

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego w perspektywie Niemiec

Marta Zawilska-Florczuk

RFN jest jednym z ośmiu państw członkowskich UE uczestniczących w strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, obok Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Polski i Szwecji. Niemcy pozytywnie odniosły się do strategii EUSBSR (zob. Aneks 1) już na etapie jej planowania. Projekt ten sprzyjał dalszej współpracy RFN z państwami regionu, prowadzonej od połowy lat 80. przede wszystkim przez niemieckie kraje związkowe. RFN jako koordynator trzech obszarów priorytetowych odgrywa w strategii istotną rolę. Federalny rząd Niemiec postrzega jednak EUSBSR jako projekt landowy. Świadczy o tym duża aktywność uczestniczących w strategii trzech niemieckich krajów związkowych (Hamburga, Meklemburgii-Pomorza Przedniego i Szlezwika-Holsztynu), przy jednoczesnym małym zainteresowaniu Bundestagu, rządu federalnego, a także środowisk eksperckich. Ponadto landy częściej formułują oceny dotychczasowych efektów współpracy w ramach EUSBSR. Relatywnie niewielkie zaangażowanie Berlina nie oznacza jednak braku zainteresowania współpracą w regionie Bałtyku jako taką. RFN aktywnie uczestniczy m.in. w pracy Rady Państw Morza Bałtyckiego czy Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM). Wszystkie niemieckie podmioty włączone w strategię uzależniają jej przyszłą atrakcyjność i powodzenie poszczególnych projektów od ściślejszego włączenia Rosji w EUSBSR. Dopóki Niemcy będą miały możliwość regionalnej kooperacji z Rosją na innych forach (np. Rada Państw Morza Bałtyckiego), nie należy oczekiwać wzrostu zaangażowania Berlina w rozwijanie strategii i zacieśnianie współpracy w ramach tego projektu.

Znaczenie regionu Bałtyku dla Niemiec

Region Morza Bałtyckiego nie należy do priorytetowych z punktu widzenia Berlina obszarów UE. Prekursorami niemieckiego zaangażowania w tym regionie były północne kraje związkowe Szlezwik-Holsztyn, Hamburg i Meklemburgia-Pomorze Przednie, dla których współpraca nadbałtycka oznaczała szansę na rozwój gospodarczy, nawiązanie partnerstw handlowych i wreszcie gwarancję bezpieczeństwa w regionie. Rząd federalny we współpracę zaangażował się znacznie później, widząc w niej przede wszystkim szansę na rozwiązanie problemów ekologicznych.

Polityczne zaangażowanie niemieckich krajów związkowych we współpracę z państwami regionu Morza Bałtyckiego sięga lat osiemdziesiątych. Z inicjatywy Björna Engholma, byłego premiera Szleszwik-Holsztynu powstała w 1987 roku idea „nowej hanzy”, czyli stworzenia sieci powiązań gospodarczych, kulturalnych i instytucjonalnych między państwami i regionami nadbałtyckimi, zrzeszonymi kiedyś w ramach hanzy. Celem tej współpracy miał być dynamiczny rozwój kraju związkowego należącego do najmniej zamożnych landów RFN i zwiększenie wymiany handlowej z państwami skandynawskimi. Była to również odpowiedź na niewielką rolę, jaką Bałtyk odgrywał w ówczesnej polityce zagranicznej Niemiec¹. Szleszwik-Holsztyn zapoczątkował szereg transgranicznych inicjatyw w dziedzinie gospodarki, nauki, kultury i wymiany młodzieży. W latach dziewięćdziesiątych był to najbardziej aktywny niemiecki kraj związkowy pod względem współpracy w regionie Morza Bałtyckiego.

