level governance*, red. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 75–89.

strategii dla regionu Morza Bałtyckiego element ten jest szczególnie widoczny, podczas gdy w strategii dla regionu Dunaju koncepcja MLG nie jest tak podkreślana. Jednak nadmierne podkreślanie tej koncepcji, jako naczelnej idei strategii makroregionalnych, może zaburzyć zarówno relacje władzy w regionie, jak i wewnątrz państw członkowskich. Dlatego też z uwagą należy śledzić zarówno rozwój, jak i realizację idei wielopoziomowego sprawowania rządów, zwłaszcza że nie zostały opracowane obiektywne kryteria oceny, zgodnie z którymi wskazać by można zarówno odpowiedzialnych za skuteczne wykonanie, jak i beneficjentów strategii. 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, by twierdzić, że zastosowanie koncepcji MLG w strategiach makroregionalnych jest w dużej mierze eksperymentem, którego cel i forma nie są do końca jasne.

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 nieuzasadnione zaufanie do poprawności przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, mających również wydzwięk normatywny, bez głębszej analizy efektów procesów zachodzących na poszczególnych poziomach (lokalnym, regionalnym, państwowym czy Unii Europejskiej), może powodować niezamierzone skutki. Wiąże się to przede wszystkim z przekształceniem znaczenia takich pojęć, jak władza, terytorium, przestrzeń, odpowiedzialność polityczna czy region. W niektórych przypadkach, zwłaszcza gdy dotyczy to realizacji strategii w państwach o niewielkim potencjale gospodarczym, czynnik ekonomiczny może być kluczowy w efektywnej realizacji postulatów stawianych w obrębie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów. Jednak w przypadku części państw czynnik ekonomiczny będzie jednak niewystarczający i pojawią się pytania o cel wprowadzanych

zmian. Dlatego też ocenie skuteczności i efektywności strategii makroregionalnych, realizowanej na podstawie wskaźników o charakterze ilościowym, powinna towarzyszyć pogłębiona refleksja nad znaczeniem szerszego projektu politycznego, jakim jest *przeskalowanie* Europy. Dotyczy to zarówno projektów planowania przestrzennego w skali europejskiej, analizy europejskich sieci transportowych, założeń polityki spójności terytorialnej, jak również zmian związanych z redefinicją pojęć związanych z miejscem i rolą państwa w konstrukcji europejskiej. Ocena realizacji i koncepcji strategii makroregionalnych, zaadaptowania idei wielopoziomowego sprawowania rządów oraz perspektyw rozwoju Unii Europejskiej pozwala wysnuć następujące wnioski:

Po pierwsze, Unia Europejska konsekwentnie realizuje proces zmiany modelu decydowania politycznego, aktywnie promując wielopoziomowe sprawowanie rządów jako skuteczne rozwiązanie odpowiadające wyzwaniom związanym z problemami wynikającymi z braku spójności na obszarze Unii Europejskiej.

Po drugie, strategie makroregionalne, mimo iż jest to stosunkowo nowe rozwiązanie, charakteryzują cechy, które są wyraźnie różne od dotychczasowego spojrzenia na procesy polityczne mające miejsce w większym jednostkach terytorialnych;

Po trzecie, brak jest pogłębionej analizy ewentualnych następstw zmiany podejścia do kwestii planowania przestrzennego w Unii Europejskiej, co może zahamować proces tworzenia nowych strategii makroregionalnych.

Po czwarte, mimo deklarowanego podejścia wielopoziomowego aktywność Komisji, jako koordynatora i moderatora zmian, jest coraz bardziej widoczna, co powoduje, że realizowany projekt polityczny może mieć charakter działań powierzchownych i służyć umacnianiu pozycji Komisji.

Po piąte, mimo że strategie makroregionalne obejmują część terytoriów poszczególnych państw, to działania prowadzone są w dużo

większej skali, niż ma to miejsce w przypadku działań podejmowanych przez poszczególne państwa. Tym samym pojawia się wątpliwość co do tego, czyje interesy są realizowane poprzez fakt implementacji strategii makroregionalnych.

Po szóste, koncepcja wielopoziomowego sprawowania rządów bez bliskiej perspektywy integracji z Unią Europejską, jak ma to miejsce obecnie w przypadku Ukrainy czy Mołdowy, może się okazać niewystarczająca, a w niektórych przypadkach zbyt zaawansowana biorąc pod uwagę stosunkowo krótką historię państwowości tychże podmiotów politycznych.

Uwagi dotyczące koncepcji i realizacji strategii makroregionalnych mogą sugerować, że proponowane przez Unię Europejską rozwiązania są niedopracowane, bądź zostały podjęte bez należytej refleksji nad zakładanym celem. Chociaż minęło zbyt mało czasu, by całościowo ocenić rolę strategii makroregionalnych, jak również zanalizować cel, jaki mają spełnić w procesie integracji europejskiej, to jednak możliwe jest wskazanie pozytywnych elementów przyjętego podejścia do rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej.

Po pierwsze, wizja i realizacja strategii makroregionalnych nie pociągają za sobą dodatkowych zobowiązań, nowej legislacji i rozwiązań instytucjonalnych. Służyć zatem mogą wyzwoleniu potencjału, który w stopniu niedostatecznym wykorzystywany był do tej pory, mimo istotnego wsparcia finansowego udzielanego poprzez różne programy terytorialne przez Unię Europejską.

Po drugie, strategie makroregionalne są istotną szansą dla państw członkowskich, których potencjał gospodarczy nie pozwala na rozwiązanie problemów wiążących się z istnieniem makroregionu, a efektywniejsza koordynacja poprzez strategię makroregionalną pozwoli im przyspieszyć rozwój gospodarczy i przyczyni się do wzrostu spójności.

Po trzecie, strategie makroregionalne, wraz ze zmianami wprowadzanymi przez Komisję zgodnie z zaleceniami Rady, mogą wprowadzić

większą stabilność i przewidywalność zachowań uczestników procesów politycznych zaangażowanych w wykonywanie strategii. Pozwoli to na wsparcie rozwoju makroregionów realizowane w perspektywie strategicznej.

Po czwarte, objęcie strategią makroregionalną państw o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego umożliwia tymże państwom łatwiejszą integrację w wymiarze europejskim, a czynniki geograficzne stanowiące o istnieniu makroregionu, tradycyjnie wyznaczające granice państwowe (jak rzeki, morza czy pasma górskie) staną się elementem łączącym.

Po piąte, strategie makroregionalne, wykorzystując istniejące instytucje współpracy, jak ma to miejsce w regionie Morza Bałtyckiego, ale także na przykład w regionie Alp, pozwalają na zredukowanie kosztów integracji i osiągnięcia spójności.

Po szóste, objęcie strategiami makroregionalnymi państw, które nie są członkami Unii Europejskiej, pozwala na promowanie na zewnątrz norm europejskich, co umożliwi jednocześnie zapewnienie bezpieczeństwa nie tylko w przestrzeni makroregionu, ale także na obszarach wykraczających daleko poza granice Unii Europejskiej.

Podsumowując, strategie makroregionalne, mimo iż są stosunkowo nową koncepcją, stanowią istotną zmianę istniejącego sposobu kształtowania procesów politycznych w Unii Europejskiej. Wiąże się z tym zmiana kryteriów oceny znaczenia w systemie poszczególnych podmiotów politycznych, z podkreśleniem roli uczestników subnarodowych, ale także redefinicja pojęć i kategorii, według których były analizowane procesy polityczne. Granice pojęć takich jak *terytorium* czy *władza* ulegają zatarciu i w to miejsce pojawiają się odpowiednio *przestrzeń* i *koordynacja*. Pozwala to na podważenie istniejących hierarchii władzy i zastąpienie ich systemami o rozproszonej odpowiedzialności, gdzie podmiotowość i tożsamość definiowane są również w sposób niedookreślony. Należy jednak podkreślić, że ów eksperyment polityczny

kontrolowany jest poprzez wprowadzenie hamulców w zakresie instytucji, finansowania i legislacji. Jest to nowość w systemie politycznym Unii Europejskiej i stanowi to poważne wyzwanie dla wszystkich aktorów zaangażowanych w proces przygotowania i realizacji strategii makroregionalnych. Ukształtowanie nowego podejścia do znanych wcześniej wyzwań w regionie, przy istnieniu istotnych niezależnych zmiennych (brak dodatkowego finansowania, nowych regulacji prawnych i nowych instytucji), ograniczających w sposób zasadniczy swobodę wyboru działań, wymusza lepsze dopasowanie systemu, a także wspiera procesy przesunięcia bądź rozproszenia władzy. Takie podejście należy uznać za podstawową wartość dodaną strategii makroregionalnych, gdyż umożliwia to dostrzeżenie alternatywnych sposobów działania, które wcześniej były pomijane lub wykorzystywane w stopniu niewystarczającym. Dotychczasowe doświadczenia związane z procesem implementacji istniejących strategii makroregionalnych, a także formułowania nowych strategii pokazują, jak duży potencjał możliwych zmian istnieje w obszarze zarówno systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, w państwach członkowskich, jak również w państwach pozostających poza Unią Europejską. Jest to także kolejny sposób na promowanie europejskich rozwiązań poza granicami Unii Europejskiej, budujący określoną tożsamość UE jako wyjątkowego aktora na arenie międzynarodowej. ■

O Autorce

Irma Słomczyńska jest doktorem nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunktem Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Jej zainteresowania badawcze skupiają się na zagadnieniach bezpieczeństwa międzynarodowego, koncepcjach suwerenności, militarnego wymiaru działań Unii Europejskiej oraz polityki kosmicznej Unii Europejskiej; autorka licznych publikacji z tej tematyki.

Literatura

Książki

- AGNEW J., *Globalization and Sovereignty*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham MD 2009.
- ANTOLA E., *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, 2009, <http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf>.
- BACHE I., FLINDERS M., *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York 2004.
- BIERSTEKER T.J., WEBER C., *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press 1996.
- DUBOIS A., HEDIN S., SCHMITT P., STERLING J., *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio, Stockholm 2009, Nordregio Electronic Working Paper 2009:4.
- HAUGHTON G., ALLMENDINGER P., COUNSELL D., VIGAR G., *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, Oxon 2010.
- JONES A., *The spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon.; New York 2010.
- MISIAK M., *Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym systemie sprawowania władzy. Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego*, CEN, Warszawa 2013, t. 50 (2013), Zeszyty CEN.
- PIATTONI S., *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press, New York 2010.
- SZCZERSKI K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, CEN, Warszawa 2005, t. 20 (2005), Zeszyty CEN.
- WARLEIGH-LACK A., ROBINSON N., ROSAMOND B., *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, Routledge, London–New York 2011.

Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept, red. H. KENT, Q. SKINNER, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2010.

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

KRIEGER-BODEN C., MORGENROTH E.L.W., PETRAKOS G., *The impact of European integration on regional structural change and cohesion*, Routledge, London–New York 2008.

The Territorial State and Perspectives of the European Union 2011 update. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011, <http://regionalispolitika.kormany.hu/download/8/fa/00000/Territorial%20State%20and%20Perspectives%20of%20the%20EU%20%28TSP%29_.pdf>.

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, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>>.

Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych

AGNEW J., *The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory*, „Review of International Political Economy”, 1994, t. 1, nr 1, s. 53–80.

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, „Environment and planning. A”, 2009, t. 41, nr 3, s. 617–633.

BIALASIEWICZ L., GIACCARIA P., JONES A., MINCA C., *Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*, „European Urban and Regional Studies”, 2013, t. 20, nr 1, s. 59–76.

BÖRZEL T.A., RISSE T., *When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory*, „West European Politics”, 2012, t. 35, nr 1, s. 192–207.

- DAVOUDI S., STRANGE I., *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, [w:] *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, red. S. DAVOUDI, I. STRANGE, Routledge, London 2009.
- FALUDI A., *Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms*, „Planning Theory & Practice”, 2012, t. 13, nr 2, s. 197–211.
- FREYBURG T., LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., SKRIPKA T., WETZEL A., *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy*, „Democratization”, 2011, t. 18, nr 4, s. 1026–1054.
- HÉRITIER A., ECKERT S., *New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-regulation by Industry in Europe*, „Journal of Public Policy”, 2008, t. 28, nr 01, s. 113–138.
- HÉRITIER A., LEHMKUHL D., *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, „Government and Opposition”, 2011, t. 46, nr 1, s. 126–144.
- HÉRITIER A., LEHMKUHL D., *The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance*, „Journal of Public Policy”, 2008, t. 28, nr 01, s. 1–17.
- HETTNE B., SÖDERBAUM F., *Theorising the rise of regionness*, [w:] *New regionalisms in the global political economy*, red. S. BRESLIN, C.W. HUGHES, N. PHILIPS, B. ROSAMOND, Routledge, London–New York, NY 2002, s. 33–47.
- HOBSON J.M., *Provincializing Westphalia: The Eastern origins of sovereignty*, „International Politics”, 2009, t. 46, nr 6, s. 671–690.
- HOOGHE L., MARKS G., *Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review”, 2003, t. 97, nr 2, s. 233–243.
- HURRELL A., *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, „International Affairs”, 2007, t. 83, nr 1, s. 127–146.
- HURRELL A., *The Regional Dimension in International Relations Theory*, [w:] *Global politics of regionalism: theory and practice*, red. M. FARRELL, B. HETTNE, L. VAN LANGENHOVE, Pluto Press, London–Ann Arbor 2005, s. 38–53.
- JESSOP B., *Multi-level governance and multi-level metagovernance changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood*, [w:] *Multi-level governance*, red. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 49–74.

