



OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
IM. MARKA KARPIA
CENTRE FOR EASTERN STUDIES

STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ DLA REGIONU DUNAJU

Implikacje dla Polski i Grupy Wyszehradzkiej

Mateusz Gniazdowski

Tomáš Strážay i zespół

Wprowadzenie: Olaf Osica

PRACE OSW
O S W S T U D I E S

NUMER/ISSUE 37
WARSZAWA, LIPIEC 2011
WARSAW, JULY 2011

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia

Zespół autorski / Authors Team

dr Mateusz Gniazdowski, dr Tomáš Strážay,

Tomasz Dąborowski, Vít Dostál,

Justyna Gotkowska, Marta Zawilska-Florczuk

Współpraca / Co-operation

Sławomir Matuszak, Andrzej Sadecki, Marta Szpala

Redakcja / Editor

Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

Współpraca / Co-operation

Małgorzata Zarębska

Tłumaczenie / Translation

Anna Kucińska

Współpraca / Co-operation

Nicholas Furnival

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Mapy / Maps

Wojciech Mańkowski

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia /

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-03-8

Spis treści

Wprowadzenie

Od Bałtyku po Maghreb? Koncepcja makroregionu w UE / 5

Wstęp / 11

1. Wewnętrzny wymiar EUSDR / 15

1.1. Proces powstawania EUSDR / 15

1.2. Założenia EUSDR / 19

1.3. Mechanizmy koordynacyjne EUSDR / 23

1.4. EUSDR a przyszłość polityki spójności / 25

2. Międzyregionalny i międzynarodowy wymiar EUSDR / 31

2.1. Komplementarność EUSDR i innych inicjatyw regionalnych UE / 31

2.2. Interakcje społeczno-gospodarcze a sprawa udziału Polski w EUSDR / 36

2.3. EUSDR a współpraca w Grupie Wyszehradzkiej / 43

3. Interesy państw makroregionu związane z rozwojem EUSDR / 51

3.1. Państwa Grupy Wyszehradzkiej / 51

Węgry / **51**

Słowacja / **59**

Czechy / **64**

3.2. Pozostałe państwa makroregionu należące do Unii Europejskiej / 68

Austria / **68**

Niemcy / **72**

Rumunia / **79**

Bułgaria / **84**

Słowenia / **87**

**3.3. Państwa makroregionu nienależące
do Unii Europejskiej / 89**

Chorwacja / **89**

Serbia / **91**

Bośnia i Hercegowina / **93**

Czarnogóra / **94**

Mołdawia / **95**

Ukraina / **97**

Podsumowanie / 99

The Main Findings / 102

Bibliografia / 105

Mapy / 116

Wprowadzenie

Od Bałtyku po Maghreb? Koncepcja makroregionu w UE

Podczas szczytu w Brukseli 23–24 czerwca 2011 roku Rada Europejska zatwierdziła strategię UE dla regionu Dunaju (EUSDR). Strategia dunajska jest drugą, po powołanej do życia w październiku 2009 roku strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, tzw. strategią makroregionalną. Mimo różnic w procesie powstawania obu strategii, a także ogromnych różnic między regionem bałtyckim a dunajskim, ich wspólnym mianownikiem jest chęć zwiększenia terytorialnej zawartości UE osłabionej rozszerzeniami z lat 2004 i 2007¹. Problem ten ilustruje linia podziału na starych i nowych członków, na którą nakłada się podział między centrum i peryferie Unii.

Mimo krótkiego czasu, który upłynął od przyjęcia strategii bałtyckiej, i związanego z tym braku realnych dokonań, formuła makroregionu zrobiła w szybkim tempie karierę w Unii. Po tym, gdy w grudniu 2010 roku Komisja Europejska ogłosiła Plan działań dla strategii UE dla regionu Dunaju, koncepcja makroregionu pojawiła się w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa. Najpierw w liście sześciu członków UE – Francji, Włoch, Grecji, Malty, Cypru i Słowenii – do Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Catherine Ashton, w którym postulowano zastosowanie modelu makroregionalnego do współpracy w regionie śródziemnomorskim². W projekcie komunikatu Komisji poświęconego zmianom w funkcjonowaniu europejskiej polityki sąsiedztwa z 10 maja 2011 roku strategię makroregionalną zostały z kolei przywołane w kontekście współpracy w subregionie Maghrebu, a jako przykład zastosowania wymieniono wsparcie dla zwiększenia połączeń fizycznych (*greater physical interconnection*) oraz otwarcia granicy algiersko-marokańskiej³.

¹ C. Schymik, Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum, *SWP-Studie* (Stiftung Wissenschaft und Politik), S1, Januar 2011, s. 11.

² Non-papier: Action de l'Union européenne en direction du voisinage Sud, 14.02.2011, <http://www.diplomatie.gouv.fr>

³ Joint Communication to the European Parliament and the Council. The European Union and its changing Neighbourhood, Brussels, projekt z 10 maja 2011 roku.

Kariera koncepcji strategii makroregionalnej, mimo jej wieloznaczności, ogólności i zarazem braku realnych sukcesów, dowodzi ogromnego zainteresowania wśród członków i instytucji UE zmianą dotychczasowego modelu współpracy makroregionalnej w Europie. Pojawiające się postulaty nowych strategii – adriatycko-jońskiej, czarnomorskiej, śródziemnomorskiej – pokazują także „regionotwórczą” rolę strategii: uruchomienie strategii bałtyckiej dało początek instytucjonalizacji nowej fali regionalizmu i nowemu definiowaniu granic regionów. Kryje się za tym wyraźny zwrot w stronę geopolitycznego myślenia o wewnętrznych granicach Europy. Przedrostek „geo” wydaje się tu w pełni uzasadniony, fizycznym oparciem dla granic makroregionów jest bowiem geografia: morza i rzeki stanowią naturalne spoiwa dla rozwoju korytarzy transportowych czy budowy sieci przesyłowych dla energii elektrycznej, ropy i gazu. Sama koncepcja makroregionu, którą posługuje się Komisja Europejska, jest ogólnikowa i nieostra⁴. Ponieważ założenia koncepcji opracowano równolegle do prac nad strategią dla regionu Morza Bałtyckiego – polityczne zapotrzebowanie na strategię bałtycką wyprzedziło prace koncepcyjne – a zarazem na podstawie tych założeń stworzono uzasadnienia dla strategii dunajskiej, między obiema strategiami i ramami teoretycznymi koncepcji następuje sprzężenie zwrotne. Leżące u podstaw obu strategii założenia wpływają jednocześnie na ewolucję samej idei makroregionu, która pozostawia duże pole do interpretacji. Obydwie strategie – bałtycka i dunajska – są w UE projektami pilotażowymi, których pomysły wdrożenie będzie inspiracją i wzorem dla innych makroregionów UE.

Zarysowane w dokumencie Komisji wytyczne dla modelowania makroregionów pokazują kilka podstawowych założeń, które muszą być przestrzegane przy opracowywaniu strategii⁵. Uwagę zwraca przede wszystkim to, że makroregion jest definiowany jako zbiór regionów w sensie funkcjonalnym, a nie geograficznym. Zakłada się, że makroregion może zawierać w sobie kilka regionów w różnych państwach, ale liczba państw członkowskich powinna być znacząco mniejsza niż liczba państw całej UE. Spójność makroregionu jest natomiast pochodną

⁴ From the Baltic Sea to the Danube Basin – a macro-regional strategy for the EU: Commissioner Samecki to present new type of EU cooperation at Ministerial conference (Stockholm), 16.09.2009, <http://ec.europa.eu>

⁵ Macro-regional strategies in the EU – A Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm on 18 September 2009, <http://ec.europa.eu>

jego wspólnych cech, a nie wielkości (*limits*). Granice fizyczne mogą być zróżnicowane w zależności od obszarów działania (polityk), a poszczególne regiony mogą przynależeć do wielu makroregionów jednocześnie.

Celem strategii makroregionalnych jest umożliwienie podjęcia konkretnych działań w obszarach sektorowych (transport, ekologia, turystyka, energia), które nie mogą być efektywnie podjęte i realizowane na poziomie poszczególnych regionów lub państw. Strategie muszą być zatem zorientowane na sektorowe działania oddolne, choć w długiej perspektywie dopuszcza się także strategie nie oparte na tej zasadzie i wynikające z potrzeby ogólnego planowania strategii. Strategie makroregionalne muszą także opierać się na regule „trzech «nie»”:

– żadnych nowych instytucji: strategie mają służyć poprawie koordynacji i budowaniu synergii pomiędzy istniejącymi instytucjami unijnymi oraz regionalnymi, a nie tworzeniu nowych lub zwiększaniu kompetencji istniejących. KE ma odgrywać rolę koordynatora (*overall coordinator*).

– żadnej specjalnej legislacji: strategie mają funkcjonować w ramach istniejącego porządku prawnego UE.

– żadnych dodatkowych środków: finansowanie działań w ramach strategii ma odbywać się w zakresie istniejących funduszy na dotychczasowych zasadach. Zdaniem Komisji strategie makroregionalne „powinny stanowić zintegrowane instrumenty o silnej podstawie merytorycznej, skoncentrowane na najważniejszych wyzwaniach i charakteryzujące się rozwiniętym wymiarem transnarodowym, z zastrzeżeniem, że większość finansowania powinna pochodzić z krajowych i regionalnych programów współfinansowanych w ramach polityki spójności i z innych źródeł krajowych”⁶. Jednakże KE dopuszcza możliwość, aby po roku 2013 w nowej wieloletniej perspektywie finansowej wyodrębnić część środków w ramach funduszu spójności dla wsparcia realizacji strategii makroregionalnych.

Obowiązującą regułę „trzech «nie»” można bowiem łatwo zrelatywizować. Nie jest ona przecież „wykuta w kamieniu”⁷. Przede wszystkim wspomniane zasady dotyczą jedynie szczebla instytucji unijnych, a nie poszczególnych państw uczestniczących. Jeśli państwa zdecydują, że z własnych budżetów bądź z kopert

⁶ Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, <http://ec.europa.eu>

⁷ U. Elleman-Jensen, *The EU Strategy for the Baltic Sea Region: High Expectations for a New European Model of Regional Cooperation*, [w:] *The Riga Conference Papers 2011. Collection of essays and article*, Latvian Transatlantic organisation (LATO), Riga 2011, s. 7, <http://www.rigaconference.lv>

narodowych w ramach funduszy UE wydzielił środki na strategię, nikt tego nie będzie kwestionować. To samo dotyczy legislatywy i instytucji na poziomie narodowym. Choć zatem wyklucza się tworzenie nowych instytucji unijnych, w praktyce już funkcjonują narodowi koordynatorzy, punkty kontaktowe, odbywają się szczyty i dokonuje podział obowiązków między koordynatorów obszarów priorytetowych. Są to *de facto* nowe instytucje współpracy regionalnej pod auspicjami UE. Zasada „żadnych dodatkowych środków” została osłabiona przez to, że Komisja już musiała przeznaczyć moce administracyjne zarówno na strategię bałtycką, jak i dunajską. Choć deklaruje się brak nowego, specjalnego *acquis* – mnożą się regulacje techniczne i zwyczajowe, regulujące koordynację i współpracę przy przygotowaniu i wdrażaniu strategii makroregionalnych.

Trudności z uchwyceniem istoty strategii makroregionalnych widoczne są także w literaturze przedmiotu. Patrząc od strony rodzajów współpracy terytorialnej – przygranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej – współpraca makroregionalna przynależy do współpracy transnarodowej⁸. Jej akuszerami i koordynatorami są rządy narodowe, chociaż przedmiot i obszar działania dotyczy przede wszystkim jednostek regionalnych. W zależności od tradycji oraz podziałów administracyjnych strategia makroregionalna jest zatem wyzwaniem albo dla zachowania spójności polityki regionalnej państwa, albo dla efektywności współpracy regionalnej – i tym samym zwartości terytorialnej – w ramach Unii. Wyzwania dotyczą także umiejscowienia makroregionu w polityce UE: czy jest to nowy szczebel współpracy – *de facto* nowa polityka – między szczeblem narodowym a ponadnarodowym, czy też jedynie nowa formuła – swego rodzaju parasol – obecnej polityki regionalnej? W pierwszym wypadku makroregion należałoby traktować jako program głębokiej reformy polityki regionalnej, która odchodziłaby stopniowo od finansowania projektów w państwach członkowskich na rzecz działań o charakterze makro, tj. wspierania tylko tych programów krajowych, które są elementami programów ogólnoeuropejskich (np. budowa europejskich korytarzy transportowych). W drugim natomiast mielibyśmy do czynienia z mechanizmem koordynacyjnym, którego działanie osadzone byłoby w kontekście istniejących zasad współpracy. Istnieje także i trzecia

⁸ A. Stocchiero, The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand? Rome, July 2010, *Working Papers* (CESPI) 2010 nr 74, s. 7, www.cespi.it

możliwość, że makroregion stanie się jedynie kolejnym wymiarem współpracy, przynosząc wzrost nieprzejrzyistości mechanizmów działania UE we współpracy regionalnej.

Pochodną pytań dotyczących umiejscowienia strategii regionalnych w kontekście współpracy wewnątrzunijnej są kwestie instytucjonalne. Strategie przynależą zarówno do obszaru kompetencji unijnych, narodowych, jak i współdzielonych. Ich realizacja jest zatem domeną tak Dyrekcji Generalnej ds. Regionów w Komisji Europejskiej, jak i stolic państw członkowskich. Pojawienie się strategii jest czynnikiem mobilizującym i wzmacniającym rolę Komitetu Regionów UE, który zrzesza przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich. W nowej, polizbońskiej układance kompetencji, które są przedmiotem dyskusji i sporów między różnymi gremiami, otwarte pozostaje pytanie o rolę Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. A to ze względu na nakładanie się strategii bałtyckiej oraz dunajskiej na niektóre obszary współpracy w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa czy też procesu rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich. Nakładanie się strategii makroregionalnych na inne polityki otwiera pole dla potencjalnych sporów i rywalizacji między realizowanymi już projektami regionalnymi, których adresatem są państwa spoza UE, takimi jak Wymiar Północny czy Partnerstwo Wschodnie. To z kolei rodzi pytanie o możliwość „wyciekania” środków finansowych z funduszy strukturalnych (spójności i polityki rolnej) przeznaczonych dla państw UE na rzecz państw objętych europejską polityką sąsiedztwa.

Odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące roli strategii makroregionalnych należy szukać w praktyce. To sposób realizacji planów działania opracowanych dla strategii bałtyckiej i dunajskiej przybliży nas do odpowiedzi, czy i w jakim stopniu są one instrumentem głębokiej zmiany w polityce regionalnej UE. Jedyną pewną dzisiaj rzeczą jest to, że strategię są traktowane jako laboratorium nowej formuły współpracy regionalnej. Jeżeli doświadczenia zebrane w procesie realizacji istniejących strategii okażą się interesujące, rozpocznie się nowa dyskusja nad przyszłością strategii, której wnioski mogą posłużyć do nadania im charakteru nowych polityk.

Probierzem kierunku ewolucji strategii makroregionalnych będzie podejście do wspomnianej zasady trzech „nie”. Konsekwentne trzymanie się zasady „żadnych nowych pieniędzy, nowych instytucji i nowej legislacji” ograniczy rolę strategii do wzmocnienia obecnych mechanizmów. Stopniowe odchodzenie od tych zasad może natomiast oznaczać próbę głębokiego przemodelowania współpracy re-

gionalnej w Europie, co będzie mieć także konsekwencje dla współpracy politycznej w Unii. Analiza strategii dunajskiej – procesu jej powstawania, założeń oraz interesów państw biorących w niej udział – jest zatem krokiem, który przybliży nas do odpowiedzi na pytanie o znaczenie makroregionu dla przyszłości współpracy regionalnej i politycznej w Unii Europejskiej.

Olaf Osica

Wstęp

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju (EUSDR) jest drugim obok strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR) przykładem rosnącego znaczenia w UE tzw. makroregionów. Obydwie strategie – bałtycka i dunajska – obejmują razem większość państw UE (16) i są zarazem projektami pilotażowymi, których pomyślne wdrożenie będzie inspiracją i wzorem dla kolejnych makroregionów. Celem strategii makroregionalnych jest umożliwienie podjęcia konkretnych, zintegrowanych działań w obszarach sektorowych (transport, ekologia, energia, turystyka), które nie mogą być efektywnie realizowane na poziomie poszczególnych regionów lub państw. Wielopoziomowe, wielopodmiotowe podejście do transnarodowego rozwoju terytorialnego ma ułatwić procesy zarządzania zrównoważonym rozwojem całej UE. EUSDR jest zatem zorientowana na synergię sektorowych działań oddolnych, ale musi uwzględniać także ogólne cele i strategię UE. Podobnie jak w przypadku strategii bałtyckiej EUSDR musi uwzględniać zasadę neutralności budżetowej, legislacyjnej i instytucjonalnej. („No new EU funds, no new EU legislation, no new EU Structures”).

Makroregion dunajski to nowy poziom zarządzania, usytuowany między państwem a wspólnotą ponadnarodową, który angażuje różne poziomy rządzenia – lokalne, regionalne, narodowe oraz poziom wspólnotowy, a także podmioty społeczeństwa obywatelskiego, instytucje badawcze oraz przedsiębiorców. Za jego wyodrębnieniem przez UE przemawiały podobne argumenty natury historyczno-politycznej, jak w przypadku strategii bałtyckiej. Po roku 2004 Bałtyk odzyskał rolę łącznika pomiędzy Wschodem i Zachodem, w związku z czym polityka europejska ma się przyczynić do dalszego znoszenia barier w relacjach gospodarczych oraz społeczno-kulturalnych. Analogicznie Dunaj – po wejściu do UE Bułgarii i Rumunii stał się rzeką łączącą „stare” państwa UE z nowymi członkami UE oraz państwami aspirującymi do członkostwa. Łączy przy tym najbogatsze regiony UE z najbiedniejszymi.

Inicjatorzy EUSDR podkreślają, że region naddunajski ma też wieloletnią tradycję współpracy międzynarodowej i jest ważnym spoiwem wschodniej i zachodniej części Unii Europejskiej. Dunaj jest przy tym traktowany jako symbol jedności i uosobienie ducha paneuropejskiego. W entuzjazmie towarzyszącym rozwojowi współpracy dunajskiej widać wolę odrzucenia bagażu doświadczeń historycznych, które uczyniły z tej rzeki raczej symbol podziałów, sporów i wro-

gości. W pierwszej połowie XX wieku Dunaj jako granica na dużym odcinku swojego biegu stał się przedmiotem różnych konfliktów. W latach 90. rozgorzał ostry spór międzynarodowy o zagospodarowanie rzeki między Węgrami i Słowacją (Gabčíkovo–Nagymaros). Żegluga na południowym odcinku została sparaliżowana podczas wojen na obszarze byłej Jugosławii, przy czym jednym z ich tragicznych symboli stał się zniszczony w 1991 roku naddunajski Vukovar, a także serbskie mosty, zbombardowane w roku 1999 podczas nalotów NATO.

Sam Dunaj wymaga zacieśnienia współpracy i budowania mostów – nie tylko symbolicznych. Od granic Austrii aż do ujścia rzeki jej brzegi spina 30 mostów drogowych, na odcinku długości tysiąca kilometrów jest ich osiem, a na całej granicy rumuńsko-bułgarskiej – tylko jeden⁹. Po rozszerzeniu UE w 2007 roku Dunaj stał się śródlądową drogą wodną Unii, przepływając przez jej terytorium lub stanowiąc jej granicę zewnętrzną. Jest przy tym uznawany za jedną z najbardziej zanieczyszczonych dużych rzek świata, zarazem jest jedyną rzeką europejską notowaną na liście zagrożonych toków wodnych. Dla większości państw regionu rzeka ta jest też istotną arterią transportową, o dużym, ale w ograniczonym stopniu wykorzystywanym potencjale. Żegluga jest przy tym energooszczędnym sposobem przewozu, co nabiera szczególnego znaczenia w związku z ambitnymi zamierzeniami UE dotyczącymi zwiększenia efektywności energetycznej i ograniczenia emisji dwutlenku węgla¹⁰. Wspieranie gałęzi transportu przyjaznych dla środowiska jest jednym z filarów wspólnotowej strategii zrównoważonego rozwoju. W rozbudowie infrastruktury dla transportu wodnego oraz budowie brakujących połączeń upatruje się możliwość przeniesienia części przewozów na sieć rzek i kanałów. Oprócz portu morskiego w Konstancy przy ujściu kanału łączącego Dunaj z Morzem Czarnym, wzdłuż Dunaju działa 45 portów śródlądowych. Większość z nich ma infrastrukturę kolejową i drogową, co sprawia, że są one atrakcyjne dla transportu intermodalnego. Po usunięciu wąskich gardeł dunajski szlak wodny może stać się osią różnych sieci logistycznych, które prowadzą od Morza Czarnego na zachód Europy.

⁹ Z. Gál, *The Danube Region – Past, Present and Future Prospect of Transnational Cooperation as a Playground of the European Integration*, *EuroTimes*, 2009, nr 7, s. 148–159.

¹⁰ Według francuskiej Agencji ds. Środowiska i Zarządzania Energią (ADEME) 1 litr paliwa pozwala przemieścić statkiem rzeczonym na odległość 1 km 127 ton ładunku, podczas gdy samochodem jedynie 50 ton, a koleją 97 ton. *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*, Luxembourg 2001, s. 42.

Przesłanką integracji wzdłuż osi Dunaju jest to, że ta najdłuższa rzeka UE (2889 km, z tego 2450 km żeglownych) poprzez kanał Men–Dunaj i Ren łączy Morze Północne z Morzem Czarnym i stanowi podstawę do wykorzystania geostrategicznego położenia regionu Morza Czarnego¹¹. Zdaniem ekspertów Komisji rola transportowa Dunaju będzie rosła wskutek zmian w globalnych przepływach towarów. W związku ze wzrostem znaczenia handlu z Azją można się też spodziewać wzrostu roli Morza Czarnego i najważniejszego unijnego portu w regionie – Konstancy¹².

Rangę rozwoju współpracy transgranicznej i regionalnej w dziedzinie gospodarki wodnej podnosi także wzajemne uzależnienie państw regionu od wody pochodzącej z państw sąsiednich¹³. Dunaj na odcinku przeszło 1,2 tys. km jest rzeką graniczną i stanowi mniejszy lub większy odcinek granicy państwowej każdego państwa zaangażowanego w EUSDR. Implikuje to bezpośrednio konieczność rozwijania współpracy transgranicznej. Choćby wdrażanie unijnego *acquis*, w tym zwłaszcza ramowej dyrektywy wodnej, nakłada bowiem na państwa obowiązek przeprowadzenia strategicznych ocen środowiskowych dotyczących rzek granicznych. Wybitnie makroregionalny wymiar ma zagrożenie powodziami, które nawiedzają dorzecze Dunaju, wyrządzając katastrofalne szkody¹⁴. Wyzwania żywiołowe i ekologiczne, podobnie jak w przypadku Bałtyku w EUSBSR, są także istotną przesłanką zacieśnienia współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju, wychodzącej naprzeciw celom strategii Europa 2020.

Kwestie hydrograficzne stanowią więc istotną przesłankę i treść makroregionalnej integracji i współpracy, ale nie są ani jedynym, ani najważniejszym motorem EUSDR. Zagadnienia infrastrukturalne objęte strategią dotyczą – obok żeglugi śródlądowej – także połączeń drogowych, kolejowych i lotniczych, energetyki, rozwoju turystyki, kultury i kontaktów międzyludzkich. Ochrona środowiska nie ogranicza się do ochrony wód, ale także szerzej rozumianych zagrożeń, ochrony różnorodności biologicznej, krajobrazu, jakości powietrza

¹¹ Zob. np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 21 stycznia 2010 w sprawie europejskiej strategii na rzecz regionu naddunajskiego, Dz.Urz. UE C 305E, 11.11.2010.

¹² Zob. TEN-T Policy review expert group 4. Methodology for TEN-T planning. Ten-T Extension outside the EU. Final Report, <http://ec.europa.eu>

¹³ Water Resources Management in South Eastern Europe. Vol. I, The World Bank, 2003, s. 5, <http://waterwiki.net>

¹⁴ Komunikat i plan wykonawczy EUSDR został ogłoszony w okresie kolejnej powodzi, która dotknęła rozległe obszary Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry (subdorzecze rzeki Sawy).

i gleb. Luźny związek z kwestiami hydrograficznymi ma sztandarowe dla EUSDR budowanie dobrobytu poprzez rozwój badań, edukacji i technologii informacyjnych, wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw, rozwój klastrów, inwestowanie w zasoby ludzkie i innowacyjność. Także współpraca na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej nie sprowadzają się bynajmniej do współdziałania policji rzecznej. Strategia obejmuje szerokie spektrum zagadnień związanych z rozwojem i współpracą, w związku z czym naturalne jest, że ważną rolę w powstawaniu i wdrażaniu EUSDR pełnią interesy poszczególnych państw regionu.

Poniższe opracowanie stanowi pokłosie projektu badawczego, zainicjowanego w Ośrodku Studiów Wschodnich w Warszawie jesienią 2010 roku. Zwieńczeniem pierwszego etapu pracy była ekspertyza wykonana w grudniu 2010 roku na zamówienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Wśród osób biorących udział w projekcie – poza pracownikami OSW – znaleźli się także analitycy ze Słowacji i Czech: dr Tomáš Strážay z Centrum Badawczego Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej w Bratysławie oraz Vít Dostál ze Stowarzyszenia Spraw Międzynarodowych (AMO) w Pradze. W przygotowaniu raportu wykorzystano obszerny materiał źródłowy, w tym także rozmowy z urzędnikami zajmującymi się EUSDR, m.in. w Komisji Europejskiej. Pragniemy w tym miejscu podziękować wszystkim, którzy dzieląc się z nami wiedzą, przyczynili się do powstania niniejszego studium. Wykorzystaliśmy w nim także szereg opracowań i analiz, których wykaz zamieszczony na końcu opracowania może być przydatny w studiach nad strategią dunajską, współpracą regionalną w Europie Środkowej, a także rozwojem unijnej koncepcji makroregionów.

Mateusz Gniazdowski
Tomáš Strážay

1. Wewnętrzny wymiar EUSDR

1.1. Proces powstawania EUSDR

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju stanowi bezpośrednią kontynuację działań, podjętych w 2002 roku, kiedy to na podstawie propozycji Austrii i Rumunii wspartych przez Komisję Europejską oraz Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej powołano Dunajski Proces Współpracy (Danube Cooperation Process). Objął on Austrię, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Mołdawię, Niemcy, Rumunię, Serbię i Czarnogórę, Słowację, Słowenię, Ukrainę i Węgry. Platforma ta miała sprzyjać koordynacji i wzmocnieniu dotychczasowych inicjatyw realizowanych w regionie i przyczynić się do stabilności, zwiększenia zamożności i poprawy spójności regionu poprzez pogłębienie współpracy gospodarczej, poprawę infrastruktury transportowej, ochrony środowiska naturalnego i rozwoju wymiany kulturalnej¹⁵. W tym samym gronie czternastu państw przebiega współpraca państw w zakresie ochrony Dunaju pod auspicjami Międzynarodowej Komisji Ochrony Dunaju (ICPDR). Ministrowie tych państw oraz Komisja Europejska przyjęli w lutym 2010 roku plan zarządzania dorzeczem Dunaju, nakreślający konkretne działania, które mają zostać wdrożone do roku 2015 w celu poprawienia warunków środowiskowych Dunaju i jego dopływów¹⁶. Polska do ICPDR nie należy, gdyż w granicach Polski znajduje się jedynie skrawek dorzecza Dunaju (zlewnia Czarnej Orawy o powierzchni ok. 360 km²).

Propozycja stworzenia unijnej strategii dla regionu Dunaju od początku cieszyła się przychylnością Komisji Europejskiej. Wychodziła naprzeciw przesłaniu komisarz ds. polityki regionalnej Danuty Hübner, która w październiku 2008 roku zaapelowała o wypracowanie przez UE całościowej polityki względem regionu naddunajskiego, uwzględniającej jego specyfikę i znaczenie dla gospodarki, transportu i ochrony środowiska w Unii. Wtedy też, podczas dni

¹⁵ Zob. szerzej: K.P. Marczuk, Projekt „Strategii naddunajskiej” UE jako konsekwencja ewolucji wielostronnej współpracy państw regionu Dunaju, [w:] Państwa naddunajskie a Unia Europejska, pod red. nauk. D. Popławskiego, Warszawa 2010, s. 233–238.

¹⁶ Ministerial Meeting 2010 Danube Basin: Shared waters – joint responsibilities, 16.02.2010, <http://www.icpdr.org>

otwartych w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO), przedstawiciele m.in. Austrii, Rumunii, Serbii i Badenii-Wirtembergii zainicjowali dyskusję o możliwości opracowania nowej strategii, według wzoru strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR).

W lutym 2009 roku Austria i Rumunia formalnie zaproponowały państwu regionu wypracowanie unijnej strategii dla regionu Dunaju. W kolejnych miesiącach dyplomacja austriacka i rumuńska przeprowadziły konsultacje z przedstawicielami państw regionu i pozostałymi członkami UE. Propozycja spotkała się z pozytywnym odzewem, o czym świadczyło m.in. poparcie wyrażone w deklaracji szczytu dunajskiego w Ulm z maja 2009 roku, który odbył się z udziałem przedstawicieli Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Rumunii, Serbii, Słowacji, Węgier oraz niemieckich i austriackich krajów związkowych¹⁷.

Rada Europejska formalnie wystąpiła do Komisji Europejskiej o przygotowanie EUSDR w konkluzjach z 19 czerwca 2009 roku. Apelując o przyspieszenie prac nad strategią bałtycką, Rada wezwała zarazem Komisję, aby do końca 2010 roku przedłożyła strategię UE na rzecz regionu Dunaju. Wskazała zarazem, że „jednym z zasadniczych celów Unii Europejskiej pozostaje zrównoważony rozwój, na który składają się aspekty gospodarcze, społeczne i ekologiczne”¹⁸. Zamiar inicjowania strategii dunajskiej pojawił się także w programie unijnego trio hiszpańsko-belgijsko-węgierskiego z listopada 2009 roku¹⁹. Poparcie dla strategii dunajskiej wyraził także Parlament Europejski w stanowisku przyjętym w styczniu 2010 roku²⁰. Własne stanowiska przedłożyły także Komitet Regionów (CoR) i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EESC)²¹.

Komisja przeprowadziła serię konsultacji i konferencji, na których stopniowo kształtowała się sieć podmiotów zaangażowanych w inicjatywę. Pierwszoplanowymi partnerami dla Komisji były państwa regionu, do których Komisja zwróciła się o wyznaczenie narodowych koordynatorów. Od początku była w tych

¹⁷ Final declaration of the Danube Summit on 6th May 2009 in Ulm, <http://www.danubestrategy.eu>

¹⁸ Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli (18–19 czerwca 2009), <http://www.consilium.europa.eu>

¹⁹ Projekt 18-miesięcznego programu Rady przygotowany przez przyszłe prezydencje: hiszpańską, belgijską i węgierską, 27.11.2009, <http://www.consilium.europa.eu>

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 21 stycznia 2010, *op.cit.*

²¹ Zob. Opinia Komitetu regionów „Strategia UE dla regionu Dunaju”, 7.10.2009, Dz.Urz. UE C 79, 27.03.2010; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, 16.08.2010, Dz. Urz. UE C 48, 15.02.2011.

działaniach widoczna dominacja wymiaru międzyrządowego²². Proces tworzenia EUSDR przebiegał jednak wielopoziomowo i obejmował także rozmowy z zainteresowanymi podmiotami – nie tylko z rządami państw regionu dunajskiego, ale też z władzami regionów, samorządami, organizacjami międzynarodowymi, instytucjami finansowymi i partnerami społecznymi. Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje społeczne, w których wzięło udział 101 podmiotów. Specyficzną formą dyskusji były tzw. konferencje dunajskie. Głównym celem spotkań w Ulm, Budapeszcie, Wiedniu i Bratysławie, Ruse i w Konstancji była promocja strategii, a także konsultacje społeczne dotyczące celów i oczekiwań. W konferencjach uczestniczył komisarz UE ds. polityki regionalnej Johannes Hahn oraz przedstawiciele rządów 14 państw (Niemiec, Austrii, Słowacji, Czech, Węgier, Słowenii, Chorwacji, Serbii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Rumunii, Bułgarii, Mołdawii oraz Ukrainy)²³. W listopadzie 2010 roku na konferencji w Bukareszcie przewodniczący Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, przedstawił jej główne założenia²⁴.

Komunikat w sprawie strategii UE dla regionu Dunaju (EUSDR) oraz plan wykonawczy Komisja ogłosiła 8 grudnia 2010 roku²⁵. Rada do Spraw Ogólnych (GAC) zaakceptowała je 13 kwietnia 2011 roku, przy czym zaapelowała do Komisji m.in. o doprecyzowanie koncepcji strategii makroregionalnych, ocenę ich wartości dodanej i przedstawienie wyników Radzie i Parlamentowi Europejskiemu do czerwca 2013 roku²⁶. Rada Europejska zatwierdziła EUSDR podczas szczytu

²² Zwracają na to uwagę: J. Dieringer, J.J. Wulf, The European Strategy for the Danube Region, *The Hungarian Quarterly*, 2011, vol. LII, nr 201.

²³ W konferencji budapeszteńskiej 25 maja 2010 roku na zaproszenie strony węgierskiej wziął udział sekretarz stanu w MSZ RP Mikołaj Dowgielewicz. Polska wystąpiła tym samym w charakterze obserwatora. Por. Declaration of the Danube Summit on 25th February 2010 in Budapest (Austria, Bulgaria, the Czech Republic, Germany, Hungary, Romania, Slovakia, Slovenia), <http://www.mfa.gov.hu>

²⁴ Working together to improve the Danube region, Danube Summit, Bucharest, 8.11.2010, <http://europa.eu>

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, KOM(2010) 715 (dalej: EUSDR), <http://ec.europa.eu>. Action Plan. Accompanying document to the Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region, Brussels, 8.12.2010, <http://ec.europa.eu>.

²⁶ Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region, 3083rd General Affairs Council meeting, Brussels, 13.04.2011, <http://ec.europa.eu>

23–24 czerwca 2011 roku, co stało się też jednym z flagowych osiągnięć węgierskiej prezydencji w Radzie UE²⁷.

Państwa uczestniczące w przygotowaniu EUSDR – osiem państw UE i sześć państw spoza UE – wyznaczyły do tej współpracy krajowe punkty kontaktowe (National Contact Points), pełniące funkcję narodowych koordynatorów. Państwa te opracowały stanowiska w sprawie EUSDR (zostały one omówione odrębnie w dalszej części opracowania), a w procesie konsultacji publicznych zgromadzono w sumie 101 opinii²⁸. Część państw skorygowała następnie swoje oczekiwania, zwłaszcza w obszarze handlu, środowiska naturalnego, transportu i realizacji celów strategii Europa 2020. Starano się dokładniej kwantyfikować zakładane cele, aby w dokumencie Komisji było więcej konkretów niż sformułowań ogólnych.

Konsultacje przyniosły ogólnie pozytywny skutek, EUSDR przywitano jako wzmocnienie integracji regionu w UE. Komisja uzyskała zgodę na uruchomienie strategii. Państwa uznały kluczową rolę Komisji we wspieraniu procesu i wyraziły oczekiwanie, że EUSDR przyniesie widoczne, konkretne skutki dla regionu i obywateli. Wnioski z konsultacji zostały wykorzystane do przygotowania komunikatu i planu działania EUSDR. Nie zostały przy tym uwzględnione najważniejsze polskie postulaty²⁹. Polska podkreślała, że w regionie Europy Środkowej funkcjonuje wiele struktur współpracy międzyrządowej o charakterze regionalnym. Należałoby więc przyjąć, iż nie tylko współpraca dunajska (oparta od 2002 roku na Procesie Współpracy Dunajskiej) stanowi dobrą podstawę dla strategii makroregionalnej, ale całokształt struktur regionalnych w Europie Środkowej. Polska zwracała przy tym uwagę na wysiłek siedmiu państw na rzecz zrównoważonego rozwoju Karpat (państw-stron Konwencji Karpackiej). Polska delegacja do Komitetu Regionów podkreślała, że rozszerzenie strategii o Polskę pozwoliłoby m.in. uniknąć podobnych problemów jak te, które pojawiły się po rozbiściu programu współpracy terytorialnej CADSES na dwa odrębne programy: Europa Środkowa i Europa Południowo-Wschodnia

²⁷ Konkluzje Rady Europejskiej (23–24 czerwca 2011), <http://www.consilium.europa.eu>

²⁸ Consultation on the EU Strategy for the Danube Region, <http://ec.europa.eu>

²⁹ Choć polski *non-paper* The EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) Concept – Polish View and Proposals został przekazany Komisji 31 marca 2010 roku, jedynym polskim głosem opublikowanym przez Komisję w zestawie efektów konsultacji społecznych było stanowisko Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zob. Consultation on the EU Strategy for the Danube Region, <http://ec.europa.eu>

(por. mapy nr 3, 4 i 6). Zdaniem strony polskiej nowa inicjatywa makroregionalna jako strategia UE dla Europy Środkowej i Dunaju powinna być zarazem pozostać strategią wewnątrzunijną, co służyłoby zwiększeniu spójności i lepszej implementacji *acquis communautaire*.