Pozostałe nadbałtyckie kraje związkowe (Hamburg i Meklemburgia-Pomorze Przednie) dołączyły do współpracy w latach dziewięćdziesiątych i później², kiedy po upadku komunizmu rozszerzyło się spektrum potencjalnych kooperantów w regionie³ i tym samym pojawiła się możliwość skorzystania z funduszy europejskich w ramach polityki sąsiedztwa. Obok współpracy gospodarczej celem wspólnych działań w regionie Morza Bałtyckiego było

Region Morza Bałtyckiego nie należy do priorytetowych z punktu widzenia Berlina obszarów UE. Prekursorami niemieckiego zaangażowania w tym regionie były północne kraje związkowe Szleszwik-Holsztyn, Hamburg i Meklemburgia-Pomorze Przednie.

w tym czasie zapewnienie bezpieczeństwa w regionie, a także wsparcie krajów Europy Wschodniej w ich transformacji ustrojowej i dążeniach do integracji ze strukturami UE i NATO. W początkowym okresie polityka bałtycka prowadzona była przez landy (zwłaszcza Szleszwik-Holsztyn) niezależnie od polityki zagranicznej RFN, a nawet w opozycji do niej⁴. Sukcesem konsekwentnych działań krajów związkowych

i lobbowania na rzecz zainteresowania regionem nadbałtyckim polityków federalnych było wstąpienie Niemiec do Rady Państw Morza Bałtyckiego w 1992 roku i z czasem do kolejnych organizacji powstających w celu usprawnienia współpracy państw regionu (m.in. Konferencja Parlamentarna Morza Bałtyckiego, Związek Miast Bałtyckich). Berlin przypisuje bardzo duże znaczenie kwestiom ochrony środowiska, w tym walce z zanieczyszczeniem Morza Bałtyckiego i utrzymaniem jego różnorodności biologicznej. Stąd aktywność RFN w Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM). Efektem dostrzeżenia znaczenia regionu nadbałtyckiego przez władze federalne było też powołanie w latach 2000–2005 pełnomocnika ds. Morza Bałtyckiego w Urzędzie Kanclerskim. Obecnie stanowisko to zostało zastąpione przez pełnomocnika ds. gospodarki morskiej w Ministerstwie Gospodarki, którego funkcja sprowadza się wyłącznie do koordynacji i nadzoru nad działaniami RFN wspierającymi rozwój gospodarki morskiej (przede wszystkim przemysłu stoczniowego i portowego).

Mimo oficjalnego przystąpienia Niemiec także na poziomie federalnym do szeregu organizacji regionalnych, kraje związkowe wykazują nadal dużo większą aktywność niż rząd federalny. Wprawdzie Hamburg, Meklemburgia-Pomorze Przednie i Szleszwik-Holsztyn mają różne priorytety we współpracy bałtyckiej, jednak koordynują swoje działania, m.in. wyznaczając rotacyjnie przedstawiciela w Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Przed rozszerzeniem UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 roku organizacje regionalne były jedyne gremiami współpracy państw regionu. Zachodniemieckie kraje związkowe (Hamburg i Szleszwik-Holsztyn) korzystały w latach 2000–2006 z unijnych funduszy strukturalnych INTERREG w znacznie większym stopniu niż w następnym okresie ich przyznawania. Do czasu rozszerzenia UE o m.in. Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię powstała ponadto sieć dobrze funkcjonujących organizacji, a także partnerstw na poziomach lokalnych i pozarzą-

¹ Por. N. Werz, J. Bonin, J. Edler, U. Fabricius, Ch. Krüger, H. Saldik, Kooperation im Ostseeraum, w: *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*, nr 24, Universität Rostock Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Rostock 2005.

² Hamburg po roku 2000, po uzyskaniu przez państwa nadbałtyckie zapewnienia o akcesji do UE.

³ Zaangażowanie Meklemburgii-Pomorza Przedniego nie było wcześniej możliwe, jako że land był częścią NRD. Hamburg, należący do najlepiej prosperujących landów, otworzył się na współpracę z państwami regionu Morza Bałtyckiego ze względu na potencjalne nowe rynki wschodnioeuropejskie.

⁴ Dotyczyło to przede wszystkim wsparcia przez Szleszwik-Holsztyn dążeń państw nadbałtyckich do wstąpienia do UE i NATO, co w odczuciu rządu federalnego mogło doprowadzić do napięć z Rosją.

dowych, dzięki którym udało się zrealizować większość celów, jakie stawiały sobie landy (m.in. zapewnienie bezpieczeństwa w regionie, nawiązanie współpracy gospodarczej). Przed 2004 rokiem działania krajów związkowych były ściśle związane z polityką prowadzoną na poziomie federalnym, mającą na celu jak najściślejsze powiązanie państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską. Po rozszerzeniu UE zmieniły się priorytety warunkujące zainteresowanie landów niemieckich kooperacją z innymi regionami i państwami nadbałtyckimi. Punkt ciężkości zainteresowania przesunął się na kwestie ekologiczne, energetyczne i jak najściślejszą kooperację z Rosją. Współpraca z Rosją uznawana jest za warunek powodzenia projektów podejmowanych w regionie, przede wszystkim w kontekście ochrony środowiska i energetyki.