- JØRGENSEN K.E., VALBJØRN M., *Four dialogues and the funeral of a beautiful relationship: European studies and new regionalism*, „Cooperation and Conflict”, 2012, t. 47, nr 1, s. 3–27.
- KEATING M., *Rescaling Europe*, „Perspectives on European Politics and Society”, 2009, t. 10, nr 1, s. 34–50.
- KERN K., GÄNZLE S., „*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, nr 3.
- KHANNA P., *Neomedievalism*, „Foreign Policy”, 2009, nr 172, s. 91–91.
- LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, „Journal of European Public Policy”, 2009, t. 16, nr 6, s. 791–812.
- LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization*, „Cooperation and Conflict”, 2004, t. 39, nr 4, s. 417–443.
- LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, „Journal of European Integration”, 2009, t. 31, nr 1, s. 83–102.
- LEGGEWIE C., *For a different Europe of the Regions*, 2012.
- MANN M., *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, „European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie”, 1984, t. 25, nr 02, s. 185–213.
- MANSFIELD E.D., MILNER H.V., *The New Wave of Regionalism*, „International Organization”, 1999, t. 53, nr 3, s. 589–627.
- MARSH D., SHARMAN J.C., *Policy diffusion and policy transfer*, „Policy Studies”, 2009, t. 30, nr 3, s. 269–288.
- METZGER J., SCHMITT P., *When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region*, „Environment and Planning A”, 2012, t. 44, nr 2, s. 263–280.
- MURPHY A.B., *Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter*, „GeoJournal”, 2008, t. 72, nr 1–2, s. 7–18.
- OLSEN J.P., *The Many Faces of Europeanization*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2002, t. 40, nr 5, s. 921–952.
- PAUL D., *Sovereignty, survival and the Westphalian blind alley in International Relations*, „Review of International Studies”, 1999, t. 25, nr 02, s. 217–231.

- PETERS B.G., PIERRE J., *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] *Multi-level governance*, red. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 75–89.
- PETRAKOS G.C., *A European macro-region in the making? The Balkan trade relations of Greece*, „European Planning Studies”, 1997, t. 5, nr 4, s. 515–533.
- ROSENAU J.N., *Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch*, [w:] *Multi-level governance*, red. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 32–48.
- SCHIMMELFENNIG F., SEDELMEIER U., *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, „Journal of European public policy”, 2004, t. 11, nr 4, s. 661–679.
- SKELCHER C., *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*, „Governance”, 2005, t. 18, nr 1, s. 89–110.
- SÖDERBAUM F., SBRAGIA A., *EU Studies and the ‘New Regionalism’: What can be Gained from Dialogue?*, „Journal of European Integration”, 2010, t. 32, nr 6, s. 563–582.
- STEAD D., *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, „Planning Theory & Practice”, 2011, t. 12, nr 1, s. 163–167.
- TAYLOR P.J., *Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality*, „Progress in Human Geography”, 1995, t. 19, nr 1, s. 1–15.
- TAYLOR P.J., *The state as container: territoriality in the modern world-system*, „Progress in Human Geography”, 1994, t. 18, nr 2, s. 151–162.
- TING M.M., *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*, „American Journal of Political Science”, 2003, t. 47, nr 2, s. 274–292.
- VON WEDEL J., *Remediävalisierung II. Zur Programmatik der Europäischen Regionalpolitik*, 2010, t. 68, nr 5, s. 389–396.
- ZACHER M.W., *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*, „International Organization”, 2001, t. 55, nr 02, s. 215–250.

Dokumenty

- European Commission, *ESDP – European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999.
- Komisja Europejska, *Action Plan – Working document accompanying the Communication concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region – SEC(2009) 712 – May 2010*, 05.2010, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action0520102010.doc>.
- Komisja Europejska, *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020 końcowy*, 3.03.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1381263379205&from=EN>>.
- Komisja Europejska, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan*, SEC(2009) 712/2 22.02.2013, <http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/Strategia_Morza_Baltyckiego/REVIEWED_ACTION_PLAN_22.2.2013.doc>.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego*, KOM (2014) 357 final 17.06.2014, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriat_ionian/pdf/com_357_pl.pdf>.
- Komisja Europejska, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper*, 2009, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf>.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dotyczące strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju*, KOM (2013) 181 final 8.04.2013, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/danube_implementation_report_pl.pdf>.
- Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju*, KOM (2010) 0715 końcowy 8.12.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0715&qid=1381264518051&from=EN>>.

- Komisja Europejska, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego*, KOM (2009) 248 wersja ostateczna 10.06.2009, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248&qid=1381259035235&from=EN>>.
- Komisja Europejska, *Wartość dodana strategii makroregionalnych*, KOM (2013) 0468 final 27.06.2013, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0468&qid=1381261302990&from=EN>>.
- Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy*, KOM(2008) 616 6.10.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:PL:PDF>>.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *European governance – A white paper*, COM (2001) 428 final, Dz.Urz. UE C 287 12.10.2001.
- Komitet Regionów, *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, 2009, <<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%2000n%20Multilevel%20Governance/pL.pdf>>.
- Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego w ramach wymiaru północnego (2006/2171(INI))*, 16.11.2006, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0494+0+DOC+XML+Vo//PL>>.
- Parlament Europejski, *Strategia makroregionalna na rzecz Alp – P7_TA-PROV(2013)0229*, 23.05.2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+Vo//PL>>.
- Rada Europejska, *Council conclusions on added value of macro-regional strategies*, 22.10.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/139110.pdf>.
- Rada Europejska, *Council Conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 15.11.2011, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/council_conclusions_eusbsr_15112011.pdf>.

Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje prezydencji – Bruksela, 14 grudnia 2007 r.*, 16616/1/07 REV 1 14.12.2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/97680.pdf>.

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.*

European Union's
multi-regional strategies
as a multi-level governance tool*

Strategie makroregionalne
Unii Europejskiej jako instrument
zarządzania wielopoziomowego

* This paper has been written as a result of research conducted by the Author at the Library of the European University Institute in Florence in July and August 2013 within the framework of the Summer Fellowship program with the support of a grant from the Natolin European Centre.

Introduction

The macro-regional strategies adopted in the years 2009–2011 are a response to the challenges related to the possibility of strengthening the potential of the regions within the European Union's borders, as well as those covering non-EU states. The concept of multi-regional strategies is underlain by the conviction that the sense of regional identity, which influences social, economic and cultural development, may be used to build an action plan and strategy going beyond the existing solutions, thus contributing to release of the potential hidden in the individual regions covered by these strategies. The concept is, however, also part of a political plan aimed at Europe's territorial restructuring and strengthening the sense of regional identity going beyond state borders. It is also embedded in the idea of multi-level governance,¹ where the main role is to be played by the European Commission as the moderator of changes and causal factor.

The aim of this study is, consequently, to analyse the elements which form the new governance model through multi-regional strategies, and to indicate the targets set by the European Commission from the perspective of nearly five years since the announcement of the first macro-regional strategy. The element analysed with particular attention is the role of the concept of multi-level governance as an instrument supporting a change in the concept of spatial management policy in Europe, which

¹ In Polish versions of the documents of the European Commission and the Committee of the Regions the term of "multilevel governance" is translated either a "zarządzanie wielopoziomowe" or "wielopoziomowe sprawowanie rządów". To maintain transparency of the Polish text, both those forms were used interchangeably.

builds a Europe-specific vision of regional integration. The analysis will also address the development prospects of macro-regional strategies from the perspective of the concept of multi-level governance, which will be of crucial importance in the assessment of the EU policy, on the assumption that there are no new funds, new legal solutions or new initiatives supporting implementation of macro-regional strategies.

The paper has been divided into four parts, and its structure reflects the analytical approach adopted, which assumes analysis of the reasons and motives behind the concept of multi-level governance and its implementation in the form of macro-regional strategies. The first part is devoted to presentation of the characteristic features of the idea of macro-regional strategies and concept of multi-level governance (MLG), and indicates the MLG elements that are present in assumptions and plans of macro-regional strategy actions. That part also includes remarks related to the normative dimension of the proposed solutions, with consideration given to the potential challenges that may arise in connection with implementation of the macro-regional strategies proposed. The second part of the paper is devoted to analysis of the process of formulating the existing macro-regional strategies (Strategy for the Baltic Sea Region and Strategy for the Danube Region), as well as proposals for the new strategies, which are yet to take the final form. Particular attention will be paid to the relations between individual European Union institutions that influence the formation of the concept of macro-regional strategies, as well as to a certain understanding of the concept of multi-level governance. That part will be the starting point for the deliberations included in the third part, which will also include a reflection on terms, concepts and roles of the categories of territory and space, as well as aims that form the basis of macro-regional concepts and the extent to which the assumptions declared match the political reality. The summary, which is the fourth part, includes an attempt at assessing the concept of macro-regional strategies

from the perspective of possible development scenarios, and indicates the extent to which the governance ideas declared coincide with the socio-political reality.

Chapter I. The concept of macro-regional strategies and the idea of multi-level governance

According to the authors of one of the works devoted to the outcomes of the European Union's regional policy, the deepening of EU economic integration leads to a situation where both beneficiaries and losers can be found among the European Union regions. It involves the necessity to re-orient the cohesion policy at the European, national and local levels, and the situation is further complicated by the fact that the EU has been joined by new countries.² It also involves the need to look at the EU development from the viewpoint of the regions that go beyond the borders of nation states; this paves the way for reinterpretation of the meaning of such concepts as space, territory or governance. Andrew Hurrell believes that the regional approach is the field of international relations that requires an in-depth analytical reflection, as the dynamics of the contemporary regional cooperation goes beyond the traditional approaches both to research into international relations as well as operation of such actors as the European Union.³

² C. KRIEGER-BODEN, E.L.W. MORGENROTH, G. PETRAKOS, *The impact of European integration on regional structural change and cohesion*, Routledge, London–New York 2008, p. 2.

³ A. HURRELL, *The Regional Dimension in International Relations Theory*, [in:] *Global politics of regionalism: theory and practice*, ed. M. FARRELL, B. HETTNE, L. VAN LANGENHOVE, Pluto Press, London–Ann Arbor 2005, p. 38–53; A. HURRELL, *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, "International Affairs", 2007, Vol. 83, No. 1, p. 127–146.

However, a question arises about reinterpretation of the concept of national, local and regional identity, because, as some authors point out, they are by their very nature connected with territory, irrespective of whether they are self-contradictory or interrelated concepts. The disregard for the factor of strong social bonds resulting from the sense of neighbourhood, which exists due to the fact that people inhabit the same territory and remains a permanent element,⁴ frequently becomes a norm in the political projects addressing the issue of globalisation or disappearance of nation states. Some authors, e.g. Alexander Murphy, point out that the European Union must not be treated in terms connected with the nation state,⁵ which also allows for adoption of strategies going beyond the traditional concepts assigned to the role and scope of the state's influence. Nevertheless, it is the territory that remains the most important element for macro-regional strategies, as visions of cohesive development are constructed around spaces covering several member states. This is probably connected with the conviction that it is possible to adapt the concept of space and territory to the current political demand, which combines thinking in terms of great spaces, which is deeply rooted in societies' awareness, with temporary political interests.

Macro-regional strategies comprise an element of the long-term vision of European Union's development included in the new EU development strategy "Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth", published in 2010.⁶ Although the aforementioned document does not refer directly to macro-regional strategies, the authors

⁴ J. AGNEW, *Globalization and Sovereignty*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham MD 2009, p. 208.

⁵ A.B. MURPHY, *Rethinking multi-level governance in a changing European union: why meta-geography and territoriality matter*, "GeoJournal", 2008, Vol. 72, No. 1–2, p. 16.

⁶ European Commission, *Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020 final, 3.03.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1381263379205&from=EN>>.

of “Europe 2020...” refer on numerous occasions to the role of regions, which have become fully-fledged participants of political processes, equal to the member states and European Union institutions. Furthermore, the success of Europe 2020 depends on the regions, as the regional level was indicated as the first one where the European innovation potential must be freed. A similar phrase was used in the *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*⁷ (*SEUMB-EUSBSR*), which indicates that the task of this strategy is also to use the innovation potential in the Baltic Sea region. In addition, the *European Union Strategy for the Danube Region* indicates that the Danube region thanks to “building on considerable research and innovation perspectives, can be at the forefront of EU trade and enterprise”.⁸

The European Parliament Resolution on a macro-regional strategy for the Alps also addresses innovation issues; it indicates that creation of a new strategy for the Alps will increase its innovation potential.⁹ At the same time, the document indicates that the future strategy should “be in line with the Europe 2020 objectives, thereby ensuring conformity with the EU’s commitment to smart and lasting economic growth”. Thus, it reaffirms the regional dimension of Europe 2020 strategy implemented by macro-regional strategies.

Although the concepts of multi-regional strategies are relatively new, their basis should be looked for in documents formulated as early as in late 1990s. The actions aimed at creating a strategic vision of Europe’s

⁷ European Commission, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM (2009) 248 final, 10.06.2009, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248&qid=1381259035235&from=EN>>.

⁸ European Commission, *European Union Strategy for the Danube Region*, COM (2010) 0715 final, 8.12.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0715&qid=1381264518051&from=EN>>.