W EUSDR ścierają się różne koncepcje sposobu realizacji jej głównych wyzwań. Największe wątpliwości bezpośrednio po ogłoszeniu obydwu dokumentów Komisji w grudniu 2008 roku wyrażali zieloni i organizacje ekologiczne. Ich sprzeciw budzą plany poprawy żeglowności Dunaju, budowa kanałów, nowych stopni wodnych i elektrowni. Zaprotestował m.in. World Wildlife Fund, który umieścił Dunaj na liście dziesięciu najbardziej zagrożonych rzek świata³⁰. Na początkowym etapie najbardziej widoczne były napięcia między lobby transportowo-budowlanym, opowiadającym się za zwiększaniem żeglowności poprzez rozbudowę stopni wodnych, regulację i pogłębianie toru wodnego, a lobby ekologicznym, dążącym do zachowania bądź przywrócenia pierwotnego charakteru rzeki. Przewagę uzyskało podejście zawierające się w sloganie, że to statki mają się przystosować do rzeki, a nie rzeka ma być dopasowywana do statków. Ograniczy to możliwość wykorzystania EUSDR do promocji jakichkolwiek projektów inżynierskich na rzece, które będą wywoływać kontrowersje natury ekologicznej. Beneficjentem tego podejścia będą prawdopodobnie bardziej zaawansowane technologicznie przedsiębiorstwa, w tym np. budujące nowe konstrukcje o niewielkim zanurzeniu.

1.2. Założenia EUSDR

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju jako forma współpracy makroregionalnej ściśle związana jest z polityką spójności UE. Polityka ta wspiera współpracę i realizację wspólnych programów regionów z państw członkowskich UE. Szczególnie ważna w tym kontekście jest europejska współpraca terytorialna (European Territorial Cooperation, ETC). ETC jest finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund, ERDF) i wspiera rozwój współpracy transgranicznej, transnarodowej

³⁰ Danube river to be severely impacted by plans to increase navigation, 9.12.2010, WWF, <http://mouthtosource.org>; por. World's top 10 rivers at risk, WWF, <http://www.unwater.org>; Danube countries agree to protect 'Amazon of Europe', 16.02.2010, <http://www.eubusiness.com>

i międzyregionalnej. Budżet w wysokości 8,7 mld euro przeznaczonych na ETC obejmuje 2,5% całkowitej alokacji środków na politykę spójności w latach 2007–2013, wraz z dotacją dla państw członkowskich UE uczestniczących w wewnętrznych programach współpracy transgranicznej, finansowanych z innych instrumentów (IPA i ENPI). W kontekście genezy EUSDR warto zaznaczyć, że w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 niemal połowę programów ETC stanowią programy związane geograficznie z regionem dunajskim. Komisja wskazuje, że spośród 94 programów ETC obszaru EUSDR dotyczy 41 programów, z tego 18 transgranicznych (w tym program operacyjny Polska–Republika Czeska oraz program operacyjny Polska–Słowacja), 7 ponadnarodowych oraz 13 transgranicznych programów IPA i 3 programy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). W ramach ETC region dunajski odgrywa więc stosunkowo ważną rolę.

Głównym celem EUSDR jest wykorzystanie potencjału Dunaju i regionów, przez które rzeka przepływa, poprzez poprawę koordynacji między różnymi podmiotami działającymi w dorzeczu Dunaju. To lepsza koordynacja, a nie nowe środki, ma być decydująca w wytwarzaniu europejskiej wartości dodanej przez strategię makroregionalne. EUSDR ma wzmocnić proces integracji europejskiej, zmniejszając podziały zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, wspomagając rozwój infrastruktury z akcentowaniem ochrony środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju. Pierwszoplanowy dla strategii jest więc aspekt koordynacji, co np. podkreślał na początku pierwszej konferencji dunajskiej w Ulm komisarz Paweł Samecki³¹. Na kolejnym spotkaniu – szczycie dunajskim w Budapeszcie – nowy komisarz rozwoju regionalnego Johannes Hahn zwrócił uwagę na potrzebę poprawy warunków życia około 115 mln mieszkańców dorzecza Dunaju. Za szczególnie istotny uznał rozwój dunajskiej drogi wodnej, której wykorzystanie transportowe w porównaniu z Renem jest około dziesięć razy mniejsze³².

Strategia ma się skupić na problemach i wyzwaniach dotyczących całego makroregionu. Jej główne cele w okresie przygotowawczym grupowano wokół trzech zasadniczych priorytetów: 1) poprawy dostępności i systemów komunikacyj-

³¹ Press Release: European Strategy for Danube Region: Commissioner Samecki launches public consultation, Ulm, Germany, 1.02.2010, <http://europa.eu>

³² Press Release: Developing the Danube Region: Commissioner Hahn draws strategy with partners, 25.02.2010, <http://europa.eu>

nych (zwłaszcza transport, energetyka, społeczeństwo informacyjne); 2) lepszej ochrony środowiska naturalnego i zapobiegania katastrofom naturalnym; oraz 3) wzmocnienia potencjału rozwoju społeczno-gospodarczego. Ostatecznie EUSDR w komunikacie Komisji przybrała następującą strukturę filarową:

I. Lepsze połączenie regionu Dunaju ze światem (Connecting the Danube Region) – mobilność i intermodalność, zrównoważona energia, promocja kultury, turystyki i kontaktów międzyludzkich.

II. Ochrona środowiska w regionie Dunaju (Protecting the Environment in the Danube Region) – gospodarka wodna i jakość wody; zarządzanie ryzykami środowiskowymi; zachowanie zróżnicowania biologicznego i krajobrazowego oraz jakość powietrza i gleb.

III. Budowanie dobrobytu w regionie Dunaju (Building Prosperity in the Danube Region) – rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy; wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw; wzmocnienie kapitału ludzkiego.

IV. Zwiększanie potencjału regionu Dunaju (Strengthening the Danube Region) – rozwijanie potencjału instytucji i współpracy między nimi oraz poprawa bezpieczeństwa i zwalczania zorganizowanej przestępczości.

Strategia ma wspierać wdrażanie unijnej strategii Europa 2020 jako głównego wyrazu zaangażowania UE na rzecz tworzenia miejsc pracy oraz inteligentnego, zrównoważonego, integrującego wzrostu³³. EUSDR ma stanowić wsparcie polityczne prowadzonych już inicjatyw i „zwiększać ich widoczność”, przyczyniając się do konsolidacji strategii Europa 2020. Realizacja EUSDR zakłada spójność z prawem i polityką UE, ma wspierać wykonanie zobowiązań prawnych UE, szczególnie w zakresie jednolitego rynku i ochrony środowiska. Zdaniem Komisji ma się również przyczyniać do realizacji polityki w zakresie: transportu (polityka dotycząca sieci TEN-T), sieci energetycznych (TEN-E), strategii dla jednolitego rynku (Akt o jednolitym rynku) oraz agendy cyfrowej. Strategia sprzyja również realizacji strategii UE w zakresie różnorodności biologicznej po roku 2010 i osiągnięciu jej celów (wizja na rok 2050 i cel na rok 2020).

³³ Główne cele strategii Europa 2020 to promocja zatrudnienia; poprawa warunków dla innowacji, badań i rozwoju; wypełnienie celów w zakresie zmian klimatycznych i energii; poprawa poziomu edukacji; promowanie inkluzji społecznej, szczególnie poprzez ograniczenie ubóstwa i stawienie czoła wyzwaniom wynikającym ze starzenia się społeczeństwa.

Region Dunaju ma też pełnić „kluczową rolę” we wspieraniu polityki zewnętrznej UE jako „miejsce otwarcia na sąsiadów w Europie i dalej w Azji”, zgodnie z europejską polityką sąsiedztwa i realizowanymi w jej ramach inicjatywami regionalnymi, takimi jak Partnerstwo Wschodnie).

Konkretne cele przedstawione w komunikacie Komisji są niezwykle ambitne i wychodzą naprzeciw nie tylko realnym potrzebom i interesom społeczeństw państw naddunajskich, ale zarazem także bieżącemu zapotrzebowaniu politycznemu elit dużych państw „starej” UE, gdzie coraz większego znaczenia nabierają kwestie migracyjne i związane z tym problemy społeczno-polityczne. Trudno jednak określić inaczej niż mianem myślenia życzeniowego zapewnienia Komisji, że w ciągu dziesięciu lat nikt z regionu dunajskiego nie będzie musiał migrować za chlebem i że średnie pensje w regionie zostaną podwojone. Także czwarty filar, w którym uwzględniono kwestie bezpieczeństwa i przestępczości, można traktować jako wyjście naprzeciw oczekiwaniom, że UE będzie bardziej aktywna na tym polu zarówno w odniesieniu do nowych członków UE (szczególnie Bułgarii i Rumunii), jak i kandydatów do członkostwa z Bałkanów Zachodnich. W okresie przygotowywania EUSDR w kilku państwach zachodnioeuropejskich (zwłaszcza we Francji) narastały obawy i fobie związane z migracją rumuńskich i bułgarskich Romów. Nieprzypadkowo też Komisja zaaprobowала trzy projekty dotyczące Romów w obszarze zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Komisja zapowiedziała też szereg innych celów, których spełnienie niekoniecznie musi wynikać z realizacji działań EUSDR – poprawę żeglowności Dunaju (do 300 dni w roku), wzmocnienie transportu towarów o 20% do roku 2020, stworzenie połączeń kolejowych między stolicami regionu do roku 2030 (o prędkości 120 km/h), redukcję gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 rokiem, zwiększenie źródeł odnawialnych w wykorzystaniu energii o 20% (w porównaniu z 1990) i wzrost wydajności energetycznej o 20%. O 50% ma także wzrosnąć liczba turystów i liczba patentów w regionie. Wyrażono też oczekiwanie, że w regionie do 2020 roku uzyskanie wszystkich pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej nie będzie trwało dłużej niż cztery tygodnie.

1.3. Mechanizmy koordynacyjne EUSDR

Za poziom polityczny koordynacji EUSDR ma odpowiadać Komisja Europejska, wspierana przez grupę wysokiego szczebla, złożoną z przedstawicieli wszystkich państw UE, przy czym doproszeni mają być także przedstawiciele państw trzecich uczestniczących w EUSDR. Komisja będzie mogła konsultować z grupą wysokiego szczebla modyfikacje planu działania, raporty i propozycje zmian w EUSDR. W procesie wdrażania EUSDR zastosowano międzypaństwowy podział pracy i specjalizację poprzez stworzenie instytucji koordynatorów obszarów priorytetowych (*priority area coordinators*), którzy mają organizować prace w zdefiniowanych w EUSDR jedenastu dziedzinach. Za koordynację każdego z obszarów priorytetowych odpowiadać będzie państwo członkowskie UE (w części przypadków – wspólnie z państwem spoza UE). Formuła włączenia do koordynacji państw jest podobna do rozwiązania zastosowanego w strategii bałtyckiej, gdzie wprowadzenie „liderów” piętnastu obszarów priorytetowych w ramach czterech filarów tematycznych wzmocniło pozytywny stosunek państw do EUSBSR. Tego typu podział pracy zwiększa odpowiedzialność państw za efektywność realizacji strategii i daje poczucie większego wpływu na jej realizację zgodnie z interesami narodowymi³⁴.

Każde państwo UE objęte EUSDR będzie odpowiadać za przynajmniej jeden obszar. Koordynacja obejmuje organizowanie współpracy z partnerami na poziomie resortów, komunikację z instytucjami UE i aktywny udział w zdobywaniu funduszy na konkretne projekty. Koordynatorzy obszarów priorytetowych będą zabezpieczać proces wdrażania projektów. Komisja we współpracy z państwami przygotowała wstępny podział obszarów priorytetowych już na etapie sporządzania planu wykonawczego, ale decyzje ogłoszono 3 lutego 2011 roku (zob. Tabela).

³⁴ J. Ryba, Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego, czyli jak zagwarantować sukces prezydencji, Biuletyn Analiz (UKIE), nr 22, listopad 2009, s. 77.

Obszar priorytetowy	Kraj koordynujący
Filar I. Lepsze połączenie regionu Dunaju ze światem	
1. Poprawa mobilności i multimodalności	Austria i Rumunia
(a) Żegluga śródlądowa	Słowenia i Serbia
(b) Połączenia drogowe, kolejowe i lotnicze	(zainteresowana: Ukraina)
2. Promowanie zrównoważonej energetyki	Węgry i Czechy
3. Propagowanie kultury, turystyki i kontaktów międzyludzkich	Bułgaria i Rumunia
Filar II. Ochrona środowiska w regionie Dunaju	
4. Przywracanie i utrzymanie wysokiej jakości wód	Węgry i Słowacja
5. Zarządzanie zagrożeniami dla środowiska	Węgry i Rumunia
6. Ochrona różnorodności biologicznej, krajobrazów oraz jakości powietrza i gleb	Niemcy (Bawaria) i Chorwacja
Filar III. Budowanie dobrobytu w regionie Dunaju	
7. Rozwijanie społeczeństwa wiedzy poprzez badania, edukację i technologie informacyjne	Słowacja i Serbia
8. Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym rozwój klastrów	Niemcy (Badenia–Wirtembergia) i Chorwacja
9. Inwestowanie w ludzi i umiejętności	Austria i Mołdawia
Filar IV. Zwiększanie potencjału regionu Dunaju	
10. Rozwijanie potencjału instytucji i współpracy pomiędzy nimi	Austria (Wiedeń) i Słowenia
11. Współpraca w celu poprawy bezpieczeństwa oraz zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości	Niemcy (federalne MSW we współpracy z Bawarią) i Bułgaria

Komisja zastrzegła, że dodatkowych ustaleń wymaga jeszcze całościowa koordynacja obszaru infrastrukturalnego (Poprawa mobilności i multimodalności) oraz udział Ukrainy w koordynacji prac w dziedzinie żegluga śródlądowej, a także ewentualne włączenie w prace koordynacyjne Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry³⁵.

Komisja wraz z rozdziałem obszarów priorytetowych ogłosiła zarazem wybrane cele z planu działania, których doprecyzowanie z najbardziej zainteresowanymi państwami będzie jednym z pierwszych zadań koordynatorów. W ramach

³⁵ European Commissioner Hahn announces priority area coordinators for EU Strategy for Danube Region, Brussels, 3.02.2011, <http://europa.eu>

pierwszego filaru (infrastrukturalnego) wskazano budowę wydajnych terminali multimodalnych w portach rzecznych na Dunaju w celu połączenia żeglugi śródlądowej z transportem kolejowym i drogowym do roku 2020. W ramach drugiego filaru (środowiskowego) priorytetem ma być wdrożenie planów zarządzania powodziowego dla całego Dunaju do 2015 roku oraz obniżenie poziomu substancji odżywczych w Dunaju, tak aby umożliwić przywrócenie ekosystemów Morza Czarnego do stanu z 1960 roku. W trzecim filarze podkreśla się potrzebę zapewnienia wszystkim mieszkańcom regionu dostępu do szerokopasmowego Internetu do roku 2013 oraz inwestowanie 3% PKB w badania i rozwój do roku 2020³⁶.

1.4. EUSDR a przyszłość polityki spójności

W makroregionie dunajskim (określonym ramami powstającej EUSDR) w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 przewidziano alokację 95 mld euro z ogólnej kwoty 350 mld euro środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych. Źródłem finansowania programów i projektów w ramach EUSDR będą więc (poza środkami krajowymi) zwłaszcza środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) i Funduszu Spójności (CF). W przypadku państw aspirujących do członkostwa będą to środki z instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA). Środki na działania w ramach EUSDR dostępne są także w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w odniesieniu do projektów i programów obejmujących Mołdawię i Ukrainę. Do wykorzystania na terenie UE są także inne środki unijne, np. z programu wspólnotowego TEN-T (głównie na projekty studyjne służące przygotowaniu przyszłych inwestycji infrastrukturalnych). Do finansowania będą mogły być włączone także międzynarodowe instytucje finansowe, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Kluczowa dla EUSDR będzie efektywna koordynacja i współpraca między uczestniczącymi w niej podmiotami. Dotyczyć będzie to także alokacji środków na realizację programów i projektów w ramach obszarów priorytetowych. W związku z zasadą „żadne dodatkowe źródła finansowania”, realizacja EUSDR bazować

³⁶ *Ibidem*.

będzie na już istniejących środkach przeznaczonych dla państw regionu, przy czym dodatkowe środki można będzie uzyskać (poza ew. źródłami narodowymi) od międzynarodowych instytucji finansowych, względnie od Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Równoległe z dyskusją o przyszłości unijnego budżetu odbywać się będzie debata o przyszłości i architekturze polityki spójności. W 2011 roku rozpoczynają się negocjacje nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020, a w drugiej połowie 2011 roku polska prezydencja ma przedstawić raport o postępach we wdrażaniu strategii bałtyckiej. Komisja Europejska, szukając możliwości lepszego zarządzania polityką spójności, opowiada się za konsekwentnym wprowadzaniem – obok spójności gospodarczej i społecznej – spójności terytorialnej jako celu zawartego w traktacie lizbońskim. Nowe programy mają uwzględniać m.in. strategię makroregionalną³⁷. Ponieważ jednak nie należy się spodziewać wydzielenia puli środków na inicjatywy takie jak EUSDR i EUSBSR, w nowej perspektywie finansowej środków na projekty będzie trzeba szukać w ramach istniejącego instrumentarium polityk unijnych, a zarazem w większym stopniu angażować międzynarodowe instytucje finansowe, np. Europejski Bank Inwestycyjny. Sytuacja ta może sprzyjać zjawisku wzmożonej rywalizacji między istniejącymi inicjatywami regionalnymi i makroregionalnymi.

Mimo powszechnej akceptacji zasady „trzech «nie»” jako podstawy tworzenia strategii makroregionalnych nie można wykluczyć, że staną się one pretekstem do kontestowania dotychczasowego kształtu polityki spójności w celu stworzenia „nowej epoki w polityce regionalnej”, gdzie jakoby „potrzeba nowych modeli i metod jest istotniejsza niż kiedykolwiek wcześniej”³⁸. W tym kontekście oczekuje się m.in., że polityka spójności skupi się na koncentracji środków, trwałości i umacnianiu potencjału regionów i w większej mierze będzie uwzględniać potrzebę integracji transgranicznej³⁹. Efektem ewentualnego zwiększenia puli środków na rzecz realizacji celów określonych przez strategię makroregionalną byłaby ściślejsza współpraca państw nad rozwiązywaniem kluczowych problemów infrastrukturalnych i środowiskowych. Wówczas jednak fun-

³⁷ Wnioski z piątego sprawozdania..., *op.cit.*

³⁸ L. Van Nistelrooij, A. Guellec, G. Galeote, J. Olbrycht, M. Pieper, O. Vlasák, Słowo wstępne, [w]: Nowa polityka regionalna: innowacyjne pomysły dotyczące reformy po 2013 r., Frakcja Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów w Parlamencie Europejskim, s. 7, <http://stream.epp-ed.eu>

³⁹ P. Samecki, Orientation Paper on Future Cohesion Policy, December 2009, s. 5, <http://ec.europa.eu>

dusze unijne w mniejszym stopniu służyłyby realizacji spójności samych państw członkowskich, a w większej mierze realizowałyby spójność w wymiarze makroregionalnym i ogólnounijnym. Mogłoby to ograniczyć możliwości realizacji samodzielnej polityki państw w zakresie rozwoju regionalnego.

Obecnie przeważa pogląd, iż polityka spójności nie potrzebuje rewolucyjnych zmian. Informacje o możliwym wyłączeniu z niej Europejskiego Funduszu Społecznego wywołały w lecie 2010 roku sprzeciw państw opowiadających się za zachowaniem dotychczasowej architektury tej polityki oraz regionów. Przeciwno renacjonalizacji i sektoryzacji Polityki Spójności wystąpiły m.in. Zrzeszenie Europejskich Regionów (AER) oraz Grupa Wyszehradzka⁴⁰. Komisja Europejska, która inicjuje prace legislacyjne nad perspektywą budżetową, uznała politykę spójności za ważną część strategii Europa 2020 i przewiduje dla niej odpowiednio wysokie środki budżetowe⁴¹.

Mimo dużych napięć związanych z przygotowaniem do negocjacji nowej perspektywy finansowej fundamenty polityki spójności raczej się nie zmieniają. Będzie ona obejmować wszystkie regiony UE, a zgodnie z zasadą solidarności mniej rozwinięte regiony i państwa mają otrzymywać nadal większe wsparcie. Także działania w ramach EUSDR będą zapewne finansowane głównie w oparciu o środki w ramach narodowych puli funduszy spójności (obecnie Cel 1 – Konwergencja; Cel 2 – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie). Część środków na działania objęte EUSDR będzie pochodziła z Celu 3, czyli **Europejskiej współpracy terytorialnej**, obejmującej współpracę w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym. Na realizację tego celu w perspektywie finansowej UE na lata 2007–2013 przeznaczonych jest jedynie około 2,5% środków polityki spójności. Pewne zwiększenie roli programów transnarodowych w polityce spójności może być korzystne także z tego względu, że zwiększy ono zainteresowanie państw płatników realizacją jej celów. Takie działania będą jednak zapewne połączone z dążeniem do takiego przeformułowania przestrzennego europejskiej współpracy terytorialnej, aby do EUSDR dopasowano zakres terytorialny obszaru współpracy Europa Południowo-Wschodnia. Apelowal o to m.in. Komitet Regionów i pozostające poza tym obszarem niemieckie kraje związkowe Bawaria i Badenia-Wirtembergia. W praktyce ozna-

⁴⁰ Budúcnosť kohéznej politiky vyvoláva napätie v EÚ, 24.08.2010, www.euractiv.sk

⁴¹ Hübner: ważą się założenia, a nie przyszłość europejskiej polityki spójności, 12.11.2010, <http://www.wnp.pl>

czaloby to zapewne włączenie południowych landów Niemiec (oraz Czech) do poszerzonego obszaru południowo-wschodnioeuropejskiego, co osłabiłoby znaczenie współdziałania w obszarze Europa Środkowa, a być może zrodziłoby nawet pokusę jego likwidacji i podziału całego szeroko rozumianego regionu środkowoeuropejskiego między obszary dunajski i bałtycki. Komitet przy tym stwierdził w swojej opinii, że wyodrębnienie makroregionu Dunaju w europejskiej współpracy terytorialnej sprzyjałoby nie tylko efektywnemu wydatkowaniu środków i poprawie wydajności regionu, ale także „postrzeganiu regionu Dunaju całościowo, we wszystkich aspektach przyrodniczych, kulturalnych i historycznych jako jednolitego obszaru w Europie”⁴².

Komisja i poszczególne państwa mogą zabiegać o szersze uwzględnienie podejścia makroregionalnego w gospodarowaniu środkami, tym bardziej że Komisja przewiduje wyodrębnienie części funduszy spójności i przekazanie „tym władzom krajowym i regionalnym, które najlepiej radzą sobie z realizacją przedstawionych przez siebie programów”⁴³. Pozostaje pytaniem otwartym, do jakiego stopnia w tej puli makroregiony mogłyby się stać punktem odniesienia, gdzie to w praktyce Komisja (w konsultacji z zainteresowanymi stronami – państwami, regionami etc.) decydowałaby o selekcji priorytetów i dokonywałaby oceny projektów pod kątem europejskiej wartości dodanej i wzmacniania spójności na poziomie ponadnarodowym. Nie można wykluczyć, że Komisja byłaby skłonna poprzeć tego typu rozwiązanie. Na przykład według szefa przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Budapeszcie Tamása Szücsa, w dyskusji o nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 byłoby w pełni uprawnionym wnioskiem, „gdyby Węgry lub jakiegokolwiek inne państwo zaproponowało, żeby na region Dunaju bądź strategię bałtycką wydzielono więcej pieniędzy”⁴⁴. Za wydzieleniem w polityce spójności środków na pomoc techniczną dla wdrażania strategii makroregionalnych opowiedziały się już Szwecja i Estonia, które chciałyby też nadać współpracy terytorialnej priorytetowe znaczenie w nowej perspektywie finansowej UE⁴⁵.

⁴² Opinia Komitetu Regionów „Strategia dla regionu Dunaju”, Dz.Urz. UE C 166, 7.06.2011.

⁴³ J. Hahn, Jakiej polityki spójności potrzebuje Unia, *Gazeta Wyborcza*, 27–28.11.2010.

⁴⁴ Podunajská strategie se bude muset obejít bez dotací, 2.03.2010, <http://www.euractiv.cz>

⁴⁵ Concept Paper on Macro Regional Strategies. Suggestions by the Estonian and Swedish Governments. Monday, 13 December 2010, <http://centralsweden.se>

Przenoszenie środków do puli „makroregionalnej” osłabiałoby rolę rządów w gospodarowaniu środkami unijnymi. Tym samym w debacie na temat sposobu zarządzania polityką spójności rozwój strategii makroregionalnych wpisuje się w tendencję nie tyle decentralizacji (do państw członkowskich i do regionów), ale raczej do wzmocnienia roli Komisji Europejskiej i innych instytucji wspólnotowych. Pojawienie się strategii makroregionalnych (w tym EUSDR, łączącej najbogatsze i najbiedniejsze państwa UE) sprzyja twierdzeniu, że polityka spójności ma obejmować swoim oddziaływaniem nie tylko państwa biedne i że państwa bogate i biedne są w stanie razem generować europejską wartość dodaną, a ich wspólne projekty warto wspierać środkami z unijnego budżetu. Poparcie dla zwiększenia rangi EUSDR w wydatkowaniu pieniędzy unijnych nie musi przekładać się na wzrost zainteresowania państw płatników „większym” budżetem polityki spójności. Na przykład w dyskusjach o poprzedniej perspektywie finansowej Austria pod rządami Wolfganga Schüssela wbrew Komisji opowiadała się za zmniejszeniem środków na politykę regionalną i spójności, a zarazem priorytetem Wiednia było zapewnienie w budżecie UE środków na cele objęte obecnie EUSDR – rozwój sieci transnarodowych i wsparcie obszarów wiejskich oraz przygranicznych, zwiększenie wydatków na rozwój regionalny i kontrolę granic zewnętrznych, politykę migracyjną i azyłową oraz zwalczanie przestępczości⁴⁶.

W **Parlamencie Europejskim**, a przynajmniej w jego największej frakcji – Europejskiej Partii Ludowej (EPP) – można się spotkać z opinią, że PE nie ma woli popierania zwiększenia puli środków na EUSDR. Niektóre działania parlamentarzystów (w tym z EPP) świadczą jednak o tym, że nie jest to założenie doktrynalne. Z rezolucji Komisji Spraw Zagranicznych PE przyjętej 9 grudnia 2010 roku wynika, że z góry opowiada się on za nową linią budżetową dla proponowanej strategii dla regionu Morza Czarnego, obejmującej tylko trzy państwa UE (Bułgarię, Rumunię, Grecję) oraz Turcję, Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę (przy czym Rosja byłaby partnerem strategicznym)⁴⁷. Poza tym pewne precedensy już istnieją: PE w rezolucji z 2006 roku postulował utworzenie odrębnej linii budżetowej dla EUSBSR. Podczas procedury budżetowej usta-

⁴⁶ A. Szymański, Austria. Prawie pełna kontynuacja, [w:] Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej, pod red. L. Jesienia, PISM, Warszawa 2008, s. 50.

⁴⁷ EU plans to promote the Black Sea region need more staff and fresh money. Press release. External relations, 9.12.2010, Committee: Foreign Affairs, <http://www.europarl.europa.eu>

lającej wydatki budżetu UE na rok 2008 taka linia została nawet wyodrębniona w ramach rozdziału „Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją”, ale nie przeznaczono na nią żadnych środków. Podobne działania miały miejsce w odniesieniu do budżetu UE na rok 2009⁴⁸. W PE istnieje więc pewien potencjał woli politycznej wyjścia poza zasadę „trzech «nie»”.

W rozwoju EUSDR (oraz pozostałych strategii regionalnych) należy uwzględnić także wkład i ambicje Komitetu Regionów, który czuje się pomijany w procesie decyzyjnym w UE i chciałby zwiększyć swoje znaczenie, znajdując przy tym poparcie w naddunajskich krajach związkowych i państwach federalnych (Austrii i Niemczech)⁴⁹. Komitet Regionów opowiada się za rozszerzeniem podejścia makroregionalnego na inne obszary UE (np. promuje strategię dla „North Sea/Channel region”)⁵⁰. Wsparcie dla makroregionów ma służyć Komitetowi do zaakcentowania roli regionów w UE i wzmocnienia jego międzyinstytucjonalnej pozycji. Komitet ma przy tym ambicje także wykraczające poza regiony samej UE, chce np. uczestniczyć w corocznym monitorowaniu funduszy IPA⁵¹. Komitet przyjmując chłodno do wiadomości zasadę neutralności budżetowej EUSDR „w bieżącym okresie finansowania”, opowiedział się za możliwie szerokim uwzględnianiem celów makroregionalnych w istniejących ramach finansowych, ale zarazem zaapelował o wydzielenie po 2014 roku pieniędzy na szkolenia dotyczące poprawy umiejętności korzystania dla realizacji celów EUSDR z dostępnych środków i instrumentów wsparcia.

⁴⁸ J. Ryba, *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego...*, s. 81.

⁴⁹ Schneider: EU institutions are ignoring regions' assembly, 7 October 2010, <http://www.euractiv.com>. Austria w dyskusji o reformie instytucjonalnej UE wskazywała, że Komitet Regionów powinien odgrywać większą rolę i uzyskać prawo do skargi w obszarze jego działalności. A. Szymański, *Austria. Prawie pełna kontynuacja*, [w:] *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, pod red. L. Jesienia, PISM, Warszawa 2008, s. 31.

⁵⁰ Macro-regions: „One example is not enough”, 27.08.2010, <http://cor.europa.eu>

⁵¹ Zob. Partnerski proces budowania Europy. Stanowisko Komitetu Regionów na temat najważniejszych kierunków polityki UE. Październik 2009, <http://www.cor.europa.eu>

2. Międzyregionalny i międzynarodowy wymiar EUSDR

Proces tworzenia EUSDR uwypuklił kwestie, które pozostaną otwarte także w procesie wdrażania strategii i dopiero z biegiem czasu można będzie w sposób bardziej jednoznaczny stwierdzić, które tendencje przeważą. Na obecnym etapie brakuje jednoznacznej odpowiedzi, w jakim zakresie zostanie zachowana komplementarność EUSDR i innych inicjatyw regionalnych UE oraz w jaki sposób będzie realizowana zasada elastycznej geografii, czyli zróżnicowanego podejścia do obszaru geograficznego objętego EUSDR.

2.1. Komplementarność EUSDR i innych inicjatyw regionalnych UE

Z punktu widzenia komplementarności i współpracy różnych ugrupowań regionalnych istotne jest stwierdzenie Komisji, że istniejące inicjatywy i formy współpracy „powinny służyć za punkt wyjścia do działań przed tworzeniem nowych mechanizmów”, przy czym zwraca ona uwagę na struktury współpracy rozwijane w Grupie Wyszehradzkiej od 1991 roku⁵². Zarazem Komisja wskazuje, że ponieważ Dunaj wpływa do Morza Czarnego, EUSDR powinna być spójna z polityką UE w obszarze czarnomorskim. Nie odwołuje się jednak wprost do europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP) i realizowanych w jej ramach projektów, takich jak Partnerstwo Wschodnie (EaP) czy Synergia Czarnomorska (BSS). Sprawa pokrywania się EUSDR z już istniejącymi inicjatywami oraz konieczność zapewnienia ich komplementarności pozostają wyzwaniem dla spójności działań UE i dla realizacji polskich interesów.

Samo zjawisko wzajemnego terytorialnego „nakładania” się na siebie inicjatyw (*overlapping*) nie powinno być argumentem przemawiającym za wyłączeniem któregoś państwa z procesu tworzenia strategii makroregionalnej. Zasada „nakładania się” jest stosowana np. we wdrażaniu transnarodowych programów współpracy w ramach polityki regionalnej UE. Na przykład programy Europa Środkowa oraz Europa Południowo-Wschodnia obejmują jednocześnie Węgry⁵³, a Polska uczestniczy w programie Europa Środkowa oraz Bałtyk. Kon-

⁵² Action Plan, *op.cit.*, s. 77.

⁵³ Central Europe, <http://www.central2013.eu>; South East Europe, <http://www.southeast-europe.net>

testowane jest raczej to, że ten podział na programy, przebiegając w poprzek Europy Środkowej, utrudnia współpracę. Wskazuje na to np. Bawaria, domagając się połączenia programów, tak aby państwa i regiony naddunajskie znalazły się w jednym obszarze programowania współpracy transnarodowej. Przy ewentualnej integracji tych obszarów może się jednak pojawić koncepcja wyłączenia Polski z obszaru środkowoeuropejsko-dunajskiego i związania jej jedynie z koszykiem bałtyckim.

Choć Komisja jest wstrzemięźliwa we wspieraniu nowych strategii i uważa, że „dalsze prace nad nowymi strategiami makroregionalnymi powinny bazować na skrupulatnym przeglądzie istniejących strategii oraz na dostępności środków”⁵⁴, pojawiają się coraz to nowe koncepcje strategii makroregionalnych. Także państwa wchodzące do EUSDR (Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra) mają być w przyszłości objęte strategią adriatycko-jońską, która jest traktowana przez UE jako ewentualny kolejny projekt makroregionalny⁵⁵. Słowenia jest nawet – wraz z Włochami i Grecją – współinicjatorem tej strategii, która będzie zapewne priorytetem dla prezydencji greckiej i włoskiej w 2014 roku. W praktyce przed twórcami nowych inicjatyw (makro)regionalnych staje jednak polityczny wymóg przekonywania o podejściu zorientowanym na szukanie synergii działań i poszanowanie komplementarności własnego projektu względem działań „zastanych”.

W przypadku EUSDR po raz pierwszy do strategii makroregionalnej włączono państwa spoza UE. Pod tym względem jest to zasadnicza zmiana w porównaniu ze strategią bałtycką, która kontakty z państwami spoza UE „pozostawiła” zasadniczo unijnemu Wymiarowi Północnemu. W odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich przedstawiciele Komisji przyznają, że EUSDR, obejmując państwa aspirujące do UE, realizuje także cele polityki rozszerzenia⁵⁶. Państwa te traktują EUSDR jako instrument służący kompleksowej modernizacji kraju,

⁵⁴ Wnioski z piątego sprawozdania..., *op.cit.*

⁵⁵ Rada Europejska wezwała państwa członkowskie, „by nadal działały we współpracy z Komisją nad ewentualnymi przyszłymi strategiami makroregionalnymi, w szczególności jeśli chodzi o region Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego” (Konkluzje Rady Europejskiej, 23–24 czerwca 2011). Bruksela, 24 czerwca 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf

⁵⁶ Wypowiedź Normunds Popena, zastępcy dyrektora generalnego ds. konwergencji, konkurencyjności i programów transgranicznych w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, podczas konferencji The EU Strategy for the Danube Region – the Danube Strategy within the Context of European Policy (Ingolstadt, 7–8 czerwca 2011).

a zarazem wspierający ich starania o członkostwo w UE. Wśród państw Bałkanów Zachodnich dominuje pozytywne nastawienie do EUSDR, ale zarazem ich przedstawiciele oczekują dodatkowego wsparcia finansowego. Z pewnością nie chciałyby być świadkami takiej ewolucji strategii, gdzie EUSDR wobec wyhamowania procesu rozszerzenia stałaby się modelem integracji, będącym surogatem członkostwa czy też wręcz instrumentem do ustanawiania przez UE dodatkowych kryteriów, utrudniających akcesję.

Większe kontrowersje może budzić „nakładanie się” unijnych inicjatyw ze względu na włączenie do projektu Mołdawii oraz (częściowo) Ukrainy, które są objęte europejską polityką sąsiedztwa (ENP) oraz zainicjowanymi w jej ramach: synergią czarnomorską (obejmującą także państwa spoza ENP – Rosję i Turcję) i Partnerstwem Wschodnim (EaP). Ponieważ zarówno Mołdawia, jak i Ukraina są równocześnie objęte obydwoma inicjatywami „zewnętrznymi”, widać tu pewne paralele, przy czym zakres ewentualnego „pokrywania się” EUSDR i synerгии czarnomorskiej jest nawet większy, niż w przypadku EaP i z tego względu EUSDR nie stała się przedmiotem krytyki. Co więcej, proces projektowania nowej strategii UE dla Morza Czarnego, która docelowo zapewne mogłaby zastąpić synergię czarnomorską, pokazuje, że jej *rebrandingiem* i adaptacją jej do podejścia makroregionalnego zainteresowana może być ta sama grupa państw, która promuje EUSDR. Te same środowiska (np. w Parlamencie Europejskim), które wspierają rozwój EUSDR, opowiadają się za jej ścisłym powiązaniem z regionem Morza Czarnego. Ogólną aktywizację UE na tej osi rozwojowej, poza EUSDR, wspomaga stworzenie strategii UE dla Morza Czarnego (The Black Sea Region Strategy), obejmującej tylko trzy państwa UE (Bułgarię, Rumunię, Grecję) oraz Turcję, Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę, przy czym Rosja ma być partnerem strategicznym⁵⁷.