Niewielkie zaangażowanie w planowanie i realizację strategii na poziomie federalnym

Plany stworzenia strategii makroregionalnej w regionie spotkały się w Niemczech z dwójakim odzewem. Landy aktywnie zaangażowały się w jej planowanie, natomiast władze federalne wykazywały znacznie mniejsze zainteresowanie. Było to spowodowane relatywnie małą atrakcyjnością niedysponującej własnym budżetem strategii w porównaniu z innymi forami współpracy w regionie. Zdystansowane podejście Berlina wynikało również z faktu, że EUSBSR jest wewnętrzną strategią UE, co nie gwarantuje możliwości pełnoprawnego uczestnictwa Rosji. Instytucje federalne włączyły się w przygotowanie niemieckiego stanowiska wobec planowanej pierwszej makroregionalnej strategii UE na bardzo późnym etapie. Kwestia zacieśnienia współpracy w regionie Morza Bałtyckiego była zaledwie kilkakrotnie poruszana na posiedzeniach Bundestagu. Omawiano jednak nie samą strategię, ale aktywność Niemiec w ramach Konferencji Parlamentarnej Morza Bałtyckiego i Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz HELCOM. Parlamentarzyści podkreślali konieczność zawężenia profilu działalności zwłaszcza dwóch pierwszych instytucji do konkretnych projektów. Krytykowano zbyt szerokie spektrum aktywności i zbyt ogólne sformułowanie celów tych inicjatyw. Rząd nie zajął oficjalnego stanowiska w sprawie strategii, inaczej niż w przypadku powstałej dwa lata później strategii UE dla regionu Dunaju. Swój wkład do konsultacji prowadzonych

Umieszczenie biura koordynatora krajowego w MSZ świadczy o tym, że Niemcy nie przypisują strategii dużego znaczenia, politykę europejską koordynuje bowiem przede wszystkim Urząd Kanclerski.

przez Komisję Europejską wniosły tylko zainteresowane trzy kraje związkowe. Gremia federalne największych niemieckich partii również w fazie planowania EUSBSR nie były tą strategią szczególnie zainteresowane. Największą aktywność (widoczną m.in. w formie kierowanych do rządu federalnego zapytań poselskich) wykazywała Partia Zielonych, ze względu na problemy ekologiczne, mające dla Niemiec kluczowe znaczenie w kontekście współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Krótco przed przyjęciem strategii tworzące wówczas wielką koalicję frakcje CDU/CSU i SPD przedstawiły na forum Bundestagu wniosek wzywający rząd federalny do udzielenia pełnego wsparcia strategii i do zaangażowania się ten projekt⁵. Na etapie planowania strategia nie była też obecna w debacie publicznej w Niemczech, w mediach, a nawet środowiskach eksperckich. Z wyjątkiem berlińskiej Fundacji Nauka i Polityka, która opublikowała w 2009 roku tekst poświęcony EUSBSR⁶, niemieckie środowiska analityczne nie poświęciły kwestii strategii żadnych opracowań⁷.

Na poziomie federalnym Niemcy odpowiadają w ramach strategii za obszar „Zachowanie naturalnych stref oraz różnorodności biologicznej, również w łowiskach” w ramach I filaru strategii „Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w obszar zrównoważony środowiskowo”.

⁵ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/131/1613171.pdf>

⁶ P. Krumrey, C. Schymik, EU-Strategie für den Ostseeraum, *SWP Arbeitspapiere*, nr 5, 2009, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Diskussionspapier_KS_Gesamtentwurf03_final.pdf

⁷ Jednym z nielicznych głosów w tej sprawie było przemówienie Kurta Bodewiga (SPD), federalnego ministra transportu, budownictwa i rozwoju miast w latach 2000–2002 i prezesa zarządu stowarzyszenia Baltic Sea Forum, wygłoszone tuż przed oficjalnym wejściem w życie strategii. Bodewig podkreślił, że strategia jako pierwsza inicjatywa tego rodzaju daje szansę na połączenie istniejących już w regionie działań na poziomie europejskim, narodowym i regionalnym. Postrzegaj ją jako szansę na wzmocnienie współpracy w regionie i uniknięcie niebezpieczeństwa izolacji Rosji jako jedyne pozaeuropejskiego państwa leżącego nad Bałtykiem. Najważniejszą rolę w strategii powinny zdaniem Bodewiga odgrywać kwestie gospodarcze i energetyczne (zwłaszcza zapewnienie stabilności zaopatrzenia regionu w energię) oraz zwiększenie konkurencyjności regionu.