⁹ European Parliament, *Macro-regional Strategy for the Alps – P7_TA-PROV(2013)0229*, 23.05.2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+V0//PL>>.

development have been described, for example, in the *European Spatial Development Perspective* (ESDP) adopted by the ministers of the member states dealing with spatial planning in the member states at a meeting in Potsdam. The document does not refer to macro-regions, but it uses the concept of “territory” as a new dimension of the European policy.¹⁰ It is particularly important if we compare the information included in the Green Paper of 2008, which indicated that the territorial dimension is not a new concept in the European policy.¹¹ The *European Spatial Development Perspective* was the basis for preparation of another document, *White paper on European Governance* (2001), whose assumptions enabled combination of the territorial approach to problems indicated in the ESDP with the functional and subjective one.¹² Although, as was indicated, “not a magical medicine for all” changes that should take place to ensure cohesion between European policies and between participant of political processes, the document created foundations for strengthening of the role of regions and sub-national participants, such as cities. It was pointed out, among other things, that with the increased involvement of local and regional actors in the implementation of European policies, they must be more involved in decision-making processes and striving for legitimacy of EU policies in relations with society. Consequently, those are the regional and local authorities that should be assigned the role of the intermediary between the Commission and society. Furthermore, those are the governments of the member states, which mobilise sub-national entities in a manner not corresponding to

¹⁰ European Commission, *ESDP – European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999, 7.

¹¹ European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion – turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 6.10.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:PL:PDF>>.

¹² Commission of the European Communities, *European governance – A white paper*, COM (2001) 428 final, Official Journal EU C 287 12.10.2001.

the needs, that are to blame for the insufficient contribution of regional and local actors to European decision-making processes.

Another document mentioning the issue of European Union's spatial development was *Territorial State and Perspectives of the European Union: Common regional features in European macro-regions*, published in 2005 (and updated in 2011). It is this document where the concept of macro-regions appears for the first time by indicating "common regional features" of European macro-regions – Northern, Southern, Central, Eastern, Alpine, Mediterranean and Atlantic.¹³ At the same time, according to the project's authors, the characteristic feature of the macro-regional approach is the added value, as – undoubtedly – "places and geographical context matter" and "policies should be diversified adequately to the territorial context". The 2007 report on the meeting of the ministers responsible for urban development and territorial cohesion, entitled *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, also did not refer directly to the concept of macro-regions, but mentioned "cooperation also with the neighbouring countries in the context of the EU programmes for European Territorial Cooperation", which means that territorial cohesion programmes cover not only the members states.¹⁴

The concept of macro-regions or macro-regional approach to political actions in regions covered by macro-regional strategies is an illustration of attempts to achieve territorial coherence indicated in the

¹³ *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, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>>.

¹⁴ *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2007, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>>.

Green Paper published in October 2008.¹⁵ For this reason, a number of researchers see in macro-regional strategy projects the basis for a new type of European federalism in the framework of which macro-regions would operate as regional unions, built by nations operating on a regional scale. It would partially constitute the re-birth of the idea of European super-regions, but, at the same time, would be contradiction of the existing forms of regionalism present in the Nordic or Benelux countries.¹⁶

The Green Paper indicated that the territorial dimension and idea of territorial cohesion “is not a new phenomenon”, as it is in “the centre of EU structural policy and has been there since its birth”.¹⁷ At the same time, a thesis was put forward in the Green Paper that overcoming the problems caused by lack of cohesion at the European Union level requires political actions “involving in some cases cooperation between neighbouring local authorities, in others between countries, and in yet others between the EU and the neighbouring countries”.¹⁸ Importantly, these actions will be undertaken on “a variable geographical scale”. Consequently, the number of participants of political processes has not been specified; the number of entities implementing political decisions is also unlimited. According to new documents defining the shape of macro-regional strategies, the European Commission will remain the connecting element, as the variable geographical scale does not concern it as the only entity operating in the functional dimension. The concepts included in the Green Paper are largely in line with the concept of space put forward

¹⁵ European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion – turning territorial diversity into strength*, *op. cit.*

¹⁶ 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, No. 3, p. 5; C. LEGGEWIE, *For a different Europe of the Regions*, 2012.

¹⁷ European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion – turning territorial diversity into strength*, *op. cit.*

¹⁸ *Ibid.*

by Simin Davoudi and Ian Strange in connection with research into the territory of the United Kingdom. According to them, space should be perceived both as an embedded hierarchy with delineated borders determined by numerous factors, such as movements, networks, bonds, and as a network or relations with accidental borders, which constantly undergo territorial changes and are a place of political contestation.¹⁹ At the same time, it needs to be pointed out that the element which delineates the borders of macro-regional strategy's influence is the market, because given the lack of possibilities to regulate it, macro-regional strategies will be the next step to achieve cohesion. But, on the other hand, there are numerous opinions to the effect that the free market should delineate borders of macro-regions. The suggestions that borders of European macro-regions have been and will be delineated functionally, and that the element distinguishing them is trade, which operates in a traditional way along the existing waterways and bodies of sea water appeared at the end of the 20th century.²⁰

The message included in the Green Paper suggests that the problems resulting from geographical variety can be resolved by cooperation at the level of regions which are defined in geographical terms, and, at the same time, by coordination between sectoral (functional dimension) and territorial (territorial dimension) policies.²¹ The catalogue of the sectoral policies expected to contribute to increased cohesion is not closed, and includes, among other things, the transport, energy, agricultural, environment protection or competition policies.²² The Green

¹⁹ S. DAVOUDI, I. STRANGE, *Concepts of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, [in:] *Concepts of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, ed. S. DAVOUDI, I. STRANGE, Routledge, London 2009.

²⁰ G.C. PETRAKOS, *A European macro-region in the making? The Balkan trade relations of Greece*, "European Planning Studies", 1997, Vol. 5, No. 4, p. 515-533.

²¹ European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion – turning territorial diversity into strength*, *op. cit.*

²² *Ibid.*

Paper also hints at a new type of justification of actions taken in order to achieve territorial cohesion. According to the definition, “the scale and scope of territorial actions” require “integrated approach to problems on an appropriate geographical scale, which may require cooperation of local, regional and even central authorities”. A different approach was presented in a document published by the Committee of the Regions – namely that the territorial scope should include not only the member states. *The White Paper of the Committee of the Regions on Multi-level Governance*, which was published in 2009, indicates that the macro-regional approach is European Union’s internal strategy, but one based on a multi-level system of governance, which assumes convergence of actions which belong to the areas of European Union’s internal and external policy.²³

The *European Union Strategy for the Baltic Sea Region* adopted in June 2009 was the beginning of the new EU’s approach to issues of regionalisation and governance in a completely different manner than the one adopted at the level of the European Union, as well as by the member states and the neighbouring countries. An analysis of the provisions of the strategy, but mainly of documents and positions declared prior to its announcement, suggests that we deal here with a practical application of the concept of multi-level governance, implemented in a practical dimension, and not only used as an analytical tool or a normative postulate. For this reason, it is worth taking a closer look at the relations between the individual elements of this concept and practical implications, as exemplified by the above-mentioned macro-regional strategies.

Multi-level governance (MLG) may, according to authors of this concept, include two types, with the first one assuming mutually exclusive membership, general control over a given territory and a specific

²³ Committee of the Regions, *White Paper of the Committee of the Regions on Multi-level Governance*, 2009, 32, <<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/pL.pdf>>.

structure.²⁴ Under this option, the number of governments is limited and the governance itself is much less flexible than in the case of the second type, where jurisdiction is defined in terms of the purpose (and in a functional way), the nature of membership is of intertwining nature, and there are no limitations as regards the competence level. Nevertheless, although type-II MLG has a more flexible structure, it does not necessarily mean that it is able to respond in a more flexible way to changes of preferences articulated in a society. The difference between type I and type II of multi-level governance results from a different concept of the operation of power. According to Hooghe and Marx, what is characteristic of type II is task-oriented governance, whereas type I reflects a simple concept built around a specific territory.²⁵ This assumption is basically correct, if one does not take into account a situation where all sub-national actors, embedded in type-I decision-making structure, enter in relations with supra-national entities, skipping the proper hierarchy of governance. This is due to the fact that if entities operating under type-I MLG have been created to solve a specific set of problems limited to a given territory, and type-II entities are task-oriented and more flexible, than how can we explain actions which go beyond the borders of the territory, and are sometimes directed against interests of centres of power operating at the central level? The simplest answer to such a question is that both type-I and type-II MLG are solutions of ideal nature, and, consequently, do not exist in the real world. As a result, each political system contains elements of type-I and type-II MLG, and centres of power, depending on the situation and task, submit to the logic of governance included in one of those two types. Some researchers suggest that the reasons for which type-II MLG appeared should be looked for in the inability of traditional centres of power to

²⁴ L. HOOGHE, G. MARKS, *Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-level Governance*, "American Political Science Review", 2003, Vol. 97, No. 2, p. 236.

²⁵ *Ibid.*, p. 241.

deal with political challenges, which forces ineffective ways of governance to be replaced by new solutions, both in the normative and legal sphere.²⁶ Furthermore, it should be emphasised that the growing polyarchic nature of the centres that attribute to themselves the right to represent social interests makes hierarchical and heterarchical forms of governance intertwine. Consequently, new possibilities of articulating interests appear.²⁷

According to James N. Rosenau the answer to the question where postulates for multi-level governance appeared from and why, may be comprised by the statement that societies demand an effective and visible government, which would address community's needs to a greater extent. Furthermore, negative assessment of the existing manner of exercising power translates into the need for governance, because the existing structures are ineffective as a consequence of friction between the phenomena of localisation, globalisation and fragmentation of the international system. According to him, it means that vertical and hierarchical structures are not able to cope with requirements of the contemporary world, which paves the way for appearance of new forms of power, ones which are multi-centric, multi-level, and cover one or more countries.²⁸

Simona Piattoni believes that in order to determine whether a given political process shows features of multi-level governance, one needs to determine if (1) various levels of government are simultaneously involved in the political process; (2) non-governmental actors participate in political processes at various levels; (3) relations between participants of political processes take the form of non-hierarchical networks and are

²⁶ C. SKELCHER, *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*, "Governance", 2005, Vol. 18, No. 1, p. 94.

²⁷ *Ibid.*, p. 96.

²⁸ J.N. ROSENAU, *Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch*, [in:] *Multi-level governance*, ed. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, p. 32.

directed against the existing hierarchies of power.²⁹ The two first of the above-mentioned indicators can be used as criteria to assess the quality of the political process from a short-term perspective. However, the answer to the question to what extent macro-regional strategies correspond to concepts of multi-level governance is contained not only in the analysis of the elements indicated by Simona Piattoni, but, first and foremost, in the indication that it is a practical implementation of a large-scale political project whose consequences and effects cannot be measured in a short-term perspective. The assessment of the fact whether macro-regional strategies violate, and if so – in what way – hierarchies of power, is the subject of the third part of this work.

Chapter II. European Union's multi-regional strategies

Adoption of the strategy for the Baltic Sea region was conditioned by a number of factors whose appearance was connected both with the processes taking place in this area for centuries, and the events of the recent decades. The Baltic Sea area, being a region whose significant part was controlled by the Soviet Union, over a few years, as a result of the collapse of the Eastern Bloc, regained significance in geopolitical strategies of Baltic states. This was connected not only with the disappearance of the Soviet threat, but also with appearance of the new Baltic states, as well as the enlargement of the European Union first, in 1995, with Finland and Sweden, and then, in 2004, with the post-Soviet Baltic states. The possibilities that appeared after 1989 also involved new challenges and return to Hanseatic concepts, which led to the establishment of

²⁹ S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press, New York 2010, p. 83.

the New Hansa, which brings together cities of the Northern Europe. The agreement covers mainly cultural cooperation, but the revival of the Hanseatic concept shows the real strength of identities built around macro-regions. Apart from the New Hansa, dozens of organisations have been created in the Baltic Sea region, whose action programmes overlap, due to which cooperation in the region is of purely fragmentary nature.³⁰ The enlargement of the European Union in 2004 has transformed the Baltic Sea into an internal EU sea, thanks to which it was possible to develop and deepen cooperation, including the one in the European Union dimension. This did not mean, however, that the newly-admitted countries will begin the process of shaping and formulating such foreign and internal policy in which the key significance of the Baltic Sea would be given due consideration. This resulted from the disproportion of the potential of the small Baltic states, whose possible involvement in the region would entail financial obligations. Furthermore, as Metzger and Schmidt point out, the enthusiasm of West-European states involved in the region was not received in a positive way by the new EU members.³¹ This resulted from regaining of the independence and aspiration to confirm state borders delineated in historical and national terms, which stood in contradiction to the assumptions of the new regionalism.³² It needs to be pointed out that the assumptions of European integration and new regionalism, despite the fact that they initially seemed

³⁰ J. METZGER, P. SCHMITT, *When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region*, "Environment and Planning", 2012, Vol. 44, No 2, p. 266.

³¹ *Ibid.*, p. 270.

³² B. HETTNE, F. SÖDERBAUM, *Theorising the rise of regionness*, [in:] *New regionalisms in the global political economy*, ed. S. BRESLIN et al., Routledge, London–New York, NY 2002, pp. 33–47; A. WARLEIGH-LACK, N. ROBINSON, B. ROSAMOND, ed., *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, Routledge, London–New York 2011; F. SÖDERBAUM, A. SBRAGIA, *EU Studies and the 'New Regionalism': What can be Gained from Dialogue?*, "Journal of European Integration", 2010, Vol. 32, No. 6, pp. 563–582; E.D. MANSFIELD, H.V. MILNER, *The New Wave of Regionalism*, "International Organization", 1999, Vol. 53, No. 3, pp. 589–627.

to be convergent and leading to identical targets, over time have proven to be concepts that cannot be treated jointly.³³

Consequently, one can look for the beginnings of the macro-regional strategy for the Baltic Sea region in the 1990s, but the actual actions aimed at a comprehensive macro-regional look began in 2007, when a Council session called for search for solutions to the problems connected with environmental pollution in the Baltic Sea. According to the Presidency Conclusion, the European Council urged the Commission to put forward, in June 2009 at the latest, the EU strategy for the Baltic Sea region. Its aim was to help “address the urgent environmental challenges related to the Baltic Sea”.³⁴ Due to the fact that actions connected with the external dimension of EU's activity were anticipated, it was also indicated that the northern dimension should constitute the basis for external aspects of cooperation in the Baltic Sea region. Consequently, it was possible to include in the strategy not only eight European Union member states (Denmark, Estonia, Finland, Lithuania, Latvia, Germany, Poland, Sweden), but also two countries that demonstrate completely different level of involvement in cooperation with the European Union, namely Norway and Russia. Esko Antola also indicates actions of other actors, such as the Council of the Baltic Sea States, whose representatives emphasised in 2007 that cooperation in the Baltic Sea region should cover the whole Northern Europe, and, first and foremost, contribute to looking once again at the issue of the forms and scope of cooperation between various regional institutions in Northern Europe.³⁵ It also needs to

³³ K.E. JØRGENSEN, M. VALBJØRN, *Four dialogues and the funeral of a beautiful relationship: European studies and new regionalism*, “Cooperation and Conflict”, 2012, Vol. 47, No. 1, pp. 3–27.