Ramy współpracy z państwami wschodniego sąsiedztwa tworzy nadal europejska polityka sąsiedztwa, której istotnym komponentem jest Partnerstwo Wscho-

⁵⁷ EU plans to promote the Black Sea region need more staff and fresh money. Press release. External relations – 09-12-2010, Committee: Foreign Affairs, <http://www.europarl.europa.eu/>; por. Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych: Projekt sprawozdania w sprawie strategii UE na rzecz regionu Morza Czarnego (2010/2087(INI)). 27.10.2010; Parlament Europejski, Opinia Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii dla Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie strategii UE dla Morza Czarnego (2010/2087 (INI)); 11.11.2010; Projekt sprawozdania w sprawie strategii UE na rzecz regionu Morza Czarnego (Traian Ungureanu 2010/2087(INI)), 17.11.2010.

dnie. Projekty i stanowiska Mołdawii i Ukrainy w EUSDR, które dotyczą wydatkowania przez nie środków unijnych, muszą być zgodne z zasadami i celami wynikającymi z korzystania z instrumentarium ENP (ENPI). Dyrekcja Generalna ds. Stosunków. Zewnętrznych (DG RELEX) uznała ENP za ramy priorytetowe, przy czym EUSDR z jej punktu widzenia jest elementem uzupełniającym, umożliwiającym państwom uczestniczącym udział w projektach istotnych z ich punktu widzenia. W przypadku braku ich zainteresowania nikt nie będzie ich zmuszał do udziału, względnie współfinansowania. Oba państwa chcą jednak aktywnie uczestniczyć także w koordynacji prac EUSDR. Mołdawia koordynuje wraz z Austrią 9. obszar priorytetowy – inwestowanie w ludzi i umiejętności, natomiast Ukraina zainteresowana jest współpracą w działaniach koordynacyjnych związanych z poprawą mobilności i multimodalności. To, do jakiego stopnia włączy się to państwo we wdrażanie strategii, pozostaje jednak kwestią otwartą, choćby w związku z tym, że obszary, które obejmuje EUSDR, są dla niego peryferyjne, a współpracę transgraniczną na nich utrudniają problemy w relacjach z Rumunią (zob. s. 82–84, 98).

Włączenie Mołdawii do EUSDR nie stanowi „zagrożenia” dla rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Biorąc pod uwagę tradycyjne zainteresowanie tego państwa udziałem we współpracy regionalnej Europy Południowo-Wschodniej, można się spodziewać, że obecność w EUSDR będzie dodatkowym czynnikiem nobilitującym i wzmacniającym proeuropejskie nastroje w Mołdawii i nie jest on pojmowany tam jako „konkurencja” dla EaP. Mołdawia jest jedynym państwem Partnerstwa Wschodniego, które co do wysokości unijnej pomocy finansowej zbliża się do poziomu krajów, które weszły do UE w 2004 roku. Suma tych środków osiąga w Mołdawii 12 euro na obywatela (w Polsce w okresie przedakcesyjnym było to 15 euro). Udział w EUSDR potwierdza natomiast, że Partnerstwo Wschodnie nie jest jedyną platformą regionalną służącą Mołdawii w zbliżeniu z UE.

Sama koncepcja Partnerstwa Wschodniego, w której odgrywają kluczową rolę procesy aproksymacji prawa i standaryzacji oraz jej wdrażanie, jest korzystnie oceniana przez Komisję. Osiągnięto wiele celów częściowych, np. w dziedzinie małych i średnich przedsiębiorstw, zintegrowanego zarządzania granicami czy w obszarze ochrony środowiska naturalnego. Choć wciąż można mówić o wstępnej fazie wdrażania, rozpoczęto realizację, względnie zainicjowano w sumie 70 projektów, także w bilateralnej współpracy między UE a państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim osiągnięto postępy. Program partnerstwa ma pełne

poparcie Komisji i innych instytucji UE. Stopniowo wzrasta też budżet przeznaczony na poszczególne działania, choć stopień finansowania EaP wciąż nie jest zadowalający. W Komisji uważa się, że byłoby wskazane, aby w nowej perspektywie finansowej UE budżet na Partnerstwo Wschodnie był przynajmniej trzykrotnie większy niż obecnie.

Pod względem formalnym i instytucjonalnym (mechanizm koordynacji i wdrażania) EaP i EUSDR są inicjatywami na tyle różnymi, że nie powinny być postrzegane jako przedsięwzięcia konkurencyjne, a raczej wzajemnie się uzupełniające. Czynnikiem potencjalnej rywalizacji wynika z perspektywy politycznej, która traktuje oba projekty jako metody realizacji narodowych celów polityki zagranicznej poszczególnych państw członkowskich i gotowości do przywiązania przez poszczególne państwa większej lub mniejszej wagi do danej aktywności UE wobec jej sąsiedztwa. Wiąże się to np. z kwestią planowania działań prezydencji w Radzie UE i jej priorytetów. Nieprzypadkowo polskie dyskusje o ewentualnej rywalizacji między Partnerstwem Wschodnim a EUSDR były komentowane jako współzawodnictwo Polski i Węgier. W ślad za mediami polskimi projekt ten także na Ukrainie i w Mołdawii był czasem prezentowany jako „konkurencyjny” wobec Partnerstwa Wschodniego⁵⁸. Strona węgierska starała się te obawy rozwiewać, wskazując, że EUSDR ma zupełnie inne ambicje niż Partnerstwo Wschodnie. Wyjaśnieniu wątpliwości i demonstracji otwartości Węgier miało służyć zaproszenie Polski na konferencję poświęconą EUSDR w Budapeszcie. Strona węgierska podkreślała, że Polska będzie mile widziana w projektach EUSDR, choć publicznie nie padały deklaracje pełnoprawnego włączenia i rozszerzenia o Polskę grupy 8+6⁵⁹.

Państwa sprawujące prezydencję zwykle mają ambicję zaznaczyć ten okres w UE specyficzną inicjatywą, którą zapisałyby się w dziejach integracji europejskiej, względnie która byłaby dowodem, że dane państwo ma w UE realny wpływ na sprawowanie rzeczy wspólnych. W ostatnich latach część państw pełniących prezydencję „patronowała” przy tym nowym inicjatywom regionalnym (Finlandia – Wymiar Północny; Niemcy – ENP+, Francja – unia na rzecz regionu

⁵⁸ Нр. Венгрия меняет "Восточное партнерство" на Дунайское, 07.10.2009, <http://ua-reporter.com>; Венгрия vs Польша: на смену «Восточному партнерству» приходит Дунайское, 7.10.2009, <http://moldova.ms>; Молдова будет привлечена к разработке «Дунайской стратегии», 27.11.2009, <http://www.prisa.md>.

⁵⁹ Zob. np. wypowiedź Zsolta Nemétha w: EU Strategy for the Danube Region. Conference in Constanta Opening session – 9 June. Conclusions, ec.europa.eu

Morza Śródziemnego (UfM), Szwecja – EUSBSR, Czechy – Partnerstwo Wschodnie). Trudno się dziwić, że Węgry, przygotowując się do prezydencji, ważną rolę przypisywały uruchomieniu EUSDR, będącego projektem wpisującym się w realizację najważniejszych, długookresowych celów węgierskiej polityki zagranicznej. Węgry wskazywali przy tym, że EUSDR wraz z kwestiami gospodarki wodnej oraz zróżnicowania kulturowego będą tymi tematami, którymi węgierska prezydencja będzie chciała „trafić do świadomości społecznej”⁶⁰.

2.2. Interakcje społeczno-gospodarcze a sprawa udziału Polski w EUSDR

Kierunki i siła powiązań Polski z regionem dunajskim pokazują, że należy spodziewać się coraz większych ciężarów grawitacyjnych w kierunku południowo-zachodnim i południowym⁶¹. Na tych kierunkach najdynamiczniej rozwijają się podstawowe międzynarodowe powiązania funkcjonalne polskich ośrodków miejskich. Do roku 2030 całe Czechy i wschodnie Niemcy znajdą się w obszarze intensywnej integracji funkcjonalnej polskiej przestrzeni, przy czym na Śląsku (po stronie polskiej i czeskiej) można się liczyć z rozwojem transgranicznego obszaru koncentracji działalności gospodarczej. Wzrasta znaczenie tras transportowych z Polski na południe i południowy zachód, a ich rozbudowa ściśle wiąże się ze współpracą z państwami południowego sąsiedztwa. Za rozwojem powiązań gospodarczych, a co za tym idzie ruchu towarowego i osobowego, nie nadążają adekwatne kroki w doborze priorytetów i w realizacji rozbudowy infrastruktury.

W przewozach w latach 2005–2008 import do Polski z pozostałych państw V4 oraz Rumunii i Bułgarii wzrósł o połowę, a polski eksport do tych państw aż o 80%. Widać wyraźnie ponowne ożywienie po wyhamowaniu tego procesu w związku z kryzysem gospodarczym. Już w roku 2009 przewozy samochodowe z Polski do Czech wzrosły dwukrotnie (w stosunku do wolumenu z roku 2008), co można traktować także jako barometr potrzeb polskich przedsiębiorców w zakresie rozwoju infrastruktury⁶². Z kolei ze Słowacją odnotowano

⁶⁰ České předsednictví EU bylo úspěšné, pochválil ČR maďarský premiér, 21.10.2010, <http://www.euractiv.cz>

⁶¹ Patrz np. rys. 5, 7; mapa 2, [w:] Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – projekt z 25 stycznia 2011 roku, <http://www.mrr.gov.pl>

w 2010 roku najwyższe tempo odbudowy eksportu (do poziomu o 17% wyższego niż w 2008 roku)⁶³. Znaczenie wektora południowego (względnie południowo-zachodniego) dla Polski pogłębiają procesy zmieniające geografie powstawania PKB w Niemczech. Bardziej dynamiczny rozwój naddunajskich krajów związkowych niż reszty Niemiec powoduje, że rośnie rola powiązań gospodarczych Polski z południową częścią jej najważniejszego partnera gospodarczego, a Bawaria i Badenia-Wirtembergia stały się najpopularniejszymi landami w migracji polskich pracowników do Niemiec⁶⁴.

Dynamicznemu wzrostowi wymiany towarowej i migracji z obszarem objętym EUSDR nie towarzyszy należyty rozwój infrastruktury transportowej oraz jej zróżnicowanie, obejmujące – poza drogami kołowymi – także rozbudowę połączeń kolejowych i wodnych. Znaczenie obszaru Polski dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej jest wciąż często niedoceniane, a przestrzeń Polski jest traktowana jako peryferyjna. Świadczy o tym obecne rozmieszczenie korytarzy TEN-T, które nie uwzględniają konsekwencji rozszerzenia UE do 27 państw oraz wzrostu potencjału gospodarczego nowych członków UE. Polska ma jeden z najniższych stopni nasycenia tymi korytarzami w odniesieniu do liczby mieszkańców oraz powierzchni kraju⁶⁵. Główne relacje pomiędzy regionem Morza Bałtyckiego a Adriatykiem obsługiwane są przez terytorium Niemiec, a z perspektywy europejskiej w przestrzeni polskiej wciąż wyraźnie preferowane są tradycyjne powiązania w układzie wschód–zachód, natomiast wyraźnie niedocenione połączenia w relacji północ–południe i skośne.

⁶² R. P[rzybylski], Kierunek południe, „LTS – Logistyka, Transport, Spedycja” (dodatek do *Rzeczpospolitej*), 25.11.2010.

⁶³ Obroty towarowe z zagranicą w fazie wychodzenia z kryzysu (wg danych za 7 miesięcy 2010 roku). Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, 14.10.2010, <http://www.mg.gov.pl>

⁶⁴ Warto przy tym pamiętać, że wysokie obroty polsko-niemieckie nie są w przeważającej mierze elementem wymiany bałtyckiej, gdyż ich podmiotami po stronie Niemiec są na ogół landy inne niż bałtyckie. T. Komornicki, Rozwój infrastruktury transportowej a Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego (ze szczególnym uwzględnieniem priorytetów polskich). Ekspertyza przygotowana na zamówienie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Warszawa, sierpień 2008, s. 9; Północ–południe, czyli nowy podział Niemiec, *Dziennik Gazeta Prawna*, 6.05.2011.

⁶⁵ J. Szlachta, Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej). Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, <http://www.mrr.gov.pl>

Z punktu widzenia Polski jest istotne, że Komisja Europejska kieruje się w przypadku EUSDR zasadą „elastycznej geografii”. Oznacza to, że nie chce ustalić na stałe sztywnych granic terytorium, które podlegałyby działaniom w ramach EUSDR, gdyż ważniejsze od trwałego wytyczenia przestrzeni geograficznej EUSDR są konkretne kwestie i zdolność poszczególnych państw – także tych spoza regionu dunajskiego – do uczestniczenia we współpracy na rzecz ich rozwiązywania. Za podstawowe ramy geograficzne przy formowaniu EUSDR przyjęto nie tyle zlewnię Dunaju, co Dunajski Proces Współpracy, który obejmuje większość państw uczestniczących w tworzeniu EUSDR, niezależnie od raczej niskiej, dotychczasowej efektywności tej struktury. Warto podkreślić, że EUSDR nie jest więc budowana tylko na geograficznej specyfice regionu, ale w dużej mierze także na już ustanowionych formach współpracy, które ma pogłębić.

Zasadą zachowania „elastycznej geografii” uzasadniano zachowanie grupy „8+6” jako podstawowych ram geograficznych EUSDR. Zasada „elastyczności” ma być realizowana poprzez możliwość włączania państw spoza tej grupy do konkretnych programów, względnie poszczególnych projektów. Część projektów w Europie Południowo-Wschodniej będzie obejmować Macedonię i Grecję, na północy do kategorii państw współpracujących można zaliczyć Polskę. Komisja Europejska sygnalizowała, że przywitałaby z zadowoleniem polskie zainteresowanie partycypacją w konkretnych projektach związanych z EUSDR. Strona polska wskazywała, że Polska obiektywnie należy do makroregionu i powinna być włączona do całego procesu przygotowań strategii. Polska domagała się też, aby opracowanie priorytetów i planu wykonawczego następowało we współpracy z państwami spoza EUSDR, objętymi programami europejskiej współpracy terytorialnej. Ważne jest to z punktu widzenia realizacji celów programów Europa Środkowa i Europa Południowo-Wschodnia, ale także unijnych programów współpracy transgranicznej, takich jak polsko-słowacki czy polsko-czeski. Polski rząd stanął na stanowisku, że potencjał tej współpracy może być w pełni wykorzystany w EUSDR, jeśli państwa uczestniczące w tych programach będą miały możliwość pełnoprawnego uczestniczenia w pracach EUSDR⁶⁶.

W Komisji nie uznano polskich argumentów, a także zaangażowania polskich podmiotów za wystarczające do przebudowy koncepcji makroregionu w szerszy projekt środkowoeuropejski. Wątpliwości bądź sprzeciw wobec formalnego

⁶⁶ EUSDR public consultations (Poland – Ministry Reg Dev PL 9.04.2010), <http://ec.europa.eu>

rozszerzenia EUSDR o Polskę – w oparciu o argumentację geograficzną – podnosiły niektóre państwa uczestniczące w przygotowaniu EUSDR. Obawy u takich państw „spoza” regionu, jak Polska, miała rozwiewać konstatacja, że wymiar polityczny jest w przypadku EUSDR sprawą drugorzędną, a priorytet ma rozwiązywanie konkretnych wyzwań społecznych i problemów. Dokumenty Komisji nie odzwierciedliły jednak w pełni wielowymiarowości powiązań Polski z regionem.

Ewentualny udział Polski w projektach EUSDR jest w niewielkim stopniu uwzględniony w planie wykonawczym EUSDR. Zaznaczono w nim wprawdzie potrzebę wzmocnienia współpracy regionalnej na rzecz „rozwoju i wdrożenia połączeń gazowych na linii północ-południe”, nie specyfikując jednak koncepcji korytarza, która jest flagowym projektem Grupy Wyszehradzkiej i uzyskała wsparcie Komisji Europejskiej. W planie wykonawczym EUSDR przewidziano czasowe wdrożenie dotychczas uzgodnionych projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza w ramach transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) oraz europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej (EEPR). Tym samym rozbudowa części połączeń międzysystemowych na linii północ-południe będzie wpisana w realizację EUSDR. EUSDR ma zamiar nawiązać „relacje robocze” z Forum Integracji Rynku Energii Elektrycznej Europy Środkowo-Wschodniej (CEE Forum), do którego należy m.in. Polska (obok Austrii, Czech, Niemiec, Węgier, Słowacji i Słowenii), przy czym wspomina się o potrzebie rozszerzenia tej inicjatywy o państwa sąsiednie oraz koordynacji na poziomie regionalnym spraw harmonizacji prawa i reguł rynkowych. W filarze środowiskowym uwzględniono działania objęte Konwencją Karpacką (której stroną jest Polska), Polska wzmiankowana jest także przy okazji pomniejszych projektów, takich jak szlak rowerowy sięgający do Krakowa czy projekt historyczny Danube Limes.

Komisja w planie wykonawczym (w przypisie 134) wspomniała postępy we współpracy w dziedzinie planowania przestrzennego w formacie „Grupa Wyszehradzka plus” (V4+) z Bułgarią i Rumunią. Do katalogu działań w ramach EUSDR sąsiedzi Polski z południa zgłaszali projekty infrastrukturalne, leżące na planowanych korytarzach sięgających terytorium Polski, przede wszystkim w ramach istniejącej siatki priorytetowych projektów TEN-T, czyli rozbudowy połączenia drogowego i kolejowego z **Gdańska do Brna, Wiednia i Bratysławy** (projekty priorytetowe TEN-T nr 23 i 25). Jest to istotne dla Polski, gdyż celem rządu jest, aby Gdańsk stał się portem obsługującym tranzyt na całą Europę

Środkową, w tym państwa nieposiadające dostępu do morza. Gdańsk poprzez terminal kontenerowy DCT (pierwszy terminal nad Bałtykiem zdolny do obsługi statków wielkogabarytowych) i regularne połączenie z Dalekim Wschodem chciałby skutecznie konkurować z takimi potentatami jak Hamburg, Rotterdam czy Sankt Petersburg⁶⁷.

O ile można uznać, że w planie wykonawczym EUSDR zostały uwzględnione elementy korytarza prowadzącego z Gdańska na południe Europy, to zabrakło w nim innych istotnych projektów infrastrukturalnych, budowanych wspólnie z południowymi sąsiadami, a nie wpisanych jeszcze w sieć transeuropejską (TEN-T). Należy do nich **Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy (CETC-Route 65)**. Pierwsze porozumienie na rzecz jego utworzenia podpisali w Szczecinie przedstawiciele sześciu regionów w kwietniu 2004 roku. Były to Skania (Szwecja), województwa: zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie (Polska), kraj hradecki (Czechy) oraz kraj bratysławski (Słowacja), do których następnie dołączyły kolejne regiony z tych państw oraz Węgier i Chorwacji. Rządy Polski oraz pozostałych zainteresowanych państw, zdecydowały się wesprzeć ten projekt, co znalazło wyraz w deklaracji szczecińskiej⁶⁸. Korytarz ma być centralną arterią stymulującą rozwój gospodarczy na obszarze leżącym pomiędzy czterema morzami: Bałtykiem, Adriatykiem, Morzem Czarnym i Egejskim. Zamyśłem powyższego projektu jest ułatwienie efektywnego kreowania multimodalnych łańcuchów logistyczno-transportowych w układzie europejskim⁶⁹. W planie wykonawczym EUSDR nie wspomniano o tej koncepcji, natomiast zapowiedziano ogólnie wdrożenie projektu SoNorA (South North Axis), w którym większe znaczenie transportowe przypisuje się wschodnim regionom Niemiec i niemieckim portom.

Polsce zależy na realizacji drogowego szlaku tranzytowego **Via Carpatia** mającego prowadzić z Litwy przez Polskę, Słowację na Węgry, a teraz także dalej na południe: przez Rumunię, Bułgarię do Grecji. W Polsce Via Carpatia pokrywa

⁶⁷ Tusk: Gdańsk może się stać portem obsługującym tranzyt na cały region, Serwis PAP, 13.05.2011.

⁶⁸ Szczecin Declaration on the Central European Transport Corridor CETC-ROUTE65 – supporting the European regional development, <http://www.cetc.pl>

⁶⁹ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 6232 w sprawie wsparcia działań mających na celu utworzenie transeuropejskiego korytarza wzdłuż Odry (Maciej Jankowski, 1 marca 2010), www.sejm.gov.pl; zob. szerzej: A. Mazur, CETC-ROUTE65 as one of the South-North Axes in Central Europe – its place and role in a coherent transport system, <http://www.scandriaproject.eu>

się z drogą ekspresową S19 i łączy się w Barwinku ze słowacką drogą R4. To droga położona najbardziej na wschód Unii Europejskiej i przebiegająca w całości na jej terytorium, która miałaby efektywnie połączyć północ i południe Europy. Projekt został zainicjowany przez Polskę w 2006 roku i początkowo obejmował jedynie prace koncepcyjne dotyczące szlaku Litwa–Węgry. W październiku 2010 roku do projektu przystąpiły także Rumunia, Bułgaria i Grecja. Trwają zabiegi o włączenie projektu do strategicznych szlaków Transeuropejskiej Sieci Transportowej TEN-T. Via Carpatia ma być na południu skomunikowana z trasą regionu kaspijskiego do UE, który jest realizowany w ramach programu Korytarz Transportowy Europa – Kaukaz – Azja (TRACECA). Via Carpatia nie została jednak uwzględniona w EUSDR, mimo polskiego postulatu, chociaż ma zasadnicze znaczenie dla lepszego skomunikowania „obszaru naddunajskiego” z północno-wschodnią częścią UE.

W okresie ostatnich prac nad planem wykonawczym EUSDR doszło także do zbliżenia stanowisk Polski i Czech w zakresie powiązania **sieci kolei dużych prędkości**. W kwietniu 2011 roku podpisano w tej sprawie list intencyjny⁷⁰. Przewiduje on powołanie grupy roboczej, która ma ustalić trasy przebiegu kolei dużych prędkości w obszarze przygranicznym Polski i Czech. Chodzi o przedłużenie do Pragi planowanej nowej linii Warszawa–Łódź–Poznań/Wrocław, a także przedłużenie do Ostrawy zmodernizowanej do parametrów linii dużej prędkości linii E 65 Południe (CMK), łączącej Śląsk i Małopolskę z Warszawą. Wspólnym priorytetem obu państw jest uwzględnienie tych połączeń w założeniach rozwoju europejskiej sieci TEN-T. O ile jednak odcinek śląski pokrywa się z przebiegiem priorytetowego projektu TEN-T nr 23 i leży w korytarzu transportowym Bałtyk–Adriatyk, to deklaracja priorytetowego traktowania połączenia Wrocławia z Pragą stanowi nowy akcent w polityce transportowej obu państw. Biorąc pod uwagę rozwój współpracy czesko-niemieckiej na rzecz modernizacji trasy kolejowej łączącej Pragę z Monachium (czas przejazdu ma być skrócony do trzech godzin), realizacja polsko-czeskiego porozumienia może w przyszłości służyć także połączeniu Polski z południowymi krajami związkowymi Niemiec.

⁷⁰ List intencyjny dotyczący połączenia Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej liniami dużych prędkości, 7 kwietnia 2011, <http://www.rynek-kolejowy.pl>

W przyszłości potencjalnym obszarem działań Polski w EUSDR może być także projekt **kanału Dunaj–Odra–Łaba**. Strona czeska zgłaszała do projektów EUSDR tę inwestycję. Czesi są zainteresowani realizacją starej koncepcji „skrzyżowania trzech mórz“, gdyż to na terenie Czech miałyby dojść do połączenia szlaków wodnych między Bałtykiem przez Odrę, Morzem Czarnym przez Dunaj i Morzem Północnym przez Łabę. Kanał ma przecinać Czechy od granicy z Polską na północy do granicznej rzeki Morawa na południu. W Polsce w rejonie Gliwic ma się łączyć z Odrą. W sumie planowana droga wodna Dunaj–Odra–Łaba liczyłaby ok. 550 km długości (ok. 370 km ma bieć przez terytorium Czech, ok. 80 km w Polsce, a reszta przez Słowację). Wariant z udziałem Słowacji wyparł wcześniejsze koncepcje włączenia do współpracy niechętniej projektowi Dolnej Austrii. Słowacja w stanowisku wobec EUSDR zgłosiła potrzebę budowy powiązania dunajsko-odrzańskiego z wykorzystaniem rzeki Wag.

Polska wyraża zainteresowanie projektem. Plany dotyczące rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej (ODW) uwzględniają potrzebę budowy takiego połączenia. ODW (a w perspektywie także kanał Dunaj–Odra–Łaba) jest przez Polskę traktowana jako podstawowy element paneuropejskiego korytarza transportowego⁷¹. Strona czeska wystąpiła już do Komisji Europejskiej z wnioskiem o dofinansowanie kosztów opracowania studium wykonalności projektu europejskiego połączenia wodnego Dunaj–Odra–Łaba. Strona polska poparła te starania⁷². W kwietniu 2010 roku powstała polsko-czeska grupa robocza ds. współpracy w przygotowaniu modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej na odcinku Koźle–Ostrawa oraz monitorowania projektu europejskiego połączenia wodnego Dunaj–Odra–Łaba⁷³. Projekt ten ma jednak niewielkie szanse na wejście w stadium realizacji w perspektywie średniookresowej. Choć istnieje aktywne lobby, promujące ten projekt, kryzys przyniósł cięcia wydatków na infrastrukturę i nie wydaje się możliwe, aby w czeskim budżecie znalazły się w najbliższych latach środki na tę kosztowną inwestycję (ok. 8,9 mld euro)⁷⁴. Kryterium

⁷¹ Interpelacja nr 15582 do ministra infrastruktury w sprawie planów budowy kanału Odra–Dunaj–Łaba (Henryk Siedlaczek, 30 marca 2010); odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury (Anna Wypych-Namiotko, 29 kwietnia 2010), www.sejm.gov.pl

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Polsko-czeskie konsultacje w sprawie transportu wodnego śródlądowego, 4.11.2010, <http://www.zegluga.wroclaw.pl>

⁷⁴ J. Kareis, Information about water corridor Danube-Oder-Elbe, EUSDR, Vienna/Bratislava 19–21 April 2010 (prezentacja).

realizmu co do technicznych i finansowych możliwości urzeczywistnienia projektu zapewne przesądziło o tym, że w planie działania EUSDR ogłoszonym przez Komisję zabrakło o nim wzmianki. Strona polska do 2020 roku przewiduje zakończenie prac projektowych. Zgodnie z rządowym projektem strategii rozwoju transportu do roku 2020 ma zostać podjęta decyzja w sprawie budowy połączenia Dunaj–Odra–Łaba (a do roku 2030 – zrealizowany proces dostosowania polskich dróg wodnych do standardów europejskich)⁷⁵. Należy brać pod uwagę możliwości, jakie daje EUSDR w zakresie budowania poparcia dla tej inwestycji w UE.

2.3. EUSDR a współpraca w Grupie Wyszehradzkiej

EUSDR to dla Grupy Wyszehradzkiej zarówno nowe wyzwanie, jak i okazja do zacieśnienia współpracy na rzecz większej spójności terytorialnej Europy Środkowej. Ostatnie dwie dekady, mimo wielu sukcesów Grupy, nie przyniosły zasadniczej poprawy w tym zakresie, szczególnie w dziedzinie infrastrukturalnej. Bolączką Europy Środkowej pozostaje niedorozwinięta infrastruktura na linii północ–południe. Państwa V4 mają jednak już spory dorobek współpracy w zakresie programowania i realizacji polityki spójności, który powinien być wykorzystany w negocjacjach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020⁷⁶. W dziedzinie programowania rozwoju regionalnego i włączania interesów Europy Środkowej w rozwój przestrzenny UE kierunki współpracy wyznacza wspólny dokument państw V4+2 (Wyszehrad + Bułgaria i Rumunia), przyjęty w marcu 2010 roku w Budapeszcie⁷⁷. Państwa V4 współpracują także w dziedzinie kształtowania przyszłości polityki transportowej UE. Wspólnie zwracają uwagę na rolę multimodalnych połączeń na osi północ–południe i konieczność integracji państw sąsiadujących z UE na wschodzie i południo-

⁷⁵ Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Projekt. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 30.03.2011, <http://www.mi.gov.pl>

⁷⁶ Zob. np. Sprawozdanie z realizacji programu polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2008 – czerwiec 2009, www.visegradgroup.eu

⁷⁷ Common spatial development document of the V4+2 countries, <http://www.mmr.cz>

wym wschodzie z główną siecią transportową UE⁷⁸. Grupa Wyszehradzka współdziała na rzecz budowy korytarza transportu gazu na linii północ-południe. Dunajska strategia makroregionalna dotyczy celów rozwojowych ułożonych we wszystkich powyższych dziedzinach. EUSDR funduje tym samym nowy format współpracy, z bezpośredniego udziału w którym wyłączona została Polska. Zarazem z wyjątkiem Polski, która uczestniczy w strategii bałtyckiej, pozostałe trzy państwa Grupy Wyszehradzkiej nie mają doświadczeń związanych z wdrażaniem unijnej strategii makroregionalnej.

Czynniki warunkujące efektywność EUSDR a doświadczenia V4. Chociaż V4 i EUSDR są inicjatywami zorientowanymi na wzmocnienie współpracy w określonym obszarze geograficznym, mają inną specyfikę. V4 jest formą współpracy regionalnej czterech państw środkowoeuropejskich, elastycznie współpracujących także z innymi krajami w formule „V4+”. Przykładem tego jest choćby deklaracja ze szczytu poświęconego bezpieczeństwu energetycznemu, który odbył się w Budapeszcie 24 lutego 2010 roku, gdzie państwa „V4+” w rozumieniu dokumentu to także Austria, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Serbia, Słowenia i Rumunia⁷⁹. Grupę Wyszehradzką – przy wszystkich ograniczeniach – można obecnie uważać za najbardziej dynamiczną i efektywną formę współpracy regionalnej w Europie Środkowej⁸⁰. Na ocenę EUSDR trzeba będzie poczekać. Warto spojrzeć na czynniki, które wzmacniają współpracę wyszehradzką, przez pryzmat ich występowania w EUSDR.

Nie tylko V4, ale każdą inną inicjatywę regionalną można postrzegać jako instrument poprawy współpracy i koordynacji działań państw o podobnych interesach, które łączy bliskość geograficzna, wspólne wartości, historia i zbliżony poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Na funkcjonowanie współpracy re-

⁷⁸ The Joint Visegrad Group Proposals on the TEN-T Revision, Brussels, 23th April 2010, [w:] A. Mazur, CETC-ROUTE65 as one of the South-North Axes in Central Europe – its place and role in a coherent transport system, <http://www.scandriaproject.eu>; Conclusions from the meeting of Ministers responsible for transport of the Visegrad Group countries Adopted on 26th of November 2010 in Wysoké Tatry, <http://www.foreign.gov.sk>

⁷⁹ Declaration of the Budapest V4+ Energy Security Summit, <http://www.visegradgroup.eu>; zob. też E. Wyciszkievicz, Energy Summit in Budapest, Bulletin (PISM), No. 38 (114), March 5, 2010, <http://www.pism.pl>

⁸⁰ Zob. np. M. Gniazdowski, Visegrad cooperation in Polish foreign policy: As it stands and the outlook for the future, „Panorama of Global Security Environment 2010”, Bratislava 2010, s. 49–64.

gionalnej wpływa też poziom jej instytucjonalizacji, choć trudno o jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czy bardziej efektywna jest słabsza czy silniejsza instytucjonalizacja. Rozwój współpracy w regionie warunkuje także liczba państw uczestniczących w danej strukturze oraz ich udział w tych samych, szerszych strukturach integracyjnych i organizacjach międzynarodowych. Powyższe czynniki w przypadku koncepcji EUSDR wyglądają zupełnie inaczej niż przy V4.

– *Bliskość geograficzna.* Elementem łączącym państwa dunajskie jest rzeka Dunaj i jej dopływy. O bliskości geograficznej trudno jednak mówić, gdyż Dunaj jest drugą najdłuższą rzeką Europy (po Wołdze), a odległość między źródłami a ujściem do Morza Czarnego to kilka tysięcy kilometrów. Dunaj przy tym przecina bardzo zróżnicowane regiony historyczno-geograficzne (Europa Zachodnia, Europa Środkowa, Bałkany, Europa Wschodnia).

– *Liczba państw uczestniczących w EUSDR.* Doświadczenia z Europy Środkowej pozwalają przypuszczać, że inicjatywy o ograniczonej liczbie uczestników (takie jak V4) są bardziej efektywne niż szersze struktury regionalne (np. Inicjatywa Środkowoeuropejska). EUSDR obejmuje czternaście państw, a tendencje odśrodkowe mają zostać zniwelowane przez skrupulatne zdefiniowanie priorytetów i nadanie zadaniom obligatoryjnego charakteru. Ważne jest też członkostwo państw w tych samych strukturach integracyjnych – tu EUSDR jest wyraźnie heterogeniczna (także w porównaniu ze strategią bałtycką) – obok ośmiu państw UE obejmuje cztery państwa Bałkanów Zachodnich i dwa państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa. Dwa państwa UE – Rumunia i Bułgaria – pozostają przy tym poza obszarem Schengen, a termin ich przystąpienia pozostaje kwestią otwartą⁸¹. Jednoczącym elementem EUSDR mogłaby być wyraźna perspektywa członkostwa w UE pozaunijnych krajów makroregionu, ale konsensusu na ten temat nie ma ani w UE, ani nawet wśród unijnych państw EUSDR.

– *Adekwatne definiowanie priorytetów i długookresowej strategii.* Istotne dla efektywności współpracy regionalnej jest podkreślanie wspólnoty interesów przy

⁸¹ Zob. T. Dąborowski, Rumunia i Bułgaria a strefa Schengen: pat mimo postępów, *BEST* (OSW), nr 16(176), 11.05.2011.

respektowaniu specyfik państw uczestniczących i związany z tym odpowiedni dobór priorytetów. Ważna jest ograniczona liczba dobrze zdefiniowanych celów strategicznych, jak również poprawny dobór instrumentów. Gdy istnieje zbyt wiele celów, a żaden nie ma znaczenia nadrzędnego, inicjatywa stopniowo traci *raison d'être*. Innymi słowy, podejście „krok po kroku” wydaje się bardziej odpowiednie niż strategia „big bang”. W przygotowaniach EUSDR wyodrębniono cztery, dość szeroko zdefiniowane filary tematyczne. Rozwijająca się współpraca może obejmować coraz to nowe wymiary, ale sam proces integracji europejskiej pokazuje, że nie można jednocześnie zadowolić wszystkich oczekiwań. Inicjatywy regionalne powinny uwzględniać perspektywę długookresową. Wymaga to stanowienia celów strategicznych, które akceptują wszystkie państwa uczestniczące.

– *Regionalna „własność” i odpowiedzialność.* EUSDR powstała na wniosek Rady Europejskiej i sama UE odgrywa w niej istotną rolę, jest jednak zarazem wynikiem starań wielu państw, z których część przyznaje się do zainicjowania bądź istotnego wkładu w powołanie EUSDR (Austria, Rumunia, Węgry, landy niemieckie). Sposób zgłaszania celów EUSDR w oparciu o istniejącą mapę interesów państw oraz podział koordynacji obszarów priorytetowych wzmacnia poczucie łączności między wdrażaniem strategii a realizacją interesów narodowych. Stopień utożsamiania się z makroregionem i z EUSDR jest jednak bardzo zróżnicowany. Aspekt ten musi być uzupełniony kwestią postrzegania wyzwań EUSDR w kontekście spójności państwowej i narodowej. Żeglowność Dunaju, ochrona jego środowiska, ale zarazem generowane przez strategię szanse rozwojowe w przypadku większości włączonych do EUSDR krajów dotyczą głównie części ich obszaru. Odnosi się to nie tylko do wschodnich rubieży „obszaru dunajskiego” – Mołdawii i Ukrainy – które mogą skorzystać z beneficjów strategii w marginalnym stopniu (przy niesprecyzowanych kosztach), ale także np. Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Czech, Chorwacji, Czarnogóry, Słowacji czy Słowenii, które z uwagi na uwarunkowania topograficzne muszą prowadzić bardziej zróżnicowaną politykę rozwoju przestrzennego. Co więcej, także w przypadku głównych pomysłodawców EUSDR, jak Austria, Badenia-Wirtembergia i Bawaria lub Rumunia, „polityka produnajska” może stać się zadaniem rządowym, ale przy ograniczonym wsparciu społecznym. Nie jest to cecha wyłącznie EUSDR, lecz generalnie koncepcji makroregionalnych przenoszonych na poziom państwowy. Również w przypadku strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego

stopień rzeczywistego zaangażowania poszczególnych krajów i ich lokalnych społeczności oraz władz w realizację przyjętych założeń jest funkcją kosztów i zysków i jako taki musi być bardzo zróżnicowany.

– *Poziom instytucjonalizacji. Udział aktorów pozapaństwowych.* To kryterium nie przesądza o efektywności inicjatywy regionalnej (zarówno niski, jak i wysoki poziom instytucjonalizacji mają zalety i wady). Zwykle inicjatywy liczniejsze mają tendencję do rozbudowywania instytucji, w tym wypadku jednak rolę tę ma spełniać Komisja. Choć obowiązuje zasada „trzech «nie»” wykluczająca budowę nowych instytucji, jest to jednak samo w sobie wewnętrznie sprzeczne podejście, gdyż cykliczne szczyty dunajskie, narodowe punkty kontaktowe oraz koordynatorzy obszarów priorytetowych *de facto* są nowymi instytucjami współpracy w regionie. Dla sukcesu i utrzymania zainteresowania politycznym wymiarem współpracy regionalnej ważne jest włączenie szerokiego grona aktorów, także pozapaństwowych, przy czym istotną rolę pełni społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe. W EUSDR ma działać Danube Civil Society Forum, którego kreatorem ma być EESC (European Economic and Social Committee)⁸².

