

BIULETYN

nr 45 (577) • 30 lipca 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Bartosz Cichocki,
Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszewicz

Plany stworzenia strategii UE na rzecz regionu naddunajskiego

Adam Szymański

W czasie szczytu Rady Europejskiej 18–19 czerwca br. państwa UE, wspierając inicjatywę Austrii i Rumunii, zwróciły się do Komisji Europejskiej o przygotowanie przed końcem 2010 r. strategii dla regionu naddunajskiego. Choć będzie ona prawdopodobnie wzorowana na unijnej strategii dla Morza Bałtyckiego, w większej mierze uwzględni zacieśnianie więzi z państwami regionu spoza UE. Jeśli projekt dunajski będzie realizowany, to jego ubocznym efektem może być spadek zainteresowania części państw UE Partnerstwem Wschodnim. Nowa strategia skomplikuje realizację polskiej polityki regionalnej.

W lutym br. Austria i Rumunia przedstawiły członkom UE propozycję wzmocnienia współpracy państw dorzecza Dunaju przez wypracowanie dla nich unijnej strategii. Propozycja ta od początku cieszyła się przychylnością Komisji Europejskiej (KE) i współbrzmiała z przesłaniem komisarz ds. polityki regionalnej Danuty Hübner, która w październiku 2008 r. apelowała o wypracowanie przez UE całościowej polityki względem regionu naddunajskiego, uwzględniającej jego specyfikę i znaczenie dla gospodarki, transportu i ochrony środowiska w Unii. W kolejnych miesiącach dyplomacja austriacka i rumuńska przeprowadziły konsultacje z przedstawicielami państw regionu i pozostałymi członkami UE. Propozycja spotkała się z pozytywnym odzewem krajów naddunajskich, o czym świadczyło m.in. poparcie wyrażone w deklaracji Szczytu Dunajskiego w Ulm z maja 2009 r. z udziałem Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Rumunii, Serbii, Słowacji, Węgier oraz niemieckich i austriackich landów. W rezultacie, w czerwcu Rada Europejska zwróciła się do KE o przedłożenie przed końcem 2010 r. strategii na rzecz regionu naddunajskiego, jako kolejnej unijnej inicjatywy makroregionalnej po strategii dla Morza Bałtyckiego, która została przedstawiona przez Komisję w czerwcu br. i ma być przyjęta w październiku 2009 r. Austria i Rumunia sugerują, że realizacja projektu dunajskiego powinna być rozpoczęta w okresie prezydencji Węgier, tj. w pierwszej połowie 2011 r. Na jesieni 2009 r. planowane jest nieformalne spotkanie państw regionu w Wiedniu poświęcone konkretyzacji założeń strategii.

Geneza i ogólne założenia strategii. Strategia stanowi kontynuację działań, podjętych już w 2002 r., kiedy to na podstawie propozycji Austrii i Rumunii wspartych przez KE i Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej powołano Proces Współpracy Dunajskiej, który objął Austrię, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Moldawię, Niemcy, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię, Ukrainę i Węgry. Miał on sprzyjać koordynacji i wzmocnieniu inicjatyw regionalnych i przyczynić się do pogłębienia współpracy gospodarczej, poprawy infrastruktury transportowej, ochrony środowiska naturalnego i rozwoju wymiany kulturalnej. Zdaniem Austrii i Rumunii, do należytego wykorzystania potencjału regionu naddunajskiego nie wystarczy jednak luźna struktura koordynacyjna, ale konieczne jest wypracowanie całościowej strategii pod auspicjami UE, pozwalającej na lepsze wykorzystanie już istniejących instytucji i funduszy. Tym samym strategia ma służyć koordynacji przedsięwzięć regionalnych podejmowanych przez UE (w ramach różnych polityk, m.in. spójności), państwa współpracujące w instytucjach i organizacjach działających w dorzeczu Dunaju, ich regiony i wspólnoty lokalne oraz organizacje pozarządowe. W opinii inicjatorów dzięki temu zostanie wzmocniona funkcja integracyjna współpracy dunajskiej, polegająca na zacieśnianiu

więzi między – z jednej strony – starymi, nowymi oraz ewentualnymi przyszłymi członkami UE, z drugiej, zaś – Europą Środkową a regionem czarnomorskim.

Z wypowiedzi austriackich i rumuńskich polityków można wywnioskować, że w kręgu oddziaływania strategii mają znaleźć się państwa Procesu Współpracy Dunajskiej. Strategia wzmocni współpracę państw regionu należących do UE, ale będzie również zorientowana na zacieśnianie więzi z Bałkanami Zachodnimi, a także z Ukrainą i Mołdawią. Choć więc projekt dunajski będzie prawdopodobnie wzorowany na strategii bałtyckiej, to jednak jego wymiar zewnętrzny zostanie bardziej rozbudowany. Podobieństwo obu strategii może dotyczyć ich konstrukcji. Strategia dunajska koncentrowałaby się na realizacji działań i projektów flagowych w określonych wcześniej dziedzinach współpracy. Wdrażanie strategii i uzupełniającego ją planu działań przez państwa naddunajskie byłoby koordynowane i nadzorowane przez KE.

Konsekwencje dla UE oraz regionu naddunajskiego. Propozycja strategii dunajskiej potwierdza wzrost znaczenia makroregionalnego podejścia zarówno do polityki regionalnej UE, jak i unijnych relacji zewnętrznych. Realizacja projektu podniesie rangę obszaru dunajskiego, który obok Morza Śródziemnego i Bałtyku aspiruje do pozycji trzeciego głównego filaru regionalnego zaangażowania Unii.

Realizacja nowej strategii może stać się politycznym wyzwaniem dla Partnerstwa Wschodniego (PW), choć zgodnie z założeniami ma wobec niego pełnić funkcję komplementarną. Nie powinna oznaczać zmniejszenia funduszy dla PW, gdyż podstawowym źródłem finansowania strategii nie będzie Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. Nie można jednak wykluczyć, że strategia dunajska skomplikuje pozyskiwanie dodatkowych środków na Partnerstwo, zwłaszcza przy ustalaniu ram finansowych na lata 2014–2020. Zmniejszy zainteresowanie wdrażaniem PW tych państw UE, które wobec wschodniego sąsiedztwa Unii mogą mieć bardziej ograniczone ambicje (np. Węgry). W zasięgu oddziaływania strategii będą państwa Bałkanów Zachodnich, traktowane priorytetowo przez kraje naddunajskie UE. Strategia obejmie przy tym również Mołdawię i Ukrainę, sprzyjając zacieśnianiu ich kontaktów z Unią w układzie państw, który przez władze w Kiszyniowie i Kijowie może być postrzegany jako bardziej atrakcyjny niż PW. Należy uwzględnić, że utrzymanie wysokiego zainteresowania Partnerstwem w UE będzie trudne, gdy po Szwecji prezydenturę w Radzie UE przejmie Hiszpania, a następnie Belgia – państwa, które zapewne nie umieszczą rozwoju PW wśród swoich priorytetów i nie muszą mu poświęcać większej uwagi.

Dla państw naddunajskich nowa strategia będzie ważniejszym wyzwaniem niż realizacja PW. Austria tradycyjnie postrzega inicjowanie i rozwój przedsięwzięć regionalnych jako najskuteczniejsze narzędzie wzmocnienia własnej pozycji w UE. Dla niej, jak i dla Rumunii ważne jest również zacieśnianie więzi między UE a regionem czarnomorskim (np. przez realizację Synergii Czarnomorskiej). Państwa te mogą zachęcać UE do podwyższenia rangi strategii dunajskiej jako lepiej służącej temu celowi niż PW. Węgry, które będą w 2011 r. sprawować prezydenturę w Radzie UE przed Polską, położą zapewne większy nacisk na realizację strategii niż wdrażanie Partnerstwa. Zapowiedziały już zwołanie w czasie swojej prezydencji konferencji państw naddunajskich na wysokim szczeblu.

Wnioski dla Polski. Przyjęcie strategii może osłabić znaczenie PW jako istotnego forum realizacji polityki wschodniej UE. Zmniejszy to możliwości oddziaływania Polski na kształtowanie tej polityki. Równoległe funkcjonowanie strategii bałtyckiej i dunajskiej przyczyni się do pogłębienia dystansu między RP a pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej, co utrudni realizację polskich interesów w Europie Środkowej i zmniejszy możliwości mobilizowania państw regionu dla poparcia PW.

Polska powinna wykorzystać okres prezydencji szwedzkiej do zabiegania o utrwalenie politycznego poparcia UE dla PW i o środki na jego finansowanie. Wysuwając wraz ze Szwecją projekt Partnerstwa i włączając się w tworzenie strategii bałtyckiej, Polska potwierdziła zainteresowanie rozwojem makroregionalnego podejścia w UE, jako korzystnego dla jej spójności. Opór przed strategią dunajską może być więc kontrproduktywny. Polska powinna raczej zabiegać o współuczestniczenie w jej tworzeniu, dbając o korzystną dla UE synergii między strategią bałtycką i dunajską oraz o zachowanie odpowiednich proporcji w działaniach Unii wobec sąsiadów w ramach strategii dunajskiej i PW. Naturalnym instrumentem dla budowania politycznego konsensusu w tej sprawie jest Grupa Wyszehradzka, która aktywnie poparła powstanie PW. Ważnym sojusznikiem Polski w programowaniu i rozgraniczeniu unijnych inicjatyw regionalnych są zwłaszcza Czechy, które nie godzą się na osłabienie Partnerstwa kosztem realizacji strategii dunajskiej. Skuteczność polskiego oddziaływania w Europie Środkowej podniosłoby także większe zaangażowanie we wspieranie aspiracji integracyjnych państw Bałkanów Zachodnich – beneficjentów projektu dunajskiego.