

ROZDZIAŁ 3

STRATEGICZNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W UJĘCIU MAKROREGIONALNYM

Wstęp

Analiza przykładów powiązanych ze strategicznym planowaniem przestrzennym powinna zostać rozpoczęta od analizy aktów na szczeblu makroregionalnym. Strategie makroregionalne UE to ramy polityczne, wprowadzane przez państwa UE i państwa niebędące członkami UE znajdujące się w określonym obszarze geograficznym [*Sprawozdanie Komisji...* COM/2022/705]. Stanowią one instrument współpracy terytorialnej pozwalający na rozwój poprzez integrację i lepsze wykorzystanie dostępnych i wspólnych zasobów i potencjałów oraz/lub wspólne poszukiwanie rozwiązań problemów wykraczających poza granice jednego państwa. Dzięki temu tworzą one nowe możliwości kompleksowego rozwoju większych układów terytorialnych, transnarodowych obszarów geograficznych. Makroregiony mają stanowić formę międzyregionalnej i ponadnarodowej współpracy europejskiej, tworzącej odpowiednie ramy współpracy określonej przestrzennie, merytorycznie i czasowo, prowadzonej pomiędzy samorządami regionalnymi i lokalnymi, państwami członkowskimi i organami Unii Europejskiej [*Opinia Komitetu Regionów...* 2011], przy zaangażowaniu partnerów prywatnych, społecznych, ośrodków naukowo-badawczych, akademickich i innych. Strategie odnoszą się zatem do kwestii wymagających współpracy kilku państw na podstawie podejścia zakładającego międzysektorowe i wielopoziomowe sprawowanie rządów [*Sprawozdanie Komisji...* COM/2022/705] (*multilevel governance*). Współpraca ta ma miękki charakter pozwalający na wdrażanie rozwiązań trudnych do osiągnięcia w bardziej sformalizowanych warunkach, cechujących się konkurującymi ze sobą interesami narodowymi [*Sprawozdanie Komisji...* SWD(2022) 397: 1]. Strategie te mają ukazywać funkcjonalną i polityczną złożoność makroregionów i poprawić polityczną efektywność poprzez elastyczne podejście, bez potrzeby tworzenia nowych instytucji i źródeł finansowania [Dühr, Baltique 2011]. Warto zwrócić uwagę, że wskazane cele w zróżnicowany sposób ujmowane są na szczeblu poszcze-

gólnych krajów. Odmiennie wygląda także zakres zaawansowania ich realizacji. Dla tego istotnym zagadnieniem jest również wdrażanie wskazanych strategii na innych szczeblach. Nie budzi jednak wątpliwości, że jednoznacznie wyrażają perspektywę europejską.

Strategie makroregionalne zostały zainicjowane przez państwa członkowskie UE (a w niektórych przypadkach przez państwa spoza UE) znajdujące się na tym samym obszarze geograficznym. Przedmiotem rozważań w ramach tego rozdziału będą cztery strategie makroregionalne UE, tj. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUERMB) z 2009 r.; Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju z 2010 r.; Strategia Unii Europejskiej dla regionu Adriatyku i Morza Jońskiego z 2014 r. oraz Strategia Unii Europejskiej dla regionu alpejskiego z 2015 r. W ich realizację zaangażowanych jest łącznie 19 państw UE i 10 państw niebędących członkami wspólnoty.

Wszystkie wspomniane strategie są dobrze dostosowane do ogólnego celu polityki spójności, jakim jest przyczynianie się do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej oraz korygowanie nierówności między państwami i regionami. Wartością dodaną strategii jest wprowadzenie do polityki spójności podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar poprzez wspieranie inicjatyw powstających na poziomie lokalnym i regionalnym, na które korzystnie wpłynęłaby współpraca na poziomie makroregionalnym [Sprawozdanie Komisji... COM/2022/705: 5]. Ich analiza wskazuje na szerokie spektrum powiązanych obszarów tematycznych, przy czym Strategię UE dla Regionu Morza Bałtyckiego nie tylko należy uznać za modelowy przykład miękkiego rządzenia [Zaucha *et al.* 2020: 51], ale również jako instrument przypisujący szczególną uwagę planowaniu przestrzennemu, któremu poświęcono odrębny obszar.

3.1. Planowanie przestrzenne w Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego

Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego (skrót: SUERMB) jest pierwszą strategią makroregionalną w Europie. To pionierska inicjatywa, której zadaniem było wypróbowanie nowego podejścia do integracji europejskiej [Leszczyńska-Rzucidło 2014: 78-90]. Jest przykładem miękkiego zarządzania [Zaucha *et al.* 2020: 51-76], traktowanym jako cenne narzędzie polityki przyczyniającym się do tworzenia kapitału relacyjnego i społecznego dla regionu Morza Bałtyckiego [Böhme *et al.* 2019]. Zatwierdzona została przez Radę Europejską w 2009 r. Zapewnia płaszczyznę współpracy i koordynacji działań między ośmioma państwami członkowskimi UE graniczącymi z Bałtykiem (tj. Danią, Estonią, Finlandią, Litwą, Łotwą, Niemcami, Polską i Szwecją) oraz w pewnych sytuacjach również z sąsiadującymi

państwami spoza UE (w tym Białorusią, Islandią, Norwegią i Rosją). SUERMB ma przyczynić się do realizacji strategii Europa 2020 [Zaucha *et. al.* 2020: 59]. Uznaje się ją za rodzaj umowy zawartej między państwami członkowskimi UE a Komisją Europejską. Nie jest to instrument Komisji jako taki, ale raczej platforma współpracy między Komisją a państwami regionu Morza Bałtyckiego będącymi członkami UE. Te ostatnie odgrywają kluczową rolę w uzasadnianiu i wdrażaniu Strategii [Zaucha *et. al.* 2020: 51-76]. Porozumienie to zawarte zostało nie tylko w celu wzmocnienia współpracy między państwami, ale także sprostania wielu wspólnym wyzwaniom oraz wykorzystania wspólnych szans rozwojowych stojących przed regionem Morza Bałtyckiego. Strategia pozwala na zmobilizowanie polityki oraz działań podejmowanych przez UE, jej kraje członkowskie, regiony, organizacje panbałtyckie, instytucje finansujące i organizacje pozarządowe na rzecz promowania bardziej zrównoważonego rozwoju regionu Morza Bałtyckiego.