– *Tożsamość regionalna.* Wspólne wartości i zasady są istotne do zapewnienia spójności i poczucia współuczestniczenia państw i społeczeństw w inicjatywie regionalnej. Ważniejsze jednak od budowania nowej tożsamości regionalnej jest utrzymywanie woli politycznej do rozwijania współpracy i adekwatne definiowanie strategicznych interesów i celów. W komunikacie i planie działań EUSDR ostatecznie nie wpisano jako celu dążenia do budowania „tożsamości dunajskiej”, co nieformalnie proponowały Węgry i Rumunia. W tym wymiarze świętująca 20-lecie Grupa Wyszehradzka, promując „tożsamość wyszehradzką” (w tym zwłaszcza – od przeszło dekady – za pośrednictwem Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego), jest tworem bardziej innowacyjnym i zaawansowanym w dziedzinie „tożsamościowej”. Cztery narody wyszehradzkie mają bardzo zbliżone doświadczenia najnowszej historii: od poczucia braku podmiotowości w rozgrywkach mocarstw w czasie i po drugiej wojnie światowej, poprzez kilkudziesięcioletnie wyizolowanie od rozwoju cywilizacji za-

⁸² Por. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego..., *op.cit.*

chodnioeuropejskiej w warunkach narzuconych mechanizmów społecznych i gospodarczych, aż po sukces pokojowej transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej i umiejętność wykorzystania historycznej szansy geopolitycznej. Spoiwem umacniającym regionalną tożsamość jest także wysiłek związany z włączeniem się w proces integracji europejskiej, zabiegi o uzyskanie równoprawnego miejsca w strukturach Zachodu, jak też konieczność nadrobienia zaległości rozwojowych. „Obszar dunajski” takich podstaw do budowania tożsamości jest pozbawiony, podobnie zresztą jak region Morza Bałtyckiego, również obejmujący obszary pod wieloma względami znacznie zróżnicowane.

Grupa Wyszehradzka a EUSDR: synergia czy rywalizacja? Ze względu na specyfikę i charakter instytucjonalizacji V4 żaden z dokumentów określających ramy tej współpracy nie zawiera wzmianki o ograniczeniach dotyczących udziału państw V4 w innych inicjatywach regionalnych czy to o charakterze subregionalnym, czy też makroregionalnym. Przeciwnie – wskazuje się na potrzebę współpracy z innymi strukturami regionalnymi⁸³. W stolicach państw wyszehradzkich uznaje się jednak za uprawniony postulat, żeby państwa V4 w przypadku równoległego udziału w innych strukturach nie działały przeciwko interesom V4 bądź któregokolwiek jej członka. Podkreślana jest też często solidarność i potrzeba koordynacji stanowisk. Przykładem państwa V4 uczestniczącego równoległe w różnych inicjatywach regionalnych jest także Polska, biorąca np. udział w pracach Trójkąta Weimarskiego czy też przygotowaniu i wdrożeniu unijnej strategii bałtyckiej.

Choć bezpośrednie włączenie Polski do EUSDR bezsprzecznie oznaczałoby wartość dodaną także dla V4, „wyszehradzki” wymiar EUSDR można wzmacniać także poprzez włączanie (się) Polski do poszczególnych programów i projektów w ramach EUSDR. Pozostałe państwa V4 – Czechy, Słowacja i Węgry – powinny w przygotowaniach projektów brać pod uwagę także interesy Polski, np. w priorytetowej dziedzinie energetyki i połączeń sieci energetycznych na linii północ-południe. Rośnie bowiem rola inicjatyw regionalnych w kontekście rozwoju rynku energii UE i planowania infrastruktury energetycznej. Komisja

⁸³ Zob. np. Guidelines on the Future Areas, *op.cit.*

zamierza wykorzystać także strategie makroregionalne jako platformy współpracy do uzgadniania projektów infrastrukturalnych w różnych sektorach⁸⁴.

Partnerzy Polski z V4 powinni szczególnie zabiegać o to, aby EUSDR miała należycie wypracowane mechanizmy współpracy z państwami „zewnętrznymi” w celu umacniania szerszej spójności regionalnej i europejskiej. V4 mogłaby być forum współtworzącym synergii między EUSDR i EUSBSR. V4 w porównaniu z EUSDR jest bardziej homogenicznym, wyprofilowanym i bez wątpienia bardziej efektywnym forum współpracy regionalnej, o dłuższej tradycji. EUSDR nie zagrozi współpracy V4, o ile strategia będzie traktowana jako wyzwanie i szansa, a partnerzy z V4 skupią się na tym, w jaki sposób cała Grupa Wyszehradzka mogłaby zyskać na rozwoju EUSDR.

Z punktu widzenia V4 w zakresie synchronizacji i promowania wspólnych interesów w EUSDR istotna rola powinna przypaść państwu pełniącemu rotacyjne przewodnictwo w V4. O EUSDR w programie słowackiego przewodnictwa w V4 (2010–2011) była jednak jedynie marginalna wzmianka⁸⁵. Grupa Wyszehradzka nie współpracowała ściśle w przygotowaniach EUSDR, ale powinna współdziałać w jej realizacji. Jeśli chodzi o koordynację priorytetów, mogłaby ona objąć wszystkie filary tematyczne EUSDR, wraz z transportem, energetyką, środowiskiem naturalnym, rozwojem regionalnym i planowaniem przestrzennym. We wszystkich tych dziedzinach V4 ma już wspomniany wyżej dorobek, który można wykorzystać także w procesie projektowania i wdrażania EUSDR. Szczególną uwagę V4 poświęcać powinna rozwojowi regionalnemu i spójności terytorialnej w kontekście rozmów o nowej perspektywie finansowej UE. Państwa V4 powinny mieć też wspólne stanowisko w sprawie roli strategii makroregionalnych w budowaniu spójności UE. Polska musi kłaść nacisk na to, aby przewidziane w planie wykonawczym EUSDR wzmocnienie współpracy regionalnej na rzecz wdrożenia połączeń gazowych na linii północ–południe odbywało się z udziałem strony polskiej. Leży to także w interesie polskich

⁸⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie – plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej. Bruksela, 17.11.2010, KOM(2010) 677 wersja ostateczna, s. 15.

⁸⁵ EUSDR w programie przewodnictwa słowackiego w V4 wspomina się także w związku z planami połączenia dunajskiej drogi wodnej z Morzem Bałtyckim przez Wag i Odrę. Zob. Program of the Slovak Presidency of the Visegrad Group (July 2010 – June 2011): Efficient Visegrad – Continuity, Cohesion, Solidarity, Awareness, <http://www.visegradgroup.eu>

partnerów z V4, choć niekoniecznie wszystkich podmiotów działających w tych państwach na rynku energetycznym. Polska powinna z partnerami z V4 zabiegać o to, aby wyszehradzka koncepcja budowy interkonektorów i integracji rynków energetycznych pozostała dla Komisji Europejskiej głównym makroregionalnym obszarem odniesienia.

Państwa V4 powinny współdziałać, aby projekty EUSDR nie stanowiły konkurencji dla współpracy wyszehradzkiej. W praktyce jednak już w obecnym planie działań EUSDR zawarte zostały cele, które są względem przedsięwzięć V4 konkurencyjne. Przykładowo Komisja zapowiedziała budowę ogólnej, marketingowej „marki dunajskiej, która miałaby znaczenie także w przyciąganiu turystów” (Danube Region label). Tym samym oznacza to konflikt „dunajskiego” i „wyszehradzkiego” podejścia do wspólnej promocji Europy Środkowej na rynkach trzecich⁸⁶.

Proces przygotowania EUSDR dowiódł, że problemem pozostaje brak efektywnej ścieżki konsultacyjnej i uzgodnieniowej w odniesieniu do państw, takich jak (przede wszystkim) Polska, które są z regionem dunajskim związane, ale nie wchodzą formalnie w obszar makroregionu. Pod tym względem w przygotowaniu EUSDR prawdopodobnie nie zostały należycie wykorzystane wszystkie możliwości konsultacyjne i potencjał V4. Wyzwaniem dla V4 pozostaje realizacja wezwania sformułowanego przez Radę UE, która wskazała na potrzebę szukania powiązań i synergii między strategiami makroregionalnymi – bałtycką i dunajską. Rada zaapelowała do Komisji, aby zadbać o spójny rozwój obu strategii, uwzględniający infrastrukturalne powiązania między nimi⁸⁷. Strategia dunajska stanowi więc także wyzwanie, które powinno mobilizować Grupę Wyszehradzką do zacieśniania współpracy. Jeśli byłoby to jednym z efektów uruchomienia EUSDR, zyskałaby na tym spójność Europy Środkowej i całej Unii Europejskiej.

⁸⁶ Np. wyszehradzka marka turystyczna „European Quartet – One melody”, adresowana do turystów z Dalekiego Wschodu, może konkurować w przyszłości z jakimś programem promocyjnym Dunaju.

⁸⁷ Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region. 3083rd General Affairs Council meeting, Brussels, 13 April 2011.

3. Interesy państw makroregionu związane z rozwojem EUSDR

Plan wykonawczy EUSDR powstawał poprzez selekcję propozycji, pod kątem ich istotnej wartości dodanej dla obywateli regionu, wpływu na makroregion bądź jego znaczącą część (projekty musiały obejmować kilka regionów i państw) oraz realizmu co do technicznych i finansowych możliwości osiągnięcia zakładanych celów. Projekty zawarte w planie (124) są jednak jedynie „przykładami inicjatyw”, a nie „projektami flagowymi”, jak w przypadku strategii bałtyckiej. Plan jest więc pomyślany jako ramy strategii, które mogą ewoluować. Tym bardziej przydatna może być więc analiza dotychczasowych pozycji państw i oczekiwań względem EUSDR, gdyż priorytety narodowe, nawet jeśli nie zostały wpisane do planu działań, mogą z czasem powracać, być może w zmodyfikowanej formie, jako projekty EUSDR. Podstawą analizy były oficjalne stanowiska państw wobec EUSDR przekazywane Komisji. Ze względu na poszukiwanie rekomendacji dla współpracy w Grupie Wyszehradzkiej, Węgry, Słowacja i Czechy zostały w tym rozdziale wyodrębnione, w przypadku tych państw została uwzględniona szersza baza źródłowa i ich stanowiska zostały poddane dodatkowej analizie.

3.1. Państwa Grupy Wyszehradzkiej

Węgry

Węgry odgrywają w procesie tworzenia i wdrażania EUSDR bardzo istotną rolę. Wynika to zarówno z ich pozycji geograficznej (centralnie położone w regionie, jedyny spośród krajów dunajskich, którego całe terytorium należy do dorzecza Dunaju), jak i z faktu, że Węgry łączą z większością krajów dunajskich długotrwałe więzi polityczne, gospodarcze i kulturalne. Już w przeszłości Węgry wyraźnie się angażowały we współpracę regionalną o podobnych parametrach terytorialnych: Budapeszt jest siedzibą Komisji Dunajskiej (od 1954 roku), włączyły się aktywnie do Procesu Współpracy Dunajskiej (Danube Cooperation Process) i uczestniczyły w rozwoju tzw. małej współpracy dunajskiej, obejmującej Węgry, Austrię, Bawarię i Badenię-Wirtembergię, zapoczątkowaną w lu-

tym 2001 roku spotkaniem szefów rządów w Ulm: Viktora Orbána, Wolfganga Schüssela, Edmunda Stoibera i Erwina Teufela. W dokumencie węgierskim współpracę tę uznano za poprzedniczkę strategii dunajskiej⁸⁸. W lutym 2010 roku rząd węgierski zorganizował w Budapeszcie konferencję poświęconą EUSDR, na której ówczesny premier Gordon Bajnai ogłosił, że Węgry czują się odpowiedzialne za wypracowanie strategii i podczas węgierskiej prezydencji w UE planują doprowadzić do jej przyjęcia⁸⁹.

Także po zmianie rządu na Węgrzech kontynuowano starania o uruchomienie EUSDR (w kwietniu 2010 roku do władzy doszedł Viktor Orbán). Strategia dunajska stała się jednym z priorytetów prezydencji Węgier w Radzie UE⁹⁰. Prezydencji zależało na zakończeniu prac wstępnych i zatwierdzeniu przez Radę Europejską decyzji o przyjęciu strategii. Zaakceptowanie przez Radę UE ds. ogólnych dokumentów Komisji dotyczących strategii, a następnie zatwierdzenie EUSDR przez Radę Europejską w czerwcu 2011 roku przedstawiane było jako bardzo ważne osiągnięcie węgierskiej prezydencji⁹¹. Zdaniem węgierskich władz strategię należy też traktować jako przejaw spójności Europy Środkowej⁹².

Stosunek do strategii makroregionalnych. Węgry uznały strategię makroregionalną za nowy, bardzo użyteczny instrument UE, który umożliwi pogłębienie integracji państw, społeczeństw i rynków w ramach określonego terytorium, przyczyniając się do ich zrównoważonego rozwoju⁹³. Rozwój jakiegokolwiek strategii makroregionalnej musi być w pełni zgodny z porządkiem prawnym UE. Zarazem jednak wskazano, że z punktu widzenia średniookresowego taka strategia może wpływać na kształtowanie polityk europejskich, tym samym

⁸⁸ Hungary's Contribution to the development of the Danube Strategy (Budapest, June 21, 2010), <http://ec.europa.eu>

⁸⁹ Conference on the EU Strategy for the Danube Region. Budapest, 25–26 February 2010. Documentation of the conference, <http://ec.europa.eu>

⁹⁰ Speech of H.E. Pál Schmitt, President of the Republic at the reception for Heads of Mission accredited to Budapest, 28.09. 2010, <http://www.keh.hu>; A Tanács jóváhagyta a Duna-stratégiát, 13.04.2011. <http://euvonal.hu>

⁹¹ Zob. np. Duna-stratégia: a tagállamok a végrehajtásra készülnek, 9.05.2011, <http://www.eu2011.hu>

⁹² Danube Strategy sends message about central Europe's cohesion, says Martonyi, 25.06.2011, Serwis MTI, www.haon.hu

⁹³ Węgierski *non-paper* z 15 grudnia 2009 roku. Preparation of the EU Strategy for the Danube region – Contribution by Hungary, <http://ec.europa.eu>

generując potrzebę zmian bądź nowelizacji istniejących ram prawnych. Makroregionalne strategie z perspektywy władz węgierskich tworzą ramy dla bardziej efektywnej i intensywnej współpracy, umożliwiają wyrównywanie poziomu rozwoju i efektywności gospodarczej i stwarzają przesłanki do zsynchronizowania regionalnych polityk rozwojowych w poszczególnych krajach na poziomie makroregionalnym. Węgry akcentowały przy powstawaniu strategii rolę *bottom up approach*. Węgierska prezydencja, promując EUSDR, postulowała przekuwanie zasady „trzech «nie»” w „tak” dla lepszego wykorzystania środków, „tak” dla bardziej efektywnego koordynowania instrumentów oraz „tak” dla nowych idei⁹⁴.

Dla Węgier istotne jest założenie, że strategie makroregionalne mogą obejmować zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa aspirujące do członkostwa w Unii oraz państwa objęte polityką sąsiedztwa. Pod tym względem stanowisko Węgier różniło się od polskiego, w którym wyraźnie preferowany był wewnętrznie unijny charakter makroregionów. Poglądu tego nie podzielały ani Węgry, ani żaden z krajów zaangażowanych w tworzenie EUSDR. Wręcz przeciwnie – wiele z nich przywitało stworzenie EUSDR w kontekście intensyfikacji współpracy z państwami spoza UE. Węgry podkreślały ten wymiar współpracy dunajskiej podczas swojej prezydencji w Radzie UE. Nawiązując do procesu segedyńskiego, który przyczynił się do demokratycznych przemian w Serbii, Węgry zapowiedziały symboliczną kontynuację tego procesu jako części EUSDR w postaci inicjatywy „Szeged plus”, zorientowanej na wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz wsparcie procesu integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich⁹⁵. Węgry opowiedziały się za tym, aby każdemu państwu uczestniczącemu w EUSDR był przypisany priorytet, a w danej dziedzinie państwo byłoby „liderem”, przy czym w podziale odpowiedzialności uczestniczyłyby także państwa EUSDR spoza UE. Akcentowanie przez węgierską prezydencję równoprawnego uczestnictwa państw spoza UE w EUSDR zyskało sobie ich uznanie⁹⁶.

⁹⁴ Zob. np. Danube Strategy: Member States prepare for implementation, 9.05.2011, <http://www.eu2011.hu>

⁹⁵ Wystąpienie Etelki Barsiné-Pataky, komisarza rządu węgierskiego ds. EUSDR. Event Report: “Presenting the new EU Strategy for the Danube Region”, 20.04.2011, <https://cens.ceu.hu>

⁹⁶ Zwrócił na to uwagę serbski wicepremier Božidar Đelić na konferencji *The EU Strategy for the Danube Region – the Danube Strategy within the Context of European Policy* (Ingolstadt, 7–8 czerwca 2011).

W dokumencie węgierskim wskazano, że celem strategii makroregionalnych (w tym EUSDR) nie jest tworzenie nowych granic czy linii podziału. Podkreślono konieczność rozwoju „naturalnych regionów”, charakteryzujących się spójnością geograficzną, mimo że granice państw często nie uwzględniają „naturalnych” granic geograficznych. EUSDR w optyce węgierskiej ma uzasadnienie jako „projekt europejski”, wnoszący wartość dodaną zarówno do procesu dalszego rozszerzenia UE, jak i rozwoju stosunków z państwami wschodniego sąsiedztwa. Podstawową zasadą EUSDR powinno być stworzenie tej strefy bezpieczeństwa i zaufania i współpraca oparta na wspólnocie standardów europejskich. EUSDR ma być też dodatkowym instrumentem pomocy dla państw regionu, które nie są członkami UE. EUSDR ma być także narzędziem politycznym, a szczyty i konferencje EUSDR będą nową platformą do rozwiązywania kwestii spornych i problemów w stosunkach dwustronnych państw dunajskich⁹⁷.

Z punktu widzenia geograficznego region Dunaju znajduje się w środku kontynentu, w związku z czym – według argumentacji węgierskiej – UE powinna mu poświęcać więcej uwagi. Region ten łączy kraje wnętrza kontynentu z krajami na wybrzeżach mórz – Adriatyckiego i Czarnego. Choć region Dunaju charakteryzuje duża różnorodność (gospodarcza, kulturowa, konfesyjna, przyrodnicza), w podejściu węgierskim zwraca się uwagę na elementy umożliwiające jego wyodrębnienie. Wzmocnienie wspólnej, historycznie i kulturowo uwarunkowanej tożsamości regionalnej i spójności wymaga jednak ścisłej współpracy wszystkich państw regionu. Dlatego celem EUSDR powinno być więc – zdaniem Węgier – wzmocnienie integrującej roli Dunaju.

Priorytety. Z punktu widzenia Węgier do przekrojowych, nawzajem powiązanych priorytetów strategicznych EUSDR należeć powinny: wzmocnienie spójności terytorialnej; zmniejszanie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków zmian klimatycznych; wsparcie jednolitego rynku UE; wsparcie badań i innowacyjności; zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego; zapewnienie zrównoważonego rozwoju; wzmocnienie współpracy i wspólnej tożsamości.

⁹⁷ Ambasador węgierski w Mołdawii stwierdził, że – obok Partnerstwa Wschodniego i EPS – EUSDR stanie się kolejnym „potężnym impulsem” wsparcia na drodze do zbliżenia do UE. Д. Калак, Дунайская стратегия, Экономическое обозрение, nr 6(838), 19.02.2010, <http://logos.press.md>

W odniesieniu do priorytetu *Wzmocnienie spójności terytorialnej* w stanowisku węgierskim przypomniano, że Węgry charakteryzują duże różnice w rozwoju poszczególnych regionów. Istotną rolą EUSDR byłoby więc wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego terenów zapóźnionych, a tym samym także spójności wewnętrznej państwa. Strategiczny priorytet *Zmniejszanie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków zmian klimatycznych* obejmuje zwłaszcza działania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

W ramach priorytetu *Wsparcie jednolitego rynku UE* Węgry w pierwszym rządzie zwracają uwagę na konieczność znoszenia barier swobodnego przepływu towarów i kapitału. Priorytet *Zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego* zawiera też podrozdział dotyczący bezpieczeństwa energetycznego. Pozycja Węgier w tym kontekście podkreśla konieczność łączenia sieci energetycznych i zwiększenie mocy produkcyjnych. Obok wagi użytkowania odnawialnych źródeł energii akcentuje się także wymianę doświadczeń między poszczególnymi operatorami elektrowni jądrowych i poprawę ich komunikacji ze społeczeństwem. W tym kontekście wspomina się także o zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego, obejmującego wzrost poziomu życia, efektywne kontrolowanie migracji, zwalczanie przestępczości, epidemii, przeciwdziałanie i usuwanie skutków katastrof i klęsk żywiołowych.

Znaczącą rolę w ramach priorytetu *Zapewnienie zrównoważonego rozwoju* odgrywa infrastruktura i rozwój sieci transportowych (drogowej, kolejowej i wodnej), wzmocnienie roli portów i przekształcenie ich w centra logistyczne. W związku z priorytetem *Wzmocnienie współpracy i wspólnej tożsamości* Węgry podkreślały z jednej strony wspólne wartości europejskie i normy, które powinny być przestrzegane przez kraje dunajskie, w tym zwłaszcza tolerancję, demokrację i ochronę mniejszości. Zarazem – w imię osiągnięcia wspólnych celów – Węgry zwracały uwagę na potrzebę wzmocnienia wspólnej tożsamości regionalnej poprzez powiązanie obszarów życia codziennego ze specyfiką regionu dunajskiego. Charakterystyczne dla Węgier jest podkreślanie roli społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych w rozwoju EUSDR.

Cele i wkład Węgier. Węgierski dokument programowy z czerwca 2010 roku zawiera cele EUSDR zebrane w pięciu podstawowych obszarach: I. Dunajski region dogodny do życia (A liveable Danube region); II. Woda jako zasób europejski – odpowiedzialne gospodarowanie wodą (Water as a European asset – responsible water management); III. Transport zrównoważony (Sustainable trans-

port); IV. Energia (Energy); V. Wiedza i innowacje (Knowledge and Innovation)⁹⁸. W obszarze I – „gospodarczym” – Węgry wskazały jako cel EUSDR rozwój gospodarczy i zwiększenie zdolności konkurencyjnej regionu dunajskiego, skutkujące podwyższeniem poziomu życia mieszkańców. Strategia ma więc mobilizować do współpracy, wspólnego wypełniania celów wyznaczonych w strategii EU2020 i przewyższania skutków kryzysu gospodarczego.

W obszarze II – „wodnym” – Węgry zwracały uwagę, że woda jest bezcennym bogactwem, w związku z czym należy stworzyć ramy instytucjonalne dla wdrażania ramowej dyrektywy UE o wodzie (EU Water Framework Directive)⁹⁹, aby w regionie dunajskim udało się osiągnąć wyznaczone cele najpóźniej do 2027 roku. Woda miała być też jednym z priorytetów sektorowych węgierskiej prezydencji w UE. Węgrzy następnie w porozumieniu ze Słowakami wspólnie uzyskali status koordynatora działań EUSDR w tym obszarze.

W obszarze III – „transportowym” – więcej miejsca poświęcono kwestii poprawy żeglowności Dunaju, co stanowi wyzwanie nie tylko dla Węgier, ale także dla innych państw dunajskich. Zalecano powołanie Środkowoeuropejskiej Spółki Żeglujowej (Central European Shipping Company) czy wybudowanie Środkowoeuropejskiego Klastru Stoczniowego (Central European Shipbuilding Cluster). Więcej konkretów odnośnie podstawowych dylematów dotyczących sposobu realizacji poprawy żeglowności rzeki przyniosły wypowiedzi przedstawicieli rządu Viktora Orbána. Ich zdaniem Węgry opowiadają się za „zieloną strategią dunajską” i nie zgadzają się na budowę na swoim odcinku rzeki żadnych zapór i elektrowni wodnych jako zagrażających środowisku naturalnemu¹⁰⁰. Deklaracje te potwierdzają tym samym pryncypialne stanowisko Węgier w sprawie definitywnego odejścia od koncepcji ukończenia systemu stopni wodnych Gabčíkovo-Nagymaros (kwestia została omówiona w podrozdziale poświęconym Słowacji).

W związku z transportem drogowym Węgry traktują priorytetowo Paneuropejski Korytarz Transportowy V (Lyon–Wenecja–Triest–Lublana–Budapeszt–

⁹⁸ Hungary's Contribution, *op.cit.*

⁹⁹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327, 22.12.2000.

¹⁰⁰ By the Green Danube. Zoltán Illés talks to Nick Thorpe about Red Sludge, Green Rivers, and Power Generation, *Hungarian Revue*, 2011, nr 3, s. 7.

–Użhorod–Lwów–Kijów). Węgry są też zainteresowane przedłużeniem do Budapesztu linii kolejowej dużej prędkości, prowadzącej z Paryża przez Stuttgart i Wiedeń do Bratysławy (TEN-T Priority Project 17). W dalszej kolejności wymieniono zainteresowanie realizacją Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC-Route 65), uznając go za kluczowy komponent połączeń północ–południe (prowadzi ze Szczecina do Chorwacji, przechodząc m.in. przez zachodnie Węgry). Węgry opowiedziały się też za włączeniem trasy Via Carpatia (prowadzącej z Litwy do Grecji) do sieci TEN-T jako głównego korytarza na wschodniej granicy UE.

W obszarze IV – „energetycznym” – Węgry chcą zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego regionu, wzmocnienia konkurencji na rynku i stworzenia zintegrowanego rynku prądu elektrycznego i gazu. Węgry popierają włączenie sieci regionalnych do tzw. nowego europejskiego systemu przesyłowego (New European Transmission System, NETS), zainicjowanego w grudniu 2007 roku przez węgierski koncern MOL. W swoim stanowisku poparły budowę gazociągu Nabucco i terminalu LNG w Chorwacji. Z ogólnej formuły o konieczności rozwijania połączeń północ–południe nie wynikało wprost, że miałyby one sięgać Polski, choć później przedstawiciele rządu Viktora Orbána w tej sprawie wypowiedzieli się jednoznacznie, wskazując na rolę m.in. powstającego terminalu LNG w Świnoujściu. Jednym z priorytetów Węgier jest też połączenie elektrycznych sieci przesyłowych z Chorwacją i Rumunią, a także – ze względu na potencjał energii geotermalnej – wybudowanie klastra (ewentualnie klastrów) technologii geotermalnych.

W obszarze V – „innowacyjnym” – nacisk położono na zwiększenie mobilności studentów i pracowników pedagogicznych oraz na współpracę uniwersytetów w regionie. Jednym z założycieli Dunajskiej Konferencji Rektorów jest renomowany budapeszteński uniwersytet ELTE. W tym kontekście Węgry opowiedziały się za stworzeniem programu badawczego regionu dunajskiego (Danube Region Research Programme) w ramach sieci European Research Area (ERANET) i wskazały dorobek i potencjał funkcjonujących na Węgrzech instytucji, które mogą włączyć się w rozwój makroregionalnej współpracy na polu nauki, badań i rozwoju. Zwróciły uwagę na uczestniczący we współpracy dunajskiej niemieckojęzyczny Uniwersytet Gyuli Andrásy’ego w Budapeszcie. Uniwersytet działa od 2002 roku, jest finansowany przez rządy węgierski, austriacki oraz niemieckich krajów związkowych – Badenii-Wirtembergii i Bawarii. Na uniwersytecie tym powstał Instytut Dunajski, który wspierał ekspercko rząd

węgierski w sprawach EUSDR podczas węgierskiej prezydencji. Do zaplecza intelektualno-badawczego EUSDR Węgry zgłosiły także Regionalne Centrum Środowiska Naturalnego na Europę Środkową i Wschodnią (Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, REC) z siedzibą w Szentendre¹⁰¹ oraz Europejski Instytut Technologiczny (EIT) z siedzibą w Budapeszcie, który – choć ma kompetencje ogólnoeuropejskie – zdaniem Węgier może być też bardziej zaangażowany w projekty badawczo-rozwojowe państw uczestniczących w EUSDR.

Węgry – EUSDR – V4. Działania Węgier jako państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE w pierwszej połowie 2011 roku są istotne z punktu widzenia analizy perspektyw EUSDR i współpracy regionalnej w Europie Środkowej. Węgry potraktowały EUSDR jako „okręt flagowy” swojej prezydencji, a uruchomienie strategii dodatkowo zyskało na znaczeniu, gdy zapadła decyzja o przeniesieniu szczytu Partnerstwa Wschodniego z Budapesztu do Warszawy. Węgry były istotnym aktorem w procesie przygotowywania EUSDR i pozostaną nim w trakcie wdrażania strategii. Z perspektywy węgierskiej strategia dunajska jest inicjatywą o charakterze długookresowym, której znaczenie – wraz z realizacją projektów w obszarach priorytetowych – będzie wzrastać.

Choć stanowisko węgierskie obejmuje otwartość na włączanie do współpracy w ramach EUSDR także państw, których terytorium jedynie w małym stopniu należy do dorzecza Dunaju, z oficjalnych dokumentów węgierskich nie wynikało, aby Węgry były zainteresowane włączeniem Polski do pełnoprawnego udziału w tworzeniu EUSDR, względnie jej planu wykonawczego. W stanowisku Węgier wspomniana była jedynie konieczność uzyskania synergii między unijnymi strategiami dunajską i bałtycką jako warunek rozwoju współpracy w regionie Europy Środkowej. Można domniemywać, że deklarację tę umieszczono ze względu na Polskę. Komisarz rządu ds. EUSDR Eletka Barsiné-Pataky zaznaczała później potrzebę znalezienia jakiegoś sposobu włączenia Polski do prac strategii dunajskiej, ale nie bezpośrednio jako członka tego projektu, tylko na płaszczyźnie synchronizacji rozwoju strategii bałtyckiej i dunajskiej¹⁰². Zdaniem

¹⁰¹ Organizacja międzynarodowa, skupiająca 31 państw (w tym Polskę), <http://www.rec.org>

¹⁰² A Duna Stratégia – történelmi lehetőség – beszélgetés Barsiné Pataky Etelka kormánybiztossal, *Európai Utas*, 2011, nr 1–2, s. 4–7.

węgierskich władz taka koordynacja może być korzystna choćby z punktu widzenia rozwoju regionalnej współpracy energetycznej na linii północ–południe, w tym zwłaszcza korytarza gazowego prowadzącego do terminalu LNG w Świnoujściu¹⁰³.

Węgry zwracając uwagę na potrzebę szukania synergii z unijną strategią bałtycką potwierdzały, że liczne priorytety w ramach EUSDR wykraczają poza ramy terytorialne regionu dunajskiego i konieczna jest współpraca z państwami, które pozostały formalnie poza grupą „8 plus 6”, z Polską na czele. Węgierscy przedstawiciele deklarowali publicznie wsparcie dla udziału Polski w tworzeniu EUSDR i zapraszali Polskę do współpracy, choć brakuje wypowiedzi publicznych, z których wynikałoby, że opowiedzieli się za poszerzeniem unijnej „ósemki” państw EUSDR o Polskę.

Z publicznie dostępnych dokumentów węgierskich dotyczących EUSDR nie wynikało także, do jakiego stopnia, względnie w jakich obszarach, dostrzegają Węgry możliwość współdziałania między EUSDR a V4. Grupa Wyszehradzka nie była też wymieniana jako forum, które mogłoby służyć synergii inicjatyw makroregionalnych, choć nieformalnie takie zapewnienia padały. Opinię, że V4 powinno się tym zajmować, przedstawił otwarcie Viktor Orbán dopiero przed wizytą w Polsce 1 grudnia 2010 roku. W tym kontekście wymienił uwzględnienie rozwoju powiązań energetycznych na linii północ–południe oraz ochronę środowiska naturalnego Karpat¹⁰⁴. Strona węgierska podkreślała też istotną rolę rozpoczynającej się polskiej prezydencji w Radzie UE we wdrażaniu strategii dunajskiej i w rozwijaniu jej powiązań ze strategią bałtycką¹⁰⁵. Na odbywające się 8–10 maja 2011 roku w Gödöllő spotkanie koordynatorów EUSDR z czterem państw zaproszeni zostali także przedstawiciele państw objętych strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

Słowacja

Słowacja jest krajem naddunajskim, w związku z czym jej udział w przygotowaniach i wdrażaniu EUSDR wydaje się oczywisty. Słowacki minister spraw zagranicznych podkreślał, że EUSDR ma być „projektem europejskim służącym

¹⁰³ Barsiné Pataky Etelka a Duna Stratégiáról, 25.02.2011, <http://www.vasnepe.hu>

¹⁰⁴ V. Orbán, Czas Polski i Węgier, *Rzeczpospolita*, 30.11.2010, <http://www.rp.pl/arttykul/571804.html>

¹⁰⁵ Barsiné Pataky Etelka a Duna Stratégiáról..., *op.cit.*

osiągnięciu wspólnych celów europejskich¹⁰⁶. Słowacja aktywnie włączyła się w przygotowania EUSDR, wraz z Austrią zorganizowała konferencję dunajską poświęconą transportowi i środowisku naturalnemu (19–21 kwietnia 2010). Słowacja popiera zasadę „trzech «nie»”. Według stałego przedstawiciela Słowacji przy UE Ivana Korčoka „jest całkowicie w porządku, że przyjęcie strategii dunajskiej nie wiąże się z nowymi, dodatkowymi środkami z UE. Zmusza nas to do myślenia o takich projektach, które wnoszą wartość dodaną dla całej Unii, i my wiemy, że na takie cele jest dość środków. Od Komisji z drugiej strony oczekujemy silnego wsparcia, gdyż chodzi tu o część polityki spójności¹⁰⁷”.

Priorytety. Zgodnie z dokumentami krajowymi Słowacji w pełni odpowiada zatwierdzony układ głównych filarów EUSDR¹⁰⁸. Duże znaczenie przypisuje rozwojowi infrastruktury i korytarzy multimodalnych w obszarze naddunajskim, przy czym akcentuje ustalenia poczynione w tej dziedzinie w Grupie Wyszehradzkiej¹⁰⁹. Kluczowe dla Słowacji jest zwiększenie żeglowności rzek, co chce osiągnąć we współpracy z partnerami naddunajskimi. Dotyczyć ma to nie tylko samego Dunaju, ale także dopływów. Słowacja zwraca też uwagę na kwestie bezpieczeństwa energetycznego, przy czym Dunaj jest postrzegany także jako korytarz transportowy dla dostaw surowców energetycznych. Co więcej, sam Dunaj służy jako źródło energii odnawialnej (elektrownia wodna na zaporze w Gabčíkovie pokrywa około 8% zapotrzebowania Słowacji na energię elektryczną). Słowacja opowiedziała się za zrównoważonym rozwojem, w którym rozbudowa infrastruktury i wzrost gospodarczy musi sprostać wymogom ekologicznym. W stanowisku Słowacji podkreśla się biologiczne różnicowanie regionu, kwestię jakości wody (ten obszar Słowacja koordynuje wraz z Węgrami), zrównoważone wykorzystywanie gruntów i efektywną ochronę przeciwpowodziową. Słowacja zwracała też uwagę na rolę ruchu turystycznego i wymiany kulturalnej. Nacisk na dialog międzykulturowy wiąże z koniecznością międzynarodowej

¹⁰⁶ M. Lajčák: Dunajská stratégia môže prispieť k spoločným cieľom EÚ, 25.02.2010, www.foreign.gov.sk

¹⁰⁷ Seminár o Dunajskej stratégii v Bruseli (Publikované dňa: 28.04.2010), www.mzv.sk

¹⁰⁸ National Position on the EU Strategy for the Danube Region, [maj 2010], <http://ec.europa.eu>; Aktualizovaná Národná pozícia k Stratégii EÚ pre dunajský región a návrh jej koordinácie, 30.03.2011, <http://www.rokovania.sk>

¹⁰⁹ J. Hudacký, Transport and Mobility in the Danube Region. Involvement of Slovakia. (Presenting the New EU Strategy for the Danube Region Conference. The Central European University, Budapest 20.04.2011).

współpracy na rzecz inkluzji zmarginalizowanych społeczności romskich, gdyż bez podjęcia w tej dziedzinie adekwatnych działań może dojść w ciągu najbliższej dekady do „poważnych niepokojów społecznych”¹¹⁰. Wśród priorytetów ekologicznych w propozycjach słowackich podkreśla się konieczność rozwiązania problemu oczyszczania ścieków w małych miejscowościach, a także znaczenie rozwoju zintegrowanego zarządzania ryzykiem powodziowym.

W dziedzinie gospodarczej Słowacja stawia na wsparcie badań i innowacyjności, tworzenie klastrów na rzecz rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy (np. międzynarodowy Dunajski Klaster Wiedzy). Wraz z Serbią Słowacja koordynuje obszar *Rozwijanie społeczeństwa wiedzy poprzez badania, edukację i technologie informacyjne*.