³⁴ Council of the European Union, *Presidency Conclusions – Brussels, 14 December 2007*, 16616/1/07 REV 1 14.12.2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/97680.pdf>.

³⁵ E. ANTOLA, *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, 2009, p. 7, <http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf>.

be emphasised, however, that the initiative inside EU institutions which aimed at providing new momentum to the cooperation in the Baltic Sea region was created in the European Parliament in the “Baltic Europe” group. The actions of this group and the strategy for the Baltic Sea region it adopted created the basis for the European Parliament resolution on the Strategy for the Baltic Sea region as part of the so-called Northern Dimension of the EU.³⁶

The task to prepare the strategy was assigned to DG Region, and a dedicated group established to create the strategy started to work on coordinating the dimensions, instruments and areas of the new initiative of the European Union. As Metzger and Schmidt point out, the group’s tasks included not only preparation of the draft strategy in line with the Commission’s resources and opinions, but it was also obliged to consult states, international organisations, non-governmental organisations, as well as participants at the local level. Kern and Gänzle emphasise that in this case, just as during the preparation of the strategy for the Danube region, a significant role was played by sub-national actors, such as the German lands.³⁷ While the roles of the European Parliament and Commission as well as the hierarchy of preferences of these institutions, visible in provisions of the legislative initiative and Commission’s communications, are relatively easy to reconstruct, there is, however, no detailed research analysing the scope and area of initiatives undertaken at the sub-national level. Initially, the main area of interest of the group established to prepare the strategy was comprised by environment protection issues, which, in view of the pollution of the Baltic Sea, were a priority mainly for western

³⁶ European Parliament, *European Parliament legislative resolution on the Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI))*, 16.11.2006, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-20060494+0+DOC+XML+Vo//PL>>.

³⁷ K. KERN AND S. GÄNZLE, “Macro-regionalisation” as a New Form of European Governance..., *op. cit.*, p. 7.

countries. After the preliminary work on the strategy's shape was completed, it turned out that, apart from the environment protection, the entities operating in the region expressed interest in deepening or starting cooperation also in other areas. It turned out that a relatively limited regional initiative in terms of topics transformed into a comprehensive concept of cooperation, including security and economic development issues. Metzger and Schmitt point out that, for that reason, it was necessary for the working group to present the principles and concepts to all interested parties again, on the assumption that resolution to the problems indicated during the work on the strategy must be of comprehensive nature, taking into account interests of all parties.³⁸

Some researchers indicate that the appearance of a specific decision-taking model in the process of shaping macro-regional strategies is a manifestation of a deeper trend, related to an increased number of participant who deal with spatial planning, which goes beyond the traditional group of civil servants and a narrow group of experts. It involves moving away from traditional governance models towards such a form of governance whose essence is the lack of hierarchies or an attempt to invalidate the existing hierarchical solutions.³⁹ In the case of macro-regional strategies, one can indicate, on one hand, the fact that the number of participants of decision-making processes multiplied, and the profile of the entities which had been earlier omitted or represented to an insufficient extent, such as sub-national participants, was raised. However, it does not involve absence of a decision-making centre, with the European Commission becoming one, which pays more attention to interests of regions rather than member states. The strategy for the Baltic Sea region is an example of an attempt to widen the decision-making process and open up for new participants, whose participation is of

³⁸ J. METZGER AND P. SCHMITT, *When soft spaces harden...*, *op. cit.*, p. 271.

³⁹ G. HAUGHTON et al., *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, Oxon 2010, pp. 20–21, 46.

consultative nature. It involved both a different concept of the way in which regional problems were perceived, as indicated by Commissioner Paweł Samecki, and the fact that institutional cooperation in the Baltic Sea region, just as is the case with the remaining macro-regions, has a long history. Therefore, creation of a new macro-regional strategy without taking into account the projects and initiatives implemented, and, first of all, the preferences and interests declared, would be an uneconomical action. Furthermore, the declaration included in the 2009 document, concerning the lack of possibility to allocate new funds, develop new institutions, as well as legal instruments (“three times no”) forced the decision-making process participants to look for solutions within the legal and financial framework established earlier. According to the Commission, such an assumption helped finalise the shape of the macro-economic strategy without the need to conduct negotiations over the shape and amount of the budget allocated for the new initiative. Some authors believe that although macro-regional strategies do not directly influence European institutions and that their implementation does not involve disbursement of new funds, they do influence the EU legislation as well as the extent to which projects financed from the structural funds are implemented.⁴⁰ The Commission’s attitude, which defines the framework of future actions, was also a manifestation of partial disapproval of the effectiveness and purposefulness of the way in which the funds allocated so far had been used, although – according to the Commission – “it gave a positive message” in the form of “better coordination of assets, coherent implementation of regulations and law, as well as minimum use of the existing structures”.⁴¹ A similar argument was used in the content of the

⁴⁰ K. KERN AND S. GÄNZLE, “*Macro-regionalisation*” as a New Form of European Governance..., *op. cit.*, p. 4.

⁴¹ European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper*, 2009, 7, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf>.

strategy, indicating that one of the conclusions from the consultations conducted before the strategy was announced had been the postulate not to create new institutions. The argument used to support it was the fact that in the Baltic Sea region there are numerous structures which operate to promote cooperation, and creating new institutions could imply unnecessary administrative costs, which would not necessarily translate into any visible contribution to effective action.

Due to the fact, as was pointed out above, that the European Commission took on the burden to develop the shape of the strategy, the Commission also suggested which areas would be covered by the future macro-regional strategy. It was agreed that the strategy should enable achievement of four aims: improve the condition of the natural environment in the Baltic Sea region, support the economic development in the region, make the Baltic Sea region an attractive and accessible place for its inhabitants, tourists and entrepreneurs, as well as ensure that the region becomes a safer place.⁴² According to the strategy's assumptions, these were the challenges involved,⁴³ meaning that instead of detailed aims, rather a list of preferred areas in which actions would be taken were presented. What was also important in this case was the specific nature of the existing cooperation in the region, which made it possible to use the institutional framework to deepen this cooperation. The fact that there are regional organisations or institutions dating back to the period preceding the EU will be crucial not only in the case of the Strategy for the Baltic Sea region, but also the Strategy for the Danube region. It is worth mentioning that the European Commission of the Danube, which operated since 1856, was the institution that effectively defined the territorial framework of the macro-regional strategy adopted in the same period.

⁴² E. ANTOLA, *Political Challenges for the Baltic Sea Region...*, *op. cit.*, p. 7.

⁴³ European Commission, "European Union Strategy for the Baltic Sea Region", *op. cit.*

Creation of a new strategy for the Baltic Sea entailed granting of a new dimension to concepts of this region's development, but, first and foremost, forced political actors operating in this area to reformulate their actions, making them fit in with the new spatial, institutional and normative framework. Furthermore, a possibility appeared of placing the actions taken earlier within a big political project and making them comply with EUSBSR or raising their profile by qualifying them as part of a broader initiative supported by the European Union.

Apart from the Communication from the Commission (2009) 248, the Strategy for the Baltic Sea regions consists also of the action plan,⁴⁴ being an indispensable element of the strategy, which includes four thematic pillars divided into fifteen priority areas for the implementation of which the member states and sub-national level participants have been made responsible. The action plan clearly indicates that this division is supposed to make the analysis of the actions taken easier, as each of the pillars refers to a broad scope of policies and influences the remaining pillars. Consequently, the interdependence of the policies within the strategy is a permanent element, and, at the same time, defines the nature of the comprehensive look at the problems and challenges present in the Baltic Sea region.

The issues connected with environment protection and pollution of the Baltic Sea were indicated as top priority ones, and five actions were singled out in this area, with Poland responsible for one of them together with Finland. The second area included in the action plan is economic development, and here Poland, together with Sweden, is responsible for development of innovation and scientific research in the region. The third area of the strategy covers three priorities connected with making

⁴⁴ European Commission, *Action Plan – Working document accompanying the Communication concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region – SEC(2009) 712 – May 2010*, 05.2010, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action0520102010.doc>.

the Baltic Sea region more attractive, as well as improving access to infrastructure, e.g. transportation networks. What should be considered important is the fact that some actions in this area, connected with tourism promotion, are coordinated by German lands (Mecklenburg) or cities (Hamburg). Consequently, the sub-national participants have been equated with the member states, which seems to confirm an important role of those entities in the process of territorial rescaling defined further in the paper. The last area of activity indicated in the action plan also referred to three priority issues connected with making the Baltic Sea region a “safer place”. According to the action plan, the coordination of the individual areas will be the responsibility of relevant entities present in the region, except for, however, entities which are beyond the European Union’s borders. In the case of Poland, as was pointed out above, the tasks connected with coordination of actions were conducted together with other countries, despite the fact that some of the tasks are coordinated by individual states or even smaller territorial units. The countries of the so-called new Europe operate, with the exception of Estonia, as co-coordinators of the actions with such countries, as Sweden or Finland. There are, however, no actions coordinated jointly by two countries of the “new Europe”.

Apart from the priority areas, the action plan indicates thirteen horizontal actions connected with implementation of the strategy, as well as implementation of the directives which are directly connected with the macro-regional strategy adopted. What was indicated as the most important aim is the aspiration to achieve territorial cohesion, both in the sea (joint management of the body of water) and land dimension. In order to achieve the cohesion declared, the horizontal actions must include all levels – from the local to the European Union one. In contrast to the priority actions, all horizontal actions are of long-term nature, and to a greater extent reflect the strategy’s assumptions, as they are aimed not at temporary solutions, but at transforming the Baltic Sea region in a

longer term into an area where the inequalities resulting from the lack of cohesion would be levelled up.

The action plan was reviewed in February 2013,⁴⁵ and its volume doubled in comparison with the first version, as attached to the strategy in 2009. Moreover the number of the priority areas and horizontal actions was doubled. Two priority areas were added, which, in total, gives seventeen areas, and the horizontal actions were reduced from thirteen to five. Furthermore, the decision was made to reduce the number of aims to three, i.e. protection of the sea (*Save the Sea*), infrastructure (*Connect the Region*) and increase in affluence in the region (*Increase Prosperity*).

It needs to be pointed out that the reviewed action plan addresses the suggestions made by the General Affairs Council in 2011, which were connected with the proposed review of the Strategy for the Baltic Sea region.⁴⁶ The Council conclusions indicate mainly the need for clarifying what roles and tasks were assigned to the individual participants of the strategy, as well as for strengthening national contact points. The document also includes a suggestion that the Commission should submit, every two years, a report on strategy implementation, and, first of all, present “a system of realistic and feasible targets and indicators (qualitative and quantitative ones)” by means of which the strategy implementation progress could be achieved.

The reviewed plan also clearly indicates the scope of competences of the individual entities involved in the macro-regional strategy, and the European Commission was indicated as the first in the list of the entities. The Commission’s competence is also the broadest, as it is expected

⁴⁵ European Commission, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan*, SEC(2009) 712/2 22.02.2013, <http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/Strategia_Morza_Baltyckiego/REVIEWED_ACTION_PLAN_22.2.2013.doc>.

⁴⁶ European Council, *Council Conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 15.11.2011, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/council_conclusions_eusb_sr_15112011.pdf>.

to play “a crucial role in strategic coordination” of actions taken in order to implement the strategy. It is also obliged to take EUSBSR into account in actions it takes, as well as has a possibility of assessing and reporting the progress in the strategy implementation. According to the action plan, the high-level group for EUSBSR is to advise the Commission on the shape of the strategy and its implementation; it is also expected to propose actions to be taken by the Commission and member states, aimed at strengthening of the strategy’s implementation. The main task of the member states is to ensure that the strategy is implemented, as well as to provide political support at each level (European, national, regional and local). It was also emphasised that due to the essence of the strategy it is recommended that the coordination at the member state level should be exercised at the level of the Chancellery of the Prime Minister or the Ministry of Foreign Affairs, in order to ensure the necessary cohesion of actions between the institutions involved in the implementation of the strategy.

The reviewed action plan, despite the fact that it emphasises that macro-regional strategies are financed through the existing programmes and funds, includes information about providing additional EUR 2.5 million for the actions that help implement the strategies. Such was the decision taken by the European Parliament both in 2011 and in 2012. The reviewed action plan also includes a list of completed flagship projects, covering both the projects related to environment protection and those connected with combating cross-border crime or safety in the sea. However, not all reports from the actions completed are available to the public, and it, first of all, concerns issues which are important for the safety of the member states.