Założenia Strategii koncentrują się wokół trzech celów (trzech głównych filarów tematycznych), które odpowiadają trzem kluczowym wyzwaniom, tj.: ochronie morza (*Save the Sea*), wzrostu integracji regionu (*Connect the Region*) i wzrostu dobrobytu (*Increase Prosperity*) [Communication from the Commission... 2012]. Każdy z nich odwołuje się do szerokiego zakresu polityk i ma wpływ na inne cele. Cele te zostały zdekomponowane na cele cząstkowe, które poddawane są modyfikacji ze względu na zachodzące zmiany i aktualne wyzwania regionu (tab. 1). Są one współzależne, większość z nich powiązanych jest z więcej niż jednym celem.

Tabela 1. Układ celów Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

1. Ochrona Morza (<i>Save the Sea</i>)	2. Wzrost integracji w regionie (<i>Connect the region</i>)	3. Wzrost dobrobytu (<i>Increase Prosperity</i>)
1.1. Czystość wód morskich (<i>Clear water in the sea</i>) 1.2. Bogata i zdrowa przyroda (<i>Rich and healthy wildlife</i>) 1.3. Czysta i bezpieczna żegluga (<i>Clean and safe shipping</i>)	2.1. Dobre warunki transportowe (<i>Good transport conditions</i>) 2.2. Wiarygodne rynki energii (<i>Reliable energy markets</i>) 2.3. Łączenie ludzi w regionie (<i>Connecting people in the region</i>) 2.4. Poprawa współpracy w obszarze zwalczania przestępczości transgranicznej (<i>Better cooperation in fighting cross-border crime</i>)	3.1. Zwiększenie globalnej konkurencyjności Regionu Morza Bałtyckiego (<i>Improved global competitiveness of Baltic Sea region</i>) 3.2. Adaptacja do zmian klimatycznych, zapobieganie i zarządzanie ryzykiem (<i>Climate change adaptation, risk prevention and management</i>)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [European Commission... 2021: 6].

Obecnie działania w ramach SUERMB wdrażane są za pomocą 14 Obszarów Tematycznych (Policy Areas, skrót PA), z których każdy obejmuje od dwóch do czterech działań. Do katalogu tego zalicza się: Biogeny (PA Nutri), Substancje

Niebezpieczne (PA Hazards), Biogospodarka (PA Bioeconomy), Czysta Żegluga (PA Ship), Bezpieczna Żegluga (PA Safe), Transport (PA Transport), Energia (PA Energy), Planowanie Przestrzenne (PA Spatial Planning), Bezpieczeństwo Cywilne (PA Secure), Turystyka (PA Tourism), Kultura (PA Culture), Innowacje (PA Innovation), Zdrowie (PA Health), Edukacja (PA Education). Obszary te, podobnie jak cele, są ze sobą ściśle powiązane i współzależne. Działania podejmowane w ich ramach mają często międzysektorowy charakter pozwalający na osiągnięcie kilku celów czy celów cząstkowych Strategii [*Commission Staff Working Document...* 2021: 6].

Zakres tematyczny obszarów polityki (PA) jest bardzo szeroki, co skutkuje m.in. możliwością zapewniania różnym interesariuszom udziału w zdywersyfikowanych typach działań i proponowania nowych. Strategia opiera się na zasadach otwartej i transparentnej partycypacji, inkluzywności oraz koncepcji multilevel governance. Promuje również tworzenie długoterminowych sieci i platform, co sprzyja włączaniu nowych grup interesów oraz kreowaniu nowatorskich pomysłów i inicjatyw [*Commission Staff Working Document...* 2021: 7]. Szeroki zakres obszarów polityki skutkuje również realizacją międzynarodowych projektów przez złożone konsorcja. Współpraca na wielu poziomach: rządowym, regionalnym i lokalnym, z udziałem ośrodków badawczych, akademickich, struktur regionalnych, instytucji zarządzających programami operacyjnymi, a także sektora prywatnego umożliwia aktywizowanie interesariuszy w regionie Morza Bałtyckiego reprezentujących bardzo różne dziedziny i instytucje. Nadal jednak podkreśla się silną potrzebę zwiększenia zaangażowania organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego, organizacji młodzieżowych i środowisk biznesowych [*Commission Staff Working Document...* 2021: 7]. Katalog dopuszczalnych form współpracy ma charakter otwarty, zaliczono do niego m.in. projekty flagowe (pojedyncze lub sklastrowane), procesy, sieci i platformy współpracy [*Sprawozdanie dla Przewodniczącego...* 2022: 2], które pozwalają na osiągnięcie założonych celów strategii. Mają one zazwyczaj charakter oddolny, niektóre z nich są inicjowane bezpośrednio przez koordynatorów/liderów poszczególnych obszarów tematycznych (a wcześniej również działań horyzontalnych) [Zaucha *et al.* 2020: 59]. Większość projektów testuje rozwiązania o charakterze pilotażowym lub przygotowuje grunt pod niezbędne zmiany. Tak określone ramy sprzyjają podejmowaniu wspólnych działań nie tylko przez różne typy instytucji, ale również dostosowaniu form współpracy do podejmowanych działań i oczekiwań partnerów.