W stanowisku Słowacji wprost wskazano, że pożądane jest włączenie państw spoza UE do procesu przygotowania i realizacji EUSDR. Podkreślono przy tym, że kraje regionu znajdują się na różnym etapie rozwoju gospodarczego i społecznego, dlatego EUSDR powinna brać pod uwagę te podziały i zajmować się ich niwelowaniem.

Słowacja wspiera zintegrowane podejście do rozwoju regionu dunajskiego w takim rozumieniu, że każdy z priorytetów, względnie programów, musi respektować interesy wszystkich państw uczestniczących, przy czym w realizacji priorytetów i programów EUSDR trzeba uwzględnić także priorytety z innych obszarów. W EUSDR powinno dominować podejście zintegrowane, w maksymalnym stopniu uwzględniające z jednej strony interesy wszystkich uczestniczących państw, z drugiej zaś strony – wszystkie priorytety EUSDR. Miałoby to na celu unikanie sporów i skupienie się na „pozytywnej agendzie”, która będzie wynikiem konsensusu wszystkich państw.

Wkład i projekty¹¹¹. Choć Słowacja popiera rozwój działań w ramach wszystkich planowanych filarów EUSDR i podchodzi do niej kompleksowo, w horyzoncie krótko- i średniookresowym – także ze względu na liczbę zgłaszanych projektów – priorytetowo traktuje transport i infrastrukturę transportową. W tej dziedzinie Słowacja kładła nacisk przede wszystkim na projekty zorientowane

¹¹⁰ Aktualizovaná Národná pozícia, *op.cit.*

¹¹¹ Konkretné propozície projektův zostaly zavarte v osobnej pozycji, jako wkład do przygotowania planu działań EUSDR. Proposed projects for the Action Plan for the Danube Strategy: Proposal of the Slovak Republic, <http://ec.europa.eu>

na poprawę żeglowności Dunaju. Potencjał żeglugowy słowackiego odcinka Dunaju jest wykorzystywany jedynie w 15 procentach, przy czym nieproporcjonalnie wysokie są koszty środowiskowe. Niewykorzystane pozostają także moce przeładunkowe dwóch słowackich portów dunajskich – Bratysławy i Komarna. Słowacja zgłosiła też potrzebę poprawy żeglowności drugiej największej rzeki słowackiej – Wagu, wskazując, że połączenie Dunaju, Wagu i Odry stworzyłoby znaczącą drogę wodną na osi północ–południe. W stanowisku słowackim podkreślono, że korytarze multimodalne należy budować na obydwu osiach – zarówno wschód–zachód, jak i północ–południe¹¹². Jako możliwe do wykorzystania w pracach EUSDR zgłoszono m.in. wyniki finansowanej ze źródeł narodowych współpracy w dziedzinie planowania przestrzennego państw V4 oraz Rumunii i Bułgarii¹¹³.

W stanowisku słowackim pierwotnie wspomniano też – jako *useful project* – koncepcję Transkontynentalnego Terminalu Tranzytowego (TTT), będącego węzłem różnego rodzaju transportu (rzecznego, kolejowego, drogowego). Miałby on powstać niedaleko Bratysławy i obsługiwać tranzyt z Azji do Europy z wykorzystaniem planowanego przedłużenia kolei szerokotorowej ze wschodniej Słowacji¹¹⁴. Nowy, centroprawicowy rząd Ivety Radičovej wycofał jednak poparcie dla tego projektu.

Ważnym problemem dla Słowacji, ale dotyczącym także większości państw EUSDR, jest rozwój transportu w aglomeracjach miejskich, który nie spełnia obecnie kryteriów efektywności i nie uwzględnia należycie wymogów środowiskowych. Akcentowano także potrzebę wzmocnienia ochrony przeciwpowodziowej, której efektywność zależy od koordynacji działań państw¹¹⁵. W obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego wśród słowackich propozycji dominowały projekty zorientowane na gospodarkę opartą na wiedzy oraz rozwój społeczeń-

¹¹² Wśród konkretnych projektów znalazł się projekt *Possibilities to create the north-south transport corridor connected to the Danube river in accordance with the NAIADES programme*, realizowany wspólnie z placówkami badawczymi z Czech, Węgier i Polski.

¹¹³ Common spatial development document of the V4+2 countries, *op.cit.*

¹¹⁴ Por. dokumenty z przypisu 108. Zob. też: Importance of the Transcontinental Transit Terminal for the European Union and the Danube region, <http://www.ttt-slovakia.eu>

¹¹⁵ Podczas krajowej konferencji o EUSDR jako ilustrację potrzeby zintegrowanego podejścia do problematyki przeciwpowodziowej pełnomocnik rządu słowackiego wskazał problemy powodziowe na Spiszu, na terenach leżących w zlewni Morza Bałtyckiego. M. Kováč, Program revitalizácie krajiny a integrovaného manažmentu povodí SR (Slovensko na križovatke priorít Dunajskej stratégie, Bratislava, 17. december 2010), <http://www.krajina.gov.sk>

stwa informacyjnego (Słowacja wraz z Serbią mają ten obszar koordynować). Słowacja zgłosiła projekt parku technologicznego Bratislava–Vajnory. W ramach działań naukowo-badawczych w EUSDR akcentowała analizę możliwości rozwoju transportu i obniżenia zanieczyszczenia środowiska naturalnego w regionie. W obszarze ochrony środowiska naturalnego Słowacja jako priorytet wskazywała ochronę wód powierzchniowych i podziemnych, jak również ochronę unikalnych zasobów wodnych.

W dziedzinie ochrony jakości wód Słowacja wspólnie z Węgrami skutecznie zabiegała o status koordynatora. Jego uzyskanie można uznać za pozytywny krok we współpracy obu państw w dziedzinie gospodarki wodnej, od lat obciążonej sporem o system stopni wodnych Gabčíkovo–Nagyymaros, w którym zarzuty strony węgierskiej obejmowały także kwestię ochrony bogatych zasobów wodnych na pograniczu słowacko-węgierskim. Sprawa Gabčíkovo–Nagyymaros była w latach 90. przyczyną ostrego kryzysu w stosunkach bilateralnych. Wiązał się on z odstąpieniem Węgier od umowy z 1977 roku dotyczącej budowy wspólnego systemu stopni wodnych i samodzielnym przegrodzeniem Dunaju przez stronę (czecho-)słowacką. Ostry spór zakończył werdykt Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w kwietniu 1997 roku, a rozwiązanie problemów (związanych z podziałem wody i wycofaniem się Węgier z budowy tamy w Nagyymaros) zostało przesunięte na poziom ekspercki¹¹⁶. Węgry preferują wariant zerowy – odstąpienie od wzajemnych roszczeń i płatności i pełną akceptację elektrowni w Gabčíkovie, ale przy podziale wód w stosunku 1:1 (obecnie większość płynie przez słowackie Gabčíkovo). Skierowanie części wody do starego koryta jest jednak trudne do zaakceptowania przez stronę słowacką, gdyż zmniejszyłoby wydajność elektrowni wodnej (niższą niż planowana ze względu na brak węgierskiej części systemu)¹¹⁷. Obu państwom, jako koordynatorom odpowiedzialnym za działania w obszarze „wodnym” EUSDR powinno tym bardziej zależeć na

¹¹⁶ Trybunał m.in. orzekł, że zarówno odstąpienie od umowy przez Węgry, jak i przegrodzenie Dunaju i wpuszczenie jego wód do kanału po stronie słowackiej było nieuprawnione. Zob. szerzej: M. Gniadowski, Gabčíkovo-Nagyymaros: Słowacko-węgierski spór o zagospodarowanie Dunaju i próby jego rozwiązania, *Obóz*, 1999, nr 1(36), s. 57–79; H. Fürst, The Hungarian-Slovakian Conflict over the Gabčíkovo-Nagyymaros Dams: An Analysis, *InterMarium*, nr 2 (2003), <http://www.ece.columbia.edu>

¹¹⁷ By the Green Danube. Zoltán Illés talks to Nick Thorpe about Red Sludge, Green Rivers, and Power Generation, *Hungarian Revue*, 2011, nr 3, s. 7; Bős újra: víz helyett fenékküszöb?, *Népszabadság*, 6.03.2010; Madarsko vo veci Gabčíkova vyčkáva, *Sme*, 24.03.2010.

rozwiązaniu problemu, gdyż nasilenie sporu i ponowne przeniesienie go na płaszczyznę polityczną wybitnie zaszkodziłoby ich wiarygodności jako uczestników strategii.

Słowacja – EUSDR – V4. Specyficzne wyzwania dla Słowacji w związku z rozwojem EUSDR wynikały z faktu, że Słowacja przewodniczyła Grupie Wyszehradzkiej (VII 2010 – VI 2011). Pierwsza połowa 2011 roku była okresem, który Węgry (przewodniczące Radzie UE) i Słowacja (przewodnicząca V4) mogły wykorzystać do koordynacji działań. Dla Słowacji V4 jest jednym z priorytetów polityki zagranicznej i priorytetową platformą współpracy regionalnej. Potrzebę koordynacji stanowisk w związku z rozwojem EUSDR (obok EUSBSR) wspomniano także w programie słowackiego przewodnictwa w V4¹¹⁸. Znalazł się w nim także postulat podjęcia dyskusji nad stworzeniem odrębnej, wyszehradzkiej strategii makroregionalnej. Słowacja nie była jednak aktywna w otwieraniu takiej „dyskusji”.

Słowacja chciałaby przyczynić się do tego, aby EUSDR wniosła wartość dodaną do współpracy wyszehradzkiej, która – w porównaniu z EUSDR – opiera się na o wiele trwalszych fundamentach. Słowacy oczekują zaangażowania Polski w licznych projektach EUSDR, dotyczących zwłaszcza inwestycji transportowych i projektów energetycznych. Słowacja powinna zabiegać o to, aby w koncepcji EUSDR znalazł się projekt strategii komunikacyjnej wobec krajów i regionów, których nie obejmuje obszar EUSDR („8+6”). Brak tego typu rozwiązań już na etapie tworzenia EUSDR przyczynił się do powstania obaw i nieporozumień, dotyczących zwłaszcza kwestii udziału Polski w EUSDR. Komunikacja ta jest istotna choćby dlatego, że projekty zgłaszane przez Słowację swoim docelowym zasięgiem często wykraczają poza obszar EUSDR.

Czechy

Czechy czerpią w ramach obecnej perspektywy finansowej największą ilość środków z polityki spójności *per capita* w całej UE. Wszystkie regiony poza Pragą objęte są Celem 1 – Konwergencja i jest bardzo prawdopodobne, że zdecydo-

¹¹⁸ Program of the Slovak Presidency of the Visegrad Group (July 2010 – June 2011): Efficient Visegrad – Continuity, Cohesion, Solidarity, Awareness, <http://visegradgroup.eu>

wana większość regionów NUTS 2 nie przekroczy 75% PKB *per capita* średniej UE przed wejściem w nową perspektywę finansową¹¹⁹. Czechy wykorzystują także z możliwości programów współpracy transgranicznej z Celu 3 polityki regionalnej UE, a jedynymi obszarami, które nie mogą z nich korzystać, są Czechy Środkowe i Praga. W czeskich dyskusjach o przyszłości polityki spójności dominuje więc podejście konserwatywne – wola pozostawienia obecnych jej parametrów także po roku 2013 (mimo kontrowersji związanych z czeskim poparciem brytyjskiego stanowiska w sprawie ograniczenia budżetu UE na rok 2011).

Czeskie podejście do strategii makroregionalnych. Republika Czeska postrzega koncepcje strategii makroregionalnych (w tym też EUSDR) jako instrument polityczny i jedną z form współpracy terytorialnej, która ma pomóc lepiej wykorzystywać istniejące inicjatywy, instrumenty finansowe i instytucje¹²⁰. Czechy popierają rozwój strategii makroregionalnych, ale pod warunkiem utrzymania reguły „trzech «nie»”. W związku z piątym sprawozdaniem Komisji Europejskiej w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Czechy nie widzą zagrożenia przełamaniem „trzech «nie»”, a o ile by takie zagrożenie nastąpiło, mają występować przeciwko stworzeniu nowych instrumentów finansowych, budowanych na bazie strategii makroregionalnej¹²¹. Czeski dokument ramowy w sprawie przyszłości polityki spójności dowodzi wstrzemięźliwego podejścia czeskich władz. Zastrzeżono w nim, że dalsze prace nad tworzeniem nowych strategii makroregionalnych powinny się opierać na dokładnym zbadaniu już istniejących oraz dostępności środków¹²².

Czeskie władze przywitały inicjatywę EUSDR, a w okresie jej tworzenia zwracały uwagę na to, aby proces przygotowań nie był „jedynie ćwiczeniem administracyjnym nieprzynoszącym namacalnych wyników”¹²³. Oczekuje się przede

¹¹⁹ Prawdopodobne jest, że do Celu 2 przesunięty zostanie region środkowoczeski, który w 2007 roku znajdował się na poziomie 75% PKB średniej UE. Region Południowy Zachód plasował się na poziomie 72%, a Południowy Wschód na poziomie 71% (dane: Eurostat).

¹²⁰ Informacje o podejściu Republiki Czeskiej do strategii makroregionalnych pochodzą z dokumentu *Rámcová pozice ČR k makroregionálním strategiím*, Úřad vlády ČR, Praha, 2010.

¹²¹ Informacje nie pochodzące z *Rámcové pozici ČR k makroregionálním strategiím i Příspěvků ČR k EUSDR* pochodzą z rozmów z urzędnikami Kancelarii Rządu RCz. Por. Wnioski z piątego sprawozdania..., *op.cit.*

¹²² *Aktualizovaná Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU*, Ministerstvo pro místní rozvoj, 27.01.2011, <http://www.mmr.cz>

¹²³ Michal Sedláček: *Ambice nesmí zůstat pouhým administrativním cvičením*, 30.09.2010, <http://www.euractiv.cz>

wszystkim lepszej koordynacji istniejących inicjatyw. Do projektu włączone jest całe terytorium państwa, a nie tylko obszary dorzecza Dunaju (Morawy). Włączenie Czech do projektu uzasadniane jest m.in. możliwymi negatywnymi skutkami nieuczestniczenia w projekcie od samego początku¹²⁴. Poza wskazywaniem zasady „trzech «nie»” Czechy zwracają uwagę na to, żeby EUSDR pozostała przede wszystkim inicjatywą unijną¹²⁵. Republika Czeska jest otwarta na włączanie państw pozaunijnych na etapie wdrażania, ale uznała, że zarządzanie i kwestie strategiczne powinny zostać wyłącznie w UE. Czechy opowiedziały się za tym, aby to Komisja koordynowała wdrażanie EUSDR i objęła przewodnią rolę w procesie monitorowania¹²⁶. W przypadku zarządzania Republika Czeska zakłada koordynacyjną, monitorującą i ewaluacyjną rolę KE, niemniej kierowanie i wdrażanie powinny pozostać w kompetencji państw członkowskich, wspieranych przez Komisję. Strategia powinna być poddawana corocznej analizie przez strony uczestniczące.

Czesi, dostrzegając zróżnicowane oczekiwania poszczególnych państw względem EUSDR, są stosunkowo zadowolone z tego, że ich wstrzeźliwe podejście znajduje odzwierciedlenie także w konsultowanych dokumentach Komisji, mimo że w pierwszych przedłożonych projektach planu działań nie byli zadowoleni ze zbyt wysokiego stopnia ich ogólnikowości. Strona czeska krytykowała także pewną niekonsekwencję w terminologii, którą widać w przypadku EUSDR w porównaniu z EUSBSR¹²⁷.

W Czechach przygotowania EUSDR należą do kompetencji Sekcji Spraw Europejskich Kancelarii Rządu (d. Urząd Ministra ds. Europejskich), która współpracuje z MSZ, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego oraz pozostałymi ministerstwami i krajami (czeskimi odpowiednikami województw). Już na etapie formowania czeskiego stanowiska Urząd Ministra ds. Europejskich zwrócił się do władz regionalnych (krajów) z wnioskiem o zgłaszanie inicjatyw, a za pośrednictwem Komisji ds. europejskich zwrócił się do ministerstw, które mogłyby konsultować EUSDR z kolejnymi partnerami. Poza organami na szczeblu wojewódzkim własne dokumenty i przykłady konkretnych projektów przedłożyły

¹²⁴ Zápis z 3. jednání Meziregionální poradní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj 11. ledna 2010, <http://www.mmr.cz>

¹²⁵ Příspěvek ČR k EUSDR, Úřad vlády ČR, Praha, 2010.

¹²⁶ J. Drozd, Evropská makroregionální spolupráce a Dunajská strategie, <http://www.cor.europa.eu>

¹²⁷ Np. w EUSBSR mówi się o projektach flagowych, a w przypadku EUSDR są to „przykłady projektów“.

przede wszystkim Ministerstwo Transportu i Ministerstwo Środowiska Naturalnego.

Priorytety. Czesi zgłaszają najwięcej projektów w pierwszym filarze projektu, zarówno dotyczących transportu (drogowego, kolejowego i wodnego), jak i energetyki. W drugim filarze Czechi zwracają uwagę na zapobieganie powodziom i ochronę zasobów wodnych. W trzecim filarze Czechi koncentrują się na tematyce naukowej, oświatowej, kulturalnej i turystycznej. Licząc się z możliwością wprowadzenia takich samych zasad kierowania projektami, jak w przypadku EUSBSR, Czechi zapowiedziały starania o koordynację projektów w obszarze energetyki, planowania przestrzennego i zapobiegania powodziom. Ostatecznie w ramach pierwszego filaru Czechi (wraz z Węgrami) będą koordynować promowanie zrównoważonej energetyki. Wśród swoich priorytetów wymieniają m.in. połączenia infrastrukturalne na linii północ-południe, projekt gazociągu Nabucco, ropociągi Družba i Adria oraz projekty elektroenergetyczne, rozwój regionalnych rynków energii elektrycznej, programy podniesienia efektywności energetycznej oraz współpracę z organizacjami regionalnymi¹²⁸.

Wśród projektów zgłoszonych przez stronę czeską część dotyczy także transgranicznej współpracy z Polską. Należał do nich przede wszystkim projekt budowy kanału Dunaj–Łaba–Odra (na odcinku śląskim), ale też np. droga turystyczna wzdłuż Sudetów i Karpat Via Montana¹²⁹.

Czechy – EUSDR – V4. Czechi nie uznały EUSDR za ingerencję w istniejącą strukturę i mechanizmy współpracy w Europie Środkowej. Jeśli EUSDR miałaby zagrazać funkcjonowaniu i przyszłości Grupy Wyszehradzkiej, Czesi byliby gotowi się temu sprzeciwić. Z punktu widzenia Republiki Czeskiej kluczową platformą regionalną dla forsowania czeskich interesów w UE pozostaje V4. Czesi podkreślają, że udział w strategiach makroregionalnych nie może prowadzić do osłabienia wewnętrznego wymiaru V4, ale przeciwnie – powinien służyć

¹²⁸ L. Hlavatý, European energy policy and the Danube Strategy, Ministry of Industry and Trade, Prague (prezentacja z konferencji *The EU Strategy for the Danube Region – the Danube Strategy within the Context of European Policy*, zorganizowanej 7–8 czerwca 2011 roku w Ingolstadt przez bawarskie Ministerstwo ds. Federalnych i Europejskich oraz Südosteuropa-Gesellschaft).

¹²⁹ Zob. Studium zagospodarowania przestrzennego turystycznej trasy dla zmotoryzowanych w obszarach górskich i podgórszych. Przebieg trasy turystycznej dla zmotoryzowanych – Via Montana, <http://www.wbu.wroc.pl>

bardziej efektywnej współpracy w regionie V4. Ich zdaniem konieczne jest zapobieżenie konkurencyjnym stosunkom między V4 a strategiami makroregionalnymi i należy zmierzać do synchronizacji zamiarów i stanowisk państw V4 wobec strategii makroregionalnych¹³⁰.

Czesi, dostrzegając wagę EUSDR dla sukcesu węgierskiej prezydencji, nie chcieli komplikować startu tej inicjatywy. Nie odrzucają dyskusji o kolejnych strategiach makroregionalnych, ale będą w nich kłaść nacisk na jasną specyfikację wartości dodanej, którą miałyby przynieść nowe inicjatywy. Kluczowym warunkiem akceptacji kolejnych strategii jest zachowanie reguły „trzech «nie»”. Czesi nie zamierzają w najbliższym czasie inicjować żadnej strategii makroregionalnej. W ich podejściu widoczny jest więc sceptycyzm wobec propozycji zgłoszonej przez prezydenta Słowacji w Sopocie, dotyczącej potrzeby dyskusji o wyszehradzkiej strategii makroregionalnej.

3.2. Pozostałe państwa makroregionu należące do Unii Europejskiej

Austria

Uwarunkowania polityczne i gospodarcze. Austria, jako jedno z bogatszych państw UE (czwarte miejsce pod względem wysokości PKB w UE w 2009 roku) dąży do odgrywania istotnej roli w Europie Południowo-Wschodniej. Region Dunaju jest – wraz z Bałkanami Zachodnimi – priorytetowym obszarem zainteresowania polityki zagranicznej Austrii. Dla Austriaków Dunaj jest istotnym czynnikiem tożsamościowym i symbolicznym, ale zarazem także arterią praktycznych interesów, wzdłuż której od upadku żelaznej kurtyny starają się podejmować współpracę z innymi krajami¹³¹. Wypracowanie wspólnej strategii makroregionalnej z punktu widzenia Austrii ma także przyczynić się do zwiększenia zainteresowania państw UE regionem Morza Czarnego, który jest określany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako przyszły priorytet austriackiej polityki zagranicznej. Nieprzypadkowo więc to Austria – wraz z Rumunią – była formalnym inicjatorem EUSDR.

¹³⁰ J. Drozd, *op.cit.*, s. 10.

¹³¹ Jedną z pierwszych tego typu inicjatyw była powstała w 1990 roku Wspólnota Robocza Krajów Naddunajskich (ARGE Donauländer), której sekretariat generalny ma siedzibę w St. Pölten (Dolna Austria).

Współpraca państw naddunajskich, zwłaszcza w kontekście włączenia w nią państw spoza UE, postrzegana jest przez Austrię jako sposób na zmniejszenie dysproporcji gospodarczych i zapobieganie destabilizacji politycznej regionu. Kluczowe znaczenie dla austriackiego zaangażowania mają przy tym interesy gospodarcze. Już teraz austriackie inwestycje (w tym szczególnie w dziedzinie bankowości) zajmują istotną pozycję w państwach naddunajskich. Wiedeń traktuje te kraje jako obiecujące, rozwijające się rynki zbytu.

Prace związane z opracowaniem austriackiego stanowiska w sprawie strategii dunajskiej koordynowało federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z Austriacką Konferencją Planowania Przestrzennego (ÖROK), reprezentującą również kraje związkowe¹³².

Austriackie podejście do koncepcji makroregionu. Austria od początku prac nad EUSDR wspierała Komisję w staraniach o przygotowanie, a następnie koordynację działań z nią związanych. Oczekiwała jednak rozszerzenia listy wyspecyfikowanych przez Komisję filarów. W początkowym okresie dążyła do zapewnienia sobie istotnego wpływu na procesy decyzyjne (zabiegały o to zwłaszcza kraje związkowe), także jako pośrednik między państwami regionu a KE. Zarówno instytucje federalne, jak i krajów związkowych, biorące udział w wypracowaniu stanowiska Austrii wobec EUSDR, opowiadały się za dopuszczeniem krajów spoza UE do współpracy przy tworzeniu strategii. Wbrew ich początkowym postulatom nie doszło jednak do wyłączenia tych państw z grupy koordynatorów poszczególnych obszarów priorytetowych (jeden z obszarów Austria koordynować będzie wspólnie z Mołdawią). Zarówno federacja, jak i kraje związkowe deklarują ścisłą współpracę z KE i państwami uczestniczącymi w EUSDR oraz gotowość do odegrania czołowej roli przy koordynacji priorytetowych założeń strategii. Jednostkami odpowiedzialnymi za nadzór wdrażania założeń strategii w Austrii są Ministerstwo Spraw Europejskich i Zagranicznych oraz Urząd Kanclerski, który stworzył wewnętrzną platformę koordynacyjną, skupiającą ministerstwa federalne, kraje związkowe, Austriacki Związek Miast i partnerów społecznych.

¹³² Jednostką odpowiedzialną w ministerstwie jest wydział ds. rozszerzenia Unii Europejskiej, stosunków gospodarczych z państwami trzecimi i Azją Centralną, mieszczący się w departamencie III ds. integracji, polityki gospodarczej i koordynacji spraw dotyczących Unii Europejskiej.

Priorytety federalne. Austriackie stanowisko wobec EUSDR¹³³ jest wypadkową stanowisk federacji, krajów związkowych i gmin, a także partnerów społecznych i grup interesu, skompilowaną przez Urząd Kanclerski (nie było ono przedmiotem szerokich konsultacji społecznych). Cztery kraje związkowe – Burgenland, Dolna Austria, Górna Austria i Wiedeń – przedstawiły osobne stanowisko, które częściowo zostało uwzględnione w koncepcji federalnej.

Austria postrzega samą siebie jako kluczowego aktora zarówno w planowaniu, jak i realizacji celów strategii. Postulowała, aby EUSDR miała szerszy wymiar niż tylko działania związane z geograficznym obszarem Dunaju i aby jej celem było także budowanie wspólnej tożsamości państw regionu. Opowiedziała się za wprowadzeniem kryteriów hierarchizacji projektów, do których zaliczyła identyfikację pilnych kwestii dotyczących rozwoju o znaczeniu międzynarodowym, wymagających współpracy wielu krajów; koncentrację na obszarach, w których realizacja zamierzeń EUSDR może stanowić wartość dodaną; uwzględnienie istniejącego zapotrzebowania na konkretne projekty; zaangażowanie w realizację projektów różnych podmiotów (obok władz centralnych także regionów, miast, gmin i organizacji pozarządowych i koncentrację na działaniach, które mogą przynieść wymierne rezultaty już w latach 2011–2013. Na wniosek krajów związkowych dołączono ogólną, istotną przesłankę priorytetyzacji działań strategii – wzrost dobrobytu i bezpieczeństwa mieszkańców oraz włączanie miast i regionów w działania na rzecz zwiększania innowacyjności i poprawy implementacji polityk europejskich.

Zgodnie z sygnalizowanymi wcześniej zainteresowaniami, Austria została koordynatorem trzech obszarów: 1a – Poprawa mobilności i multimodalności w zakresie żeglugi śródlądowej (we współpracy z Rumunią), 9 – inwestowanie w ludzi i umiejętności (we współpracy z Mołdawią) oraz 10 – rozwijanie potencjału instytucji i współpracy pomiędzy nimi (we współpracy ze Słowenią). Szczególne znaczenie dla Austrii ma zwłaszcza obszar 1a, w ramach którego już w trakcie konsultacji przed przedstawieniem przez Komisję Europejską planu wykonawczego zgłosiła największą liczbę projektów. W dziedzinie poprawy warunków żeglugi śródlądowej Austria dysponuje już sporym dorobkiem (zajmuje się tym państwowa spółka Via Donau). W Wiedniu ma też swoją siedzibę Międzynarodowa Komisja ds. Ochrony Dunaju (ICPDR). W tym obszarze dla Austrii

¹³³ Stanowisko Austrii (wraz z listą istniejących już projektów modelowych): <http://www.oerok.gv.at>

ważne jest przede wszystkim uwzględniająca wyzwania ekologiczne poprawa żeglowności Dunaju, terminowe wdrożenie korytarza TEN-T 18 (Połączenie Morza Czarnego z portem w Rotterdamie), koordynacja paneuropejskich korytarzy transportowych łączących zachód ze wschodem kontynentu: korytarz VII (rzeka Dunaj), X (Salzburg–Lublana–Zagrzeb–Belgrad–Niš–Skopje–Weles–Saloniki), IV (Drezno/Norymberga–Praga–Wiedeń–Bratysława–Győr–Budapeszt–Arad–Bukareszt–Konstanca–Sofia–Saloniki–Stambuł) i powiązanie ich z realizacją międzynarodowych zasad rozwoju żeglugi śródlądowej i ochrony środowiska w dorzeczu Dunaju¹³⁴. Austria chciałaby zarazem przekształcić porty dunajskie w centra logistyczne (Wiedeń, Enns, Linz i Krems), poprawić infrastrukturę portów i powiązanie ich z terenami w głębi kraju, mając na uwadze efektywność transportu i zmniejszenie jego szkodliwości dla środowiska naturalnego, a także koordynować i harmonizować programy modernizacyjne poszczególnych państw regionu. Instytucją odpowiedzialną za koordynację tego obszaru priorytetowego będzie Ministerstwo Transportu, Innowacji i Technologii.

W obszarze zasobów ludzkich Austria kładzie nacisk na wymianę naukową, rozwój i umiędzynarodowienie ośrodków wysokich technologii, podniesienie innowacyjności i konkurencyjności regionu, współpracę badawczą między uniwersytetami i instytutami nauk stosowanych, promocję *peer-learning* („kształcenie rówieśnicze”) oraz współpracę prywatnych i publicznych ośrodków naukowo-badawczych. Istotnymi działaniami mają być ponadto wsparcie grup mających poważne problemy na rynku pracy (ludzi młodych, długookresowo bezrobotnych, ludzi starszych, kobiety, imigrantów i mniejszości narodowe), a także stworzenie ram współpracy gwarantujących wolny przepływ pracowników oraz współpracę partnerów społecznych poszczególnych państw regionu. Główną rolę w tej dziedzinie mają odgrywać Ministerstwo Edukacji, Sztuki i Kultury oraz Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Ochrony Konsumentów. Dla Austrii ważne są włączone do planu działań projekty dotyczące rozbudowy korytarzy kolejowych na lini zachód–wschód w ramach 17. (Paryż–Wiedeń–

¹³⁴ Patrz: Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin. Joint Statement on Guiding Principles. International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR), the Danube Commission on Navigation and the International Commission for the Sava River Basin.

–Bratysława) i 22. (Drezno–Praga–Wiedeń–Budapeszt–Sofia–Ateny) projektu priorytetowego TEN-T, a także rozbudowa i modernizacja infrastruktury energetycznej, w tym budowa połączeń międzysystemowych (m.in. ropociąg Bratysława–Schwechat).

Priorytety krajów związkowych. Cztery austriackie kraje związkowe, szczególnie zainteresowane rozwojem strategii – Burgenland, Dolna Austria, Górna Austria, Wiedeń – podkreślały znaczenie regionów w funkcjonowaniu strategii jako jednostek bezpośrednio zaangażowanych w realizację konkretnych projektów i apelowały o uwzględnienie istotnej roli międzyregionalnego wymiaru EUSDR¹³⁵. Postrzegają one Dunaj jako istotny łącznik między Morzem Bałtyckim, regionem Morza Czarnego i Adriatyckiego. EUSDR ma być według landów odpowiedzią na wyzwania związane z nierównomiernym rozwojem gospodarczym i demograficznym państw regionu, a także być instrumentem pozwalającym na aktywizację współpracy w dziedzinie nauki oraz zacieśnianie współdziałania krajów związkowych. Wiedeń będzie koordynować priorytetowy obszar rozwijania współpracy międzyinstytucjonalnej. Nadzór nad projektami będzie sprawować administracja samorządowa.

Niemcy

Strona niemiecka była jednym z inicjatorów EUSDR i aktywnym uczestnikiem wypracowania tej strategii. Pod tym względem do najważniejszych aktorów niemieckich należy zaliczyć przede wszystkim dwa kraje związkowe: Badenię-Wirtembergię, która przypisuje sobie zainicjowanie EUSDR już w 2006 roku, oraz Bawarię, która zaczęła aktywnie działać na rzecz rozwoju strategii w ostatnich dwóch latach. Oba landy są zainteresowane przede wszystkim wzmocnieniem relacji gospodarczych z krajami naddunajskimi. EUSDR daje im dodatkowe możliwości wzmocnienia współpracy, stworzenia nowych sieci kontaktów, zainicjowania nowych projektów i lepszej koordynacji dotychczasowych działań. Na poziomie federalnym Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN wypracowało również własne stanowisko wobec EUSDR. MSZ umiejscowiło EUSDR i ewentualne przyszłe strategie makroregionalne w szerszym kontekście unij-

¹³⁵ Contribution by the Austrian Länder Burgenland, Lower Austria, Upper Austria and Vienna to the EU Strategy for the Danube Region, 7.12.2009, <http://www.oerok.gv.at>

nej polityki spójności i relacji z krajami trzecimi. Wskazało również na ograniczone ramy finansowe i instytucjonalne tego typu strategii. Dyskusja dotycząca przyszłości strategii makroregionalnych w RFN nadal się jednak toczy, co nie wyklucza w przyszłości zmiany niemieckiego stanowiska i odejścia od zasady neutralności budżetowej, legislacyjnej i instytucjonalnej

W styczniu 2010 roku stanowisko wobec EUSDR opublikowało federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych¹³⁶. W dokumencie tym powielono większość postulatów Bawarii i Badenii-Wirtembergii, ale prezentuje on również szerszy, unijny kontekst rozwoju strategii makroregionalnych z perspektywy niemieckiej. Celem EUSDR ma być przede wszystkim stworzenie wspólnej, spójnej wizji rozwoju regionu Dunaju, wspieranie rozwoju dobrosąsiedzkich relacji, gospodarcza i geograficzna integracja tego makroregionu w UE i zwiększenie jego spójności wewnętrznej. Rząd federalny zdefiniował podobne, jak naddunajskie kraje związane, priorytetowe obszary współpracy w ramach EUSDR. Należą do nich: konkurencyjność i rozwój gospodarczy, rozbudowa połączeń komunikacyjnych i transportowych, energetyka, efektywność energetyczna i ochrona klimatu, ochrona środowiska naturalnego, kultura, współpraca w zakresie bezpieczeństwa prawnego i *good governance*. Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z władzami krajowymi Bawarii (oraz Bułgarią) będzie koordynować priorytetowy obszar działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i zwalczania zorganizowanej przestępczości. W planie działań EUSDR dotyczących projektów, w które mają być zaangażowane niemieckie władze na szczeblu federalnym, znalazły się plany wsparcia dla większego wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i zarządzania kryzysami ekologicznymi w regionie.

Niemieckie podejście do koncepcji makroregionu. EUSDR i inne strategie makroregionalne, według niemieckiego rządu, nie powinny tworzyć nowych instytucji. Sterowanie EUSDR i innymi strategiami powinno pozostać w rękach państw członkowskich i regionów UE, zgodnie z zasadą subsydiarności. MSZ stoi na stanowisku, że fundusze strukturalne i inne programy spójności nie powinny być „ustawiane” pod realizację makrostrategii, takich jak EUSDR. Realizacja makrostrategii nie powinna tworzyć dodatkowych zadań i pracy dla

¹³⁶ DEU Positionspapier zur EU-Donauraumstrategie, 20.01.2010, <http://www.danubestrategy.eu>

administracji unijnej, lokalnej, regionalnej, krajowej. RFN przeciwna jest dodatkowej sprawozdawczości z realizacji EUSDR. Ocena efektywności strategii powinna należeć do państw członkowskich UE i regionów EUSDR. Realizacja strategii makroregionalnych nie może być związana z uruchamianiem dodatkowych środków finansowych. Strategie makroregionalne powinny wykorzystywać istniejące środki z polityki spójności na podstawie obowiązujących procedur.

Makroregionalne strategie, takie jak EUSDR, zdaniem niemieckich władz powinny wyznaczać ramy rozwoju regionu i inicjować skoordynowaną współpracę. Mają funkcjonować przede wszystkim jako strategie wewnętrznie, a włączanie w nie państw trzecich nie powinno przesuwać punktu ciężkości tych strategii na działania zewnętrzne UE. Strategie te nie powinny dublować ani wpływać negatywnie na działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (w tym Partnerstwa Wschodniego i Synergii Czarnomorskiej). Sterowanie EUSDR powinno odbywać się w UE. Bundestag w swoim stanowisku podkreślał przy tym zasadniczą rolę zasady pomocniczości oraz zastrzegł, że państwa i regiony powinny pozostać głównymi aktorami EUSDR¹³⁷.

Stanowisko RFN jest więc wstrzemięźliwe i opiera się na formule „trzech «nie»”, ale w dyskusjach nad rozwojem strategii makroregionalnych w UE niektórzy niemieccy analitycy podkreślają, że RFN może stać się jednym z państw UE najbardziej zainteresowanych rozwojem tego typu modelu współpracy¹³⁸. Mogłoby to oznaczać poparcie RFN dla tworzenia nowych makroregionów, a także otwartą postawę wobec instytucjonalizacji czy dodatkowego ich finansowania. Ze względu na centralne położenie Niemcy mogłyby być istotnym beneficjentem rozwoju makroregionalnego podejścia w UE (niemieckie kraje związkowe mogłyby uczestniczyć również w ewentualnej strategii dla regionu Morza Północnego czy dla regionu alpejskiego). RFN jest jedynym państwem w UE, które bierze udział w dwóch pierwszych strategiach makroregionalnych – bałtyckiej i dunajskiej. Niemieckiemu poparciu dla podniesienia rangi makroregionów może w przyszłości sprzyjać także ambicja współkształtowania polityki europejskiej przez niemieckie kraje związkowe. Są one coraz aktywniejsze w polityce europejskiej, a makroregiony to dla nich okazja do uzyskania dodatkowego wpływu, także w zakresie dostępu do środków wspólnotowych.