Koordinatorem tego priorytetu jest Ministerstwo Środowiska. Funkcję narodowego punktu kontaktowego EUSBSR w Niemczech, pełniącego rolę koordynatora krajowego między jednostkami odpowiedzialnymi za wdrażanie poszczególnych projektów, objęło Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁸. Umieszczenie biura koordynatora krajowego w MSZ świadczy o tym, że Niemcy nie przypisują strategii dużego znaczenia. Zgodnie z obowiązującym w rządzie RFN niepisany podziałem kompetencji, politykę europejską koordynuje bowiem przede wszystkim Urząd Kanclerski. Region Morza Bałtyckiego nie jest dla rządu federalnego priorytetem. Ze względów bezpieczeństwa wewnętrznego, imigracji, a także gospodarki dużo bardziej istotne są landy położone na południu⁹, bogatsze i utrzymujące kontakty handlowe z przyszłościowymi według Niemiec rynkami państw bałkańskich. Z wyjątkiem Hamburga landy uczestniczące w EUSBSR należą do najmniej zamożnych krajów związkowych, poza tym delegują do Bundesratu (izby parlamentu RFN współdecydującej o sprawach dotyczących krajów związkowych) niewielką liczbę przedstawicieli¹⁰.

Priorytety landów: ekologia, energetyka, turystyka i edukacja

Nadbałtyckie kraje związkowe RFN entuzjastycznie przyjęły propozycję Rady EU stworzenia strategii dla regionu Morza Bałtyckiego i intensywnie zaangażowały się w proces jej kształtowania. Najbardziej aktywnie włączyły się landy Meklemburgia-Pomorze Przednie i Szlezwik-Holsztyn. Po dwóch latach od wdrożenia strategii zapał landów nieco osłabł. Wynika to z braku widocznego zacieśnienia istniejącej już wcześniej rozbudowanej współpracy z państwami i organizacjami regionu. Obecnie najbardziej aktywnym krajem związkowym jest Meklemburgia-Pomorze Przednie, która jako jeden z najbiedniejszych landów RFN może uzyskać największe korzyści ze współpracy w regionie.

Mimo dużego zaangażowania **Szlezwicka-Holsztynu** na etapie planowania strategii, nie przypadło mu w udziale koordynowanie żadnego z priorytetów EUSBSR. Kraj związkowy uczestniczy jednak w wielu projektach, przede wszystkim w dziedzinie ekologii. Pozytywnie ocenia połączenie istniejących form kooperacji w regionie. Polityczne cele strategii to według władz Szlezwicka-Holsztynu przede wszystkim zapobieżenie podziałowi ekonomicznemu między wschodem i zachodem regionu w czasie kryzysu gospodarczego oraz poprawa warunków ekologicznych Morza Bałtyckiego. Najważniejszym projektem jest według landu Clean Baltic Shipping obejmujący m.in. stworzenie sieci elektrowni zaopatrujących statki w portach, wprowadzenie opłat za korzystanie z infrastruktury portowej i dróg morskich, której wysokość zależna jest od ilości emitowanych spalin¹¹. Szlezwik-Holsztyn (na poziomie kancelarii premiera landu) angażuje się również na rzecz budowania tożsamości

Obecnie najbardziej aktywnym krajem związkowym jest Meklemburgia-Pomorze Przednie, która jako jeden z najbiedniejszych landów RFN może uzyskać największe korzyści ze współpracy w regionie.

regionalnej, wspierając ideę powstania podręcznika do nauki historii wspólnego dla wszystkich państw uczestniczących w strategii. Najważniejszymi partnerami Szlezwicka-Holsztynu w regionie są południowa Dania, województwo pomorskie i północno-zachodnia Rosja. Władze landu podkreślają konieczność jak najściślej włączenia Rosji w EUSBSR, z wykorzystaniem instrumentów Wymiaru Północnego i Rady Państw Morza Bałtyckiego. Zaznaczają również, że niezaangażowanie Rosji w opracowywanie celów i priorytetów strategii może prowadzić do konfliktów oraz braku zadowalających efektów podjętych działań, zwłaszcza w dziedzinie ekologii.

