

BIULETYN

Nr 67 (816) • 20 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopec (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Przeгляд Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego – główne wyzwania

Lidia Puka

Po półtora roku funkcjonowania Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego ujawnia istotne słabości wynikające w znacznej mierze z jej struktury, niejasnych celów, niedostatecznego finansowania i nieprzejrzystego sposobu zarządzania. Spadło również poparcie polityczne dla jej realizacji. Z problemami tymi borykać się będzie Polska, prowadząc przegląd Strategii w czasie przewodnictwa w Radzie UE. Mimo że zagadnienie to należy do ważnych, choć nie pierwszoplanowych dziś zadań zarówno prezydencji, jak i UE, Polska powinna zdobyć się na wypracowanie jasnych zasad prowadzenia przyszłych przeglądów strategii makroregionalnych.

Wyzwania w regionie Morza Bałtyckiego. Rozbudowana po 1989 r. gęsta sieć współpracy w regionie na poziomie organizacji międzyrządowych, pozarządowych czy jednostek samorządowych nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Postęp w dziedzinie ochrony środowiska lub regulacji transportu morskiego jest niewystarczający. Utrzymują się rażące dysproporcje w rozwoju gospodarczym państw nadbałtyckich. Jest również wiele zagadnień, które w zasadzie nie były omawiane na forach regionalnych, a wobec których państwa regionu zajmują odmienne stanowiska, takie jak bezpieczeństwo, rozwój polityk energetycznych czy budżet UE. Niekorzystny wpływ na poziom współpracy miało niewielkie zainteresowanie regionem największych państw nadbałtyckich, Niemiec, Polski i Rosji. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się obowiązującą w regionalnych organizacjach zasadę konsensu oraz brak systemu zachęt do realizacji lub sankcji za niewywiązanie się ze zobowiązań. Zasada konsensu prowadziła do wykluczania z obrad spraw najbardziej kontrowersyjnych (np. energetyki jądrowej) i przenoszenia ciężaru rozmów na dziedzinie o mniejszym znaczeniu. Sytuację częściowo zmieniły dwa rozszerzenia UE (w latach 1995 i 2004), które poprzez objęcie państw regionu *acquis communautaire* oraz systemem subsydiowania wprowadziły inny system motywacji do realizacji ważnych projektów, na przykład w dziedzinie infrastruktury transportowej.

Słabości Strategii. Proces wypracowywania Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego został zapoczątkowany przez posłów tworzących w Parlamencie Europejskim grupę Baltic Europe, w reakcji na zmiany po rozszerzeniu z 2004 r. Strategia miała dać nowy impuls do pogłębienia współpracy regionalnej. Jej rzeczniczką na forum Rady UE stała się Szwecja. To za szwedzkiego przewodnictwa w Radzie UE została ona przyjęta jako pierwsza „strategia makroregionalna UE”. Innowacyjność Strategii polegała na zaangażowaniu do realizacji projektów bardzo różnorodnych podmiotów na szczeblach lokalnym, państwowym i unijnym. Z jednej strony doszło do pewnego przeniesienia problematyki współpracy regionalnej na forum UE, co zwiększyło częstotliwość spotkań i skłoniło mniej zainteresowane państwa członkowskie do większej aktywności. Z drugiej strony takie działanie nie mogło się odbyć kosztem innych regionów UE – dlatego w Strategii przyjęto zasadę „trzy razy nie: żadnych nowych pieniędzy, instytucji i legislacji”. Proces określenia celów Strategii był niestandardowy, zostały one bowiem sformułowane nie na początku (żeby określić środki do ich osiągnięcia), ale na końcu (po wyborze tych środków przez KE, czyli możliwych do realizacji projek-

tów zgłoszonych on-line przez zainteresowane podmioty). W rezultacie nowe projekty często dublują wcześniejsze inicjatywy, co osłabia znaczenie Strategii.

Strategia jest nieprecyzyjna, jej cele są rozproszone, a projekty są często mało ambitne. W większości państw na cele Strategii nie ma nowych dodatkowych środków finansowych, brak więc motywacji do jej rozwijania. Brakuje wreszcie przejrzystych mechanizmów zarządzania – mimo że istnieje grupa podmiotów zaangażowanych w jej wykonanie, trudno wskazać odpowiedzialnego za jej realizację. Z powodu ogólnego charakteru zadeklarowanych celów trudno stwierdzić, czemu Strategia ma w istocie służyć. W myśl Strategii region Morza Bałtyckiego ma być łatwo dostępnym, atrakcyjnym, bezpiecznym obszarem dobrobytu – zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Wobec braku hierarchii ważności celów należy oczekiwać albo kolizji interesów, albo utrzymania obecnego stanu rzeczy.