¹³⁷ Prezentacja Karla Holmeiera, Event Report: „Presenting the new EU Strategy for the Danube Region”, *op.cit.*

¹³⁸ C. Schymik, Modellversuch Makroregion..., *op.cit.*

Bawaria

Państwa Europy Środkowej oraz Południowo-Wschodniej – nowe kraje członkowskie UE lub kraje kandydujące do członkostwa w Unii – są traktowane przez rząd bawarski jako priorytetowi partnerzy europejscy. To głównie z tymi państwami Bawaria prowadzi konsultacje międzyrządowe i w stolicach tych państw funkcjonuje większość bawarskich przedstawicielstw za granicą¹³⁹. Wiąże się to z dynamicznym rozwojem relacji gospodarczych z tymi państwami oraz kwestiami wynikającymi z bezpośredniego sąsiedztwa i jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne Bawarii. Bawaria jest więc zainteresowana wzmocnieniem relacji gospodarczych i kontaktów w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Od lat współpracuje z partnerami regionalnymi w trzech obszarach: (1) polityce i administracji, (2) gospodarce, nauce i technologiach oraz (3) szkolnictwie, kulturze i społeczeństwie. Istotnym czynnikiem jest również terytorium (70 tys. km²) oraz potencjał demograficzny (12 mln) i gospodarczy (PKB w 2009 roku: 429,9 mld euro), co w wielu dziedzinach czyni Bawarię równoprawnym partnerem krajów makroregionu. Warto podkreślić, że normalizuje się i zacieśnia także współpraca czesko-bawarska, która była przez lata obciążona spornymi kwestiami dotyczącymi wysiedleń Niemców z Czechosłowacji.

Ponieważ większość z priorytetowych partnerów Bawarii należy do regionu Dunaju, strategia UE daje temu landowi dodatkowe możliwości realizacji wyżej wymienionych celów. Osadzenie dotychczasowej bawarskiej polityki w EUSDR pozwoli – z punktu widzenia Bawarii – wzmocnić istniejącą współpracę, stworzyć nowe sieci kontaktów, zainicjować nowe projekty i lepiej skoordynować dotychczasowe działania. Dlatego też rozwój współpracy z państwami naddunajskimi na poziomie unijnym stał się priorytetem w stosunkach zewnętrznych rządu tego landu. Bawarska minister ds. europejskich Emilia Müller uważa

¹³⁹ Konsultacje międzyrządowe Bawaria przeprowadza z Czechami, Słowacją, Węgrami, Słowenią, Chorwacją, Serbią, Bułgarią, Rumunią, Ukrainą (ponadto z Polską, Macedonią i Moskwą/obwodem moskiewskim). Bawarskie przedstawicielstwa zagraniczne znajdują się w Wiedniu, Pradze, Budapeszcie, Zagrzebiu, Sofii, Bukareszcie i Kijowie (w Europie ponadto w Warszawie, Moskwie i Stambule). Źródło: Kancelaria Premiera Bawarii (<http://www.verwaltung.bayern.de>). Państwa naddunajskie nie należą wprawdzie do najważniejszych partnerów handlowych Bawarii (oprócz Austrii, która znajduje się na pierwszym miejscu), ale ich ranga ciągle wzrasta i jest doceniana przez polityków bawarskich.

region naddunajski za „najważniejszą oś rozwoju w Europie”¹⁴⁰. Strategie makroregionalne mogą przy tym, jej zdaniem, wzmocnić wiarę społeczeństw w integrację europejską i nadać jej nowy impuls rozwojowy. EUSDR może przenieść model pojednania francusko-niemieckiego do regionu dunajskiego, a Dunaj ma się stać symbolem porozumienia między narodami¹⁴¹.

Bawaria intensywnie zaangażowała się w prace nad EUSDR. W maju 2009 roku rząd landowy przyjął dokument o nazwie Inicjatywa Dunajska (jeszcze przed konkluzjami Rady Europejskiej dotyczącymi EUSDR). Bawaria zaczęła oficjalnie głosić potrzebę wypracowania strategii UE wobec tego regionu oraz włączyła się w proces jej kształtowania. W styczniu 2010 roku, podczas 16. konsultacji bawarsko-węgierskich, postanowiono zacieśnić współpracę przed węgierską prezydencją w UE (I połowa 2011 roku) – przede wszystkim w kwestii wypracowania EUSDR. 11 maja 2010 roku bawarski rząd przyjął dwa oficjalne dokumenty: stanowisko dotyczące EUSDR¹⁴² oraz aneks zawierający propozycje projektów do planu działań EUSDR¹⁴³.

Oczekiwania Bawarii względem EUSDR. Bawaria wytypowała sześć obszarów, które powinna uwzględniać EUSDR. Należą do nich: (1) gospodarka (m.in. zniesienie barier na rynkach krajów EUSDR, zwiększenie współpracy gospodarczej pomiędzy Europą Środkową i Południowo-Wschodnią, wzmocnienie konkurencyjności SME), (2) energetyka (m.in. zwiększenie bezpieczeństwa i efektywności energetycznej), (3) komunikacja i transport (m.in. rozwój transportowych i komunikacyjnych szlaków wodnych, drogowych i kolejowych), (4) ochrona środowiska (m.in. utrzymanie różnorodności biologicznej), (5) bezpieczeństwo (m.in. zwalczanie przestępczości transgranicznej, wsparcie dla rozwoju struktur służb bezpieczeństwa), (6) kultura (m.in. wymiana młodzieży).

¹⁴⁰ Europaministerin Müller bringt bayerische Donauinitiative voran / Hochrangige politische Gespräche in Ungarn, Österreich und der Slowakei / Müller: „Donauraum ist wichtigste Entwicklungssachse in Europa”, 19.10.2009, <http://www.bayern.de>; Bayern in der Welt. Internationale Beziehungen des Freistaats Bayern. Bayerische Staatskanzlei, <http://www.verwaltung.bayern.de>, s. 11.

¹⁴¹ Wystąpienie Emilii Müller podczas konferencji *The EU Strategy for the Danube Region – the Danube Strategy within the Context of European Policy*, zorganizowanej w dniach 7–8 czerwca 2011 roku w Ingolstadt przez bawarskie Ministerstwo ds. Federalnych i Europejskich oraz Südosteuropa-Gesellschaft.

¹⁴² Europäische Strategie für den Donauraum. Bayerische Positionen, <http://www.bayern.de>

¹⁴³ Europäische Strategie für den Donauraum. Beitrag aus Bayern zum Aktionsplan, <http://www.bayern.de>

W zakresie zarządzania i koordynowania prac EUSDR Bawaria stała na stanowisku, że to państwa i regiony EUSDR powinny definiować cele strategii, ustalać jej priorytety i działania, a Komisja Europejska może doradzać im w kwestii tematów współpracy europejskiej i wspomagać je w wypracowaniu strategii. W fazie realizacji strategii KE powinna pośredniczyć w budowaniu grup państw, które chcą przeprowadzać wspólne projekty, pełnić funkcję doradczą oraz, na wniosek państw i regionów EUSDR, pełnić funkcję koordynującą.

Bawaria uznała, że strategię makroregionalną, choć tworzą nowe możliwości współpracy w UE i orientacyjne ramy dla procesu poprawy warunków życia i inwestycji, nie wymagają tworzenia nowych instytucji i struktur. Relacje z państwami trzecimi w ramach EUSDR powinny respektować dotychczasowe polityki UE – politykę sąsiedztwa (w tym Partnerstwo Wschodnie) i politykę rozszerzenia. Kluczowe dla realizacji celów EUSDR jest zatem pełne wykorzystanie programów polityki spójności, przede wszystkim europejskiej współpracy terytorialnej, a w jej ramach instrumentu INTERREG IV B współpracy transnarodowej. Bawaria postuluje, aby w kolejnej perspektywie finansowej UE (po roku 2013) państwa i regiony naddunajskie znalazły się w jednym obszarze programowania INTERREG IV B. Obecnie są przypisane do dwóch programów: Europa Środkowa i Europa Południowo-Wschodnia, co utrudnia współpracę (stanowisko to uwzględnił też w swojej opinii Komitet Regionów).

Razem z Chorwacją Bawaria została koordynatorem współpracy w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, krajobrazów oraz jakości powietrza i gleb. Projekty, prowadzone przez podmioty z Bawarii i wymienione w planie działań EUSDR, dotyczą zarządzania kryzysami ekologicznymi, ochrony środowiska oraz wsparcia dla badań, edukacji i technologii informacyjnych. Bawarskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jest też zaangażowane (we współpracy z federalnym MSW) w koordynację obszaru dotyczącego poprawy bezpieczeństwa oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości.

Badenia-Wirtembergia

Podobnie jak Bawaria, również Badenia-Wirtembergia (BW) dostrzega możliwość realizacji swoich interesów i uzyskania korzyści gospodarczych przez wzmocnienie współpracy z państwami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. BW od lat prowadzi współpracę w zakresie gospodarki, nauki, kultury, szkolnictwa i trzeciego sektora oraz wspiera rozwój struktur administracji w państwach obu regionów. BW podkreśla przede wszystkim swoje relacje z Bułgarią,

Chorwacją, Rumunią, Węgrami i Serbią, z którymi utrzymuje mieszane komisje międzyrządowe. Od kilku lat widać zwiększenie aktywności BW na tym polu. Przykładem jest również powołanie w roku 2007 pełnomocnika ds. Europy Wschodniej. Pełni on funkcje reprezentacyjne i doradcze oraz kieruje Punktem Kontaktowym ds. Europy Wschodniej (GSO), działającym formalnie pod auspicjami Fundacji Badenii-Wirtembergii.

Z podobnych względów jak Bawaria, Badenia-Wirtembergia (BW) uważa, że EUSDR będzie korzystnym instrumentem w polityce landowego rządu. Rząd BW uważa się za prekursora EUSDR, gdyż już w roku 2006 prezentował Radzie UE pierwsze pomysły dotyczące takiego makroregionu¹⁴⁴. Aktywnie zaangażował się on w proces wypracowania strategii. Przeprowadził szerokie konsultacje z podmiotami z BW działającymi w regionie Dunaju. Pieczę nad pracami dotyczącymi EUSDR powierzył początkowo pełnomocnikowi ds. Europy Wschodniej. Już w 2008 roku przedstawił własną (dosyć ogólną) strategię dotyczącą regionu Dunaju¹⁴⁵. Politykę w regionie Dunaju uznano w tym dokumencie za priorytet współpracy międzynarodowej BW, jej celem ma być intensyfikacja współpracy gospodarczej, naukowej i kulturalnej, wzrost liczby partnerstw miast i programów wymiany oraz inicjatyw realizowanych na poziomie unijnym. W 2009 roku BW zorganizowała szczyt dunajski w Ulm, na którym zaapelowano o stworzenie unijnej strategii dotyczącej regionu Dunaju¹⁴⁶.

O dużej aktywności BW w wypracowaniu EUSDR świadczą organizowane w przedstawicielstwie BW w Brukseli konferencje dunajskie, grupujące przedstawicieli państw naddunajskich i instytucji UE (w 2006, 2008 i 2010 roku) oraz konferencja o EUSDR w lutym 2010 roku w Ulm. Miesiąc po ogłoszeniu przez Komisję Europejską dokumentów programowych EUSDR (grudzień 2011) rząd BW przyjął własny plan działań dotyczący realizacji EUSDR. Na specjalnego pełnomocnika ds. EUSDR wyznaczony został minister ds. federalnych, europejskich i międzynarodowych w rządzie BW, Wolfgang Reinhardt. Powołano biuro

¹⁴⁴ Baden-Württemberg in Europa. Bericht an den Landtag von Baden-Württemberg über die Europapolitik der Landesregierung für die Jahre 2009/2010, <http://mwk.baden-wuerttemberg.de>

¹⁴⁵ Donaustategie der Landesregierung. Ministerpräsident Günther H. Oettinger und Europaminister Prof. Dr. Wolfgang Reinhart: Baden-Württemberg ist im gesamten Donaunraum wie kein anderes Bundesland verankert. Pressemitteilung Nr. 179/2008, 24. Juni 2008, <http://www.baden-wuerttemberg.de>

¹⁴⁶ Szczyt zgromadził przedstawicieli władz Bawarii, Bułgarii, Chorwacji, Dolnej Austrii, Górnej Austrii, Austrii, Rumunii, Serbii, Słowacji, Węgier, Wiednia. Final declaration of the Danube Summit on 6th May 2009 in Ulm, <http://www.baden-wuerttemberg.de>

kontaktowe ds. EUSDR, które ma informować i doradzać potencjalnym uczestnikom projektów, oraz międzyresortową grupę roboczą¹⁴⁷. W lutym 2011 roku Reinhardt został wybrany sprawozdawcą opinii Komitetu Regionów na temat EUSDR¹⁴⁸.

Oczekiwania wobec EUSDR. Priorytety BW są podobne do bawarskich. Należą do nich: rozwój gospodarczy regionu Dunaju, rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej i transportowej, współpraca w ochronie środowiska, stworzenie wspólnej strategii turystycznej i wspieranie wymiany kulturalnej. Działania te mają sprzyjać wspieraniu eksportu i ekspansji własnych firm w regionie naddunajskim. BW skutecznie zabiegała o objęcie funkcji koordynatora obszaru wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw. Projekty, prowadzone przez podmioty z BW i wymienione w planie działań EUSDR, dotyczą wsparcia dla badań, edukacji i technologii informacyjnych oraz wzmocnienia konkurencyjności firm. Podobnie jak Bawaria, BW podkreśla centralną rolę regionów i miast w planowaniu, realizacji i dalszym rozwijaniu EUSDR. BW nie chce tworzenia nowych struktur i instytucji na poziomie unijnym i postuluje lepsze wykorzystanie i wspieranie istniejących instrumentów – instytucji, sieci kontaktów i kooperacji. BW opowiedziała się również za traktowaniem regionu Dunaju jako całości w programowaniu europejskiej współpracy terytorialnej i utworzeniem dunajskiego obszaru współpracy transnarodowej (2007–2013)¹⁴⁹.

Rumunia

Uwarunkowania poparcia dla EUSDR. Rumunia była wraz z Austrią inicjatorem EUSDR i odgrywa istotną rolę w rozwoju tej inicjatywy. Stanowisko Rumunii wobec EUSDR, w porównaniu z dokumentami innych państw, jest bardzo obszerne i szczegółowe¹⁵⁰. Duże zainteresowanie Bukaresztu promocją i formowaniem EUSDR wiąże się z niskim poziomem rozwoju gospodarczego (Rumu-

¹⁴⁷ Landesregierung beschließt Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der Donaustrategie, 21.01.2011, <http://www.stm.baden-wuerttemberg.de>

¹⁴⁸ Europaminister Reinhart zum Generalberichterstatter einer weiteren Donau-Stellungnahme ernannt, 31.01.2011, <http://www.stm.baden-wuerttemberg.de>

¹⁴⁹ Baden-Württembergs Initiative für eine Donaustrategie vom Ausschuss der Regionen angenommen, 7.10.2009, <http://www.staatsministerium.baden-wuerttemberg.de>

¹⁵⁰ First National Contribution of Romania to the Development of the European Union Strategy for the Danube Region, <http://ec.europa.eu>

nia jest drugim po Bułgarii najbiedniejszym krajem UE), a także z problemami z wykorzystaniem środków unijnych (do końca 2010 roku wykorzystano mniej niż 10% środków dostępnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013)¹⁵¹. Zarazem Rumunia pozostaje państwem ze stosunkowo słabo rozwiniętą infrastrukturą transportową. Tereny naddunajskie są przy tym opóźnione w rozwoju także w porównaniu z innymi regionami tego kraju. Rumunia traktuje więc EUSDR jako impuls rozwoju gospodarczego (szczególnie infrastrukturalnego), korzystny także z punktu widzenia spójności wewnętrznej państwa. Na swoim odcinku zachodnim ma on pozwolić lepiej związać się transportowo z Europą Zachodnią i Północną, a na południowym – poprawić połączenia z Bułgarią (obecnie jest tylko jeden most na granicznym Dunaju na odcinku ponad 500 km). Dodatkowo EUSDR ma pozwolić Rumunii wzmocnić współpracę transgraniczną z państwami sąsiednimi pozostającymi poza UE, czyli z dunajskim sąsiadem – Serbią oraz Mołdawią i Ukrainą. Rumunia na rozwój EUSDR spogląda także w kontekście swej polityki czarnomorskiej. Wymiar dunajski i czarnomorski najsilniej wiążą kwestie infrastrukturalne, związane z tranzytem surowców i podniesieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Priorytety. W ramach pierwszego – infrastrukturalnego obszaru priorytetowego Rumunia wraz z Austrią koordynuje działania dotyczące żeglugi śródlądowej. Postuluje modernizację dunajskiej drogi wodnej, z portami włącznie (a także związanej z nimi infrastruktury drogowej i kolejowej). Z dunajskich portów rzecznych chciałaby utworzyć centra logistyczne połączone siecią transportu intermodalnego. Dla Rumunii istotne jest także połączenie Bukaresztu i Konstancy z korytarzem kolei dużych prędkości Paryż–Strasburg–Bratysława–Budapeszt.

Jeśli chodzi o infrastrukturę energetyczną, Rumunia jako największy producent energii na Bałkanach jest zainteresowana stworzeniem regionalnego rynku energii i połączeniem sieci energetycznych. Zdaniem Rumunii w przyszłości możliwe będzie włączenie Wspólnoty Energetycznej (South-Eastern Europe Energy Community) do EUSDR. Rumunia też nieformalnie zabiegała o modyfikację Konwencji Belgradzkiej regulującej kwestie nawigacji rzeki. Propozycja ta – podobnie jak duża część projektów z dziedziny infrastruktury oraz energetyki – zna-

¹⁵¹ Annual Policy & Forecast report. Romania in 2011, Romanian Academic Society, Bucharest, s. 27.

lazła odzwierciedlenie w opublikowanym przez Komisję Europejską planie działań.

W dziedzinie ochrony środowiska naturalnego Rumunia zwraca uwagę na ochronę wód i rozwój oczyszczalni na terenach wiejskich. Rumunia chciałaby też ograniczyć erozję południowej części rumuńskiego wybrzeża Morza Czarnego i stworzyć wspólne, rumuńsko-bułgarskie scenariusze kryzysowe na wypadek zanieczyszczenia środowiska przez przemysł. Stosunkowo dużą część stanowiska Rumunii poświęcono ochronie delty Dunaju, która jest europejskim unikatem pod względem zróżnicowania biologicznego. Rumunia proponuje założenie międzynarodowego centrum badań delty Dunaju. Szereg rumuńskich propozycji dotyczących ochrony środowiska znalazło się w planie działań EUSDR. W stanowisku Rumunii podkreślony został fakt narodowościowego zróżnicowania terenów naddunajskich. Rumunia chciałaby budować dunajską tożsamość kulturową, która uwzględniałaby różnorodność przestrzeni dunajskiej, a zarazem nadać kulturze rangę jednego z istotnych wymiarów rozwoju regionu. W tym kontekście Rumunia proponuje rozszerzyć na inne państwa regionu swój program „Proetnicultura”, adresowany do wspólnot narodowych i mniejszości (program Ministerstwa Kultury Rumunii). Pomimo zabiegów Bukaresztu, nacisk na „tożsamościowy” wymiar strategii nie znalazł odzwierciedlenia w planie działań EUSDR.

Oczekiwania wobec EUSDR. Rumunia traktuje EUSDR przede wszystkim jako instrument rozwoju i modernizacji. Pod tym względem stanowisko Rumunii podobne jest do serbskiego (czy nawet bośniackiego), choć Rumunia jest już członkiem UE. Istotną rolę w rumuńskim zaangażowaniu w budowę makroregionu odgrywa – podobnie jak w przypadku Bułgarii – chęć lepszego wykorzystywania środków unijnych. Istotną przesłanką dla Rumunii jest także wola zwiększenia swojej roli w tranzycie towarów oraz surowców z regionu czarnomorskiego do Europy Środkowej. W tym przypadku Rumunia byłaby największym beneficjentem rozwoju infrastruktury portowej na Dunaju. Proponowane przez nią projekty poprawiające żeglowność Dunaju wymagają inwestycji na sumę 440 mln euro¹⁵². Rumuński rząd szacuje ogólną wartość projektów zgło-

¹⁵² Romania wants to improve navigation on Danube with EUR 440 mln worth projects, 8.11.2010, <http://www.romania-insider.com>

szonych do EUSDR na 9 mld euro. Ma świadomość, że w obecnej perspektywie finansowej UE nie starczy na to środków, ale w następnej zapowiada „nadzwyczajną aktywność” w zabiegach o finansowanie celów EUSDR¹⁵³.

Głównym „bogatym” partnerem Rumunii w działaniach związanych z EUSDR jest Austria. Państwa te wspólnie zainicjowały EUSDR i zabiegały o wsparcie dla tej inicjatywy, osiągając dużą częstotliwość bilateralnych spotkań na różnym szczeblu. Partnerstwo Austrii i Rumunii, poza omówionymi już aspektami natury (geo)politycznej, ma silny fundament w postaci gospodarczego zaangażowania Austrii. Aktywność austriackich firm w Rumunii (m.in. OMV, banki Erste, Raiffeisen) jest stosunkowo duża. „Biednym” partnerem Rumunii jest przede wszystkim Bułgaria oraz – ze względu na tradycyjną przyjaźń – Serbia. W zakresie rozwoju EUSDR Rumunia zadeklarowała także wolę współpracy z Polską¹⁵⁴.

Bilateralne aspekty zaangażowania Rumunii w EUSDR. W analizie podejścia Rumunii do EUSDR należy też brać pod uwagę te aspekty transgranicznych działań, które dotyczą delikatnych kwestii w stosunkach z pozaunijnymi państwami EUSDR – Mołdawią i Ukrainą. Z punktu widzenia Bukaresztu EUSDR jest kolejnym instrumentem służącym zacieśnianiu więzi Mołdawii z Unią Europejską, co wpisuje się w realizację długookresowego celu rumuńskiej polityki zagranicznej. Zarazem w dłuższej perspektywie – choć nie sprecyzowano tego w oficjalnym stanowisku – może pomóc Rumunii rozwijać połączenia infrastrukturalne z Mołdawią (co ułatwia podpisany 8 listopada 2010 roku techniczny traktat graniczny). Prezydent Traian Băsescu zwrócił uwagę w kontekście rozwoju EUSDR także na Mołdawię i Ukrainę, opowiadając się za rozwojem dużych projektów dotyczących infrastruktury komunikacyjnej dla lepszego wykorzystania możliwości regionów pogranicza oraz poprawy żeglowności dolnego Prutu. Za priorytetowe dla mieszkańców tych obszarów uznał budowanie mostów na Prucie¹⁵⁵.

¹⁵³ A. Grigoras Barroso welcomes new Danube Strategy. Romania has EUR 9 bln worth of infrastructure and environmental projects under the Strategy, 9.11.10, <http://www.nineoclock.ro>

¹⁵⁴ Polska i Rumunia będą razem negocjować budżet unijny na lata 2014–2020, Informacyjna Agencja Radiowa, 6.09.2010.

¹⁵⁵ Траян Бэсеску: Дунайская Стратегия устанавливает новые формы сотрудничества, Агерпрес, 8.11.2010, <http://odessa.mae.ro>

Wykorzystanie EUSDR przez Rumunię dla wzmocnienia współpracy transgranicznej z Mołdawią i Ukrainą niesie za sobą określone implikacje polityczne. Przy odpowiedniej polityce Rumunii włączenie do ściślejszej współpracy regionalnej Mołdawii może pomóc Rumunom pełnić rolę adwokata tego państwa w UE, gdyż we współpracy wielostronnej pod szyldem EUSDR działania Rumunii mogłyby być skuteczniejsze, mniej obciążone niż projekty bilateralne podejrzliwością, że państwo to realizuje własne interesy (z zarzutem uprawiania terytorialnego rewizjonizmu włącznie). Wymagać to będzie jednak od Rumunii ostrożności, gdyż EUSDR już jest wymieniana jako dodatkowe narzędzie „romanizacji” Mołdawii (obok programów naukowych, edukacyjnych, humanitarnych, a także uproszczenia procesu nabywania obywatelstwa rumuńskiego)¹⁵⁶. Trzeba przy tym podkreślić, że Rumunia (wraz z Węgrami) jest największym orędownikiem szerokiego zaangażowania EUSDR w rozwój ponadgranicznych kontaktów międzyludzkich, wsparcia dla kultury społeczności narodowych i mniejszości, wpisującego się w kreowanie „tożsamości dunajskiej”. Mimo że tak pojmowany tożsamościowy aspekt nie znalazł odzwierciedlenia w komunikacie Komisji, można się spodziewać, że pod logo EUSDR Rumunia będzie się starała rozwijać działania na rzecz umacniania więzi między społeczeństwami Rumunii i Mołdawii oraz wspierać rumuńską mniejszość narodową na Ukrainie (głównie na Bukowinie, Zakarpaciu i w okolicach Odessy). W stosunkach z obydwoma tymi państwami jest to obszar stałych kontrowersji i sporów, m.in. w sierpniu 2010 roku doszło do zamrożenia posiedzeń międzyrządowej komisji ds. mniejszości¹⁵⁷. Przy wyważonej polityce rumuńskiej nowa regionalna infrastruktura współpracy może sprzyjać łagodzeniu ewentualnych kontrowersji, ale należy się też liczyć ze scenariuszem, w którym Rumunii mogłoby być zarzucone wykorzystywanie EUSDR do realizacji partykularnych interesów w stosunkach z sąsiadami spoza UE. Ryzyko instrumentalnego wykorzystania unijnej inicjatywy w stosunkach z partnerem zewnętrznym występuje na odcinku granicy rumuńsko-ukraińskiej. Realizacja działań EUSDR może stać się kolejnym obszarem napięć na linii Kijów–Bukareszt, szczególnie dotyczących kwestii problemów w zakresie transportu rzecznego w delcie Dunaju. Obecnie większość

¹⁵⁶ Zob. np. Иван Сичень, «Румынский вектор»: новые грани старой угрозы, 20.07.2010, <http://flot2017.com>

¹⁵⁷ M. Crișan, România pune piciorul în prag Ucrainei, *Adevarul*, 24.08.2010.

transportu odbywa się poprzez rumuńskie porty przeładunkowe przy wykorzystaniu kanału Sulina, którego doinwestowanie znalazło się w planie działań EUSDR¹⁵⁸. Tymczasem Ukraina od 2004 roku rozbudowuje kanał Bystroje, który ma zwiększyć wolumen towarów transportowanych przez ukraińskie porty. Rozbudowa tego kanału budzi ostry sprzeciw Rumunii. Ze względu na groźbę zniszczenia obszarów chronionych w delcie Dunaju oddanie do użytku pierwszej części kanału krytykowała także m.in. Komisja Europejska, Niemcy, Stany Zjednoczone i liczne organizacje ekologiczne¹⁵⁹. Na Ukrainie sprzeciw ten jest traktowany jako próba zapewnienia sobie przez Rumunię monopolu na przeładunki w delcie Dunaju, tym bardziej że Rumunia udrażnia kanał na własnym terytorium.

Bułgaria

Uwarunkowania polityki regionalnej. Analizując interesy Bułgarii w EUSDR trzeba brać pod uwagę fakt, że Bułgaria jest najbiedniejszym krajem Unii Europejskiej oraz ma poważne problemy z absorpcją środków unijnych. Według danych Eurostat poziom bułgarskiego PKB w parytecie siły nabywczej *per capita* w 2008 roku stanowił zaledwie 40% średniej unijnej. Całe terytorium kraju, w tym najbogatsze regiony, tj. miasta Sofia i Burgas, objęte jest Celem nr 1 polityki spójności, gdyż poziom PKB na mieszkańca nie przekracza 75% PKB średniej UE. Jednocześnie Bułgaria charakteryzuje się bardzo niskim poziomem wykorzystania środków unijnych. W perspektywie finansowej UE na lata 2007–2013 dla Bułgarii przewidziano 6 852 mln euro w ramach polityki regionalnej. Na kwotę składa się 4 390 mln euro funduszy strukturalnych, 2 283 mln euro w ramach polityki spójności (179 mln euro w ramach europejskiej współpracy terytorialnej)¹⁶⁰. W latach 2007–2009 roku Bułgaria wykorzystwała w ramach tych funduszy 643,9 mln euro, czyli niespełna 10% środków¹⁶¹. Niski poziom wykorzystania funduszy wynika m.in. z rozpowszechnionej korupcji, która była powodem

¹⁵⁸ Projekt Europejskiego Banku Inwestycyjnego o wartości 38 milionów euro, Action plan, *op.cit.*, s. 88.

¹⁵⁹ Zob. I. Ruxandra, Patterns of Cooperation and Conflict: Romanian-Ukrainian bilateral relations, 1992–2006, *Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Studia Europaea* 2007, nr 2, s. 112–113.

¹⁶⁰ Cohesion Policy 2007–2013: Indicative Financial Allocations, <http://ec.europa.eu>

¹⁶¹ Obliczenia własne na podstawie: EU Budget 2009 – Financial Report, Detailed data 2000–2009, <http://ec.europa.eu>

zamrożenia przez Komisję Europejską 500 mln euro w lipcu 2008 roku. Istotnym problemem jest brak sprawnej, doświadczonej w pozyskiwaniu środków administracji, co skutkuje m.in. występowaniem przez Bułgarię o pomoc ekspercką do UE i innych organizacji międzynarodowych (m.in. Banku Światowego).

Kształtowanie stanowiska wobec EUSDR. W odróżnieniu od Rumunii Bułgaria stosunkowo późno zaangażowała się w przygotowanie stanowiska wobec EUSDR. Koordynujące prace wokół EUSDR Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Prac Publicznych dopiero w listopadzie 2009 roku powołało specjalną grupę ds. strategii. W lutym 2010 roku przedstawiła ona dokument „Stanowisko Bułgarii wobec EUSDR”¹⁶². Strategia zyskała pełne poparcie polityczne władz bułgarskich. Stan przygotowań EUSDR stał się w ostatnich miesiącach 2010 roku jednym z najważniejszych tematów w trakcie spotkań bilateralnych, m.in. z Rumunią, Austrią, Węgrami oraz Bawarią, która pod względem częstotliwości kontaktów wyrasta na głównego „bogatego” partnera Bułgarii w EUSDR¹⁶³. Bułgaria skutecznie zabiegała o koordynację rozwoju turystyki w EUSDR. Wraz z Rumunią została koordynatorem obszaru priorytetowego dotyczącego kultury, turystyki i kontaktów międzyludzkich. Zarazem wraz z Niemcami została koordynatorem obszaru działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Priorytety. Z bułgarskiego stanowiska wobec EUSDR wynika, że priorytetowe znaczenie dla Sofii ma rozwój infrastruktury drogowej i wodnej. Bułgaria przedstawiła najwięcej projektów w tym zakresie, były one również najlepiej udokumentowane. Zostały one w większości pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Europejską w opublikowanym w lutym planie działań. Wśród głównych działań proponowanych przez Sofię znajdują się rozbudowa i modernizacja infrastruktury w ramach VII korytarza transportowego (wzdłuż rzeki Dunaj), obejmująca m.in. poprawę infrastruktury portowej oraz budowę mostów na Dunaju. Jest to szczególnie ważne, gdyż obecnie na niemal 500-kilometrowej granicy z Rumunią funkcjonuje zaledwie jeden most. Bułgaria oczekuje, że w ramach

¹⁶² Bulgarian Contribution towards the Development of the EU Strategy for the Danube Region, 25.02.2010, <http://www.mrrb.government.bg>

¹⁶³ Bawaria i Bułgaria będą kierować programem dotyczącym terenów zalewowych (Action Plan, *op.cit.*, s. 42).

EUSDR będzie można przyspieszyć budowę mostu przez Dunaj między miastami Widin i Calafat (trwającą od 2007 roku), wykonać remont jedyne go obecnie mostu Ruse–Giurgiu oraz wybudować trzeci most (między Oriahowem i Silistrą)¹⁶⁴. Ukończenie mostu drogowo-kolejowego w Widinie (zaplanowane na rok 2012) wpisuje się jednocześnie w kolejny z proponowanych projektów, tj. modernizacji infrastruktury w ramach paneuropejskiego korytarza transportowego nr IV, łączącego Drezno z Istambułem. Do 2016 roku ma on zostać skomunikowany z autostradą biegnącą na trasie Bukareszt–Timișoara–Budapeszt. Na odcinku Widin–Sofia–Saloniki odcinek drogowy korytarza nr IV pokrywa się z projektowanym szlakiem Via Carpatia (Bałtyk–Morze Egejskie). Dla Bułgarii ważne są także korytarze: nr IX – łączące Bułgarię z Rumunią (Weliko Tyrnowo–Ruse) oraz nr X – z Serbią (Sofia–Kalitona), przy czym Bułgarzy do swoich zamierzeń w ramach EUSDR wpisują także rozbudowę krajowej infrastruktury drogowej na linii zachód–wschód.

Bułgaria zabiega także o kwestie środowiskowe – stworzenie zintegrowanego zarządzania ochroną wód Dunaju oraz międzynarodowego mechanizmu współpracy na wypadek klęsk żywiołowych, wycieków chemicznych itp. Postuluje powołanie międzynarodowej instytucji naukowych ds. ochrony przyrody Dunaju (z siedzibą w Widinie) oraz międzynarodowego centrum wymiany informacji między władzami regionalnymi (z siedzibą w Ruse). Bułgarii zależy też na promowaniu marki regionu Dunaju jako regionu turystycznego. Zgłosiła także projekty związane z promocją walorów turystycznych i rozwojem kontaktów międzyludzkich, została (wraz z Rumunią) koordynatorem tego obszaru EUSDR.

Oczekiwania wobec EUSDR. Niski poziom rozwoju gospodarczego oraz trudności w wykorzystaniu dostępnych środków z UE sprawiają, że Bułgaria postrzega EUSDR przede wszystkim przez pryzmat poprawy efektywności wykorzystania funduszy unijnych. W wypowiedziach przedstawicieli władz podkreśla się, że strategia przede wszystkim umożliwi Bułgarii lepsze wykorzystanie środków UE. Nacisk na projekty infrastrukturalne w bułgarskim stanowisku wskazuje też, że Sofia traktuje EUSDR przede wszystkim jako narzędzie modernizacyjne. Jednocześnie EUSDR stwarza Bułgarii nowe możliwości za-

¹⁶⁴ Most drogowo-kolejowy w Widinie stanie się częścią paneuropejskiego korytarza transportowego nr 4 łączącego Drezno z Istambułem. Do 2016 roku powinien zostać też skomunikowany z autostradą Bukareszt–Timișoara–Budapeszt.

cieśniania kontaktów z tradycyjnymi partnerami Sofii w UE – przede wszystkim z Rumunią i Niemcami. Za silnymi związkami z Rumunią w ramach EUSDR przemawia bliskość geograficzna, która determinuje zainteresowanie obu państw podobnymi projektami (modernizacja infrastruktury w ramach korytarzy transportowych IV i VII). Nie bez znaczenia jest też istniejąca sieć bliskich kontaktów dyplomatycznych i sektorowych powstała w trakcie wspólnego ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej (a następnie w strefie Schengen). Przyznanie Bułgarii we współpracy z Niemcami koordynacji obszaru dotyczącego bezpieczeństwa wynika m.in. z dotychczasowej bliskiej współpracy obu państw na tym polu. W koordynacji priorytetu główną rolę będzie odgrywać zapewne niemieckie federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, współpracujące z Bawarią.

Słowenia

Udział Słowenii w EUSDR, szczególnie w zakresie rozwoju korytarzy transportowych i połączeń energetycznych, wpisuje się w realizację istotnego celu słoweńskiej polityki zagranicznej, jakim jest promocja eksportu i wzmocnienie swojej pozycji jako regionalnego węzła energetycznego¹⁶⁵. EUSDR stwarza Słowenii nowe możliwości w zakresie realizacji jej działań jako państwa wzmocniającego dialog UE z państwami Bałkanów Zachodnich i przekazującego im doświadczenia z procesu integracji z UE. Proces rozszerzenia na Bałkanach służy tworzeniu bezpiecznego i stabilnego bezpośredniego sąsiedztwa i poprawia warunki dla słoweńskich inwestycji i handlu. Państwa Bałkanów Zachodnich są największym rynkiem zbytu i inwestycji słoweńskich. Mocna pozycja gospodarcza w regionie jest także podstawą stosunkowo dużych, jak na małe państwo, wpływów politycznych. Członkostwo w UE jest dla Słowenii narzędziem promowania własnych interesów narodowych w regionie (państwo to nie wahało się wykorzystać przewagi w relacjach z Chorwacją)¹⁶⁶.

W kwestiach transportu Słowenia odwołuje się do przepisów Traktatu o wspólnocie transportowej między UE a państwami Bałkanów Zachodnich (Transport

¹⁶⁵ EU Strategy for the Danube Region – First Contribution by Slovenia (24 February 2010), <http://ec.europa.eu>

¹⁶⁶ Zob. np. A. Balcer, Regionalny rozgrywający? Słowenia wobec Bałkanów Zachodnich, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2009, nr 4/5, s. 125–134.