It is highly important that two of the macro-regional strategies implemented are based on different concepts of operation. The strategy for the Baltic Sea region assumes actions at the basic level, focusing mainly on strategic challenges. On the other hand, the strategy for the Danube

region focuses “to a greater extent on detailed issues and participation of local entities”,⁴⁷ which was also reflected in the text of the document where the strategy for the Danube region was proposed. The work on the strategy for the Danube region started in the same period as the corresponding actions which resulted in the adoption of the strategy for the Baltic Sea region. In June 2009, the European Council requested the European Commission to prepare, by the end of 2010, the strategy for the Danube Region, which was published in December 2010.⁴⁸ This document, as is the case with the Strategy for the Baltic Sea region, indicates four pillars as part of which eleven priority areas were created. The Danube region, as well as the strategy which applies to it, differs qualitatively from the Baltic Sea region. This results mainly from the fact that the strategy covers fourteen countries, out of which nine are member states (Germany, Austria, Slovakia, Czech Republic, Hungary, Slovenia, Romania, Bulgaria, and Croatia); the remaining ones are: Serbia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Moldova and Ukraine. Consequently, the complexity of the adopted strategy in terms of the number of entities involved is much bigger than in the case of the strategy for the Baltic Sea region. Also much more visible are the differences in the economic potential of the participating entities, and the potential degree of involvement is also different. At the same time, the countries located on the Danube or in its vicinity are much more interdependent than is the case of those located in the Baltic Sea region, both in economic, political, cultural and, first and foremost, ecological terms.

The strategy adopted for the Danube region is based on the strategy for the Baltic Sea region, which was adopted earlier, but has a

⁴⁷ European Commission, *Added value of macro-regional strategies*, COM (2013) 0468 final 27.06.2013, 10, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0468&qid=1381261302990&from=EN>>.

⁴⁸ European Commission, “European Union Strategy for the Danube Region”, *op. cit.*

completely different task, bringing the non-EU countries (such as the Balkan countries, Ukraine and Moldova) closer to the European Union.⁴⁹ It is difficult, however, to indicate clearly, although such an attempt was made by the European Commission, the targets that were completed during the two-year period when the strategy operated. This may result from a small extent of the institutional cooperation in comparison with the Baltic Sea region, something that was indicated, among others, by Kern and Gänzle.⁵⁰ Furthermore, equally important are disputes in the region among the countries covered by the strategy. This factor does not make the cooperation easier, but, on the other hand, the involvement in the integration around the Danube may contribute to greater trust among the Balkan countries. As a result, the added value will manifest itself not only in the implementation of technical projects whose completion will be measured by means of quantitative indicators, but also (and even mainly) in political processes aimed at integration and cooperation in the region. Consequently, the logic of the actions adopted in the strategy for the Danube region assumes political integration by means of implementation of technical projects, whereas in the Baltic Sea region political integration is the factor that facilitates commencement of technical projects, and then a closer political integration. For this reason, the progress of macro-regional strategies is different, and for the Danube region the intergovernmental governance is a much more distant prospect than in the case of the Baltic Sea region. Nevertheless, macro-regional strategies may contribute to promotion of European values outside the European Union, in line with the assumption that concerns the external dimension

⁴⁹ European Commission, *Report from the Commission concerning the European Union Strategy for the Danube Region*, COM (2013) 181 final 8.04.2013, 2, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/danube_implementation_report_pl.pdf>.

⁵⁰ K. KERN AND S. GÄNZLE, "Macro-regionalisation" as a New Form of European Governance..., *op. cit.*, p. 13.

of europeanization.⁵¹ Extending macro-regional strategies to countries not being members of the European Union, which in the case of the strategy for the Danube region concerns the Black Sea countries, and in the case of the planned strategy for the Adriatic and Ionian region⁵² concerns the countries covered by other instruments of external projection, involves the transfer of norms and methods of governance that go far beyond the EU borders. Europeization of macro-regional strategies also concerns extension of the concept of territory and substituting it with the concept of space, which also translates itself in the extension of the area of influence beyond the strict EU borders. The combination of the concept of multi-level governance, territory and space with the idea of europeization⁵³ makes it possible to take a broader look at the problem of possible transfer of European norms and to indicate any obstacles that impede accomplishment of this goal.

It needs to be emphasised, however, that macro-regional strategies are an attempt at “soft” provision of certain solutions and models of operation, because instead of involving the conditionality somehow embedded in the process of europeization, they involve the European governance models gradually permeating the countries that are not members of the European Union. This is extremely important in the

⁵¹ S. LAVENEX, F. SCHIMMELFENNIG, *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, “Journal of European Public Policy”, 2009, Vol. 16, No. 6, p. 791–812; S. LAVENEX, E.M. UÇARER, *The External Dimension of Europeanization*, “Cooperation and Conflict”, 2004, Vol. 39, No. 4, p. 417–443; S. LAVENEX, N. WICHMANN, *The External Governance of EU Internal Security*, “Journal of European Integration”, 2009, Vol. 31, No. 1, p. 83–102; T. FREYBURG et al., *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy*, “Democratization”, 2011, Vol. 18, No. 4, pp. 1026–1054.

⁵² European Commission, *European Commission, Communication from the European Commission concerning the European Union strategy for the Adriatic and Ionian region*, COM (2014) 357 final 17.06.2014, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriat_ionian/pdf/com_357_pl.pdf>.

⁵³ A. JONES, *The spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon.; New York 2010.

case of macro-regional strategies because as many as two macro-regional strategies will apply to such countries as Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro, which are not EU members. Consequently, one can put forward a thesis that macro-regional strategies will be used to include these countries into European Union's programmes and support their development, but without the prospect of imminent membership. A similar idea is visible, for example, in the case of the analysis of promotion of European solutions concerning the manner of regional integration in other parts of the world.⁵⁴ In the case of multi-regional strategies we do not deal with the transfer or provision of ready-made solutions to the neighbouring regions and countries, but with gradual diffusion, on the assumption that it is a long-term process,⁵⁵ and sometimes this process is not ordered. Diffusion of European solutions through macro-regional strategies entails direct and indirect involvement in political processes in non-EU countries. Consequently, the EU, being the causal factor, influences the nature of the relations between regions, cities or provinces and central governments, as macro-regional strategies, in principle, will not cover whole countries but rather their selected parts. The concept of europeization, initially proposed to analyse the readiness of the Central and Eastern European countries for the EU membership⁵⁶ and then extended to other countries, may undergo another transformation and concern parts of countries. It needs to be emphasised, however, that in the case of europeization we deal with introduction (or adoption) of the EU legislation or one following the model of European solutions. Consequently, macro-regional strategies, as was mentioned in another

⁵⁴ T.A. BÖRZEL, T. RISSE, *When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory*, "West European Politics", 2012, Vol. 35, No. 1, pp. 192–207.

⁵⁵ D. MARSH, J.C. SHARMAN, *Policy diffusion and policy transfer*, "Policy Studies", 2009, Vol. 30, No. 3, pp. 269–288.

⁵⁶ F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, "Journal of European public policy", 2004, Vol. 11, No. 4, pp. 661–679.

place of this paper, which refer to “soft” concepts, and, at the same time, lack of new institutional solutions, are not the manifestations of europeization but of diffusion, even if the concept of europeization itself has numerous dimensions.⁵⁷

Chapter III. Territory – space – governance in the European Union’s macro-regional strategies

Currently, spatial development planning is mainly one of the state’s tasks, and the hierarchy of competence, governance and aspiration to centralisation are its characteristic features. According to Phil Allmendinger and Graham Haughton, the hierarchic nature of the spatial development process reflects the traditional manner of governance.⁵⁸ In the case of macro-regional strategies, the manner in which governance is exercised and, consequently, the political system may be described as a non-centralised and loosely-hierarchical system, based on the principle of constant territorialisation, defining (but not delineating) borders set out functionally and subjectively. However, it is impossible to assess the progress of macro-regional strategies’ implementation in terms of undermining the existing hierarchies of power, four years after the first project of the strategy for the Baltic Sea region was announced. In fact, macro-regional strategies are focused on the changes that take place over decades, whereas their implementation may currently be assessed only in the context of the achievement of short-term political objectives. For this

⁵⁷ J.P. OLSEN, *The Many Faces of Europeanization*, “CMS: Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 5, pp. 921–952.

⁵⁸ P. ALLMENDINGER, G. HAUGHTON, *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, “Environment and planning. A”, 2009, Vol. 41, No. 3, p. 621.

reason, further in the paper, elements of macro-regional strategies undermining the existing hierarchies of power will be indicated; this, however, does not always translate into construction of stable networks and structures of multi-level governance.

The influence of the hierarchy of governance is still present in the implementation of macro-regional strategies, which is particularly visible both in action plans related to macro-regional strategies, and in the review of the results of these strategies' implementation. This is connected with the fact that the EU member states, despite declaring that hierarchies in decision-making processes should be levelled up and negated, are still the most important participants of political processes.⁵⁹ This is particularly visible when decisions related to key issues for the essence of the state, i.e. management of the territory, are taken. Some researchers, however, suggest that in the case of European concepts of spatial management, countries and regions tend to be of nodal nature for concepts implemented, instead of the dominant position they used to have not long time ago.⁶⁰

Analysing the aims and form of macro-regional strategies, one needs to emphasise that in the macro-regional strategies proposed and in their justification adopted in the documents which constitute them, there is no answer to the main question concerning the extent to which this project addresses preferences of the European Union's society, and what the actual aim of the changes being introduced is. One could risk putting forward a thesis that the main aim is a political rescaling of Europe introduced by the programme of macro-regional strategies, which covers not only a change of the concepts of power and governance in the social awareness,

⁵⁹ A. HÉRITIER, D. LEHMKUHL, *The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance*, "Journal of Public Policy", 2008, Vol. 28, No. 01, pp. 1-17; A. HÉRITIER, S. ECKERT, *New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-regulation by Industry in Europe*, "Journal of Public Policy", 2008, Vol. 28, No. 01, pp. 113-138; A. HÉRITIER, D. LEHMKUHL, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, "Government and Opposition", 2011, Vol. 46, No. 1, pp. 126-144.

⁶⁰ G. HAUGHTON et al., *The New Spatial Planning...*, *op. cit.*, p 46.

but also their redefinition, and, in fact, a completely different construct of the meaning of a territory.⁶¹ The meaning of the term ‘territory’ is substituted with ‘space’, which has both geographical and functional dimension. Consequently, the concept of macro-regions becomes part of the trend called meta-geography, i.e. an attempt at redefining the rules that determine the existence of the contemporary state, whose main feature is a precisely defined territory.⁶²

According to Bob Jessop, re-territorialisation or rescaling concerns three dimensions of the state’s operation: organised coercion, area of state’s operation defined in territorial terms and subjects (citizens) of a given state.⁶³ This is connected with state-centric logic of the analysis of political processes and adoption of the assumption that the state is bound with society, where nationality is the main source of identification. However, according to John Agnew analysing politics in terms of location of political processes, within a given territory, defined traditionally by the framework of the state, results from getting stuck in the “territorial trap”,⁶⁴ whereas the policy of the European Union is analysed, to an increasing extent, functionally and non-subjectively.

In the case of the European Union, the element of bonding between the state and society is moved to the background, and its place is taken by so far less visible (or constructed) political units, which also operate on a big scale, often bigger than the state – i.e. one of macro-regions.

⁶¹ L. BIALASIEWICZ et al., *Re-scaling ‘EU’rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*, “European Urban and Regional Studies”, 2013, Vol. 20, No. 1, pp. 59–76.

⁶² A.B. MURPHY, *Rethinking multi-level governance in a changing European union...*, *op. cit.*

⁶³ 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*, [in:] *Multi-level governance*, ed. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, p. 54.

⁶⁴ J. AGNEW, *The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory*, “Review of International Political Economy”, 1994, Vol. 1, No. 1, pp. 53–80.

A macro-region, according to the definition adopted by Commissioner Paweł Samecki, is “an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges”.⁶⁵ A definition constructed in such a way does not determine the scale of macro-region’s operation both in the case of the territory and the functions that will be carried out jointly with implementation of macro-regional strategies. Furthermore, the borders of macro-regions will not, as a matter of principle, be determined in territorial but rather in functional terms, depending on which policy area will be implemented.

For this reason, one should emphasise the role of geography and functional interests (and policies) as the key elements for understanding of macro-regional strategies and, in a broader dimension, of the policy of Europe’s rescaling and the blurring of the borders within which given political units operate.⁶⁶ Nevertheless, juxtaposition of policies defined in territorial terms with functional interests and policies is wrong, as it is the geographical location which, to a much bigger extent, determines the shape and nature of the European Union’s political system. Juxtaposition of two groups of interests, which are defined differently, may lead to a false impression that they have the same weight when political processes at the EU level are analysed. In the case of the member states, it is the geographical factor and, consequently, the borders that define the scope of control of possible policies, something that cannot be said about interests defined functionally.

The policies adopted at the EU level are actions that have been fully constructed socially, and, consequently do not have to be mutually exclusive. The transport policy, despite the cohesion rules declared in the treaties, does not always have to comply with, for example, competition policy.

⁶⁵ European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper, op. cit.*

⁶⁶ M. KEATING, *Rescaling Europe*, “Perspectives on European Politics and Society”, 2009, t. 10, No. 1, pp. 34–50.

Whenever interests and policies are defined by means of the geographical criterion, the problem does not exist, as setting out the scope of competence of the neighbouring entities is based on the fact that competences are mutually exclusive. Having competence within one territory rules out having the same competence in the territory of another country. For this reason, in the case of the European Union, it is insufficient to refer to the performed functions and interests, which are defined functionally (although sometimes they are presented from the point of view of the geographical factor, as, for example, in cohesion policy), as something determining the scope of control. Certainly, the economic imperative, i.e. the fact that some policies depend on the EU budget, reduces the likelihood of opposing the ideas that go beyond the traditional understanding of the political system, state or international system, but does not guarantee that the process of territorial integration will proceed as intended.