Planowanie przestrzenne w wymiarze ponadnarodowym stanowi istotę obszaru tematycznego o tej nazwie. Ogólnym jego celem jest zwiększenie spójności terytorialnej w regionie Morza Bałtyckiego, który do 2030 r. ma stać się lepiej zintegrowanym i bardziej spójnym makroregionem, charakteryzującym się zmniejszonymi podziałami w sferze społeczno-gospodarczej między poszczególnymi jego częściami oraz przekształceniem globalnych wyzwań w atuty [*Policy Area Spatial Planning, VASAB:* 3]. W tym celu niezbędne jest zastosowanie planowania przestrzennego zarówno na morzu, jak i lądzie, uwzględnienie zintegrowanego/terytorialnego podejścia w politykach rozwojowych wszystkich państw członkowskich Morza Bałtyckiego oraz wypra-

cowanie wspólnego podejścia do współpracy transgranicznej. Strategia traktuje planowanie przestrzenne jako proces integracyjny mający wpływ na przyszły rozkład przestrzenny podejmowanych działań. Jego istotą jest zapewnienie funkcjonalnej integracji w wielu skalach (makroregionalnej, krajowej, regionalnej, lokalnej) i różnych sektorach polityki publicznej w celu zrównoważenia potrzeb rozwojowych z potrzebą ochrony środowiska, zmniejszenia wrażliwości zagospodarowania przestrzennego i struktur przestrzennych przed niekorzystnymi skutkami zmian klimatu oraz dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych [*Commission Staff Working Document...* 2021: 49]. Strategicznymi celami tego obszaru polityki są: poszerzanie wiedzy na temat lądowego planowania przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego (przez organizowanie regularnych imprez tematycznych i innych działań) oraz przygotowanie i wdrożenie transgranicznych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w całym regionie, które charakteryzuje spójność ponad granicami i podejście ekosystemowe.

W ramach „Planowania Przestrzennego” wyodrębniono dwa obszary tematyczne: planowanie przestrzenne na lądzie oraz planowanie przestrzenne obszarów morskich. Lądowe planowanie przestrzenne zastosowano na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym przez wszystkie kraje regionu Morza Bałtyckiego. W ramach tego obszaru stworzono wspólną platformę, która umożliwi partnerom spotkanie się, tworzenie sieci kontaktów, wymianę wiedzy i doświadczeń. Pierwsza wspólna wizja przestrzenna dla regionu Morza Bałtyckiego, „Wizja i strategię wokół Morza Bałtyckiego 2010”, została opracowana w 2010 r. Długoterminowa perspektywa dla rozwoju terytorialnego regionu Morza Bałtyckiego przewidywała działania ukierunkowane bardziej na tworzenie sieci miejskich i relacji miejsko-wiejskich, jak również dostępność i zarządzanie obszarem Morza Bałtyckiego. Wizja Rozwoju Terytorialnego Regionu Morza Bałtyckiego 2040 jest ostatnim wkładem w ustanowienie długoterminowej perspektywy terytorialnej dla tętniącego życiem, odpornego, dobrze połączonego regionu Morza Bałtyckiego, obejmującego lądowe i morskie obszary, z poszanowaniem jego różnorodności i specyfiki, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju, integracji i współpracy. W celu wdrożenia ram planowania przestrzennego w ramach SUERMB i osiągnięcia spójnego rozwoju, istotą tego obszaru tematycznego jest:

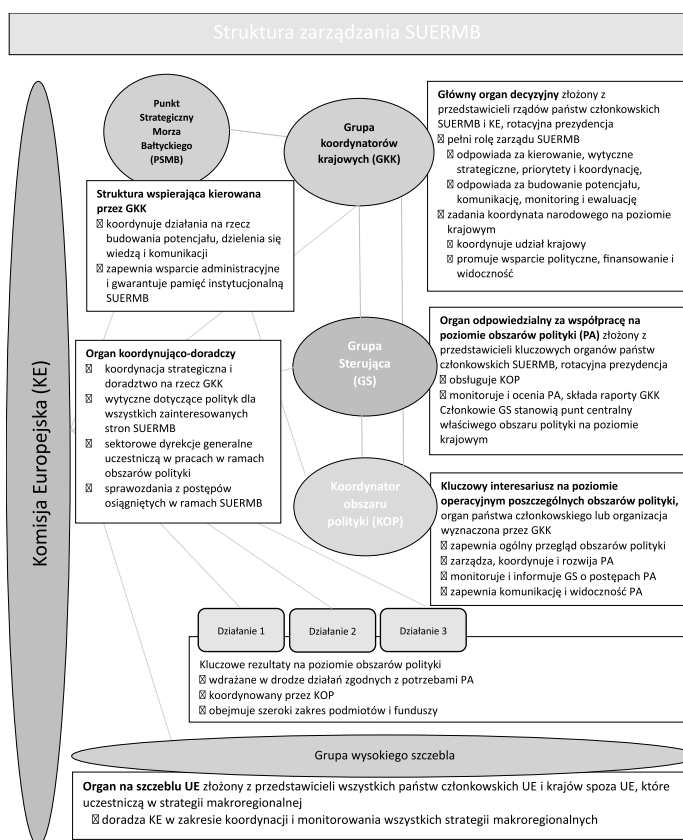
- przyczynienie się do lepszego dostosowania strategii do różnych typów obszarów i zaproponowanie konkretnego podejścia dla zróżnicowanego wzorca miejskiego poprzez zapewnienie ogólnobałtyckiego dialogu;
- stosowanie podejścia terytorialnego w politykach rozwoju terytorialnego oraz efektywne wykorzystanie koncepcji obszaru funkcjonalnego i narzędzi oceny oddziaływania terytorialnego;
- obserwacja procesów rozwoju terytorialnego w Regionie poprzez wykorzystanie i upowszechnianie rozwiązań w zakresie monitorowania rozwoju terytorialnego;
- zachęcanie do ponadnarodowych działań poprawiających dostępność regionu z wykorzystaniem potencjału TEN-T oraz obserwowanie regionalnych skutków rozwoju europejskiej infrastruktury transportowej;

- przyczynianie się do adaptacji, łagodzenia i wzmocnienia odporności na zmiany klimatu w procesie planowania przestrzennego na lądzie [<https://vasab.org/eusbsr/land-based-spatial-planning/>, data dostępu 15.05.2023].