Community Treaty), który umożliwi wdrażanie celów EUSDR także w państwach niebędących członkami UE. Słowenia nie chce, aby EUSDR skupiała się tylko na wzmocnieniu spławności Dunaju i jego głównych dopływów (takich jak np. Sawa), ale także na modernizacji połączeń w ramach korytarzy transportowych o znaczeniu europejskim (Pan-European transport corridors), takich jak paneuropejskie korytarze V i X, oraz lepszym powiązaniu ich z siecią TEN-T poprzez rozwój intermodalnej sieci transportowej i centrów logistycznych. W odniesieniu do energetyki przywołuje traktat o wspólnocie energetycznej (Energy Community Treaty), będący bazą instytucjonalną dla rozwoju dialogu między UE a państwami Bałkanów Zachodnich w dziedzinie energetyki, także w ramach EUSDR. Zdaniem władz Słowenii ta współpraca będzie zależeć od stopnia rozwoju wielkich projektów infrastrukturalnych, takich jak Nabucco, South Stream czy Pan-European Oil Pipeline, Słowenia akcentuje też konieczność realizacji takich projektów jak Western Balkan Gas Ring czy połączenie między sieciami elektroenergetycznymi Słowenii i Węgier.

Słowenia podkreśla znaczenie drugiego filaru EUSDR, szczególnie że w 2010 roku przewodniczy Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Dunaju (International Commission on the Protection of the Danube River, ICPDR). Jako wyzwanie dla EUSDR widzi wdrożenie Planu Zarządzania Dorzeczem Dunaju (Danube River Basin Management Plan, DRBMP) oraz – w związku z członkostwem Słowenii w Komisji Dorzecza Rzeki Sawy – objęcie działaniami EUSDR także tego dopływu Dunaju, z naciskiem na wykorzystanie potencjału wodnego i żeglowność tej rzeki. Słowenia proponuje budowę portu na granicy z Chorwacją.

W trzecim filarze Słowenia akcentuje znaczenie zwiększenia mobilności studentów i ekspertów z państw Bałkanów Zachodnich, przy czym zwraca uwagę na potrzebę ułatwień w przekraczaniu granic. W związku ze wsparciem dialogu międzykulturowego Słowenia wskazuje swój udział w Bałkańskim Funduszu Wsparcia Kultury (Balkan Incentive Fund for Culture) czy Radzie Ministrów Kultury Europy Południowo-Wschodniej oraz rangę procesu lublańskiego – wzmocnionego partnerstwa na rzecz rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA)¹⁶⁷. Podkreśla też znaczenie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, turystyki i społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁶⁷ Council of the European Union, Council Conclusions on the launch of the Ljubljana Process – towards full realization of ERA, Brussels 16 May 2008; ERA Governance: Ljubljana process, <http://ec.europa.eu>

Słowenia postrzega więc EUSDR w pierwszym rzędzie jako kolejny z instrumentów komunikacji i wsparcia, ułatwiający państwom Bałkanów Zachodnich przybliżenie się do standardów UE i przygotowanie do członkostwa. Wyraźny nacisk na „specjalizację bałkańską” w EUSDR, ale także ambicje w zakresie rozwoju infrastruktury wskazują, że Słowenia chce wykorzystać położenie między obszarem dunajskim a adriatyckim. Słowenia (wraz z Włochami i Grecją) jest współinicjatorem kolejnej strategii makroregionalnej – adriatycko-jońskiej, która mogłaby zostać zainaugurowana w 2014 roku, podczas prezydentury greckiej i włoskiej w Radzie UE¹⁶⁸.

3.3. Państwa makroregionu nienależące do Unii Europejskiej

Chorwacja

Chorwację cechuje wielowymiarowa tożsamość regionalna. Chorwaci uważają swój kraj za środkowoeuropejski, a zarazem adriatycki. Swą pozycję regionalną wiążą z funkcją „mostu” między regionem dunajskim a wybrzeżem Adriatyku, względnie szerzej definiowanym obszarem Morza Śródziemnego. W rozwoju EUSDR Chorwacja widzi szansę na wzmocnienie pozycji regionalnej. W pełni popierając EUSDR, podkreśla potrzebę równego traktowania wszystkich państw uczestniczących w strategii i pełnoprawne możliwości uczestnictwa zarówno dla członków UE, jak i państw regionu spoza UE¹⁶⁹. Chorwacja uważa się za prymusa między państwami Bałkanów Zachodnich i uznaje, że jej pozycja oraz zaawansowanie w procesie integracyjnym z UE predestynuje ją do szczególnej roli w procesie przekazywania doświadczeń regionalnym partnerom spoza UE. Mimo postępów, które Chorwacja poczyniła na drodze do UE, przynajmniej w początkowej fazie wdrażania EUSDR będzie uczestniczyć w niej jako państwo kandydujące.

Specyfiką stanowiska Chorwacji (oraz BiH) jest nacisk położony na relikty wojny – rozległe zaminowane tereny w dorzeczu Dunaju (oraz dopływów – Sawy i Drawy). Rozminowanie Chorwacja traktuje jako przedsięwzięcie horyzontalne

¹⁶⁸ 12th/Twelfth Adriatic-Ionian Council – Intervento dell’On. Ministro (Ancona, 5 maggio 2010), <http://www.esteri.it>

¹⁶⁹ Croatia's priorities and cooperation in the Danube region (*non-paper*), <http://ec.europa.eu>

(*Horizontal measure*), konieczne dla efektywnej realizacji innych celów EUSDR w poszczególnych obszarach.

W obszarze transportu chorwackim priorytetem jest – poza ogólnym celem łączenia regionu dunajskiego z wybrzeżem Adriatyku – rozwój transportu intermodalnego (przewozu ładunków, wykorzystującego więcej niż jedną gałąź transportu), obejmujący także zwiększenie żeglowności Drawy i Sawy. W drugim filarze priorytety Chorwacji nie różnią się szczególnie od priorytetów pozostałych państw. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego z naciskiem na ochronę środowiska naturalnego, współpraca w zapobieganiu powodziom, zapewnienie ochrony zasobów naturalnych (w tym wody i gleb) oraz stawianie czoła skutkom zmian klimatycznych na poziomie regionalnym. W obszarze energetyki Chorwacja priorytetowo traktuje połączenia systemowe z Węgrami, łącznie z budowanymi – elektroenergetycznym mostem Ernestinovo–Pécs i interkonektorem gazowym. Współpraca chorwacko-węgierska w tej dziedzinie wpisuje się w szerszą koncepcję połączenia sieci energetycznych na osi północ–południe, która obejmuje na północy Polskę i jest także priorytetem współpracy Grupy Wyszehradzkiej (w formacie V4+).

We współpracy w dziedzinie kultury i oświaty Chorwacja proponuje powołanie Centrum Pokoju i Tolerancji w naddunajskim Vukovarze, którego zadaniem ma być badanie procesów pokojowych i podkreślanie roli tolerancji w kształtowaniu stosunków międzyetnicznych. Warto podkreślić, że miasto to, dotknięte tragicznie wojną chorwacko-serbską, stało się także miejscem symbolicznego pojednania obu narodów¹⁷⁰. Chorwacja w odróżnieniu od innych państw – zwłaszcza Węgier i Rumunii – w swoim stanowisku nie wspomniała o potrzebie kształtowania regionalnej „tożsamości dunajskiej“, skupiając się raczej na promocji wartości europejskich.

Dużą wagę w EUSDR Chorwacja przywiązuje do rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, przy czym podkreśla możliwość włączenia w realizację celów EUSDR działalności Południowo-Wschodnioeuropejskiego Centrum Kształcenia Biznesowego (SEECCEL) z siedzibą w Zagrzebiu¹⁷¹. Chorwacja kładzie nacisk

¹⁷⁰ Zob. Wizyta prezydenta Serbii w Chorwacji – symboliczne pojednanie nad grobami, *BEST (OSW)* nr 37(155), 4.11.2010.

¹⁷¹ Centrum powstało w 2009 roku staraniem rządu chorwackiego i Chorwackiej Izby Gospodarczej na podstawie porozumienia z partnerami z Bałkanów Zachodnich i Turcji, ze wsparciem IPA, <http://www.seecel.hr>

także na rolę EUSDR w rozwoju turystyki. Ma przy tym nadzieję, że lepiej będzie wykorzystywany także potencjał wschodniej części kraju. Osobne miejsce poświęcono w stanowisku Chorwacji wsparciu społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli chodzi o fundusze na realizację projektów, Chorwacja przewiduje korzystanie przede wszystkim z istniejącego instrumentarium UE – funduszu IPA w fazie przedakcesyjnej oraz funduszy: spójności i strukturalnych po wejściu do UE. Liczy także na środki pochodzące z międzynarodowych instytucji finansowych.

Stanowisko Chorwacji można uznać za wyważone, widać w nim dążenie do synchronizowania naturalnych interesów narodowych z interesem państw sąsiednich i wpisywanie ich w szerszy interes regionalny. Największe znaczenie we wdrażaniu EUSDR będzie miało dla Chorwacji kreowanie rozwoju korytarzy transportowych (w zakresie rozwoju transportu drogowego Chorwacja może być wzorem dla innych państw regionu) i regionalne połączenia infrastruktury energetycznej. Ambicja Chorwacji do pełnienia roli mostu między Dunajem a Adriatykiem przekłada się tu na konkretne plany i oczekiwania. W rozwoju EUSDR warto brać pod uwagę polityczną wartość dodaną, jaką mogłaby wnieść Chorwacja jako nowy członek UE. Doświadczenia Chorwacji – choćby ze względów językowych – będą dla pozostałych państw regionu często cenniejsze niż *know-how* starszych członków UE, z państwami V4 włącznie. Można się spodziewać, że Chorwacja aktywnie włączy się w działania EUSDR, a współpracując z partnerami spoza UE, wzmocni rolę EUSDR jako projektu, który wspiera integrację państw aspirujących do członkostwa w UE.

Serbia

Serbia traktuje zaproszenie do przygotowania i wdrażania EUSDR jako konsekwencję swej strategicznej decyzji o dążeniu do członkostwa w UE¹⁷². Szanse na lepsze wykorzystanie potencjału Dunaju Serbia łączy z dążeniem do bardziej zrównoważonego rozwoju kraju. W pierwszym obszarze EUSDR Serbia zwraca uwagę na rozwój transportu intermodalnego, akcentując paneuropejskie kory-

¹⁷² Participation of the Government of the Republic of Serbia in the Development of an Overall European Union Strategy for the Danube Region (*non-paper*, 2nd contribution); Participation of the Government of the Republic of Serbia in the Development of an Overall European Union Strategy for the Danube Region (*non-paper*); January 2010, <http://ec.europa.eu>

tarze VII i X. Wszystkie bardziej znaczące moce energetyczne Serbii są skupione w regionie naddunajskim. Są tam zlokalizowane dwie rafinerie oraz magazyny ropy i gazu. Serbia podkreśla też wagę połączeń między sieciami energetycznymi w regionie, przy czym jako swój cel wskazuje m.in. wybudowanie serbskiego odcinka Gazociągu Paneuropejskiego (Pan-European Oil Pipeline, PEOP). Specyficzna dla Serbii w porównaniu z innym państwami dunajskimi jest obecność w korycie Dunaju utrudniających gospodarkę rzeczną niewybuchów i innych pozostałości zarówno drugiej wojny światowej, jak i nalotów NATO z 1999 roku. W obszarze ochrony środowiska naturalnego Serbia ma podobne priorytety, jak pozostałe państwa regionu, zwraca jednak szczególną uwagę na problem niedostatku wody (zwłaszcza pitnej). Okresowe zakłócenia w dostawach wody trapią nawet większe miasta na terenach peryferyjnych. Serbia wskazuje więc na niedorozwiniętą sieć oczyszczalni i niedostatki w gospodarowaniu odpadami.

W kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego w dokumencie serbskim podkreśla się ogromne (jedne z największych w Europie) różnicowanie w rozwoju serbskich regionów, gdzie wskaźniki dystansu między najbiedniejszymi a najbogatszymi miejscowościami sięgają 1:9. Znacząca liczba słabo rozwiniętych gmin leży w dorzeczu Dunaju, w związku z czym potencjał rzeki i EUSDR powinien być wykorzystany do stymulacji rozwoju i zmniejszania różnic regionalnych. Warto jednak podkreślić, że – z wyjątkiem wschodniej Serbii – regiony naddunajskie to najlepiej rozwinięte regiony Serbii, a im dalej od Dunaju na południe, tym dysproporcje rozwojowe są większe. Trudno więc oczekiwać, że impuls rozwojowy związany z EUSDR stanie się remedium na problemy związane ze spójnością wewnętrzną tego państwa. Warto przy tym zauważyć, że na mapach publikowanych przez Komisję obszar EUSDR nie obejmuje Kosowa, którego niepodległości Serbia nie uznaje (podobnie jak zaangażowane w EUSDR Rumunia, Słowacja oraz Bośnia i Hercegowina).

Serbia podkreśla znaczenie współpracy transgranicznej, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, np. poprzez tworzenie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EGTC), stymulację rozwoju korzystnych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej. W dziedzinie turystyki Serbia podkreśla szczególnie znaczenie projektów na wschodzie kraju (agroturystyka, ścieżki rowerowe itp.). W filarze „bezpieczeństwo i rządy prawa” Serbia zwraca uwagę na wyposażenie i wzmocnienie posterunków policji i jednostek zabezpieczających rzeczne odcinki granicy, by wyeliminować przemytnictwo i inną działalność przestępczą. Z kolei w obszarze rozwoju gospodarki opartej na wie-

dzy Serbia zwraca uwagę na potrzebę poprawy mobilności studentów, nauczycieli i pracowników badawczych, rozwój współpracy naukowej i transfer technologii.

Stanowisko Serbii wobec EUSDR można scharakteryzować jako wyważone pod względem kombinacji narodowych partykularyzmów i powiązania ich z rozwojem współpracy z partnerami w regionie. Z EUSDR Serbia wiąże duże nadzieje i przypisuje jej duże znaczenie, traktując strategię jako jeden z istotnych instrumentów własnego rozwoju i modernizacji. Udział w unijnej strategii uznaje za dodatkową legitymizację aspiracji do członkostwa w UE, ale chciałaby otrzymać wsparcie w realizacji celów EUSDR. Poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania poświęcona była konferencja zorganizowana 27 września 2010 roku w Belgradzie z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz 14 państw współdziałających w przygotowaniach EUSDR. Serbski wicepremier Božidar Djelić opowiada się za stworzeniem specjalnego unijnego instrumentu dunajskiego¹⁷³.

Bośnia i Hercegowina

W stanowisku Bośni i Hercegowiny podkreśla się znaczenie EUSDR jako koncepcji obejmującej zarówno państwa członkowskie, jak i państwa aspirujące do członkostwa w UE, co stanowi dla całego regionu „ogromną szansę” (*enormous opportunity*)¹⁷⁴. EUSDR ma przybliżyć BiH i cały region Bałkanów Zachodnich do UE. Strategia zgodnie z oczekiwaniem BiH ma wnieść nowy typ partnerstwa, który może odblokować nadal niewykorzystany potencjał, zwłaszcza w regionie Bałkanów Zachodnich.

Dla samej BiH EUSDR jest „bezcennym” instrumentem na drodze do realizacji jej priorytetów geopolitycznych, z akcesją do UE na pierwszym miejscu. Region Dunaju BiH widzi w tym kontekście jako bramę do Europy dla całego obszaru Bałkanów Zachodnich. Na poziomie ogólnych założeń BiH postrzega przy tym swoją rolę w sposób podobny do Chorwacji – jako mostu między regionem

¹⁷³ Wystąpienie Božidara Djelicia na konferencji *The EU Strategy for the Danube Region – the Danube Strategy within the Context of European Policy*, zorganizowanej w dniach 7–8 czerwca 2011 roku w Ingolstadt przez bawarskie Ministerstwo ds. Federalnych i Europejskich oraz Südosteuropa-Gesellschaft.

¹⁷⁴ EU Strategy for the Danube Region. Priorities and Contribution of Bosnia and Herzegovina in the Danube Region (*non-paper*), <http://ec.europa.eu>

Dunaju a obszarem adriatyckim. BiH łączy z Dunajem przede wszystkim Sawa, w związku z czym główne priorytety w obszarze transportu, ochrony środowiska naturalnego i rozwoju społeczno-gospodarczego łączą się z tą rzeką bądź jej dorzeczem. Chodzi o poprawę żeglowności Sawy, opracowanie planu zarządzania jej dorzeczem (Sava River Basin Management Plan) oraz studiów: hydrologicznego, zapobiegania powodziom, gospodarowania odpadami i stworzenia centrum informacyjnego (Sava River Information Service, RIS).

Istotny dla BiH w EUSDR jest rozwój infrastruktury drogowej, zwłaszcza w ramach paneuropejskiego korytarza V oraz Va. BiH chce eksportować energię, a rozwój tego sektora ma pobudzić rozwój gospodarczy, zmniejszyć bezrobocie, zmodernizować gospodarkę, dlatego wśród priorytetów BiH w EUSDR znalazła się także energetyka i rozwój odnawialnych źródeł energii (duży potencjał dla rozwoju elektrowni wodnych i wiatrowych). BiH akcentuje też rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, współpracy regionalnej w dziedzinie kultury, oświaty i sportu oraz turystyki. Dla rozwoju szczególnie w tej ostatniej dziedzinie ważne jest usunięcie min i niewybuchów.

W stanowisku BiH widać wyraźnie, że dla tego państwa EUSDR to przede wszystkim instrument polityczny, który ma wzmocnić partnerstwo między regionem Bałkanów Zachodnich a UE. Pod tym względem widać podobieństwo z pozycjami Chorwacji i Słowenii, przy czym o ile te państwa sytuują się w pozycji „dawcy” doświadczeń, BiH pozostaje tu wyraźnie w roli biorcy. W stanowisku bośniackim dominuje podejście regionalne w rozwiązywaniu kluczowych problemów infrastrukturalnych i środowiskowych.

Czarnogóra

Stanowisko Czarnogóry wobec EUSDR w okresie przygotowywania analizy nie było dla nas dostępne. Jest to prawdopodobnie nie tylko najmniejsze, ale także najmniej aktywne państwo spośród objętych procesem tworzenia EUSDR. Czarnogóra, przewodnicząc obecnie w Inicjatywie Adriatycko-Jońskiej, jest dopingowana przez Włochy do aktywnego udziału w tworzeniu podstaw kolejnej unijnej strategii adriatycko-jońskiej, w związku z czym można założyć, że to forum jest dla władz czarnogórskich bardziej absorbujące¹⁷⁵. Należy się spodziewać, że

¹⁷⁵ Adriatic-Ionian Initiative: Presidency passes from Italy to Montenegro (2.07.2010), <http://www.adriaticpacbc.org>

dla Czarnogóry najważniejsze w EUSDR będzie tworzenie korytarzy transportowych, pozwalających na wzrost roli tranzytowej i znaczenia czarnogórskich portów. 52,5% terytorium Czarnogóry leży w dorzeczu Dunaju (subdorzecze Driny). W związku z tym prawdopodobnie istotne dla tego państwa będą też transgraniczne projekty związane z gospodarowaniem dopływami Dunaju w centralnej i wschodniej części kraju – dotyczące zwłaszcza rzeki Tara (projekty z BiH i Serbią) oraz Lim (z Serbią). Rzeki te często wylewały, powodując duże powodzie (m.in. w latach 1963, 1979, 1999 i w 2000)¹⁷⁶. W planie działań przedstawionym przez Komisję jako przykład budowy zaufania w regionie i kształcenia kadr wskazano europejski program Regionalna Szkoła Administracji Publicznej (ReSPA) z siedzibą w Danilovgradzie¹⁷⁷.

Mołdawia

Od lat w Mołdawii istniały rozbieżności co do efektywności form współpracy regionalnej, w których Mołdawia mogłaby realizować swoje cele integracyjne. Przez wiele lat władze Mołdawii starały się koncentrować na współpracy w regionie Europy Południowo-Wschodniej, sądząc, że aktywne współdziałanie w forach regionalnych pomoże Mołdawii „oderwać się” od Wschodu i pozwoli dołączyć do państw Bałkanów Zachodnich, poszerzając tym samym możliwości rozwoju współpracy z UE. Obecnie Mołdawia jest jednak jedynym państwem Partnerstwa Wschodniego, które co do wysokości unijnej pomocy finansowej zbliża się do poziomu krajów, które weszły do UE w 2004 roku (suma tych środków osiąga w Mołdawii 12 euro na obywatela, przy czym w Polsce było to 15 euro). Podczas wizyty komisarz Benity Ferrero-Waldner w Mołdawii (26–27 listopada 2009) ambicje „bałkańskie” przypomniał pełniący obowiązki prezydenta Mołdawii Michai Ghimpu, wyrażając optymistyczne oczekiwanie, że Mołdawia zostanie przyjęta do UE wraz z państwami Bałkanów Zachodnich. W mołdawskich mediach pojawiła się wówczas sugestia (będąca po części odzwierciedleniem obaw pojawiających się w polskiej prasie), że EUSDR w dziedzinie wspierania zbliżenia państw wschodnioeuropejskich z UE może konkurować z Partnerstwem Wschodnim¹⁷⁸. Mołdawskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Integracji Euro-

¹⁷⁶ Danube Facts and Figures: Montenegro (March 2010), <http://www.icpdr.org>

¹⁷⁷ Action Plan, *op.cit.*, s. 70; zob. Regional School of Public Administration, <http://www.respaweb.eu>

¹⁷⁸ Венгрия vs Польша: на смену..., *op.cit.*; Молдова будет привлечена..., *op.cit.*

pejskiej tego typu spekulacje ucinają, wskazując, że udział w EUSDR wpisuje się w realizację głównych celów polityki zagranicznej jedynie jako jedna z wielu możliwości rozwijania więzi w regionie. Mołdawia traktuje je jako dodatkową platformę współpracy regionalnej i dodatkowy czynnik wpływający na główny cel – integrację z UE¹⁷⁹. Zdaniem premiera Vlada Filata udział Mołdawii w EUSDR „w dużej mierze” wpisuje się w proces integracji z UE¹⁸⁰. Strategia ma być przydatna w realizacji wspólnych projektów w zakresie efektywności energetycznej, rozwoju handlu, zachęt gospodarczych, ochrony dziedzictwa kulturowego i historycznego, wzmocnienia więzi naukowych i wspólnej ochrony zasobów wodnych¹⁸¹.

Choć Mołdawia dotyka brzegu Dunaju jedynie krótkim, około półkilometrowym odcinkiem granicy, jest traktowana jako część regionu naddunajskiego, zwłaszcza ze względu na fakt, że leży nad dużym dopływem Dunaju – Prutem. Mołdawia już dawniej wykazywała zainteresowanie współpracą dunajską¹⁸². Na swoim wybrzeżu, u ujścia Prutu, na trójstyku mołdawsko-rumuńsko-ukraińskim w Giurgiulești zbudowała terminal naftowy, port przeładunkowy i pasażerski. W stanowisku przyjętym przez rząd, Mołdawia skupiła się na projektach regionalnych dotyczących transportu, informacji i technologii komunikacyjnych. Popiera zwłaszcza połączenia portów i uczynienie z nich nowoczesnych centrów logistycznych, zwracając przy tym uwagę na potencjał Giurgiulești. Dużą uwagę poświęca wsparciu administracji lokalnej, instytucji społeczeństwa obywatelskiego i poprawie środowiska biznesowego, co ma się przyczynić do lepszej współpracy transgranicznej. Przy tym Mołdawia oczekuje, że dzięki EUSDR uproszczone zostaną procedury planowania i alokacji środków z funduszy unijnych. Ważna jest dla niej też energetyka, połączenia międzysystemowe i obniżenie energochłonności, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i rozwój technologii informatycznych¹⁸³.

¹⁷⁹ Т. Шикирлийская, Бенита Ферреро-Вальднер: „Ничего не стоит исключать”, „Кишинёвский Обозреватель”, nr 44 z 3 grudnia 2009 r., <http://www.ko.md>

¹⁸⁰ Премьер-министр Влад Филат провел сегодня брифинг по итогам визита в Будапешт 25 февраля, 26.02.2010, <http://www.gov.md>

¹⁸¹ Дунайская стратегия укрепит диалог ЕС и стран региона: Считает Владимир Филат. <http://pan.md>

¹⁸² Mołdawia jest nr. członkiem ARGE Donauländer.

¹⁸³ Stance of the Republic of Moldova on the EU Danube Strategy (dziękujemy za udostępnienie dokumentu panu radcy Krzysztofowi Bielajowi z Ambasady RP w Kiszyniowie). Zob. też Moldova formulates proposals for EU Strategy for Danube Region, Info-Prim Neo, 30.07.2010, <http://www.azi.md>

Mołdawia dostrzega w EUSDR szansę na wsparcie dla procesu modernizacji i integracji z UE, ale ze względu na kluczową rolę Rumunii w angażowaniu Mołdawii do EUSDR, podejście Kiszyniowa do EUSDR będzie w dużej mierze zależać od tego, jaka opcja będzie sprawować rządy w kraju. W przypadku rządów koalicji opowiadającej się za integracją z UE należy spodziewać się woli wykorzystania możliwości, które daje EUSDR, i traktowania jej rozwoju jako potwierdzenia słuszności i postępów na obranej drodze do integracji z UE. W przypadku rządów zdominowanych przez komunistów EUSDR może być traktowana z podejrzliwością, jako inicjatywa służąca partykularnym celom Rumunii, dążącej do zwiększenia wpływów w Mołdawii.

Ukraina

Ukraina jest zainteresowana uczestnictwem w EUSDR, podobnie jak we wszystkich innych projektach unijnych, które zapewniają pozyskanie dodatkowych funduszy. Oczekiwania związane z EUSDR nie są jednak zbyt duże, gdyż z perspektywy Kijowa jest to projekt dotyczący peryferyjnych regionów. Strategia obejmuje cztery obwody Ukrainy: zakarpacki, iwanofrankowski, czerniowiecki i odeski. Ukraina w ramach strategii jest zainteresowana projektami związanymi z ochroną środowiska (głównie monitorowaniem stanu ekologicznego delty Dunaju) oraz zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Prutu, Siretu oraz Cisy, której wylewy są przyczyną regularnie powtarzających się klęsk żywiołowych na Zakarpaciu. Ukraińskie propozycje przewidują m.in. utworzenie nowoczesnego systemu monitorowania stanu rzek. Kwestie hydrograficzne będą dla Ukrainy w najbliższym czasie najważniejszym obszarem działania w EUSDR także ze względu na sprawowane w 2011 roku przewodnictwo w Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Dunaju (ICPDR).

Drugim priorytetem dla Ukrainy są projekty związane z infrastrukturą transportową na Dunaju. Kijów proponuje rozbudowę i modernizację portów rzecznych (głównie Reni, ale też Izmailu oraz Białogrodu Dniestrowskiego), budowę linii kolejowej oraz autostrady pomiędzy Odessą i Reni (na odcinku kilku kilometrów przecinającej terytorium Mołdawii, co było już przedmiotem sporów), ogólny rozwój infrastruktury transportowej w ukraińskiej Besarabii Południo-

wej oraz budowę mostu na Dunaju pomiędzy ukraińską Orliwką i rumuńską Isakchą¹⁸⁴.

Przeszkodą dla rozwoju współpracy objętej strategią mogą być dość napięte stosunki dwustronne między Ukrainą i Rumunią (zob. szerzej s. 82–84). W szczególności dotyczy to ukraińskich projektów związanych z transportem, gdzie głównym problemem jest konkurencja pomiędzy portami na Dunaju: ukraińskim Reni i rumuńskim Gałaczem. Premier Mykoła Azarow podczas wizyty komisarza Johannesesa Hahna w Kijowie 17 lipca 2010 roku wyraził zaniepokojenie jednostronnymi działaniami Rumunii w delcie Dunaju, zmierzającymi do przekierowania żeglugi do rumuńskich portów. Ukraina chciałaby tę sprawę rozwiązać dwustronnie, ale szuka także zrozumienia w Komisji Europejskiej. Komisarz obiecał pomoc w wypracowaniu porozumienia rumuńsko-ukraińskiego w sprawach dotyczących delty Dunaju.

Rumuńskie działania są często prezentowane na Ukrainie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, tym bardziej że dostrzega się tam rosnącą rumuńską aktywność i coraz większe ambicje w regionie Morza Czarnego. Poważne napięcia wywołuje też sytuacja wokół mniejszości rumuńskiej na Ukrainie. Konsekwencją tych napięć jest widoczna tendencja do unikania przez Kijów projektów realizowanych wspólnie z Bukaresztem. EUSDR jest przy tym uważana za jedno z osiągnięć Rumunii w spójnej strategii wzmocnienia pozycji regionalnej. Pojawiają się więc opinie, że Rumunia wykorzysta EUSDR do wzmocnienia swoich wpływów w sąsiednich regionach Ukrainy, co w ocenie części ukraińskich komentatorów jest traktowane jako przejaw rumuńskiego rewizjonizmu. Ukraina jest zainteresowana udziałem w EUSDR, ale jeśli Rumunia będzie używać EUSDR jako argumentu w rozwiązywaniu kwestii bilateralnych, można się spodziewać ukraińskiego *desinterestment* wobec uczestnictwa w politycznym wymiarze działań EUSDR.

¹⁸⁴ Ukrainian vision of the future EU Strategy for the Danube Region (EUSDR). Policy Paper. Zob. szerzej Громадське бачення участі України в Європейській стратегії розвитку Дунайського регіону, «Екологія-Право-Людина» 2010, 8(48), <http://www.epl.org.ua>

Podsumowanie

- Strategia UE dla regionu Dunaju (EUSDR) jest drugim obok strategii dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR) przykładem rosnącego znaczenia makroregionów w polityce regionalnej UE. Na obecnym etapie trudno jest przesądzać o wpływie obu strategii na kształtowanie polityki regionalnej w UE. W obu przypadkach wyraźne jest jednak oczekiwanie, że ten typ działania stanie się modelem na przyszłość.
- Bałtycki i dunajski wektor polityki makroregionalnej mogą stać się czynnikiem kształtującym powstawanie i funkcjonowanie sojuszy politycznych w różnych gremiach UE. EUSDR może sprzyjać zacieśnianiu współpracy państw działających na rzecz dunajsko-czarnomorskiej osi rozwojowej UE.
- W perspektywie negocjacji nad nową perspektywą finansową UE (2014–2020) nie można wykluczyć pojawienia się postulatu odrębnej linii budżetowej dla strategii makroregionalnych.
- Na politykę regionalną UE patrzy się coraz częściej przez pryzmat realizacji nie tylko spójności wewnętrznej, ale także działań na rzecz lepszego powiązania państwa z otoczeniem zewnętrznym (zarówno unijnym, jak i pozaunijnym). Rozwój EUSDR i proces planowania nowych strategii makroregionalnych wskazuje, że w UE wyraźnie przeważa tendencja do włączania do makroregionów państw, które nie są członkami UE.
- Rola niemieckich krajów związkowych (oraz rządów federalnych Niemiec i Austrii) w powstawaniu EUSDR jest zdecydowanie większa w instytucjach UE niż w samym regionie, gdzie dużą aktywność wykazują inne państwa – zwłaszcza Węgry i Rumunia. Interesy niemieckie i austriackie są ważnym czynnikiem sprawczym EUSDR. EUSDR jest także forum promocji zasad zrównoważonego rozwoju i coraz bardziej wyśrubowanych kryteriów ekologicznych.
- W EUSDR będą się ścierać różne koncepcje sposobu realizacji jej głównych wyzwań. Na przykład plany poprawy żeglowności Dunaju, budowa kanałów, nowych stopni wodnych i elektrowni budzą sprzeciw ekologów. Beneficjentem tych nacisków będą prawdopodobnie zaawansowane technologicznie przedsiębiorstwa górnego toku Dunaju.
- Otwarty charakter koncepcji makroregionu rodzi pytania o relacje między polityką regionalną UE a polityką sąsiedztwa. Włączenie do EUSDR państw spoza UE objętych procesem rozszerzenia oraz polityką sąsiedztwa jest w rzeczywistości

tości istotnym odstępstwem od założeń strategii bałtyckiej, która dotyczy wyłącznie państw członkowskich UE. Tym samym EUSDR może wpływać na projekty realizowane w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w makroregionie dunajskim. Może także wnieść elementy niepewności co do zachowania spójnego charakteru polityki rozszerzenia UE.

■ Nienależące do UE państwa EUSDR widzą w niej potencjalny instrument służący kompleksowej modernizacji kraju, a zarazem szansę na wsparcie ich starań w procesie zbliżenia z UE. Państwa Bałkanów Zachodnich mogą się jednak obawiać scenariusza, w którym w przypadku wyhamowania procesu rozszerzenia EUSDR stałaby się modelem integracji (wielosektorowej, będącym surogatem członkostwa czy też wręcz instrumentem do ustanowienia przez UE dodatkowych kryteriów utrudniających im akcesję.

■ EUSDR jako dodatkowe, obok Partnerstwa Wschodniego, forum integracji (wielosektorowej Ukrainy i Mołdawii z UE będzie korzystnie wpływać na perspektywę europejską obu państw. Na ewentualne postępy Mołdawii i Ukrainy z UE będą składać się działania Partnerstwa Wschodniego, EUSDR oraz struktur współpracy w regionie Morza Czarnego. Dla spójności polityki UE w Europie Wschodniej korzystne będzie jednak zachowanie komplementarności i gradacji inicjatyw. Partnerstwo Wschodnie pozostałoby mechanizmem zbliżania Mołdawii i całej Ukrainy do UE, w którym uczestniczy cała Unia, a strategia dunajska, podobnie jak Synergia Czarnomorska, będą instrumentami parcjalnymi.

■ Należy zadbać o to, aby intensyfikacja współpracy dunajskiej – choćby ze względu na możliwości techniczne i czasowe administracji – nie przeszkodziła pogłębianiu współpracy wyszehradzkiej. EUSDR już zaowocował koordynacją międzyresortową w państwach objętych strategią i natężeniem dialogu między państwami oraz Komisją. Po stronie polskiej warto wzmocnić współpracę międzyresortową na rzecz analizowania EUSDR pod kątem polskich interesów i szukania synergii między działaniami EUSDR i EUSBSR z wykorzystaniem mechanizmów współpracy wyszehradzkiej.

■ Polska podczas swojej prezydencji w Radzie UE powinna wspierać implementację zarówno EUSBSR, jak i EUSDR, ale domagać się konsekwentnego zachowania zasady „trzech «nie»” (No new EU funds, no new EU legislation, no new EU Structures) i wstrzeźliwego podejścia do nowych makroregionalnych inicjatyw do czasu, aż nie zostaną należycie przeanalizowane wyniki oraz wartość dodana obu strategii makroregionalnych dla regionów, jak i spójności całej UE.

- Państwa Grupy Wyszehradzkiej powinny uzgadniać stanowisko w sprawie roli strategii makroregionalnych w budowaniu spójności UE. Szczególną uwagę należy poświęcić rozwojowi regionalnemu i spójności terytorialnej w kontekście rozmów o nowej perspektywie finansowej UE. Wykorzystanie polityki spójności do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i zwiększenia innowacyjności w UE nie powinno być realizowane kosztem spójności terytorialnej i nadrabiania zaległości rozwojowych państw należących przez dziesięciolecia do bloku wschodniego. Postulat lepszej koordynacji polityk i środków UE w celu wdrażania strategii makroregionalnych nie może przy tym oznaczać działań osłabiających rozwój współpracy między państwami wyszehradzkimi.
- W interesie Polski jest utrzymanie zainteresowania państw V4 oraz Bułgarii i Rumunii priorytetowym traktowaniem formuły współpracy V4+ w podejściu do planowania przestrzennego i korytarzy transportowych, przynajmniej w kontekście połączeń północ–południe. Strona polska powinna zabiegać o udział w spotkaniach EUSDR, na których będzie dyskutowany rozwój infrastruktury w korytarzach sięgających terytorium Polski.
- Polska powinna wraz z partnerami z V4 zabiegać o to, aby koncepcja budowy połączeń międzysystemowych dla gazu i ropy naftowej oraz integracji rynków energetycznych na linii północ–południe, realizowana w oparciu o współpracę państw V4+, pozostała dla Komisji podstawowym regionalnym obszarem odniesienia.
- Polska powinna poświęcić szczególną uwagę współpracy z państwami V4 na rzecz objęcia całej V4 makroregionalnymi projektami EUSDR. Polska może mieć wpływ na działania EUSDR także poprzez współpracę bilateralną z państwami koordynującymi obszary priorytetowe.

The Main Findings

■ The EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) is the second example, alongside the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR), of the growing importance of macro-regions in EU regional policy. At the present stage it is difficult to determine the impact of either strategy on the shaping of EU regional policy. In both cases there is, however, a clear expectation that this type of action will become a model to follow in the future.

■ The Baltic and Danube orientations of the macro-regional policy may become the factor which could shape the establishment and functioning of political alliances in various EU forums. The EUSDR may encourage a closer cooperation among the countries which are involved in the EU Danube-Black Sea development axis.

■ In the light of the negotiations about the new EU financial framework (2014–2020) it cannot be ruled out that a demand for a separate budget line for macro-regional strategies will appear.

■ The EU regional policy is being more and more often looked at through the prism of not only ensuring internal cohesion but also promoting better connection for a country with its external (both EU and non-EU) environment. The development of the EUSDR and the process of planning new macro-regional strategies show that the prevailing tendency in the EU is to include countries which are not EU member states in macro-regions.

■ The role of the German federal states (and the federal governments of Germany and Austria) in forging the EUSDR is decidedly larger in the EU institutions than in the region itself where other countries, particularly Hungary and Romania, are quite active. German and Austrian interests are an important driving force behind the EUSDR. The EUSDR is also a forum for the promotion of the principles of sustainable development and increasingly stringent environmental criteria.