Przegląd strategii - rekomendacje. W Strategii przewidziany jest przegląd jej założeń i realizacji, za który odpowiada nadbałtyckie państwo sprawujące w danym czasie przewodnictwo w Radzie UE. Ponadto corocznie opracowywany jest raport z realizacji Strategii. Prawdopodobnie dlatego, że będzie to pierwszy przegląd strategii makroregionalnej, brakuje formalnych wytycznych do jego prowadzenia. Tym samym wiele w kwestii formy i kierunków dalszej współpracy będzie zależeć od aktywności państwa odpowiedzialnego za administrowanie pracami i ich koordynowanie. Stosunkowo łatwe może być zwiększenie operacyjności Strategii. Dużo większym wyzwaniem będą rewizja jej celów i adekwatny dobór projektów służących ich osiągnięciu oraz wypracowanie stanowiska w sprawie dofinansowania dla strategii makroregionalnych ze środków UE.

Zwiększenie operacyjności powinno być punktem wyjścia przeglądu. Uproszczenie mało czytelnej obecnie Strategii może zostać osiągnięte poprzez przeniesienie istniejących projektów, uszeregowanych w obszarach priorytetowych i filarach, na platformę internetową. Powinna ona zostać stworzona na wzór istniejących portali służących realizacji projektów, z informacjami na temat pozyskiwania środków, poszukiwania partnerów etc. Powinien zostać również zlikwidowany sztuczny podział projektów na projekty flagowe i działania horyzontalne, co poprawiłoby czytelność Strategii. Deklarowanym celem działań horyzontalnych jest zwiększenie spójności terytorialnej regionu. W praktyce jednak cel ten realizuje także wiele projektów flagowych.

Jeśli Strategia ma być skutecznym narzędziem, wzmocnieniu powinna ulec rola Komisji Europejskiej. W przeciwnym razie Strategia będzie cierpieć na te same słabości, co inne fora współpracy w regionie nadbałtyckim. W tym celu KE powinna zlecić analizę przyczyn słabości działających obecnie organizacji regionalnych, a następnie właściwie zdefiniować cele Strategii. Mogłyby nimi być: „czyste Morze” i „Morze technologii”. Na poprawie stanu środowiska Bałtyku zależy przede wszystkim państwom nordyckim. Tymczasem współpraca w zakresie technologii i innowacji mogłaby stanowić podstawowy instrument zmniejszania dysproporcji rozwojowych między państwami regionu, kwestii o dużym znaczeniu dla Polski i republik nadbałtyckich.

Rewizja celów i narzędzi Strategii będzie najważniejszym zadaniem przeglądu. Dyskusja na ten temat powinna zostać rozpoczęta podczas polskiej prezydencji, ale ze względu na ograniczenia czasowe nie zostanie zakończona w ciągu pół roku i będzie kontynuowana za prezydencji Danii. Kwestią sporną, której rozwiązanie będzie trudnym i długotrwałym zadaniem, pozostaje pozyskanie finansowania dla strategii makroregionalnych w nowych ramach finansowych UE. Dofinansowanie jest kluczowe dla dalszego rozwoju projektów, ale decyzje co do tego muszą być podejmowane ostrożnie, pojęcie „makroregionu” jest bowiem do tego stopnia nieostre, że może powodować próby ujęcia każdej formy współpracy regionalnej w ramy „strategii makroregionalnej”.

Dofinansowanie mogłoby pochodzić ze specjalnie w tym celu utworzonych funduszy krajowych, wymagałoby to jednak poparcia politycznego. Tymczasem problem przeglądu Strategii nie jest głównym zagadnieniem zarówno polskiej prezydencji, jak i najważniejszym wyzwaniem stojącym aktualnie przed UE. Niemniej Polska, zwiększając swoją aktywność, może mieć realny wpływ na tworzącą się właśnie praktykę prowadzenia przeglądów strategii makroregionalnych. Jeśli odniesie w tym sukces, model współpracy nadbałtyckiej będzie mógł się stać wzorcem prac UE. W przeciwnym razie Strategia podzieli los innych mało efektywnych forów współpracy.