⁸ Referat 07 (zajmujący się m.in. współpracą regionalną w Europie Północnej) w wydziale Grupa koordynująca sprawy UE.

⁹ Świadczy o tym dużo większe zaangażowanie rządu federalnego w strategię UE dla regionu Dunaju.

¹⁰ Hamburg i Meklemburgia-Pomorze Przednie delegują trzech, a Szlezwik-Holsztyn czterech reprezentantów.

¹¹ Porównaj m.in.: <http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/EuropaOstseepolitik/OstseeNordseeangelegenheiten/Ostseekooperation/ostseestrategie.html>

Meklemburgia-Pomorze Przednie już na bardzo wczesnym etapie zaangażowała się w pracę koncepcyjną i realizację założeń strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Kwestii współpracy w ramach strategii poświęcono wiele debat w parlamencie landowym, przygotowano również więcej publikacji na ten temat, wydanych przez kancelarię premiera landu i bezpośrednio zaangażowane resorty.

Dla Meklemburgii-Pomorza Przedniego najważniejsze jest powiązanie dotychczasowych kierunków polityki landu w regionie z założeniami strategii. Odgrywa to też ogromną rolę w kontekście finansowania projektów EUSBSR. Land jest koordynatorem programu „Turystyka” w ramach obszaru priorytetowego „Utrzymanie i zwiększenie atrakcyjności regionu Morza Bałtyckiego, zwłaszcza dzięki edukacji, młodzieży, turystyce, kulturze i zdrowiu” III filaru strategii „Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w miejsce dostępne i atrakcyjne”. Turystyka jest równocześnie najważniejszą gałęzią gospodarki tego kraju związkowego. Bardzo duże znaczenie dla Meklemburgii-Pomorza Przedniego mają ponadto kwestie ekologiczne i infrastrukturalne. Land włączył się m.in. w projekty służące ochronie środowiska oraz poprawie połączeń transportowych, zwłaszcza tzw. zielonych (kolej, ścieżki rowerowe, połączenia tramwajowe itp.). Ważne są także kwestie energetyczne, zwłaszcza w dziedzinie tzw. zielonych źródeł energii, w tym energetyki wiatrowej i geotermii. Już teraz ponad 33% energii wytwarzanej w tym kraju związkowym pochodzi z elektrowni wiatrowych. Władze landu oczekują, że EUSBSR przede wszystkim pomoże stworzyć sieć połączeń między farmami wiatrowymi w regionie Bałtyku. Wpisuje się to w strategię energetyczną kraju związkowego, dążącego do całkowitego przestawienia swojej energetyki na energię ze źródeł odnawialnych. Niezwykle istotnym zadaniem EUSBSR jest według władz Meklemburgii-Pomorza Przedniego także wzmocnienie współpracy z Rosją.

Hamburg najpóźniej zainteresował się współpracą w regionie Morza Bałtyckiego, ponieważ nie leży bezpośrednio nad Bałtykiem. W ramach EUSBSR land koordynuje program „Edukacja i młodzież” w ramach obszaru priorytetowego „Utrzymanie i zwiększenie atrakcyjności regionu Morza Bałtyckiego, zwłaszcza dzięki edukacji, młodzieży, turystyce, kulturze i zdrowiu” (filar III). W ten sposób wiąże dwa najważniejsze ze swojego punktu widzenia obszary współpracy w regionie – gospodarkę i naukę. W ramach koordynowanego priorytetu Hamburg dąży do budowy sieci kooperacji i wymiany naukowej między szkołami, instytucjami kształcenia zawodowego i szkołami wyższymi. Hamburg angażuje się również

Hamburg najpóźniej zainteresował się współpracą w regionie Morza Bałtyckiego, ponieważ nie leży bezpośrednio nad Bałtykiem. Władze landu oczekują, że strategia przyczyni się do rozwoju gospodarki i zatrudnienia w regionie, rozbudowy infrastruktury i poprawy bezpieczeństwa w transporcie morskim.