Planowanie przestrzenne obszarów morskich jest ściśle powiązane z intensyfikacją działań na Morzu Bałtyckim, które doprowadziły do zwiększonej konkurencji o ograniczoną przestrzeń morską z pominięciem troski o środowisko. Celem stało się zatem sporządzenie i wdrożenie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w całym regionie Morza Bałtyckiego, które charakteryzuje m.in. spójność i podejście ekosystemowe. Transgraniczna spójność planów implikuje wzmocnienie współpracy z krajami i organizacjami spoza UE. Planowanie przestrzenne obszarów morskich i zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną są ważnymi procesami usprawniającymi podejmowanie decyzji.

Analiza Strategii zwraca uwagę, że nie jest ona jednym spójnym dokumentem. Stanowi zbiór dokumentów, założeń, wytycznych powiązanych z poszczególnymi obszarami polityki. Jej implementacja odbywa się poprzez Plan Działania. Dokument ten stanowi uzupełnienie SUERMB, w ramach którego zaprezentowany został m.in. orientacyjny zestaw obszarów priorytetowych, czy główne aspekty zarządzania. Dalsze szczegóły określone są w regulaminach krajowych grup koordynatorów oraz różnych grupach sterujących utworzonych dla poszczególnych Obszarów Tematycznych. Plan Działania jest dokumentem żywym, co dotychczas zaowocowało kilkakrotną jego aktualizacją. 15 lutego 2021 r. wszedł w życie zrewidowany Plan Działania Strategii. Wprowadzenie zmian wymuszone zostało przede wszystkim pracami nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na okres 2021-2027. Istotny wpływ miały również nowe wyzwania związane z postępującymi zmianami klimatycznymi, demograficznymi, pandemią Covid-19 oraz migracjami. Celem aktualizacji Planu było również jego skrócenie i uproszczenie oraz wprowadzenie zmian w obszarze zarządzania. Wdrożone modyfikacje zarówno w sferze rezygnacji z działań horyzontalnych i częściowego ich przekształcenia na obszary tematyczne (dot. m.in. planowania przestrzennego, o czym mowa poniżej), powołania Grup Sterujących w ramach każdego obszaru tematycznego, powołania Baltic Sea Point Strategy (jako ciała stanowiącego wsparcie techniczne, administracyjne i komunikacyjne na rzecz Strategii) określa Sprawozdanie z 2021 r. [*Sprawozdanie dla Przewodniczącego...* 2022: 2]. Jak wspomniano, w nowym Planie Działania zrezygnowano z wyodrębnienia działań horyzontalnych („Planowanie przestrzenne”, „Sąsiedzi”, „Zdolność”, „Klimat”) i włączono je do obszarów polityki. Podnosi się, że decyzja ta została podyktowana ich przekrojowym charakterem i rosnącym znaczeniem [*Commission Staff Working Document...* 2021]. Podkreślenia jednak wymaga, że działania dotyczące zmiany klimatu i współpracy z sąsiadującymi państwami spoza UE, zostały włączone jako podstawowy element do wszystkich 14 obszarów, co ma zagwarantować ich realny charakter, pozwalający na podejmowanie w ich ramach działań uwzględniających konieczność dostosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia ich skutków, a także najsukuteczniejszą współpracę dla każdego działania politycznego. Horyzontalny charakter utraciło natomiast działanie związane z planowaniem przestrzennym, stając się jednym z obszarów tematycznych.

Aby sprostać wyzwaniom zrównoważonego rozwoju regionu Morza Bałtyckiego w sferze tematycznej, terytorialnej oraz podmiotowej, istotnym zagadnieniem stało się stworzenie optymalnych warunków sprzyjających lepszej koordynacji i współpracy między krajami i regionami. Kluczową rolę w tym zakresie przypisano Komisji Europejskiej. To ona odpowiada za koordynację, monitoring i formułowanie rekomendacji. Struktura zarządzania jest jednak bardziej złożona, uwzględnia różne poziomy zarządzania, w tym poziom strategiczny, decyzyjny i operacyjny, co szczegółowo prezentuje ryc. 1.

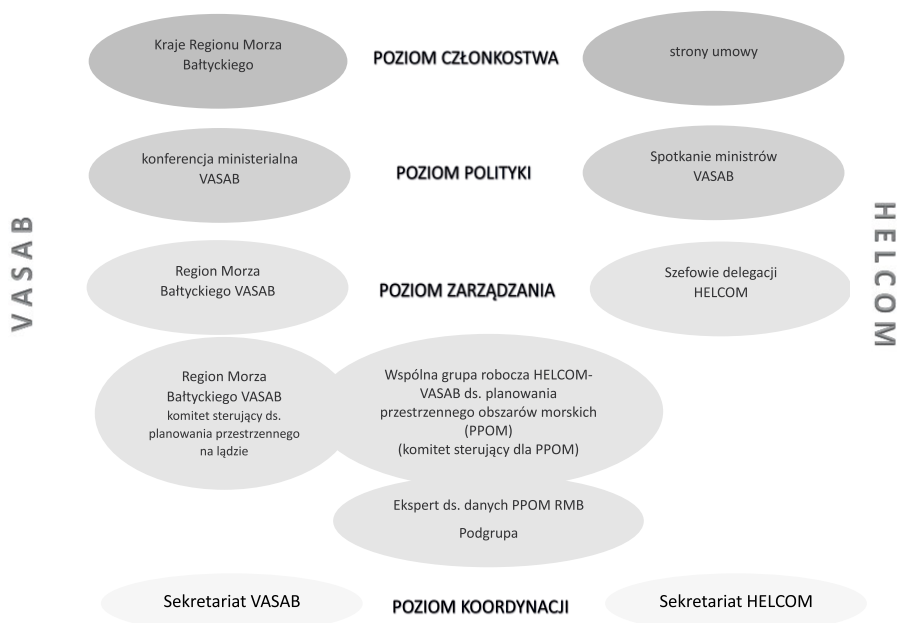


Ryc. 1. Struktura Zarządzania Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

Źródło: Na podstawie [Commission Staff Working Document... 2021: 10].

Plan koncentruje się na głównych elementach zarządzania SUERMB, przekazując jednocześnie uprawnienia do określania szczegółów na niższy poziom. Są one doprecyzowywane w regulaminach krajowych grup koordynatorów oraz Grup Sterujących dla wybranych obszarów tematycznych. Poszczególne grupy koordynatorów krajowych mogą podejmować decyzje w sprawie dalszych specyfikacji, dbając jednocześnie o transparentność w dostępie do informacji dot. zarządzania SUERMB, które muszą podlegać upublicznieniu na stronie internetowej poświęconej strategii.

Każdemu z Obszarów Tematycznych (a uprzednio również działań horyzontalnych) wyznaczono koordynatorów z 2-3 państw członkowskich. Polska odgrywa rolę współkoordynatora trzech Obszarów Tematycznych SUERMB, w tym: *Redukcja zrzutów substancji biogenych do morza do akceptowalnego poziomu*, *Pełne wykorzystanie potencjału regionu w zakresie badań, innowacyjności oraz SME*, *Kultura i sektory kreatywne*. Struktura zarządzania polityką planowania przestrzennego, podobnie jak struktura zarządzania dla całej Strategii, jest również złożona i uwzględnia różne poziomy zarządzania (w tym polityczny, decyzyjny, operacyjny) (ryc. 2).



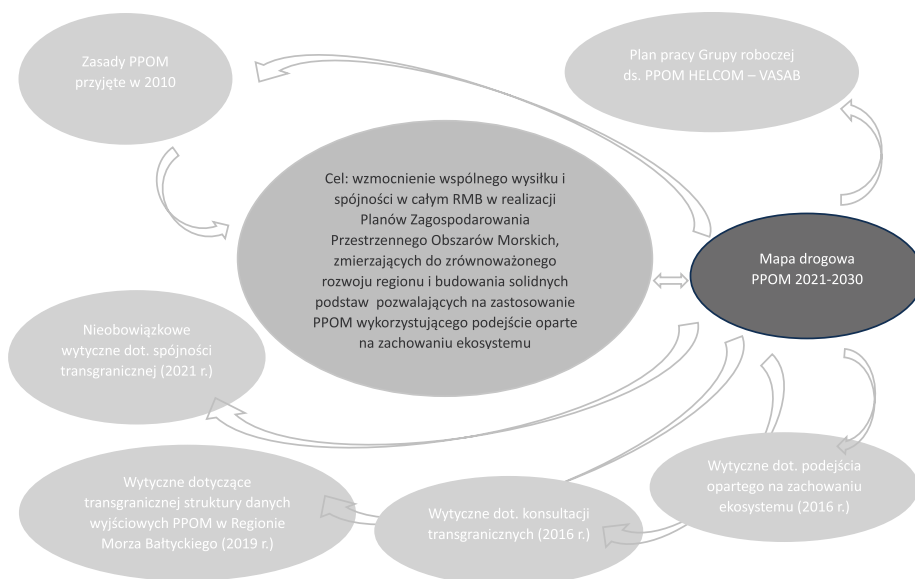
Ryc. 2. Struktura Zarządzania obszarem tematycznym Planowanie Przestrzenne

Źródło: Na podstawie: [https://vasab.org/eusbsr/, dostęp: 15.05.2023].

Koordinatorami obszaru związanego z polityką przestrzenną są dwie dobrze ugruntowane sieci makroregionalne obejmujące zarówno kraje Unii Europejskiej, jak i pochodzące spoza wspólnoty, w tym:

- VASAB – sieć ds. planowania przestrzennego na lądzie. Odpowiada za przygotowanie opcji polityki dla rozwoju terytorialnego regionu Morza Bałtyckiego i zapewnienie forum wymiany *know-how* w zakresie planowania przestrzennego i rozwoju między krajami regionu Morza Bałtyckiego. VASAB stanowi przykład regionalnej, międzyrządowej i wielostronnej współpracy na rzecz planowania i zagospodarowania przestrzennego, która jest zintegrowana z siecią organizacji Rady Państw Morza Bałtyckiego. Krajami członkowskimi są: Estonia, Finlandia, Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska oraz Szwecja (Rosja i Białoruś zostały zawieszony).

- Wspólna sieć HELCOM & VASAB odpowiedzialna za sprawy dotyczące planowania przestrzennego obszarów morskich. HELCOM jest twórcą polityki środowiskowej dla regionu Morza Bałtyckiego, opracowuje wspólne rozwiązania w zakresie zarządzania i działania mające na celu ochronę środowiska morskiego Morza Bałtyckiego przed wszystkimi źródłami zanieczyszczeń. Stronami umowy są: Dania, Estonia, Unia Europejska, Finlandia, Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska, Rosja i Szwecja. Wspólne wdrażanie założeń w ramach tej aktywności państw członkowskich stanowi część regionalnego zestawu zasad przyjętych przez wszystkie kraje Regionu w ramach sieci. Ponadto przyjęto wytyczne dotyczące wdrażania podejścia ekosystemowego w obszarze Morza Bałtyckiego oraz wytyczne w sprawie konsultacji transgranicznych, udziału społeczeństwa i współpracy w procesie planowania przestrzennego. Złożoność i mnogość dokumentów, wytycznych, zasad na rzecz zapewnienia spójnego planowania przestrzennego obszarów morskich prezentuje ryc. 3.



Ryc. 3. Strategiczne ramy na rzecz zapewnienia spójnego planowania przestrzennego obszarów morskich w regionie Morza Bałtyckiego

Źródło: Na podstawie *PA Spatial_Planning Leaflet*, [<https://www.eusbsr.eu/policy-areas/ha-spatial-planning>, dostęp: 8.05.2023].