As a result of the reference to the concept of flexible territorialisation, the concept of territory is treated in vaguely, which makes some researchers put forward a thesis that we deal with re-medievalisation of Europe.⁶⁷ It needs to be pointed out, however, that the tendency to perceive the world from the perspective of medieval solutions, with an unclear or non-existent idea of sovereignty, is not an isolated concept.⁶⁸ Something also

⁶⁷ J. VON WEDEL, *Remediävalisierung II Zur Programmatik der Europäischen Regionalpolitik*, 2010, Vol. 68, No. 5, pp. 389–396; as cited in A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms*, “Planning Theory & Practice”, 2012, Vol. 13, No. 2, pp. 197–211.

⁶⁸ P. KHANNA, *Neomedievalism*, “Foreign Policy”, 2009, No. 172, p. 91–91; Cf. also in M.W. ZACHER, *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*, “International Organization”, 2001, Vol. 55, No. 02, pp. 215–250; D. PAUL, *Sovereignty, survival and the Westphalian blind alley in International Relations*, “Review of International Studies”, 1999, Vol. 25, No. 02, pp. 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, Vol. 46, No. 6, pp. 671–690; *Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2010.

worth emphasising – and it is interesting from the point of view of the theory of ideas – is the process of the shaping up of macro-regional identities, which will not be defined strictly in territorial and language terms, but will be loosely connected with the concept of the territory or state, and based on the concepts of space and region, which, as a matter of principle, are not precisely defined. This is particularly important if we take a closer look at the place of the areas and key determinants contributing to creation of the macro-regional strategy in societies' awareness, which translates into various perceptions of the strategy's role. In some countries covered by macro-regional strategies, the individual regions already have their names around which the whole political, social and cultural context is built. For instance, the Polish version of COM (2010) 0715 mentions *region Dunaju*, the English one *Danube region*, Bulgarian one *региона на река Дунав* (region on the Danube River), Czech one *Po-dunaji*, whereas the German version uses *Donauraum* (Danube space). The proposal of the macro-regional strategy for the Alpine region, which is expected to be presented in mid-2015, concerns *region Alp* (Alps region) in the Polish version, *Alpenraum* (Alps area) in the German one, *la région alpine* (Alpine region) and *la région des Alpes* (region of the Alps – narrower scope) in the French one, *la regione alpina* (Alpine region) and *la regione delle Alpi* (region of the Alps – narrower scope) in the Italian one, *alpsko regijo* (Alpine region) in the Slovenian one, and *the Alpine region* in the English one. The strategy for the Baltic Sea region also reflects different languages and concepts, as *region Morza Bałtyckiego* (Baltic Sea region) used in the Polish version is described as *Ostseeraum* (East Sea space) in the German one, *Östersjöområdet* (East Sea area council) in the Swedish one and *Østersøområdet* (East Sea area council) in the Danish one, *Itämeren alue* (East Sea area) in the Finnish one, *Läänemere piirkonna* (West Sea region) in the Estonian one.

Dominic Stead believes that the macro-regional strategies proposed by the European Union, despite the fact that they do not involve any

fundamental change in territoriality, are a manifestation of some sort of territorial rescaling. He admits, however, that in the case of macro-regional strategies, spaces connected with territorial cooperation are mentioned, which are not new, but the cooperation has taken various forms, whereas the external and internal borders of the space have shifted.⁶⁹ According to Stead, macro-regional strategies can be classified as strategies towards “soft spaces”, whose characteristic feature is the existence of numerous sub-regions in which regional strategies are implemented by formal institutions, in addition to those institutions. However, as other authors point out, it needs to be emphasised that “soft spaces” and the process of the territory’s borders “becoming blurred” are not irreversible, and the institutions built around the old rigid rules will keep operating. Furthermore, the direction of development of “soft spaces” can be reversed, and after achieving a certain status the territory understood as a macro-region may be covered by a new form of governance.⁷⁰ For this reason, the phenomenon of creating macro-regional strategies and macro-regions needs to be viewed as an implementation of contemporary concepts of “soft spaces”, on the assumption that it is an on-going experiment whose aim has not been determined and precisely defined. Consequently, it can be assumed that more permanent institutional forms will develop over time, whose borders of control will correspond to the borders of macro-regions, once macro-regional strategies cover the whole area of the European Union. What seems to be problematic is, however, the territorial scope, because, as was indicated earlier, borders of macro-regions are fuzzy and defined in territorial and functional terms, whereas the territory is not the decisive element.

However, it is still the state, treated as a political unit, that limits political actions by means of the scope of its territory. For this reason, it is the “container of power” in which political actions are carried out, and

⁶⁹ D. STEAD, *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, “Planning Theory & Practice”, 2011, Vol. 12, No. 1, p. 165.

⁷⁰ J. METZGER AND P. SCHMITT, *When soft spaces harden...*, *op. cit.*, p. 279.

thus determines the scope of allowed, desired and unacceptable actions. Furthermore, it is the territory that is the factor enabling achievement of certain results and through which the state's objectives are completed.⁷¹ Such an approach, however, means that relations at the supra-national, sub-national and cross-border levels are not taken into account. In addition, some researchers believe that adoption of the assumption that the state apparatus, which controls a given territory, is the only representative of the state's interests outside is unjustified, as pluralism is becoming a natural element of the international system's structure.⁷² It is particularly visible in the case of analysis of the processes taking place in the territory of the European Union, and, given the concept of macro-regional strategies, also outside its territorial borders. However, there are numerous opinions that this pluralism is not a contemporary phenomenon or a manifestation of a change in the concept of thinking about the state's role or collapse of the state as such. On the contrary, if we reach for the European experience from the 16th and 17th centuries, it is visible that borders between the internal and the external in politics were blurred, and sovereignty in today's understanding of the word is a transient phenomenon (and concept).⁷³ It needs to be pointed out, however, that the member states have fixed borders, which cannot be changed without their consent. What is also characteristic of them is territorial integrity, due to which local, regional or province governments must define their functions through their geographical location. Introduction of the term 'macro-region' eliminates the problem of the need to constantly oppose interests defined geographically by means of state borders with a set of functional policies. The borders of a region or macro-region are open, and these

⁷¹ P.J. TAYLOR, *The state as container: territoriality in the modern world-system*, "Progress in Human Geography", 1994, Vol. 18, No. 2, p. 151.

⁷² P.J. TAYLOR, *Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality*, "Progress in Human Geography", 1995, Vol. 19, No. 1, pp. 1-2.

⁷³ *Ibidem*, p. 5.

areas cover both territories of the member states and of non-EU countries. Both the existing macro-regional strategies, i.e. the strategy for the Baltic Sea region and the strategy for the Danube region, as well as the proposed ones, i.e. the strategy for the Alpine region, or planned ones, as the strategy for the Adriatic and Ionian region,⁷⁴ cover countries not being EU members, and those that have never aspired to membership. Consequently, the concept of macro-regionalisation becomes vague, at least as regards defining the scope of actors who could be included in the political processes taking place as part of macro-regional strategies.

The problem of macro-regional strategies does not concern only the simple adoption of a different way of thinking about development of regions in the European Union and on its borders. It is a manifestation of the implementation of a specific political project whose borders and assumptions remain vague, and go beyond the traditional understanding of the territorial policy. This is indicated by, among others, Andreas Faludi, who believes that the basic documents determining the shape of macro-regional strategies (and probably also other solutions, which include a new look at issues of governance and territory) define issues of multi-level governance and territory in an imprecise and too broad manner.⁷⁵ First of all, according to the provisions concerning territorial cohesion included in *The territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update*,⁷⁶ the territorial cohesion model requires various participants

⁷⁴ The macro-regional strategy for the Adriatic and Ionian region is expected to cover a part of Italian provinces, Slovenia, Croatia and Greece, as well as Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina and Albania. Kosovo and Macedonia have been excluded from the strategy. "Communication from the European Commission concerning the European Union strategy for the Adriatic and Ionian region", *op. cit.*

⁷⁵ A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance...*, *op. cit.*

⁷⁶ *The Territorial State and Perspectives of the European Union 2011 update. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020*, 2011, <http://regionalispolitika.kormany.hu/download/8/fa/00000/Territorial%20State%20and%20Perspectives%20of%20the%20EU%20%28TSP%29_.pdf>.

from various levels to take part therein (member states, European Union institutions, regional and local authorities as well as private entities). What is supposed to be the answer to this postulate is “multi-level and geographical flexible territorial governance”,⁷⁷ which in the case of macro-regional strategies means not only that borders of strategies’ influence become blurred, but also involves lack of certainty as to the time of operation on a given territory (flexibility) as well as doubts as to who should be included in multi-level governance, to what extent, and, finally, who is responsible for determining the direction of the changes proposed in the individual strategies.

The authors of *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study* report point out that implementation of macro-regional strategies together with the new governance model proposed jointly with the aforementioned strategies may result in disputes about the nature of relations between the existing forms of government and governance, and the solutions proposed. This involves, among other things, overlapping of actions of the individual participants of political processes, which implement overlapping or convergent objectives in a macro-region. Furthermore, there is a risk of institutional disputes, which results not only from overlapping competence, but also from the number of participants of political processes within a region. This is connected with differences concerning the instruments used to implement macro-regional strategies, as well as with the issue of power relations between the participants of the actions involved in programming, financing and implementation of a macro-regional strategy.⁷⁸ It needs to be pointed out, however, that despite what the report indicated, the role of the European institutions, and mainly of the European Commission, will not be as problematic

⁷⁷ *Ibidem*, p. 85.

⁷⁸ A. DUBOIS et al., *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio, Stockholm 2009, NORDREGIO ELECTRONIC WORKING PAPER 2009:4, p. 39.

from the point of view of strategy implementation. As has been indicated in a section place of the paper, the European Commission remains the only entity in the MLG structure that has not been covered by the principle of flexibility of political processes' participants.

The factor that determines creation and operation of macro-regional strategies is of endogenous nature, and, consequently, the rule which constitutes a macro-region, defined by shared features, shared challenges or shared possibilities, emerges from the inside of the region.⁷⁹ The territory is only an area where strategies will be implemented and used, but it does not delineate borders within which the policies adopted in the action plan operate. For this reason, according to European Commission's assumptions, a situation is allowed in which the same areas will be part of different macro-regions. Given the two existing strategies, i.e. the European Union's strategy for the Baltic Sea region and the European Union's strategy for the Danube region, as well as the proposed strategy for the Alps, such a situation may take place in the case of an area that covers the sources of the Danube, as well as the region of the Alps and near the Alps as far as Vienna. At the same time, the only participant of the political processes taking place in these cases will be, apart from the European Commission, Germany.

The juxtaposition of the concept of multi-level governance and macro-regional strategies leads to the question how one should assess both the results of the actions introduced and the very approach to governance, management and power. It needs to be emphasised that implementation of macro-regional strategies cannot be subject to traditional political science assessment, which covers effectiveness of institutions' operation, but also describing the comprehensive legitimacy, source, process and outcome of actions. This remark is particularly important if we take into

⁷⁹ European Commission, "Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper", *op. cit.*

account the fact that the White Paper on multi-level governance directly indicates that applying this approach should not lead to political responsibility being blurred. Such a statement may mean that it is one of the main arguments put forward against the concept, noticed by experts from the Committee of the regions.⁸⁰ According to Faludi, multi-level governance in the European Union, however, resembles type I, where one of the elements is the Committee of the Regions, in which interests are represented by representatives of sub-national entities of various levels.⁸¹ Undoubtedly, they are the participants responsible for a set of actions defined in territorial terms, and this type of logic is predominant during the decision-making process (legitimisation of authorisation) and selection of representatives (legitimisation of representation), and it also influences the shape of the EU policies (legitimisation of participation). Nevertheless, as Piattoni points out, there is a danger that the Committee of the Regions, supporting sub-national entities, at the same time weakens states as traditionally perceived forums for consultation and aggregation of interests, thus disturbing the constitutional balance of the member states. From the point of view of the economic efficiency, this is quite a frivolous waste of domestic resources and funds allocated for operation of the central level of the government.⁸² On the other hand, however, one needs to analyse the role of the Committee of the Regions and the overlapping competences from the point of view of the theory of redundancy, understood as redundancy of the solutions used, called for and proposed. In theory, thanks to redundancy once a system collapses, some of its constituents will survive, achieving the objectives that have been set. Furthermore, the redundancy implemented by the EU political system enables not only multiplication of legitimisation,

⁸⁰ Committee of the Regions, "White Paper of the Committee of the Regions on Multi-level Governance", *op. cit.*

⁸¹ A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance...*, *op. cit.*, p. 203.