na rzecz możliwości współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami i szkołami wyższymi (zob. Aneks 2). Jednym z celów jest także stworzenie przestrzeni naukowo-kulturalnej, m.in. Towarzystwa Bałtyckiego i katedry harmonizacji prawa państw regionu Morza Bałtyckiego¹², a także poprzez wspieranie kierunków sławistyka i skandynawistyka na uniwersytetach oraz projektów poświęconych historii, geografii, socjologii i gospodarce regionu. Hamburg miałby

odgrywać w tym przedsięwzięciu rolę koordynatora i pośrednika. Władze landu oczekują, że strategia przyczyni się do rozwoju gospodarki i zatrudnienia w regionie, rozbudowy infrastruktury i poprawy bezpieczeństwa w transporcie morskim. Spodziewają się również wsparcia rozwoju portu w Hamburgu. Ponadto opowiadają się za wzmocnieniem współpracy regionów metropolitalnych, co po części wynika z dużego znaczenia, jakie dla landu ma partnerstwo miasta Hamburg z Petersburgiem. Tak jak władze pozostałych krajów związkowych podkreślają znaczenie silniejszego włączenia Rosji w strategię¹³.

¹² Por. <http://www.fdp.hamburg.de/wp-content/documents/lpt/2011-08/12-11-ostsee.pdf>

¹³ Por. <http://www.hamburg.de/ostseeraum/2835784/eu-ostsee-strategie.html>

Negatywna ocena dotychczasowych rezultatów strategii

Po upływie dwóch lat od wdrożenia EUSBSR niemieckie kraje związkowe formułują różne oceny. Z jednej strony pozytywnie postrzegają dokonaną dzięki strategii aktywizację unijnych państw regionu. Z drugiej zaś krytykują zbyt optymistyczne cele strategii, zbyt dużą liczbę projektów i brak spójnej koordynacji, a zwłaszcza zbyt małe włączenie nadbałtyckich państw pozaunijnych w przeprowadzane w ramach strategii projekty.

Niemiecka ocena dotychczasowych rezultatów EUSBSR jest w głównej mierze wypadkową doświadczeń zaangażowanych w nią krajów związkowych. Tak jak w trakcie konsultacji przed jej wdrożeniem władze federalne nie uczestniczą w dyskusji o realizacji strategii. Doradzająca rządowi RFN Fundacja Nauka i Polityka w Berlinie krytykuje brak doprecyzowania środków, jakimi mają być osiągnane cele strategii oraz podkreśla konieczność wprowadzenia systemu kontroli efektów na podstawie konkretnych, wymiernych wskaźników¹⁴. Kraje związkowe dostrzegają wiele pozytywnych zmian, jakie udało się osiągnąć od czasu wdrożenia strategii. Za najważniejszą uznają dynamizację państw uczestniczących w EUSBSR, które dotąd w różnym stopniu angażowały się w pracę regionalnych instytucji.

Niemcy pozytywnie postrzegają aktywizację unijnych państw regionu. Krytykują jednakże zbyt optymistyczne cele strategii i brak spójnej koordynacji, a zwłaszcza zbyt małe włączenie nadbałtyckich państw pozaunijnych w przeprowadzane w ramach strategii projekty.

Z drugiej strony landy krytykują zbyt małe zaangażowanie rządu federalnego w konkretne projekty, a także opóźnioną i zbyt powolną realizację priorytetów strategii. Wskazują również na problemy z wyznaczeniem jednostek kierujących konkretnymi projektami. Kraje związkowe formułują też zarzuty dotyczące nieprecyzyjnego określenia celów i kryteriów wyboru projektów. Krytyka dotyczy wreszcie wciąż niedostatecznego (według landów) zaangażowania pozaunijnych państw regionu oraz organi-

zacji, takich jak Rada Państw Morza Bałtyckiego, HELCOM itp. w implementację EUSBSR. Landy wskazują również na brak osobnego budżetu na finansowanie poszczególnych projektów, a także zbyt powolne i niewystarczające włączenie do nich Rosji. W przyszłości niezbędne będzie, ich zdaniem, opracowanie projektów długofalowych, tzn. takich, których finansowanie nie ograniczałoby się do środków już dostępnych w ramach bieżącego budżetu UE. Dla zwiększenia efektywności strategii niezbędne ma być także wzmocnienie parlamentarnego wymiaru współpracy w regionie Morza Bałtyckiego przez stałe zaangażowanie parlamentów narodowych i regionalnych w realizację i ocenę projektów EUSBSR.

Wnioski

1. Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego traktowana jest przez rząd niemiecki jako projekt przede wszystkim regionalny. Świadczy o tym relatywnie niewielkie zaangażowanie Berlina w jej realizację, przy jednoczesnej dużo większej aktywności w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), której priorytety i projekty częściowo pokrywają się z EUSBSR. Spowodowane jest to możliwościami współpracy z Rosją, która dla RFN ma kluczowe znaczenie w kontekście kooperacji w regionie Bałtyku. Realizacja wspólnych projektów jest dużo łatwiejsza w ramach RPMB, której Rosja jest pełnoprawnym członkiem. Znaczenie współpracy z Rosją podkreślane jest również przez wszystkie kraje związkowe uczestniczące w strategii. W związku z tym można się z ich strony spodziewać dążenia do powiązania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego z Wymiarem Północnym UE, jako podstawy ściślejszego włączenia Rosji w projekty strategii.

¹⁴ C. Schymik, Modellversuch Makroregion, SWP Studien, 2011, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S01_shy_ks.pdf

2. Nie należy oczekiwać dążenia do ściślejszej współpracy z Norwegią i Białorusią w ramach strategii. Taki postulat nie pojawia się w stanowiskach niemieckich ani na poziomie federalnym, ani krajów związkowych. Współpraca z Norwegią przebiega dobrze w innych gremiach, Białoruś zaś nie jest postrzegana przez RFN jako godny zaufania partner (o czym świadczą m.in. przemówienie Wernera Hoyera, sekretarza stanu w niemieckim MSZ, wygłoszone z okazji uroczystości otwierających niemieckie przewodnictwo w RPMB w latach 2011–2012¹⁵).
3. Obecnie najbardziej aktywnym landem w ramach EUSBSR jest Meklemburgia-Pomorze Przednie. Wynika to z faktu, że ten kraj związkowy później niż pozostałe włączył się do współpracy w regionie i jako najmniej zamożny jest bardziej uzależniony od dotacji unijnych. Tym samym w większej mierze niż pozostałe nastawiony jest na udział w projektach regionalnych służących m.in. poprawie własnej infrastruktury. Objęcie przez land w ramach strategii programu „Turystyka” odpowiada jego interesom, ponieważ jest to najważniejsza branża Meklemburgii-Pomorza Przedniego. Stwarza to szansę rozwoju turystyki w regionie, ale jest też konkurencją dla polskiej turystyki nadbałtyckiej.
4. Można się spodziewać forsowania przez landy projektów w dziedzinie energetyki, przede wszystkim ze źródeł odnawialnych. Energetyka wymieniana jest wśród priorytetów wszystkich krajów związkowych, także w komentarzach ekspertów. Wobec całkowitego wycofania się RFN z energetyki jądrowej tzw. zielona energia nabiera jeszcze większego znaczenia. Niemcy będą prawdopodobnie dążyć do rozbudowy sieci energetycznych w regionie w celu zapewnienia sobie możliwości przesyłu produkowanej energii i łatwiejszego dostępu do rynków zbytu.
5. Mimo niejednoznacznych ocen dotychczasowych rezultatów strategii dla Morza Bałtyckiego, Niemcy będą opowiadać się za kolejnymi makroregionalnymi strategiami UE. Po przyjęciu w kwietniu 2011 roku strategii dla regionu Dunaju RFN będzie prawdopodobnie wspierać stworzenie strategii dla regionu Morza Północnego. Już teraz za jej przyjęciem opowiada się Szlezwik-Holsztyn¹⁶. Strategia taka miałaby być według Niemiec oparta w dużej mierze na doświadczeniach zdobytych podczas realizacji strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, jako że w obu regionach istnieją podobne problemy wymagające zacieśnienia współpracy – gospodarka morska, ochrona środowiska, walka ze skutkami zmian klimatycznych i wreszcie polityka energetyczna. Krytyka wobec obecnego sposobu finansowania strategii makroregionalnych pozwala sądzić, że w przyszłości RFN będzie opowiadać się za utworzeniem osobnego funduszu na finansowanie założonych w ich ramach projektów.

¹⁵ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110829-ST_Hoyer_BSPC.html?nn=581864

¹⁶ Przemówienie europościa Hermanna Kuhna (Partia Zielonych) podczas posiedzenia parlamentarnej komisji ds. europejskich, 12.01.2011 r. http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/aussch/europa/niederschrift/2011/17-023_01-11.html

ANEKS 1

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

Rada Europejska przyjęła strategię dla regionu Morza Bałtyckiego w październiku 2009 roku. Jest to pierwsza, pilotażowa makroregionalna strategia UE, łącząca kilka krajów członkowskich leżących w jednym obszarze geograficznym. Wdrożenie EUSBSR miało przyczynić się do sprawniejszego rozwiązania problemów regionu, takich jak zanieczyszczenie wód Bałtyku, nierównowaga gospodarcza, różnice infrastrukturalne czy problemy bezpieczeństwa. Strategia miała doprowadzić do ściślejszej współpracy unijnych państw leżących nad Bałtykiem i jednocześnie umożliwić włączenie do tej współpracy Rosji, Norwegii i Białorusi jako istotnych państw regionu (zwłaszcza w kontekście rozwiązywania problemów ekologicznych). W założeniu unijne strategie makroregionalne nie wiążą się z dodatkowymi instytucjami, środkami i aktami prawnymi. EUSBSR jest zatem swoistą platformą, łączącą istniejące już inicjatywy gospodarcze, kulturalne i dotyczące ochrony środowiska na poziomach międzyrządowych, regionalnych, organizacji pozarządowych itp. Strategia obejmuje cztery filary:

- I. Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w obszar zrównoważony środowiskowo,
- II. Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w obszar dobrobytu,
- III. Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w miejsce dostępne i atrakcyjne,
- IV. Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w obszar bezpieczny i chroniony.

Strategia od początku była traktowana jako test ściślejszej współpracy regionalnej państw UE, która w przypadku powodzenia mogłaby zostać przeniesiona również na inne regiony. Mimo nie zawsze pozytywnej oceny efektów EUSBSR już w pierwszej połowie 2011 roku wdrożono kolejną strategię – dla regionu Dunaju. Rozważane są ponadto następne, m.in. dla obszaru Morza Północnego, Adriatyckiego, Jońskiego.

ANEKS 2

Wybrane projekty koordynowane przez Niemcy

Tytuł projektu	Treść	Koordynacja
Utworzenie morskich obszarów chronionych	Wyznaczenie sieci Natura 2000 w obrębie Morza Bałtyckiego	Niemcy (Ministerstwo Środowiska)
Sieć pracy w regionie Morza Bałtyckiego	Poprawa zarządzania wspólnym rynkiem pracy w regionie Morza Bałtyckiego i jego harmonizacji przy wykorzystaniu strategii transnarodowych	Hamburg (Urząd ds. Nauki i Badań Naukowych)
BSR-Quick	Podniesienie kwalifikacji właścicieli i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) poprzez kształcenie wyższe i szkolenie zawodowe	Hamburg (stowarzyszenie Hanse Parlament e.V.)
Opracowanie strategii dla zrównoważonej turystyki	Zwiększenie dostępności naturalnego, kulturowego i historycznego dziedzictwa państw regionu Morza Bałtyckiego dla turystyki oraz wskazanie cech wspólnej tożsamości regionu Morza Bałtyckiego	Meklemburgia-Pomorze Przednie (Uniwersytet w Greifswaldzie)
Promocja wymiany szkolnej i rozwój kręgu szkół partnerskich wokół Morza Bałtyckiego	Wymiana szkolna w celu nauki języków i promocji wzajemnego poznania młodzieży w regionie	Hamburg
Zrównoważona produkcja poprzez innowacje w małych i średnich przedsiębiorstwach	Zwiększenie potencjału innowacyjnego MŚP w celu wzmocnienia zrównoważonych procesów produkcji i zwiększenie zysków przedsiębiorstw, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów ekonomicznych i środowiskowych	Niemcy



Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpią
ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa
e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpią monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:
Olaf Osica, Anna Kwiatkowska-Drożdż
Redakcja: Katarzyna Kazimierska
Skład: Wojciech Mańkowski