Kierując się powyższymi założeniami w ramach obszaru tematycznego „Planowanie przestrzenne” wyszczególniono dwa działania:

- Działanie 1: Wzmocnienie spójności terytorialnej w BSR poprzez planowanie przestrzenne na lądzie. Strategicznym celem jest wzrost wiedzy dotyczącej planowania przestrzennego na lądzie w regionach Morza Bałtyckiego przez

organizowanie regularnych wydarzeń tematycznych i innych aktywności. Ważnym aspektem jest zapewnienie wspólnych ram śledzenia trendów i wyzwań rozwoju terytorialnego, budowania perspektywy spójności terytorialnej dla regionu Morza Bałtyckiego w 2030 r., a także proponowanie konkretnych działań stymulujących potencjały rozwoju terytorialnego w celu przezwyciężenia istniejących luk. VASAB stworzył wspólną platformę, która umożliwi partnerom spotkanie się, tworzenie sieci kontaktów, wymianę wiedzy i doświadczeń.

- Działanie 2: Zapewnienie spójnych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich na terytorium całego Morza Bałtyckiego. Jak już wspomniano, celem tego działania jest opracowanie i wdrożenie spójnych ponad granicami planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów morskich w całym regionie i wykorzystanie podejścia ekosystemowego. Rozwiązania te mają przyczynić się do osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów środowiskowych i klimatycznych. Planowanie przestrzenne obszarów morskich pomaga równoważyć interesy sektorowe, co pozwala m.in. użytkować je w sposób zrównoważony, z korzyścią dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz interakcji morskich. Planowanie to musi być dostosowane do planowania lądowego, aby zapewnić interakcje między lądem a morzem.

Pomimo zasygnalizowanych powyżej ograniczeń można wskazać, że to właśnie w ramach wskazanej Strategii w najszerszym zakresie można zidentyfikować wymiar dotyczący planowania przestrzennego. Poza kwestiami współpracy transgranicznej podkreślić można akcentowanie konieczności integracji polityk rozwoju. Cele określone we wskazanym dokumencie nie zawsze, w wystarczającym stopniu, przekładane są na rozwiązania krajowe, w szczególności na kierunek lokalnych instrumentów planowania przestrzennego (co zresztą nie stanowi bezpośredniego celu strategii, chociaż wskazana bariera musi zostać odnotowana).

3.2. Planowanie przestrzenne w strategiach Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, Adriatyku i Morza Jońskiego oraz regionu alpejskiego

Analiza pozostałych trzech strategii makroregionalnych przyjętych przez UE w latach 2010-2015 zwraca uwagę na podobny konstrukt przyjętych rozwiązań zarówno w kontekście realizacji koncepcji *multilevel governance*, wyznaczania celów, obszarów działań kluczowych z punktów widzenia wyzwań i potencjałów poszczególnych regionów oraz struktury zarządzania. Szczególnie w przypadku jednak tych strategii odczuwalne jest pominięcie planowania przestrzennego jako istotnej metody na rzecz zrównoważonego rozwoju tych terytoriów lub też jego marginalne uwzględnienie.

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju została przyjęta przez Komisję Europejską w 2010 r. jako druga strategia makroregionalna. Została opracowana wspólnie przez Komisję, kraje regionu naddunajskiego oraz inne zainteresowane strony w celu wywołania efektu synergii i stworzenia płaszczyzny koordynacji między istniejącymi politykami i inicjatywami regionu Dunaju. Jest to obszar rozciągający się od Schwarzwald (Niemcy) po Morze Czarne (Rumunia – Ukraina – Mołdawia), zamieszkiwany przez 115 mln mieszkańców. Strategia obejmuje szeroki zakres zagadnień, które podzielone zostały na 4 filary, a te następnie na 12 obszarów priorytetowych (tab. 2).

Tabela 2. Filary i obszary priorytetowe Strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju w 2010 r.

Łączenie regionu	Mobilność na drogach wodnych (PA 1A) Mobilność kolejowo-drogowo-powietrzna (PA 1B) Energia odnawialna (PA 2) Kultura i turystyka (PA 3)
Ochrona środowiska	Jakość wody (PA 4) Zagrożenia dla środowiska (PA 5) Różnorodność biologiczna, krajobrazy oraz jakość powietrza i gleby (PA 6)
Budowanie dobrobytu	Spółeczeństwo wiedzy (PA 7) Konkurencyjność przedsiębiorstw (PA 8) Umiejętności ludzi (PA 9)
Wzmocnienie regionu	Zdolność instytucjonalna i współpraca (PA 10) Bezpieczeństwo (PA 11)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [<https://danube-region.eu/about/priority-areas/>, data dostępu: 20.05.2023].

W strukturze zarządzania, podobnie jak w przypadku SUERMB, uwzględniono wymiar polityki (w tym na poziomie całej wspólnoty, jak i krajów członkowskich), koordynacji oraz obszar operacyjny. Każdy obszar priorytetowy zarządzany jest przez dwa kraje (lub regiony), które podejmują działania w porozumieniu z Komisją, odpowiednimi agencjami UE i organami regionalnymi. Dla każdego obszaru wyznaczony został koordynator obszaru priorytetowego. Koordynatorzy przewodzą Grupom Sterującym będącym ciałami eksperckimi odpowiedzialnymi za wdrożenia, w skład których wchodzi członkowie ze wszystkich zaangażowanych krajów. Wspólnie odpowiadają za realizację założeń Strategii (m.in. poprzez uzgadnianie planów, celów, wskaźników i harmonogramów, z uwzględnieniem szerokich kontaktów między promotorami projektów, programami i źródłami finansowania). Podobnie jak w przypadku SUERMB, podejmowane działania mają charakter ponadnarodowy, międzysektorowy i międzyinstytucjonalny. Cele Strategii osiągnane są w drodze realizowanych tzw. inicjatyw przewodnich, będących projektami lub procesami o wymiarze makroregionalnym, opierających się na koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów. Projekty fla-

gowe strategii wzmocniają wewnętrzną i zewnętrzną komunikację strategii oraz widoczność obszarów, inicjatyw i perspektyw w regionie naddunajskim.

Pomimo starań na rzecz stworzenia i zapewnienia skutecznych i wydajnych warunków zarządzania strategią na wszystkich poziomach, obserwuje się wiele negatywnych trendów, w tym m.in. słaby udział w spotkaniach, brak odpowiedzialności i zaangażowania, niewystarczające zasoby, dużą fluktuację kadr, czy braki we wdrażaniu i monitorowaniu działań. Z punktu widzenia rozważań podejmowanych w niniejszej monografii, w dokumencie tym trudno odnaleźć wprost zapisy powiązane z wymiarem przestrzennym, tak jak to miało miejsce w przypadku wcześniej omawianej Strategii.

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Adriatyku i Morza Jońskiego przyjęta została przez Radę Europejską w 2014 r. Stanowi ona narzędzie wspierania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w celu zmniejszenia dysproporcji w makroregionie adriatycko-jońskim. Region ten stanowi obszar funkcjonalny określony granicami basenu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego. Obejmuje ważny obszar lądowy, jednocześnie traktując obszary morskie, przybrzeżne i lądowe jako wzajemnie połączone systemy [Komunikat Komisji... COM(2014) 357: 3]. Region ten zamieszkuje ponad 70 mln ludzi. Strategia obejmuje dziesięć krajów, w tym zarówno państwa członkowskie UE (Chorwacja, Grecja, Włochy, Słowenia), jak i kraje spoza UE (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna, San Marino, Serbia). Ogólnym celem Strategii jest promowanie dobrobytu gospodarczego i społecznego oraz wzrostu gospodarczego w regionie poprzez poprawę jego atrakcyjności, konkurencyjności i łączności. Cele Strategii mają przyczyniać się m.in. do wspierania integracji Bałkanów Zachodnich, zapewnienia wsparcia politycznego i finansowego w celu rozwijania dobrosąsiedzkich stosunków w regionie, wspierania współpracy regionalnej, pobudzania rozwoju gospodarczego, poprawy łączności i bezpieczeństwa, promowanie wspólnych wartości i jedności w różnorodności bogatego dziedzictwa kulturowego makroregionu, czy wspieranie rozwoju zrównoważonej turystyki i jej ekosystemów.

Plan działania Strategii został skonstruowany na czterech filarach o strategicznym znaczeniu, którym przypisano orientacyjny wykaz działań. Do filarów tych zaliczono: „Niebieski” wzrost, Połączenie regionu (w tym sieci transportowe i energetyczne), Jakość środowiska, oraz zrównoważoną turystykę. Jednocześnie wskazano dwa przekrojowe obszary, tj. budowanie zdolności (w tym komunikacji na rzecz skutecznego wdrożenia i podnoszenia świadomości społecznej oraz wsparcia) oraz badania i innowacje mające na celu zwiększenie zatrudnienia osób wysoko wykwalifikowanych, wzrost i konkurencyjność. Podobnie jak SUERMB, Strategia ta zwraca uwagę na zasady horyzontalne dla wszystkich czterech filarów, przy czym w przypadku tego instrumentu współpracy nacisk położono na łagodzenie skutków zmian klimatu oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych.

Wprawdzie w Strategii planowaniu przestrzennemu nie przypisano żadnego obszaru tematycznego ani działania horyzontalnego, zwrócono jednak uwagę na konieczność ulepszenia zarządzania, w tym wspólnego planowania i skoordynowanego zarządzania

istniejącymi zasobami (np. morskim planowaniem przestrzennym) [*Komunikat Komisji...* COM(2014) 357: 8] czy koordynacji wdrażania morskiego planowania przestrzennego [*Komunikat Komisji...* COM(2014) 357: 9], o czym mowa w filarze „Niebieski wzrost” oraz „Jakość środowiska”.

Zarządzanie strategią prowadzone jest na poziomie politycznym (który stanowią ministrowie ds. funduszy UE i/lub ministrowie spraw zagranicznych krajów uczestniczących), poziomie koordynacyjnym (reprezentowany przez Radę Zarządzającą) i poziomie wdrażania (reprezentowanym przez Tematyczne Grupy Sterujące). Wsparcie operacyjne na obu poziomach zapewnia projekt strategiczny EUSAIR Facility Point (szerzej: <https://www.adriatic-ionian.eu/about-eusair/governance/>, data dostępu: 15.05.2023).

Strategia Unii Europejskiej dla regionu alpejskiego została przyjęta przez Komisję Europejską w 2015 r. Obejmuje **7 krajów, w tym** : Austrię, Francję, Niemcy, Włochy, Liechtenstein, Słowenię i Szwajcarię. Region alpejski jest jednym z największych regionów gospodarczych i produkcyjnych w Europie, w którym mieszka i pracuje ok. 70 mln ludzi. To region tranzytowy i obszar o wyjątkowych cechach geograficznych i przyrodniczych. Wprawdzie stanowi atrakcyjny cel turystyczny dla milionów gości rocznie, mierzy się jednak z poważnymi wyzwaniami, w tym m.in. negatywnymi trendami demograficznymi (starzejącym się społeczeństwem i nowym modelem migracji), zmianami klimatycznymi i ich skutkami dla środowiska, bioróżnorodnością i warunkami życia mieszkańców, czy wyzwaniami energetycznymi [*Komunikat Komisji...* COM(2015) 366: 2]. Podobnie jak w przypadku wcześniej prezentowanych strategii wymagają one lepszej współpracy, w tym przypadku między państwami, regionami, obszarami metropolitalnymi, podgóorskimi i górskimi.

Strategia obejmuje trzy obszary tematyczne polityki, tj. wzrost gospodarczy i innowacyjność; mobilność i łączalność oraz środowisko i energię. Plan działania dla Strategii obejmuje trzy współzależne cele tematyczne, w których główny nacisk kładziony jest na zapewnienie:

1. Sprawiedliwego dostępu do miejsc pracy na bazie wysokiej konkurencyjności regionu.
2. Zrównoważonej wewnętrznej i zewnętrznej dostępności.
3. Uwzględniających większą liczbę aspektów ram polityki w zakresie ochrony środowiska i wiarygodnych rozwiązań energetycznych na przyszłość, opartych na energii odnawialnej.

W Strategii wskazano również cel przekrojowy, którym jest stworzenie w regionie solidnego makroregionalnego modelu zarządzania na rzecz udoskonalenia współpracy i koordynacji działań [*Komunikat Komisji...* COM(2015) 366: 5]. W ramach każdego celu określono wiele działań, które stanowią wsparcie dla celów polityki UE, także tych o wymiarze terytorialnym. Cele i działania dla każdego obszaru polityki zaprezentowano w tab. 3. Ich analiza wskazuje na brak odniesienia do planowania przestrzennego.

Model zarządzania, podobnie jak w przypadku wcześniej omawianych strategii, uwzględnia wymiar polityczny i operacyjny. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzedniczek, dokument ten rodzi również wątpliwości co do uwzględnienia wprost wymiaru przestrzennego.

Tabela 3. Cele i działania Strategii Unii Europejskiej dla regionu alpejskiego

Cele	Działania
Sprawiedliwy dostęp do miejsc pracy na bazie wysokiej konkurencyjności regionu	Działanie 1: Opracowanie skutecznego ekosystemu badań i innowacji Działanie 2: Zwiększenie potencjału gospodarczego strategicznych sektorów Działanie 3: Poprawa adekwatności kształcenia i szkolenia na potrzeby rynku pracy w sektorach strategicznych
Zrównoważona wewnętrzna i zewnętrzna dostępność	Działanie 4: Wspieranie intermodalności i interoperacyjności w transporcie pasażerskim i towarowym Działanie 5: Zapewnienie ludności dostępu do sieci połączeń elektronicznych i ułatwianie dostępu do służb publicznych
Uwzględniające większą liczbę aspektów ramy polityki w zakresie ochrony środowiska i wiarogodne rozwiązania energetyczne na przyszłość, oparte na energii odnawialnej	Działanie 6: Ochrona i poszanowanie zasobów naturalnych, w tym zasobów wodnych, a także zasobów kulturowych Działanie 7: Opracowanie łączności ekologicznej dla całego obszaru objętego strategią EUSALP Działanie 8: Poprawa zarządzania ryzykiem i lepsze zarządzanie zmianą klimatu, w tym zapobieganie poważnym zagrożeniom naturalnym Działanie 9: Uczynienie z regionu modelowego wzorca w dziedzinie efektywności energetycznej i energii odnawialnej
Solidny makroregionalny model zarządzania (udoskonalona współpraca i koordynacja działań)	Wdrożenie strategii wymaga: <ul style="list-style-type: none"> · stworzenia wydajnego modelu zarządzania z udziałem podmiotów biorących udział w realizacji strategii i zacieśnianiu współpracy i koordynacji między innymi właściwymi instytucjami i zainteresowanymi stronami w regionie · zmiany w procesie podejmowania decyzji, unikania fragmentacji zarządzania, zwiększenia wymiany wiedzy oraz koordynacji, zarówno między różnymi szczeblami administracji, jak i między różnymi organami samorządów lokalnych na tym samym szczeblu.

Źródło: na podstawie [Komunikat Komisji... 2015: 5-8].

Podsumowanie

Niespełna piętnastoletnie doświadczenie we wdrażaniu strategii makroregionalnych pozwoliło na dokonanie ich krytycznej oceny [Zauch a *et al.* 2020]. Zwraca się uwagę na ich zbyt szeroki zakres i zastosowane podejście [Bengtsson 2012; Tillväxtverket 2016: 35; Toptsidou, Böhme 2018] skutkujące brakiem hierarchii priorytetów [Tillväxtverket 2016: 35]. Po drugie, wielopłaszczyznowa koordynacja i współpraca międzynarodowa wymagana na każdym poziomie współpracy wpływa na skomplikowaną architekturę i relacje między aktorami [Held 2011]. Elementy te negatywnie przekładają się na ocenę faktycznych czynników napędzających zmianę polityki [Toptsidou, Böhme 2018]. Po trzecie, negatywnej ocenie poddane zostały również projekty flagowe. Zwraca się uwagę na brak ich wpływu na zmianę polityki [Toptsidou, Böhme 2018], co częściowo jest podyktowane brakiem długoterminowego, elastycznego finansowania wspierającego prace w poszczególnych obszarach polityki [European Commission... 2017]. Istotną wadą, zwłaszcza z perspektywy wdrażania koncepcji *multilevel governance*, jest ograniczony udział sektora prywatnego i towarzyszące mu nadmierne zaangażowanie sektora publicznego [Held 2011], niewystarczająca „odpowiedzialność” za realizację postanowień strategii i niski poziom zainteresowania i/lub zaangażowania w procesy makroregionalne [Toptsidou, Böhme 2018], co skutkuje m.in. brakiem strategicznego przywództwa [Tillväxtverket 2016: 35]. Podkreśla się również, że strategie nie istnieją w świadomości zbiorowej, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i krajowym, a proces ich wdrażania nie jest widoczny dla ogółu społeczeństwa, czy lokalnych/regionalnych decydentów. W kontekście podejmowanych w ramach niniejszego opracowania rozważań, należy podkreślić ograniczony wpływ na politykę spójności terytorialnej lub zagospodarowania przestrzennego UE [European Commission... 2017]. Analiza zapisów zaprezentowanych powyżej strategii zwraca uwagę na znikome ujęcie wymiaru przestrzennego lub jego brak. Kluczowym aspektem staje się zatem konieczność pełnego uwzględnienia planowania przestrzennego we wszystkich strategiach makroregionalnych i rozważenia powrotu do koncepcji traktowania tej sfery w ujęciu horyzontalnym – jako niezbędnego elementu uwzględnianego we wszystkich obszarach tematycznych strategii zarówno na etapie planowania, jak i ich wdrażania. Konieczność integracji polityk rozwoju powinna znaleźć odzwierciedlenie nie tylko na poziomie ponadnarodowym, ale także następnie przekładać się na rozwiązania planowane i wdrażane na poziomie krajowym. Obszar planowania przestrzennego powinien być uwzględniany również w strukturach zarządzania w ujęciu przekrojowym w drodze tworzonych interdyscyplinarnych zespołów odpowiedzialnych za koordynację poszczególnych obszarów tematycznych.