⁸² S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*, p. 193.

but also diversification of solutions. It needs to be emphasised, however, that in type-II MLG, to which the European Union aspires through the system of macro-economic strategies, redundancy may come across the problem of effective allocation of resources, which is particularly important during a financial crisis. In fact, the existing macro-regional strategies are based on the “three times no” principle – no additional funds, no additional institutions and no additional legislation,⁸³ which is treated as the most important added value. Macro-regional strategies have been created and are financed from the existing funds and programmes, mainly from the European Social Fund. It needs to be pointed out, however, that the regulation adopted on 22nd April 2013 stipulates that the funds for implementation of macro-regional strategies constitute “part of comprehensive strategic planning as part of cohesion policy programmes in **regions and member states** [emphasis added by the author] to which they apply. The member states also guarantee that in places where macro-regional strategies and strategies for sea basins have been introduced, their implementation in relevant cases is supported by all funds covered by the joint strategic framework”.⁸⁴

A requirement constructed in such a way may also lead to a conflict between the government (or governments) of the member states and the Commission, as well as between the individual participants of

⁸³ European Commission, “Added value of macro-regional strategies”, *op. cit.*

⁸⁴ Annex I Common strategic framework elements related to the coherence and consistency with the economic policies of Member States and the Union, coordination mechanisms among the CSF Funds and with other relevant Union policies and instruments, horizontal principles and cross-cutting policy objectives and arrangements to address territorial challenges. *Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006, COM(2013) 246 final 22.04.2013, 4.9.*

the political processes, leading to implementation of a macro-regional strategy. Due to the unlimited number of participants of type-II governance processes, in this case arguments in favour of redundancy usually are political postulates. This is particularly important, as the model of analysis of political systems based on rules of type-II multi-level governance, and, consequently, the rules of redundancy, have not been developed yet.⁸⁵ Furthermore, the scope of redundancy depends, first of all, on strategic actions of the participants of the political system, in this case of the European Commission, which is expected to act as a participant who “facilitates strategies, ensuring cohesion and continuation”.⁸⁶ On the other hand, however, the above-mentioned document in section 5.2 contradicts MLG strategies, as it calls for strong and effective leadership in the regions covered by macro-regional strategies. It may lead, if we refer again to the concept of redundancy, to the situation in which two serious problems connected with joint actions will appear, as the individual participants of strategies (the Commission, regions, member states, private entities) will compete with one another in the initiatives undertaken, striving for strong leadership. There is also a possibility that redundancy will have indirect negative influence, in the case where one of the participants of the political processes, on the assumption that leadership is taken by one of the remaining participants, takes pre-emptive actions and unnecessarily increases the costs of the system's operation.⁸⁷

Analysing the importance of macro-regional strategies from the point of view of legitimisation of the decisions taken and authorisation to take certain actions aimed at transformation of the European regional awareness, one also needs to ask a question about what determines the fact that benefits from implementation of macro-regional strategies will

⁸⁵ S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*, p. 250.

⁸⁶ European Commission, “Added value of macro-regional strategies”, *op. cit.*

⁸⁷ M.M. TING, *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*, “American Journal of Political Science”, 2003, Vol. 47, No. 2, p. 275.

be reaped by certain groups, persons or regions. In a traditional state-centric approach, the determining element was the territory defining the scope of mutual obligations between those in power and the residents.⁸⁸ In the case of macro-regional strategies, the significance of the term “territory’ fades away, and it is the aim of the actions which, quite broadly, determines the scope of the strategy’s operation. This is a question that concerns both the role of direct participants of the macro-regionalisation process (the Commission, regions, states, local communities, etc.), but also those who remain outside this process. It concerns not only the EU regions not covered by macro-regional strategies (subjective dimension), but also, for example, the European External Action Service, wherever it applies to regions outside the EU. If the territory of a member state does not clearly delineate the border of a macro-regional strategy,⁸⁹ then how can not only the tasks, but also future obligations, including financial ones, connected with implementation of macro-regional strategies be defined? Macro-regional strategies, as a factor boosting political activity at the regional level and allowing for a new identity to take shape (or revive) in the macro-regional dimension, may contribute not only to transformation of supra-national relations, but also influence relations between the individual regions within the member states. This, first of all, concerns relations in the European Union’s countries with the

⁸⁸ M. MANN, *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, “European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie”, 1984, Vol. 25, No. 02, p. 198.

⁸⁹ The geographical scope includes mainly, but not only, the following countries: among the EU member states – Germany (Baden-Württemberg and Bavaria), Austria, Slovakia, Czech Republic, Hungary, Slovenia, Romania and Bulgaria; among non-EU states – Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Moldova and Ukraine (the regions in the direct Danube neighbourhood). The strategy can be joined also by other partners in the region. Due to the fact that the Danube ends its course in the Black Sea, the strategy should be coherent with the prospects for the Black Sea, European Commission, “European Union Strategy for the Danube Region”, *op. cit.*

federal political system that have been covered by macro-regional strategies, such as Germany or Austria, but also those countries that are outside the EU (e.g. Bosnia and Herzegovina), or will be covered by new projects in the near future, such as Switzerland. Kristine Kern and Stefan Gänzle believe that in the case of the German lands, such as Bavaria or Baden-Württemberg, which are really involved both in the process of planning and implementation of macro-regional strategies, this may lead to a progress of the process of a change of the lands–federal level relations. Furthermore, the development of strategies for the Danube region shows that these lands have become dominant participants on the macro-regional scale, which, in turn, may influence the whole German federal system.⁹⁰

Summary

The Commission report on added value of macro-regional strategies published in June 2013,⁹¹ and the opinion about this document formulated by the Council in October 2013⁹² are important documents for the assessment of macro-regional strategies. The Commission report includes a relatively balanced assessment of the actions taken as part of macro-regional strategies; it indicates that “while the approach itself enjoys a certain popularity, implementation is challenging” and – consequently – the added value of macro-regional strategies decreases. The report emphasises, first of all, that the influence of the existing strategies

⁹⁰ K. KERN AND S. GÄNZLE, “*Macro-regionalisation as a New Form of European Governance...*”, *op. cit.*, p. 17.

⁹¹ European Commission, “Added value of macro-regional strategies”, *op. cit.*

⁹² European council, *Council conclusions on added value of macro-regional strategies*, 22.10.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/139110.pdf>.

should be assessed in medium- and long-term perspective, as the strategies have been created relatively recently, and their influence is difficult to estimate.⁹³ It was also emphasised that one of the elements of macro-regional strategies is multi-level governance, which earlier was not mentioned directly in the documents concerning both macro-regional strategies and those that formulated the strategies directly. Nevertheless, despite the fact that the Commission document refers in its title to added value of macro-regional strategies, it was decided that assessments will be formulated on the basis of subjective opinions of the entities participating in the implementation of the individual strategies who indicate, in their opinion, better integration in the region or making cooperation closer. Also mentioned as added value is the promotion of multi-level governance as one of the elements of the cohesion policy. The fact that emphasis was put on this factor as added value confirms the thesis put forward at the beginning of this paper that macro-regional strategies are the fulfilment of this concept, and multi-level governance is gradually becoming one of the norms promoted by the European Commission, both in relations within the European Union and with the neighbouring countries. It needs to be pointed out, however, that in the reviewed action plan of the strategy for the Baltic Sea region, being the specification of actions taken, the MLG concept is indicated as a priority horizontal activity that should be strived for during the strategy's implementation. According to this document, the aim of the strategy is to "make multi-level governance reality in the Baltic Sea region".⁹⁴ However, achievement of this objective encounters obstacles, which were also emphasised in the action plan. First of all, as has been pointed out, the MLG concept is not precisely defined and is understood differently in different countries, as well as perceived in different contexts. The relevant research is expected

⁹³ European Commission, "Added value of macro-regional strategies", *op. cit.*

⁹⁴ European Commission, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan*, *op. cit.*

to be published, according to the action plan, at the beginning of 2014. Still, however, according to the provisions of the action plan, still missing is the aim of the actions, reliable sources of information and criteria on the basis of which implementation of MLG in the Baltic Sea region could be assessed. It is worth pointing out that not much attention was paid to this problem in the Council conclusions on the Commission's report, as the problem of the MLG concept implementation was briefly indicated as an area to which more attention should be paid during implementation of macro-regional strategies.

Assessment of added value of macro-regional strategies by the European Commission is explicitly positive both in the strategic and political context. The Commission also indicates that results are already evident "in terms of projects and more integrated policy making".⁹⁵ There is no answer, however, to the question of whether the new projects and increased cooperation could have taken place, if macro-regional strategies did not exist. This also leads to doubts,⁹⁶ shared by the Commission itself, connected with the basic concept of this political project, i.e. multi-level governance, which is still a vague concept and there are no data indicating that its practical application brings measurable results. Furthermore, it can be assumed that introduction of new strategy-management strategies, which is connected with appearance of new participants of political processes, i.e. National Contact Points (NCP) and Priority Area Coordinators (PAC), will translate into bigger role of the Commission, both in the implementation of the individual strategies and adaptation of the strategies to the stimuli from the European Union's internal and external environment. This may lead to a situation in which the MLG idea will be a declared manner of strategy management, and the big number of levels and interests as well as dispersion of responsibility will be emphasised as

⁹⁵ European Commission, "Added value of macro-regional strategies", *op. cit.*

⁹⁶ Cf. S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*

a norm, whereas by means of NCP and PAC the Commission will gain institutional advantage as the coordinator and moderator of strategies, performing coordination and control roles.

The concept and implementation of macro-regional strategies need to be analysed from the point of view of fulfilment of a set of political ideas, combining a redefinition of the term space and territory, governance or availability of public goods, as well as a manifestation of fulfilment of the obligations under the Treaty of European Union. This involves mainly the cohesion principle, which was emphasised in numerous places in the TEU, for example in Article 21.3, where the need for maintaining cohesion of various areas of external actions, as well as cohesion with other policies, was indicated. For this reason, the macro-regional strategies covering the countries that are the addressees of European Union's external actions are the test for cohesion of the EU's internal policies, external actions, as well as complementarity of the actions of the member states and EU as regards the proposed solutions emerging in close neighbourhood of the European Union.

Proposing multi-level governance has become part of European Union's activity both in the internal and external dimension, and the reflection on this concept is relatively well visible in Polish⁹⁷ and global literature.⁹⁸ In the case of macro-regional strategies, this concept is an example of an intentionally implemented vision of a specific political

⁹⁷ M. MISIAK, *Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym systemie sprawowania władzy. Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego*, CEN, Warszawa 2013, Vol. 50 (2013), Zeszyty CEN; K. SZCZERSKI, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, CEN, Warszawa 2005, Vol. 20 (2005), Zeszyty Natolińskie.

⁹⁸ A. FALUDI, *Multi-Level (Territorial) Governance...*, *op. cit.*; S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance...*, *op. cit.*; L. HOOGHE AND G. MARKS, *Unraveling the Central State, But How?...*, *op. cit.*; I. BACHE, M. FLINDERS, ed., *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York 2004; B.G. PETERS, J. PIERRE, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [in:] *Multi-level governance*, ed. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2004, pp. 75–89.

system. Consequently, multi-level governance is becoming an important element of the European Union's identity, used as an instrument that changes power relations inside the European Union, as well as an instrument influencing the objectives of the foreign policy pursued by the EU. In the case of the strategy for the Baltic Sea region, this element is particularly visible, whereas in the strategy for the Danube region the MLG concept is not emphasised to such an extent. However, putting too much emphasis on this concept as the principal idea of macro-regional strategies may disturb both power relations in the region, and relations within the member states. For this reason, one needs to closely watch both the development and implementation of the idea of multi-level governance, in particular if objective assessment criteria have not been prepared, according to which one could indicate both those responsible for strategy's effective implementation and its beneficiaries. Assessment of the actions adopted by the European Commission at the clear request of the Council, which demands that the degree of responsibility and the roles of the individual entities in the implementation of macro-regional strategies are defined, gives the basis to claim that application of the MLG concept in macro-regional strategies is, to a significant extent, an experiment whose aim and form are not fully clear.

The fact that there is a need to take a multi-dimensional look at the challenges present in the Danube and Baltic regions, as well as at positive social, political and economic aspects connected with the implementation of these strategies are unquestionable. Nevertheless, unjustified confidence in the correctness of the institutional solutions adopted, which also have normative overtones, without a deeper analysis of the effects of the processes taking place at the individual levels (local, regional, state or European Union) may lead to unintended consequences. This involves, first and foremost, transformation of the meaning of such concepts as power, territory, space, political responsibility or region. In some cases, in particular when it applies to implementation of strategies in countries

with small economic potential, the economic factor may be crucial for effective implementation of the postulates put forward as part of the concept of multi-level governance. However, in the case of some countries, the economic factor will be insufficient and there will be questions about the aim of the changes being introduced. For this reason, the assessment of effectiveness and efficiency of macro-regional strategies, carried out on the basis of quantitative indicators, should be accompanied by in-depth reflection on the importance of a broader political project, i.e. the *rescaling* of Europe. This concerns both spatial planning projects on the European scale, an analysis of European transport networks, principles of the territorial cohesion policy, as well as changes connected with redefinition of the terms connected with the place and role of the state in the European structure. The assessment of implementation and concept of macro-regional strategies, adaptation of the idea of multi-level governance and prospects of the European Union's development, justifies the following conclusions:

First of all, the European Union consistently implements the process of changing the political decision-making model, actively promoting multi-level governance and an effective solution that corresponds to the challenges connected with problems resulting from the lack of cohesion in the European Unions' territory.

Secondly, macro-regional strategies, despite the fact that they are a relatively new solution, demonstrate features that are clearly different from the existing look at political processes taking place in bigger territorial units.

Thirdly, there is no in-depth analysis of possible consequences of the change in approach to spatial planning issues in the European Union, which may slow down the process of creating new macro-regional strategies.

Fourthly, despite the declared multi-level approach, the activity of the Commission's, being the coordinator and moderator of the changes,

is increasingly visible, as a result of which the political project implemented may demonstrate superficial activities and be aimed at strengthening the Commission's position.

Fifthly, despite the fact that macro-regional strategies cover parts of territories of individual countries, the actions are carried out at a much bigger scale than in the case of actions taken by the individual countries. Consequently, there are doubts as to whose interests are fulfilled by the fact of the implementation of macro-regional strategies.

Sixthly, the concept of multi-level governance without a close perspective of integration with the European Union, as is currently the case with Ukraine or Moldova, may turn out to be insufficient, and in certain cases too advanced, given the relatively short history of statehood of these political entities.

The remarks on the concept and implementation of macro-regional strategies may suggest that the solutions proposed by the European Union are insufficiently elaborated or were undertaken without sufficient reflection on the intended purpose. Although not enough time has passed to carry out comprehensive assessment of multi-regional strategies and to analyse their intended purpose in the process of the European integration, it is possible to indicate positive elements of the approach adopted to the European Union's territorial development.

First of all, the vision and implementation of macro-regional strategies does not involve additional obligations, new legislation or institutional solutions. Consequently, they can be used to free the potential that has been used until now to an insufficient extent despite significant financial support provided under various territorial programmes by the European Union.

Secondly, macro-regional strategies provide an important opportunity for the member states, whose economic potential does not allow them to solve problems connected with the existence of a macro-region, and more effective coordination through a multi-regional strategy will

enable them to accelerate economic development and contribute to increased cohesion.

Thirdly, macro-regional strategies, together with the changes introduced by the Commission in line with the Council's recommendation, may lead to greater stability and predictability of the behaviours of the participants of political processes involved in strategies' implementation. It will enable the support of the macro-region's development provided in the strategic perspective.

Fourthly, extending a multi-regional strategy to countries with a diverse level of economic development enables to them easier integration in the European dimension, and the geographical factors, which determine the macro-region's existence and traditionally delineate state borders (such as rivers, seas or mountain ranges), will become linking elements.

Fifthly, macro-regional strategies, which take advantage of the existing cooperation institutions, as is the case in the Baltic Sea region but also in the Alps region, help reduce the costs of integration of pursuing cohesion.

Sixthly, extending macro-regional strategies to the countries that are not European Union members helps promote the European norms outside, and, at the same time, makes it possible to ensure security not only in the macro-region's space, but also in the areas going far beyond the European Union's borders.

To sum up, macro-regional strategies, despite being a relatively new concept, are an important change to the existing ways in which political processes are shaped in the European Union. This involves a change in the assessment criteria of the significance of individual political entities in the system, with attention paid to the role of sub-national participants, as well as a redefinition of the concepts and categories according to which political processes are analysed. The limits of such concepts as *territory* or *power* become blurred, and are replaced by *space* and *coordination*

respectively. This makes it possible to undermine the existing hierarchies of power and replace them with systems with dispersed responsibility, where subjectivity and identity are also specified in a not fully-defined way. It needs to be pointed out, however, that this political experiment is controlled by introduction of brakes as regards institutions, financing and legislation. This is a new element in the European Union's political system, and constitutes a serious challenge for all actors involved in the process of preparation and implementation of macro-regional strategies. Shaping of a new approach to the challenges known earlier in the region, which is accompanied by significant independent variables (lack of additional financing, new legal regulations and new institutions), which fundamentally limit the freedom of choice of action, requires better adaptation of the system, as well as supports processes of power shifting or dispersal. Such an approach should be considered to be the main added value of macro-regional strategies, as it makes it possible to notice alternative modes of operation, which were earlier omitted or used to an insufficient extent. The experience gained so far in connection with the process of implementation of the existing macro-regional strategies, as well as of formulating new strategies shows the big potential of possible changes both in the area of the European Union's institutional system in the member states, and in the countries that are outside the European Union. This is also yet another way to promote the European solutions beyond the European Union's borders, which builds the specific EU identity as a unique actor in the international arena. ■

About the Author

Irma Słomczyńska holds a Ph.D. in humanities in the field of political science, and is an assistant professor at the Political Science Department of Maria Curie Skłodowska University. Her research interests are focused on issues of international security, concepts of sovereignty, military dimension of the European Union's actions, as well as European Union's space policy; she is an author of numerous publications in those fields.

References

Books

- AGNEW J., *Globalization and Sovereignty*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham MD 2009.
- ANTOLA E., *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, 2009, <http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf>.
- BACHE I., FLINDERS M., *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York 2004.
- BIERSTEKER T.J., WEBER C., *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press 1996.
- DUBOIS A., HEDIN S., SCHMITT P., STERLING J., *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio, Stockholm 2009, Nordregio Electronic Working Paper 2009:4.
- HAUGHTON G., ALLMENDINGER P., COUNSELL D., VIGAR G., *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, Oxon 2010.
- JONES A., *The spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon.; New York 2010.
- MISIAK M., *Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym systemie sprawowania władzy. Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego*, CEN, Warsaw 2013, Vol. 50 (2013), Zeszyty CEN.
- PIATTONI S., *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press, New York 2010.
- SZCZERSKI K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, CEN, Warsaw 2005, Vol. 20 (2005), Zeszyty CEN.
- WARLEIGH-LACK A., ROBINSON N., ROSAMOND B., *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, Routledge, London–New York 2011.

- Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept*, ed. H. KENT, Q. SKINNER, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2010.
- Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2007, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>>.
- KRIEGER-BODEN C., MORGENROTH E.L.W., PETRAKOS G., *The impact of European integration on regional structural change and cohesion*, Routledge, London–New York 2008.
- The Territorial State and Perspectives of the European Union 2011 update. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020*, 2011, <http://regionalispolitika.kormany.hu/download/8/fa/00000/Territorial%20State%20and%20Perspectives%20of%20the%20EU%20%28TSP%29_.pdf>.
- 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, <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>>.

Articles and chapters in collective works

- AGNEW J., *The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory*, “Review of International Political Economy”, 1994, Vol. 1, No. 1, pp. 53–80.
- P. ALLMENDINGER, G. HAUGHTON, *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, “Environment and planning. A”, 2009, Vol. 41, No. 3, pp. 617–633.
- BIALASIEWICZ L., GIACCARIA P., JONES A., MINCA C., *Re-scaling ‘EU’rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*, “European Urban and Regional Studies”, 2013, Vol. 20, No. 1, pp. 59–76.
- BÖRZEL T.A., RISSE T., *When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory*, “West European Politics”, 2012, Vol. 35, No. 1, pp. 192–207.

- DAVOUDI S., STRANGE I., *Concepts of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, [in:] *Concepts of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, ed. S. DAVOUDI, I. STRANGE, Routledge, London 2009.
- FALUDI A., *Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms*, "Planning Theory & Practice", 2012, Vol. 13, No. 2, pp. 197–211.
- FREYBURG T., LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., SKRIPKA T., WETZEL A., *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy*, "Democratization", 2011, Vol. 18, No. 4, pp. 1026–1054.
- HÉRITIER A., ECKERT S., *New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-regulation by Industry in Europe*, "Journal of Public Policy", 2008, Vol. 28, No. 01, pp. 113–138.
- HÉRITIER A., LEHMKUHL D., *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, "Government and Opposition", 2011, Vol. 46, No. 1, pp. 126–144.
- HÉRITIER A., LEHMKUHL D., *The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance*, "Journal of Public Policy", 2008, Vol. 28, No. 01, pp. 1–17.
- HETTNE B., SÖDERBAUM F., *Theorising the rise of regionness*, [in:] *New regionalisms in the global political economy*, ed. S. BRESLIN, C.W. HUGHES, N. PHILIPS, B. ROSAMOND, Routledge, London–New York, NY 2002, pp. 33–47.
- HOBSON J.M., *Provincializing Westphalia: The Eastern origins of sovereignty*, "International Politics", 2009, Vol. 46, No. 6, pp. 671–690.
- HOOGHE L., MARKS G., *Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-level Governance*, "American Political Science Review", 2003, Vol. 97, No. 2, pp. 233–243.
- HURRELL A., *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, "International Affairs", 2007, Vol. 83, No. 1, pp. 127–146.
- HURRELL A., *The Regional Dimension in International Relations Theory*, [in:] *Global politics of regionalism: theory and practice*, eds. M. FARRELL, B. HETTNE, L. VAN LANGENHOVE, Pluto Press, London–Ann Arbor 2005, pp. 38–53.
- JESSOP B., *Multi-level governance and multi-level metagovernance changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood*, [in:] *Multi-level governance*, eds. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, pp. 49–74.

- JØRGENSEN K.E., VALBJØRN M., *Four dialogues and the funeral of a beautiful relationship: European studies and new regionalism*, "Cooperation and Conflict", 2012, Vol. 47, No. 1, pp. 3–27.
- KEATING M., *Rescaling Europe*, "Perspectives on European Politics and Society", 2009, Vol. 10, No. 1, pp. 34–50.
- KERN K., GÄNZLE S., *"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, No. 3.
- KHANNA P., *Neomedievalism*, "Foreign Policy", 2009, No. 172, pp. 91–91.
- LAVENEX S., SCHIMMELFENNIG F., *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, "Journal of European Public Policy", 2009, Vol. 16, No. 6, pp. 791–812.
- LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization*, "Cooperation and Conflict", 2004, Vol. 39, No. 4, pp. 417–443.
- LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, "Journal of European Integration", 2009, Vol. 31, No. 1, pp. 83–102.
- LEGGEWIE C., *For a different Europe of the Regions*, 2012.
- MANN M., *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, "European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie", 1984, Vol. 25, No. 02, pp. 185–213.
- MANSFIELD E.D., MILNER H.V., *The New Wave of Regionalism*, "International Organization", 1999, Vol. 53, No. 3, pp. 589–627.
- MARSH D., SHARMAN J.C., *Policy diffusion and policy transfer*, "Policy Studies", 2009, Vol. 30, No. 3, pp. 269–288.
- METZGER J., SCHMITT P., *When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region*, "Environment and Planning A", 2012, Vol. 44, No. 2, pp. 263–280.
- MURPHY A.B., *Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter*, "GeoJournal", 2008, Vol. 72, Nos. 1–2, pp. 7–18.
- OLSEN J.P., *The Many Faces of Europeanization*, "JCMS: Journal of Common Market Studies" 2002, Vol. 40, No. 5, pp. 921–952.

- PAUL D., *Sovereignty, survival and the Westphalian blind alley in International Relations*, "Review of International Studies", 1999, Vol. 25, No. 02, pp. 217–231.
- PETERS B.G., PIERRE J., *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [in:] *Multi-level governance*, eds. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2004, pp. 75–89.
- PETRAKOS G.C., *A European macro-region in the making? The Balkan trade relations of Greece*, "European Planning Studies", 1997, Vol. 5, No. 4, pp. 515–533.
- ROSENAU J.N., *Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch*, [in:] *Multi-level governance*, eds. I. BACHE, M.V. FLINDERS, Oxford University Press, Oxford 2005, pp. 32–48.
- SCHIMMELFENNIG F., SEDELMEIER U., *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, "Journal of European public policy", 2004, Vol. 11, No. 4, pp. 661–679.
- SKELCHER C., *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*, "Governance", 2005, Vol. 18, No. 1, pp. 89–110.
- SÖDERBAUM F., SBRAGIA A., *EU Studies and the 'New Regionalism': What can be Gained from Dialogue?*, "Journal of European Integration", 2010, Vol. 32, No. 6, pp. 563–582.
- STEAD D., *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, "Planning Theory & Practice", 2011, Vol. 12, No. 1, pp. 163–167.
- TAYLOR P.J., *Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality*, "Progress in Human Geography", 1995, Vol. 19, No. 1, pp. 1–15.
- TAYLOR P.J., *The state as container: territoriality in the modern world-system*, "Progress in Human Geography", 1994, Vol. 18, No. 2, pp. 151–162.
- TING M.M., *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*, "American Journal of Political Science", 2003, Vol. 47, No. 2, pp. 274–292.
- VON WEDEL J., *Remediävalisierung II. Zur Programmatik der Europäischen Regionalpolitik*, 2010, Vol. 68, No. 5, pp. 389–396.
- ZACHER M.W., *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*, "International Organization", 2001, Vol. 55, No. 02, pp. 215–250.

Documents

- European Commission, *ESDP – European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999.
- European Commission, *Action Plan – Working document accompanying the Communication concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region – SEC(2009) 712 – May 2010*, 05.2010, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action0520102010.doc>.
- European Commission, *Europe 2020 – Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020 final, 3.03.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1381263379205&from=EN>>.
- European Commission, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Reviewed Action Plan*, SEC(2009) 712/2 22.02.2013, <http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/Strategia_Morza_Baltyckiego/REVIEWED_ACTION_PLAN_22.2.2013.doc>.
- European Commission, Communication from the European Commission concerning the European Union strategy for the Adriatic and Ionian region, COM (2014) 357 final 17.06.2014, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriat_ionian/pdf/com_357_pl.pdf>.
- European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union. Discussion Paper*, 2009, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf>.
- European Commission, *Report from the Commission concerning the European Union Strategy for the Danube Region*, COM (2013) 181 final 8.04.2013, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/danube_implementation_report_pl.pdf>.
- European Commission, *European Union Strategy for the Danube Region*, COM (2010) 0715 final 8.12.2010, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0715&qid=1381264518051&from=EN>>.

- European Commission, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM (2009) 248 final 10.06.2009, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248&qid=1381259035235&from=EN>>.
- European Commission, *Added value of macro-regional strategies*, COM (2013) 0468 final 27.06.2013, <<http://new.eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0468&qid=1381261302990&from=EN>>.
- European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion – turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 6.10.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:PL:PDF>>.
- Commission of the European Communities, *European governance – A white paper*, COM (2001) 428 final, Official Journal UE C 287 12.10.2001.
- Committee of the Regions, *White Paper of the Committee of the Regions on Multi-level Governance*, 2009, <<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%2000n%20Multilevel%20Governance/pL.pdf>>.
- European Parliament, *European Parliament legislative resolution on the Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI))*, 16.11.2006, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0494+0+DOC+XML+V0//PL>>.
- European Parliament, *Macro-regional Strategy for the Alps – P7_TA-PROV (2013) 0229*, 23.05.2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+V0//PL>>.
- European Council, *Council conclusions on added value of macro-regional strategies*, 22.10.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/139110.pdf>.
- European Council, *Council Conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 15.11.2011, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/council_conclusions_eusbsr_15112011.pdf>.

Council of the European Union, *Presidency Conclusions – Brussels, 14 December 2007*, 16616/1/07 REV 1 14.12.2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/97680.pdf>.

Regulation of the European Parliament and of the Council *laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006*, COM(2013) 246 final 22.04.2013.