■ Various concepts of addressing the EUSDR's main challenges may come into conflict within it. For example, plans to improve the Danube's navigability, to construct canals, new water thresholds and power plants are opposed by environmentalists. The technologically advanced companies of the upper section of the Danube will probably benefit from these protests.

■ The open concept of the macro-region raises questions about the relation between the EU's regional and neighbourhood policies. The inclusion of the countries outside the EU – subject to the enlargement process and the neighbourhood policy – in the EUSDR constitutes in effect an important departure from the premises of the Baltic strategy, which applies exclusively to EU member states. Thus the EUSDR may influence the projects implemented within the framework of the EU neighbourhood policy in the Danube macro-region. It may also bring in insecurities about the cohesion of the EU enlargement policy.

■ The EUSDR countries which are not EU members see the strategy both as a potential instrument for a comprehensive modernisation of their countries and an opportunity for supporting their efforts to establish closer ties with the EU. The Western Balkan countries may however fear the scenario where a slowdown in the enlargement process would lead to the EUSDR becoming a model for (multi-) sectoral integration and a surrogate EU membership or even a tool used by the EU to establish new criteria making accession more difficult for them.

■ The EUSDR as an additional forum, next to the Eastern Partnership, of (multi) sectoral integration with the EU for Ukraine and Moldova will have a beneficial influence on the European prospects of the two countries. Actions undertaken under the Eastern Partnership, the EUSDR, and co-operation structures in the Black Sea region will all lead to Moldova and Ukraine's progress in forging closer relations with the EU. In order to ensure the cohesion of the EU's policy in Eastern Europe it will be beneficial to maintain complementarity and a gradation of the initiatives. The Eastern Partnership would remain the mechanism used by the whole EU in order to establish closer relations with Moldova and entire Ukraine, whereas the Danube strategy – similarly to the Black Sea synergy – would be a partial instrument.

■ Efforts must be made to ensure that the intensification of Danube co-operation, due to the administration's technical capacities and the time available, does not interfere with the extension of Visegrad co-operation. The EUSDR has already resulted in inter-ministerial co-ordination in the countries covered by the strategy and intensified dialogue between these countries and the European Commission. It is worth it for Poland to strengthen inter-ministerial co-operation in the area of analysing the EUSDR from the angle of Polish interests and to search for synergies between EUSDR and EUSBSR activities with the use of the Visegrad co-operation mechanisms.

During its EU presidency Poland should both support the implementation of the EUSBSR and EUSDR and call for consistency in maintaining the principle of the three 'no's (no new EU funds, no new EU legislation, no new EU structures) and caution in approaching new macro-regional initiatives until the results and the added value of both the macro-regional strategies for the regions and cohesion of the whole EU have been sufficiently analysed.

■ The Visegrad Group countries should reach an agreement on their position on the role of macro-regional strategies in building the EU's cohesion. Particular attention should be paid to regional development and territorial cohesion in the context of the talks about the new EU financial perspective. The use of EU Cohesion policy in order to boost economic growth and innovations in the EU should not be made at the expense of territorial cohesion and compensating for delays in development by the Visegrad countries which for decades belonged to the Eastern bloc. In addition, demands for a better co-ordination of EU policies and funds in order to pursue macro-regional strategies cannot equate to measures weakening the development of co-operation between the Visegrad Group states.

■ It is in the interest of Poland to maintain the interest of V4 countries as well as Bulgaria and Romania in priority treatment of the V4+ model of co-operation in regard to spatial planning and transport corridors, at least in the context of North-South connections. Poland should make efforts to participate in EUSDR meetings where the development of infrastructure in the corridors extending to Polish territory will be discussed.

■ Poland, together with its V4 partners, should demand that the concept of constructing inter-system gas and oil connections and the integration of energy markets on the North-South axis, which is being implemented on the basis of co-operation between V4+ countries, all remain the fundamental regional area of reference for the EC.

■ Poland should give special attention to co-operation with V4 countries in order to extend EUSDR macro-regional projects to the whole V4. Poland can also have an impact on EUSDR activities through bilateral co-operation with the countries which co-ordinate priority areas.

Bibliografia

I. Dokumenty

1. Action Plan. Accompanying document to the Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region, SEC(2010) 1489 final, Brussels, 8.12.2010, <http://ec.europa.eu>
2. Aktualizovaná Národná pozícia k Stratégii EÚ pre dunajský región a návrh jej koordinácie, 30.03.2011, <http://www.rokovania.sk>
3. Aktualizovaná Rámcová pozície ČR k budúcnosti kohezní politiky EU, Ministerstvo pro místní rozvoj, 27. ledna 2011, <http://www.mmr.cz>
4. Anex to the Content of Visegrad Cooperation, 2002, www.visegradgroup.eu
5. Bulgarian Contribution towards the Development of the EU Strategy for the Danube Region, 25 February 2010, <http://www.mrrb.government.bg>
6. Common spatial development document of the V4+2 countries, (Budapest, 29th of March, 2010); <http://www.mmr.cz>; <http://www.rokovania.sk>
7. Concept Paper on Macro Regional Strategies. Suggestions by the Estonian and Swedish Governments, Monday, 13 December 2010; <http://centralsweden.se>
8. Conclusions from the meeting of Ministers responsible for transport of the Visegrad Group countries Adopted on 26th of November 2010 in Vysoké Tatry, <http://www.foreign.gov.sk>
9. Contents of Visegrad Cooperation approved by the Prime Ministers' Summit Bratislava on 14th May 1999, www.visegradgroup.eu
10. Contribution by the Austrian Länder Burgenland, Lower Austria, Upper Austria and Vienna to the EU Strategy for the Danube Region, 07.12.2009, <http://www.oerok.gv.at>
11. Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region. 3083rd General Affairs Council meeting, Brussels, 13 April 2011, www.consilium.europa.eu
12. Council Conclusions on the launch of the Ljubljana Process – towards full realization of ERA, Council of the European Union, Brussels 16 May 2008, www.consilium.europa.eu
13. Croatia's priorities and cooperation in the Danube region (*non-paper*), <http://ec.europa.eu>.
14. Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the Cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union, www.visegradgroup.eu
15. Declaration of the Bucharest Summit on Danube (Bucharest, 8 November 2010).
16. Declaration of the Danube Summit on 25th February 2010 in Budapest (Austria, Bulgaria, the Czech Republic, Germany, Hungary, Romania, Slovakia, Slovenia), <http://ec.europa.eu>
17. Declaration of the Danube Summit on 25th February 2010 in Budapest, <http://www.mfa.gov.hu>
18. Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration, 1991, www.visegradgroup.eu

19. Declaration of the Budapest V4+ Energy Security Summit, 24.02.2010, <http://www.visegradgroup.eu>
20. DEU Positionspapier zur EU-Donauraumstrategie, 20.01.2010, <http://www.danubestrategy.eu>
21. Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin. Joint Statement on Guiding Principles. International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR), the Danube Commission on Navigation and the International Commission for the Sava River Basin, www.icpdr.org
22. Draft Opinion of the Commission for External Relations and Decentralised Cooperation. An EU strategy for the Danube area. 18th Commission meeting, 24 June 2009, www.cor.europa.eu
23. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. UE, L 327 z 22 grudnia 2000 roku
24. EU Budget 2009 – Financial Report, Detailed data 2000–2009, <http://ec.europa.eu>
25. EU Strategy for the Danube Region. Priorities and Contribution of Bosnia and Herzegovina in the Danube Region (*non paper*), <http://ec.europa.eu>
26. EU Strategy for the Danube Region – First Contribution by Slovenia (24 February 2010), <http://ec.europa.eu>
27. EU strategy for the Danube region (EUSDR). Contribution of the Czech Republic.
28. EU Strategy for the Danube Region. Conference in Constanta Opening session – 9 June. Conclusions.
29. Europäische Strategie für den Donauraum. Bayerische Positionen, <http://www.bayern.de>
30. Europäische Strategie für den Donauraum. Beitrag aus Bayern zum Aktionsplan, <http://www.bayern.de>
31. EUSDR public consultations (Poland – Ministry Reg Dev PL 9 04 2010), <http://ec.europa.eu>
32. EU-Strategie für den Donauraum in Österreich, <http://www.oerok.gv.at>
33. Final declaration of the Danube Summit on 6th May 2009 in Ulm, <http://www.danubestrategy.eu>
34. First National Contribution of Romania to the Development of the European Union Strategy for the Danube Region, <http://ec.europa.eu>
35. Guidelines on the future areas of Visegrad co-operation, 12 May 2004, www.visegradgroup.eu
36. Hungary's Contribution to the development of the Danube Strategy (Budapest, June 21 2010), <http://ec.europa.eu>
37. Joint Communication to the European Parliament and the Council. The European Union and its changing Neighbourhood, Brussels – projekt, 10.05.2011.
38. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, KOM(2010) 715, <http://ec.europa.eu>
39. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na rok 2020 i w dalszej perspektywie – plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej. Bruksela, 17.11.2010, KOM(2010) 677, <http://ec.europa.eu>

40. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – projekt z 25 stycznia 2011 roku, <http://www.mrr.gov.pl>
41. Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli (18–19 czerwca 2009), <http://www.consilium.europa.eu>
42. Konkluzje Rady Europejskiej (23–24 czerwca 2011). Bruksela, 24 czerwca 2011, <http://www.consilium.europa.eu>
43. List intencyjny dotyczący połączenia Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej liniami dużych prędkości, 7 kwietnia 2011, <http://www.rynek-kolejowy.pl>
44. Macro-regional strategies in the EU – A Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm on 18 September 2009, <http://ec.europa.eu>
45. National Position on the EU Strategy for the Danube Region [Słowacja], <http://ec.europa.eu>
46. Non-papier: Action de l'Union européenne en direction du voisinage Sud, 14.02.2011, <http://www.diplomatie.gouv.fr>
47. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, 16.09.2010, Dz. Urz. UE C 48 z 15 lutego 2011.
48. Opinia Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii dla Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie strategii UE dla Morza Czarnego (2010/2087 (INI)); Parlament Europejski, 11.11.2010.
49. Opinia Komitetu Regionów „Strategia dla regionu Dunaju”, 31.03.2011, Dz. Urz. UE, C 166 z 7 czerwca 2011.
50. Opinia Komitetu regionów „Strategia UE dla regionu Dunaju”, 7.10.2009, Dz. Urz. UE C 79 z 27 marca 2010.
51. Orientation Paper on Future Cohesion Policy (Paweł Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy), December 2009, <http://ec.europa.eu>
52. Participation of the Government of the Republic of Serbia in the Development of an Overall European Union Strategy for the Danube Region (non-paper, 2nd contribution), <http://ec.europa.eu>
53. Participation of the Government of the Republic of Serbia in the Development of an Overall European Union Strategy for the Danube Region (non paper); January 2010, <http://ec.europa.eu>
54. Partnerski proces budowania Europy. Stanowisko Komitetu Regionów na temat najważniejszych kierunków polityki UE, październik 2009, <http://www.cor.europa.eu>
55. Preparation of the EU Strategy for the Danube region – Contribution by Hungary, 15.12.2009, <http://ec.europa.eu>
56. Příspěvek ČR k EUSDR, Úřad vlády ČR, Praha, 2010.
57. Program of the Slovak Presidency of the Visegrad Group (July 2010 – June 2011): Efficient Visegrad – Continuity, Cohesion, Solidarity, Awareness, <http://visegradgroup.eu>
58. Projekt 18-miesięcznego programu Rady przygotowany przez przyszłe prezydencje: hiszpańską, belgijską i węgierską, 27.11.2009, <http://register.consilium.europa.eu>
59. Projekt sprawozdania w sprawie strategii UE na rzecz regionu Morza Czarnego (2010/2087(INI)), Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych, 27.10.2010.
60. Projekt sprawozdania w sprawie strategii UE na rzecz regionu Morza Czarnego (Traian Ungureanu, 2010/2087(INI)), 17.11.2010, <http://www.europarl.europa.eu>

61. Proposed projects for the Action Plan for the Danube Strategy: Proposal of the Slovak Republic, <http://ec.europa.eu>
62. Пропозиції до Плану дій по Стратегії ЄС для Дунайського регіону (Пропозиції до Плану дій є колективною працею членів Робочої групи по проблемам Дунайського регіону, створеної при ГЕР при Українській частині комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС).
63. Rámcová pozice ČR k makroregionálním strategiím, Úřad vlády ČR, Praha, 2010.
64. Raport z postępu debaty na temat polityki spójności po 2013 roku przyjęty na posiedzeniu Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 30 lipca 2009, <http://www.mrr.gov.pl>
65. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2010 roku w sprawie europejskiej strategii na rzecz regionu naddunajskiego, Dz. Urz. UE C 305 z 11 listopada 2010.
66. Schlusserklärung des Donaupfahls am 6. Mai 2009 in Ulm, <http://www.baden-wuerttemberg.de>
67. Speech of H.E. Pál Schmitt, President of the Republic at the reception for Heads of Mission accredited to Budapest (28th September 2010), <http://www.keh.hu>
68. Sprawozdanie z realizacji programu polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2008 – czerwiec 2009, www.visegradgroup.eu
69. Stance of the Republic of Moldova on the EU Danube Strategy.
70. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości polityki spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”. Przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich 30 lipca 2010, www.mrr.gov.pl
71. Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Projekt. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 30 marca 2011, <http://www.mi.gov.pl>
72. Strategia UE dla regionu Dunaju. Projekt opinii Komisji Komitetu Regionów ds. Stosunków Zewnętrznych i Współpracy Zdecentralizowanej. CdR 149/2009 rev. 1.
73. Szczecin Declaration on the Central European Transport Corridor CETC-ROUTE65 – Supporting the European regional development. Szczecin, 28 June 2010, <http://cetc.pl>
74. The EU Strategy for the Danube Region /EUSDR/ Concept – Polish View and Proposals. Non Paper, Warsaw, 31 March 2010.
75. The Joint Visegrad Group Proposals on the TEN-T Revision, Brussels, 23th April 2010.
76. Ukrainian vision of the future EU Strategy for the Danube Region (EUSDR). Policy Paper.
77. White Paper. European transport policy for 2010: time to decide, Luxembourg 2001.
78. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, <http://ec.europa.eu>
79. Working together to improve the Danube region, Danube Summit, Bucharest, 8 November 2010, <http://europa.eu>
80. Zápis z 3. jednání Meziregionální poradní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj 11. ledna 2010, Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha, 2010, <http://www.mmr.cz>

II. Ważniejsze rozmowy i konsultacje

[Odpowiedzialność za treści zamieszczone w opracowaniu ponoszą wyłącznie autorzy.]

1. Bruno Dethomas, szef grupy roboczej ds. Partnerstwa Wschodniego, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (Bruksela, 9 listopada 2010).
2. PhDr. Jan Král, pracownik Departamentu Koordynacji Polityk Europejskich, Kancelaria Rządu Republiki Czeskiej (Praga, 12 listopada 2010).
3. Dr Zbigniew Krużyński, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Narodowy Koordynator Współpracy Wyszehradzkiej, Warszawa.
4. Madeleine Majorenko, kierownik Wydziału Współpracy Sektorowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, (Bruksela, 9 listopada 2010).
5. Kateřina Miklošová, pracownik Kancelarii Rządu Republiki Czeskiej (Praga, 12 listopada 2010).
6. Marija Nedelczewa, poseł do Parlamentu Europejskiego, odpowiedzialny za kontakty dotyczące EUSDR w Europejskiej Partii Ludowej (Bruksela, 9 listopada 2010).
7. Dr Piotr Serafin, zastępca szefa gabinetu komisarza UE ds. budżetu Janusza Lewandowskiego (Bruksela, 9 listopada 2010).
8. Peter Spišiak, I sekretarz w II Departamencie Terytorialnym słowackiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Bratysława.
9. Dr Ádám Szesztay, dyrektor Departamentu UE w Kancelarii Zgromadzenia Krajowego w Budapeszcie, następnie dyrektor Departamentu Strategii i Planowania w węgierskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Bratysława 10 grudnia 2009; Warszawa, 18 czerwca 2010, Budapeszt, 21 kwietnia 2010).
10. Viktoria Varga Lencses, Seconded National Expert, Wydział Współpracy Terytorialnej Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (Bruksela, 8 listopada 2010).

III. Informacje urzędowe, projekty, publikowane wywiady

1. A Duna Stratégia – történelmi lehetőség – beszélgetés Barsiné Pataky Etelka kormánybiztossal, *Európai Utas*, 2011, nr 1–2, s. 4–7.
2. Adriatic-Ionian Initiative: Presidency passes from Italy to Montenegro (02.07.2010), <http://www.adriaticpacbc.org>
3. Baden-Württemberg in Europa. Bericht an den Landtag von Baden-Württemberg über die Europapolitik der Landesregierung für die Jahre 2009/2010. Inhaltsverzeichnis, <http://mwk.baden-wuerttemberg.de>
4. Baden-Württembergs Initiative für eine Donaustrategie vom Ausschuss der Regionen angenommen, 07.10.2009, <http://www.staatsministerium.baden-wuerttemberg.de>
5. Bayern in der Welt. Internationale Beziehungen des Freistaats Bayern. Bayerische Staatskanzlei, <http://www.verwaltung.bayern.de/Anlage4004715/BayerninderWelt.pdf>
6. By the Green Danube. Zoltán Illés talks to Nick Thorpe about Red Sludge, Green Rivers, and Power Generation, *Hungarian Revue* 2011, nr 3, s. 7.

7. Cohesion Policy 2007-2013: Indicative Financial Allocations, <http://ec.europa.eu>
8. Conference on the EU Strategy for the Danube Region. Budapest, 25-26 February 2010. Documentation of the conference. <http://ec.europa.eu>
9. Consultation on the EU Strategy for the Danube Region, <http://ec.europa.eu>
10. Danube Facts and Figures: Montenegro (March 2010), <http://www.icpdr.org>
11. Danube Strategy: Member States prepare for implementation (9 May 2011), <http://www.eu2011.hu>
12. Danube Strategy sends message about central Europe's cohesion, says Martonyi, 25.06.2011, Serwis MTI, www.haon.hu
13. Developing the Danube Region: Commissioner Hahn draws strategy with partners. Press Release, <http://europa.eu>
14. Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin. Joint Statement on Guiding Principles. International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR), the Danube Commission on Navigation and the International Commission for the Sava River Basin, <http://www.icpdr.org>
15. Donaustategie der Landesregierung. Ministerpräsident Günther H. Oettinger und Europaminister Prof. Dr. Wolfgang Reinhart: Baden-Württemberg ist im gesamten Donaunraum wie kein anderes Bundesland verankert. Pressemitteilung Nr. 179/2008, 24. Juni 2008, <http://www.baden-wuerttemberg.de>
16. Drozd, J., Evropská makroregionální spolupráce a Dunajská strategie, <http://www.cor.europa.eu>
17. Duna-stratégia: a tagállamok a végrehajtásra készülnek, 9.05.2011, <http://www.eu2011.hu>
18. Дунайская стратегия укрепит диалог ЕС и стран региона. Считает Владимир Филат, 9.11.2010, <http://pan.md>
19. ERA Governance: Ljubljana process, <http://ec.europa.eu>
20. EU Budget 2009 – Financial Report, Detailed data 2000–2009, <http://ec.europa.eu>
21. EU plans to promote the Black Sea region need more staff and fresh money. Press release. European Parliament, External relations, 09.12.2010, <http://www.europarl.europa.eu>
22. EU Strategy for the Danube Region – Events and Conferences, <http://ec.europa.eu>
23. EU Strategy for the Danube Region, Financial Resources, <http://ec.europa.eu>
24. EU Strategy for the Danube Region. Maps & Photos, <http://ec.europa.eu>
25. Europaministerin Müller bringt bayerische Donauintiative voran / Hocharangige politische Gespräche in Ungarn, Österreich und der Slowakei / Müller: Donaunraum ist wichtigste Entwicklungssachse in Europa, 19.10.09, <http://www.bayern.de>
26. Europaministerin Müller bringt bayerische Donauintiative voran / Hocharangige politische Gespräche in Ungarn, Österreich und der Slowakei / Müller: Donaunraum ist wichtigste Entwicklungssachse in Europa, 19.10.09, <http://www.bayern.de>
27. European Quartet – One melody, <http://www.european-quartet.com>.
28. European Strategy for Danube Region: Commissioner Samecki launches public consultation, Ulm, Germany, Brussels, 1 February 2010, Press Release, <http://europa.eu>
29. European Territorial Co-operation, Introduction, <http://ec.europa.eu>
30. EU-Strategie für den Donaunraum in Österreich, <http://www.oerok.gv.at>

31. From the Baltic Sea to the Danube Basin – a macro-regional strategy for the EU: Commissioner Samecki to present new type of EU cooperation at Ministerial conference (Stockholm), 16/09/2009, <http://ec.europa.eu>
32. Hahn, J., Jakiej polityki spójności potrzebuje Unia, *Gazeta Wyborcza*, 27–28.11.2010.
33. Hlavatý, L. European energy policy and the Danube Strategy, Ministry of Industry and Trade, Prague (prezentacja z konferencji The EU Strategy for the Danube Region: The Danube Strategy within the Context of European Policy, zorganizowanej przez bawarskie Ministerstwo ds. Federalnych i Europejskich oraz Südosteuropa-Gesellschaft, Ingolstadt, 7–8 czerwca 2011).
34. Hudacký, J., Transport and Mobility in the Danube Region. Involvement of Slovakia. (prezentacja z konferencji Presenting the New EU Strategy for the Danube Region Conference, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Budapeszcie, 20 kwietnia 2011).
35. Importance of the Transcontinental Transit Terminal for the European Union and the Danube region, <http://www.ttt-slovakia.eu>
36. Inforegio: Transnational programmes under the European Territorial Cooperation Objective. <http://ec.europa.eu>
37. Interpelacja nr 10952 do ministra spraw zagranicznych w sprawie planów stworzenia strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu naddunajskiego (Krzysztof Putra, 12 sierpnia 2009); odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Jan Borkowski, 3 września 2009), www.sejm.gov.pl
38. Interpelacja nr 15582 do ministra infrastruktury w sprawie planów budowy kanału Odra – Dunaj – Łaba (Henryk Siedlaczek, 30 marca 2010); odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury (Anna Wypych-Namietko, dnia 29 kwietnia 2010), www.sejm.gov.pl
39. Interpelacja nr 20404 do prezesa Rady Ministrów w sprawie możliwych konsekwencji przyszłej realizacji w Bratysławie transkontynentalnego terminalu tranzytowego (Witold Klepacz, 31 stycznia 2011); Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury (Maciej Jankowski, 22 lutego 2011), www.sejm.gov.pl
40. Kareis, J., Information about water corridor Danube-Oder-Elbe (prezentacja z konferencji o EUSDR, Wiedeń/Bratysława, 19–21 kwietnia 2010).
41. Kováč, M. Program revitalizácie krajiny a integrovaného manažmentu povodí SR (prezentacja z konferencji Slovensko na križovatke priorít Dunajskej stratégie, Bratislava, 17 grudnia 2010), <http://www.krajina.gov.sk>
42. Lajčák, M., Dunajská stratégia môže prispieť k spoločným cieľom EÚ, 25.02.2010, www.foreign.gov.sk
43. Macro-regions: One example is not enough, 27.08.2010, <http://cor.europa.eu>
44. Mazur, A., CETC–ROUTE65 as one of the South-North Axes in Central Europe – its place and role in a coherent transport system, <http://www.scandriaproject.eu>
45. Melenevskiy, M. Presidency 2011: Ukraine – strong footing for the Danube, *Danube Watch*, 2011, no. 1, s. 6-8.
46. Ministerial Meeting 2010 Danube Basin: Shared waters – joint responsibilities, 16.02.2010, <http://www.icpdr.org>

47. Nowa polityka regionalna: innowacyjne pomysły dotyczące reformy po 2013 roku. Frakcja Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów w Parlamencie Europejskim, <http://stream.epp-ed.eu>
48. Obroty towarowe z zagranicą w fazie wychodzenia z kryzysu (wg danych za 7 miesięcy 2010 roku) Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, 14 października 2010, <http://www.mg.gov.pl>
49. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na zapytanie nr 6232 w sprawie wsparcia działań mających na celu utworzenie transeuropejskiego korytarza wzdłuż Odry (Maciej Jankowski, 1 marca 2010), www.sejm.gov.pl
50. Pavis A., Kulcsár G. (ed.), Európai Duna Régió Stratégia / European Danube Region Strategy, <http://www.mfa.gov.hu>
51. Polsko-czeskie konsultacje w sprawie transportu wodnego śródlądowego, 4.11.2010, <http://www.zegluga.wroclaw.pl>
52. Премьер-министр Влад Филат провел сегодня брифинг по итогам визита в Будапешт 25 февраля, 26.02.2010, <http://www.gov.md>
53. Regional Environmental Center, <http://www.rec.org>
54. Regional School of Public Administration, <http://www.respaweb.eu>
55. Report on the Conference on the EU Strategy for the Danube Region. Plenary session and panel debate on 21 April (Vienna) Special focus: transport, energy and environmental issues, Vienna / Bratislava, 19–21 April 2010.
56. Schwetz, O., Pozwolić Dunajowi odegrać zasłużoną rolę w integracji europejskiej, *Inforegio: Panorama*, 2005, nr 18, s. 12.
57. Sedláček, M., Ambice nesmí zůstat pouhým administrativním cvičením, 30.9.2010, <http://www.euractiv.cz>
58. Seminár o Dunajskej stratégii v Bruseli (28.04.2010), www.mzv.sk
59. Slovakia on the crossroads of the Danube Strategy priorities, 17 December 2010, Hotel Bôrik, Bratislava, <http://www.vlada.gov.sk>; materiały z konferencji: <http://www.dunajskyvedomostnyklastor.eu>
60. South East Europe, <http://www.southeast-europe.net>
61. South East European Centre for Entrepreneurial Learning, <http://www.seecel.hr>
62. Špecifikácia aktuálnych priorít programu slovenského predsedníctva V4 z vystúpenia predsedníčky vlády SR Ivety Radičovej na summite predsedov vlád Vyšehradskej skupiny (V4) 20. júla 2010 v Budapešti, 27.7.2010, www.vlada.sk
63. Studium zagospodarowania przestrzennego turystycznej trasy dla zmotoryzowanych w obszarach górskich i podgórskich. Przebieg trasy turystycznej dla zmotoryzowanych – Via Montana, <http://www.wbu.wroc.pl>
64. TEN-T Policy review expert group 4. Methodology for TEN-T planning. TEN-T Extension outside the EU. Final Report. <http://ec.europa.eu>
65. The completion of Danube Bridge 2 is a part from the position of the country for the Danube Strategy, 25.03.2010, <http://www.danubebridge2.com>
66. The region at a glance – facts and figures, *Inforegio: Panorama*, 2011, nr 37.

67. Траян Бэеску: Дунайская Стратегия устанавливает новые формы сотрудничества, Бухарест, Агрпрес, 8.11.2010, <http://odessa.mae.ro>
68. Tusk: Gdańsk może się stać portem obsługującym tranzyt na cały region, Serwis PAP, 13.05. 2011.
69. Water Resources Management in South Eastern Europe. Vol. I, The World Bank, 2003, <http://waterwiki.net>
70. World's top 10 rivers at risk, WWF, <http://www.unwater.org>

IV. Monografie, studia i analizy

1. Ágh, A., Kaiser, T., Koller, B. (eds), Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project, Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College, Budapest 2010.
2. Balcer, A., Regionalny rozgrywający? Słowenia wobec Bałkanów Zachodnich, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2009, nr 4/5, s. 125–134.
3. Busek, E., Gjoreska, A., The Danube Region: transformation and emergence, *Eastern Journal of European Studies*, 2010, vol. 1, nr 1, s. 9–20.
4. Dąbrowski, T. Rumunia i Bułgaria a strefa Schengen: pat mimo postępów, *BEST OSW*, nr 16(176), 11.05.2011.
5. Dąbrowski, T., Polityczne komplikacje rozszerzenia strefy Schengen o Bułgarię i Rumunię, *BEST OSW*, nr 31(149), 22.09.2010.
6. Dieringer, J., Wulf, J.-J., The European Strategy for the Danube Region, *The Hungarian Quarterly*, 2011, vol. LII, no. 201.
7. Elleman-Jensen, U., The EU Strategy for the Baltic Sea Region: High Expectations for a New European Model of Regional Cooperation, [w:] *The Riga Conference Papers 2011. Collection of essays and article*, Latvian Transatlantic organisation (LATO), Riga 2011, s. 5–11.
8. Event Report: Presenting the new EU Strategy for the Danube Region (20.04.2011), Center for EU Enlargement Studies CEU, Budapest, <https://cens.ceu.hu>
9. Fürst, H., The Hungarian-Slovakian Conflict over the Gabčíkovo-Nagymaros Dams: An Analysis, *InterMarium*, nr 2 (2003), <http://www.ece.columbia.edu>
10. Gál, Z. The Danube Region – Past, Present and Future Prospect of Transnational Cooperation as a Playground of the European Integration, *Eurolimes*, 2009, nr 7, s. 148-159.
11. Gniazdowski, M., Gabčíkovo-Nagymaros: Słowacko-węgierski spór o zagospodarowanie Dunaju i próby jego rozwiązania, *Obóz*, 1999, nr 1(36), s. 57–79.
12. Громадське бачення участі України в Європейській стратегії розвитку Дунайського регіону, „Екологія-Право-Людина” 2010, nr 8(48), <http://epl.org.ua>
13. Grosse, T.G., Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności, *Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, 2008, nr 1(21), s. 38–45.
14. Marczuk, K. P., Projekt „Strategii naddunajskiej” UE jako konsekwencja ewolucji wielostronnej współpracy państw regionu Dunaju, [w:] *Państwa naddunajskie a Unia Europejska*, pod red. nauk. D. Popławskiego, Warszawa 2010, s. 225–246.

15. Pietras, J., Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych, DemosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008.
16. Popławski, D. Państwa naddunajskie w polityce zagranicznej Austrii, [w:] Państwa naddunajskie a Unia Europejska, pod red. nauk. D. Popławskiego, Warszawa 2010, s. 37–53.
17. Ruxandra, I., Patterns of Cooperation and Conflict: Romanian-Ukrainian bilateral relations, 1992–2006, in: *Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Studia Europaea*, 2007, nr 2, s. 99–129.
18. Ryba, J., Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, czyli jak zagwarantować sukces prezydencji, [w:] Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r., *Biuletyn Analiz (UKIE)*, nr 22, listopad 2009, s. 70–97.
19. Schymik, C., Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum, SWP Studie (Stiftung Wissenschaft und Politik), S1, Januar 2011, <http://www.swp-berlin.org>
20. Stocchiero, A., The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand? *Working Papers (CeSPI)*, 2010, nr 74, www.cespi.it
21. Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego, red.: Kałużyńska, M., Budzyńska, M., Ryba, J., *Biuletyn Analiz (UKIE)*, nr 19, sierpień 2008.
22. Szlachta, J., Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej), Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, <http://www.mrr.gov.pl>
23. Szymański, A., Austria. Prawie pełna kontynuacja, [w:] Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej, pod red. L. Jesienia, PISM, Warszawa 2008.
24. Szymański, A., Plany stworzenia strategii UE na rzecz regionu naddunajskiego, *Biuletyn (PISM)* nr 45 (577) z 30 lipca 2009 r.
25. Wyciszkievicz, E., Energy Summit in Budapest, *Bulletin (PISM)*, nr 38 (114), 5.03.2010.

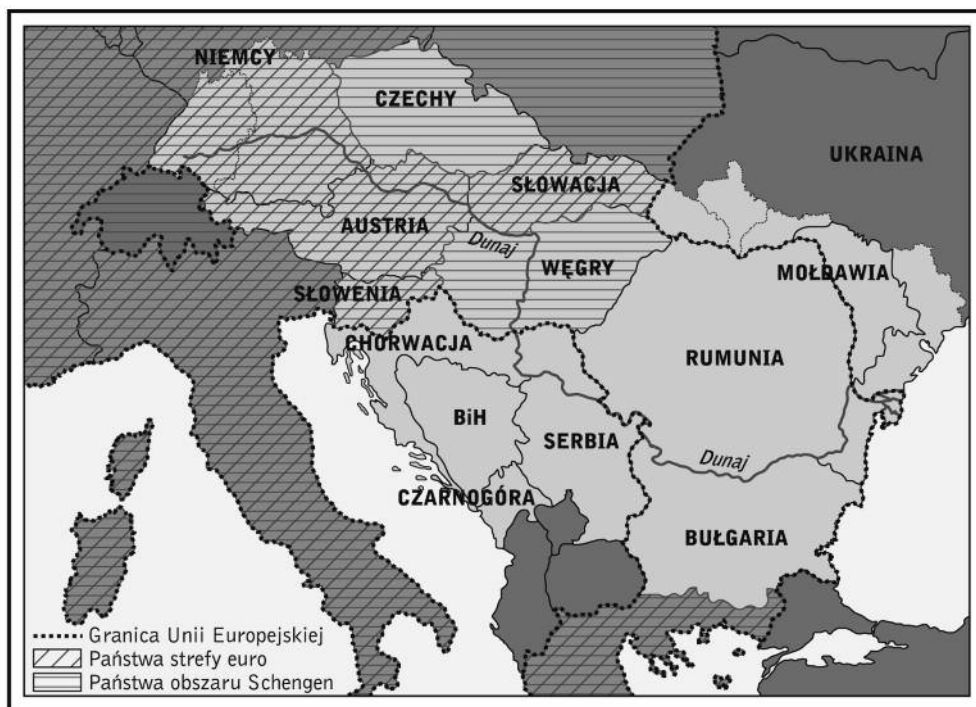
V. Publicystyka, artykuły prasowe

1. A Tanács jóváhagyta a Duna-stratégiát, 13.04.2011, <http://euvoanal.hu>
2. Bős újra: víz helyett fenékküszöb?, *Népszabadság*, 6.03.2010.
3. Budúcnosť kohéznej politiky vyvoláva napätie v EÚ, 24.08.2010, www.euractiv.sk
4. České předsednictví EU bylo úspěšné, pochválil ČR maďarský premiér, 21.10.2010, <http://www.euractiv.cz>
5. Danube countries agree to protect 'Amazon of Europe', 16.02.2010, <http://www.eubusiness.com>
6. Danube river to be severely impacted by plans to increase navigation, December 9, 2010, WWF, <http://mouthtosource.org>
7. Дунайская стратегия укрепит диалог ЕС и стран региона. Считает Владимир Филат, 9.11.2010, <http://pan.md>
8. Grigoras, A., Barroso welcomes new Danube Strategy. Romania has EUR 9 bln worth of infrastructure and environmental projects under the Strategy, 09.11.2010, <http://www.nineoclock.ro>

9. Hübner: ważą się założenia, a nie przyszłość europejskiej polityki spójności, 12.11.2010, <http://www.wnp.pl>
10. Калак, Д., Дунайская стратегия, Экономическое обозрение, nr 6(838), 19.02.2010, <http://logos.press.md>
11. Молдова будет привлечена к разработке «Дунайской стратегии», 27.11.2009, <http://www.prisa.md>
12. Maďarsko vo veci Gabčíkova vyčkáva, *Sme*, 24 .03.2010.
13. Moldova formulates proposals for EU Strategy for Danube Region, Info-Prim Neo, 30.07.2010, <http://www.azi.md>
14. Orbán, V., Czas Polski i Węgier, *Rzeczpospolita*, 30.11.2010.
15. P[rzybylski], R., Kierunek południe, LTS – Logistyka, Transport, Spedycja (dodatek do *Rzeczpospolitej*), 25.11.2010.
16. Podunajská strategie se bude muset obejít bez dotací, 02.03.2010, <http://www.euractiv.cz>
17. Polska i Rumunia będą razem negocjować budżet unijny na lata 2014–2020, Informacyjna Agencja Radiowa, 6.09.2010.
18. Romania wants to improve navigation on Danube with EUR 440 mln worth projects, 8.11.2010, <http://www.romania-insider.com>
19. Сичень, И. «Румынский вектор»: новые грани старой угрозы, 20.07.2010, <http://flot2017.com>
20. Шикирлийская, Т., Бенита Ферреро-Вальднер: Ничего не стоит исключать, *Кишинёвский Обозреватель*, nr 44 z 3 grudnia 2009 г.
21. Венгрия меняет “Восточное партнерство” на Дунайское, 07.10.2009, <http://ua-reporter.com>
22. Венгрия vs Польша: на смену “Восточному партнерству” приходит Дунайское, 7.10. 2009, <http://atwork.regnum.ru>

Mapy

Mapa 1. Obszar strategii UE dla regionu Dunaju (EUSDR)



Mapa 2. Zróźnicowanie zamoźności regionów EUSDR (PKB *per capita*)



Średnia obszaru EUSDR (2008) = 100

Źródło: Inforegio – Panorama, 2011, nr 37.

Mapa 3. Program współpracy transnarodowej Europa Środkowa (2007–2013)



Źródło: <http://www.central2013.eu/>

Mapa 4. Program współpracy transnarodowej Europa Południowo-Wschodnia (2007–2013)



Źródło: <http://www.southeast-europe.net>

Mapa 5. Program współpracy transnarodowej Region Morza Bałtyckiego (2007–2013)

120
Mapy



Źródło: <http://www.eu.baltic.net/>

Mapa 6. Dawny program współpracy transnarodowej CADSES (2000–2006)



Źródło: <http://www.cadses.net>

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpi

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpi.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezydenta RP, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

Centre for Eastern Studies

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

Newsletters OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie

PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription