

Iwona Śmigierska-Belczak

Współpraca międzynarodowa w regionie Morza Bałtyckiego i strategia Unii Europejskiej w tym zakresie

Region Morza Bałtyckiego jest niezwykle istotny przede wszystkim ze względu na to, że jest położony w bezpośrednim sąsiedztwie. Jednakże w porównaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi (ONZ, NATO, UE, OBWE, Rada Europy) niewiele jest publikacji na temat regionalnych organizacji bałtyckich, instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych w regionie i tworzenia struktur międzynarodowych, które, co ciekawe, stały się modelem współpracy przenoszonym na inne regiony i kontynenty.

Głównym celem artykułu jest przegląd form współpracy i zarządzania, które okazały się skutecznymi narzędziami do sprostania wyzwaniom gospodarczym, społecznym i politycznym w regionie, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po 1990 r. Dodatkowym aspektem wartym rozważenia jest kwestia, czy te formy i sposoby współpracy można traktować jako model oraz czy efekty obecnej współpracy w regionie Morza Bałtyckiego można uznać za zadowalające i adekwatne do oczekowań. Artykuł koncentruje się na aspekcie współpracy regionalnej, która skupia się na wspólnych celach realizowanych przez wspólne projekty, dialog regionalny, wspólne programowanie koncentrujące się na konkretnych działaniach, które doprowadziły do powstania wspólnej strategii o znacznie szerszym oddziaływaniu – Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego (którą w latach późniejszych zastosowano w innych regionach Unii Europejskiej).

Ze względu na powiązania kulturowe, polityczne i gospodarcze do regionu Morza Bałtyckiego zalicza się: Danię, Norwegię, Szwecję, Finlandię, Estonię, Łotwę, Litwę, Rosję (Obwód Kaliningradzki i region St. Petersburga), Polskę, północne Niemcy oraz Islandię¹. Chociaż występowały duże różnice pomiędzy poszczególnymi państwami, nie przeszkadzało to w wypracowaniu zasad i form współpracy w ramach stałych struktur międzynarodowych, które w późniejszym

¹ A.B. Kisiel-Łowczyc, *Bałtycka integracja ekonomiczna*, Warszawa 2000; D. Rossa-Kilian, *Region Morza Bałtyckiego obszarem rozwoju i współpracy w świetle dokumentów*, Toruń 2006.

czasie zostały zaadaptowane przez inne państwa i organizacje międzynarodowe powstające w regionie².

Historia współpracy w regionie Morza Bałtyckiego sięga średniowiecza, a pokojowe współistnienie państw skandynawskich posłużyło wielokrotnie jako model współpracy dla innych państw i regionów. Również obecnie, oparta na wcześniejszych popartych sukcesem doświadczeniach współpracy regionalnej, **Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB), która jest pierwszą strategią makroregionalną UE, stała się strategią modelową** i została zaadaptowana w trzech innych regionach UE: w regionie Dunaju w 2011 r. (EUSDR), w regionie adriatycko-jońskim w 2014 r. (EUSAIR) oraz w regionie alpejskim w 2016 r. (AUSALP)³. Celem strategii jest propagowanie zrównoważonego rozwoju na obszarze Wymiaru Północnego. Partnerzy pragną się przysłużyć temu procesowi przez zacieśnianie współpracy, wzajemną pomoc w tworzeniu odpowiednich zdolności oraz przez pogłębianie i doskonalenie koordynacji międzynarodowych działań – *governance*. Pracując na rzecz tych celów, partnerzy skupiają się na podnoszeniu politycznej i administracyjnej zgodności pomiędzy państwami regionu – likwidują społeczne i ekonomiczne dysproporcje oraz podnoszą ogólną jakość życia ludności. **Głównymi założeniami tej współpracy regionalnej są: wykorzystanie istniejącego potencjału, koordynacja współpracy pomiędzy partnerami regionalnymi, skupienie działań na kluczowych problemach i wyzwaniach oraz rozsądne wykorzystanie dostępnych środków finansowych, ich ścisłe monitorowanie i kontrola wykonania założonego planu działania. Unijne strategie makroregionalne nie są tylko programami wewnętrznymi Unii, ale również instrumentami współpracy z krajami nieczłonkowskim, z których część dąży do wstąpienia do Unii.** „Do 2014 r. region Morza Bałtyckiego uznawany był za region modelowy uwieńczonej sukcesem transformacji, bliskiej współpracy regionalnej, owocnej wymiany handlowej i bezpieczeństwa”⁴, jednakże obecnie wartości te i współpraca międzynarodowa są w stanie konfrontacji ze względu na napięcia w relacjach UE–Rosja (po aneksji Krymu).

Geneza współpracy w regionie bałtyckim

Państwa w stosunkach między sobą reprezentują zarówno wspólne, jak i sprzeczne wartości i interesy (polityczne, gospodarcze, kulturalne). W pierwszym wypadku może dochodzić do współpracy państw, w drugim – zazwyczaj kończy się to

² Ch. Ingebritsen, *Scandinavia in World Politics*, Maryland 2006, s. 7.

³ *EUSBSR Action Plan 20.03.2017*, Bruksela 2017, s. 173, <http://www.balticsea-region-strategy.eu/communication/news/590821-updates-to-the-eusbsr-action-plan> [dostęp: 11.04.2017].

⁴ Ch. Ketels, *Political State of the Region Report 2016*, Kopenhaga 2016, s. 6, http://www.bdforum.org/wp-content/uploads/2016/11/Political_State_Region_Report_2016.pdf [dostęp: 21.04.2017].

konfliktem, gdyż strony nie mogą zaspokoić swoich roszczeń. Podstawowym zadaniem państw jest zapobieganie wojnom, a rolą państwa jest „zapewnienie obywatelom szczęścia, co stanowi jego podstawowy obowiązek”⁵. W celu zagwarantowania realizacji tych idei państwa przeniosły część swoich uprawnień na rzecz władzy struktur międzynarodowych.

Początkowo współpraca w regionie bałtyckim dotyczyła kwestii gospodarczych (handlu), a następnie politycznych, co również wywierało wpływ na kulturę. Region zawsze dobrze wypadł w statystykach ekonomicznych mimo braków bogatych zasobów naturalnych. Na północy nie było wielu wojen, ale obrona tożsamości narodowej była ważna, a Skandynawia jednoczyła się, aby utrzymać swoją kulturę⁶. Wszystkie te kwestie znalazły swoje odzwierciedlenie w sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz polityczno-kulturowej⁷. Obecnie kwestie pokojowej współpracy są szczególnie ważne, nie tylko na kontynencie europejskim, lecz także w Azji i Afryce⁸. Pierwszym przykładem współpracy w regionie bałtyckim była Hanza – organizacja gospodarcza ogarniająca swoim zasięgiem kilka państw, która przetrwała cztery wieki, oraz Unia Kalmarska (1397–1521), w ramach której trzy państwa: Dania, Norwegia i Szwecja, występowały na zewnątrz jako jedno⁹. Państwa skandynawskie były prekursorami w wielu dziedzinach i udało im się wypracować pokojowy model współpracy. Współpraca ta dotyczyła kwestii politycznych, gospodarczych (unia monetarna, celna), ochronę środowiska morskiego i rybołówstwa, co przyczyniało się również do rozpowszechniania i tworzenia tej samej kultury. Po II wojnie światowej państwa skandynawskie utworzyły swoje struktury współpracy, dzięki którym postępowała dalsza integracja i rozwój regionu. Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów włączały we współpracę kolejne obszary działalności¹⁰. Od lat 90. współpraca regionalna w dużej mierze jest związana z Unią Europejską, do której stopniowo przyłączyła się większość państw regionu lub też jest włączona we współpracę przez liczne umowy i wspólne fundusze (Norwegia). Taka instytucjonalizacja regionalnych stosunków międzynarodowych w regionie bałtyckim sprzyjała rozwojowi współpracy gospodarczej, społecznej i politycznej oraz przyczyniła się do jego wszechstronnego rozwoju cywilizacyjnego.

⁵ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1984, s. 14–19.

⁶ B. Piotrowski, *Tradycje jedności Skandynawii. Od mitu wikińskiego do idei nordyckiej*, Poznań 2006, s. 11. W XIX w. idea współpracy państw nordyckich została określona mianem skandynawizmu.

⁷ Ch. Ketels, *State of the Region Report*, Copenhagen 2011, s. 5, 15–21.

⁸ R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1972, s. 5, 8.

⁹ J. Nowiak, *Współpraca nordycka – wzór dobrej polityki*, Poznań 2001, s. 60; A. Kersten, *Historia Szwecji*, Warszawa 1973, s. 103; www.norden.org. Unia Polsko-Litewska (1385–1795), unia personalna odnawiana aktami prawnymi, zgodnie z Konstytucją 3 maja 1791 r. miała się przekształcić w jednolite państwo.

¹⁰ Z.H. Nowak, *Współpraca polityczna państw unii polsko-litewskiej i unii kalmarskiej w latach 1411–1425*, Toruń 1996, s. 14–15. Była to próba wprowadzenia monarchii dynastycznej dla trzech państw skandynawskich.

Współpraca w regionie bałtyckim w latach 1990–2009

Po powstaniu niepodległych państw bałtyckich i rozpadzie ZSRR Szwecja zauważyła nowe możliwości i problemy. Skandynawia w tych warunkach stała się częścią „europejskiego megaregionu”. W Finlandii zastanawiano się, czy Europa Północna będzie jedynie dodatkiem do Unii Europejskiej czy też regionem o dużej samodzielności, zwłaszcza w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i ekonomii. Najbardziej odporne wobec wszelkich alternatyw „europeizowania się” było społeczeństwo norweskie. W prowadzonych rozmowach dotyczących przynależności do Unii uznano, że nordycki model rozwoju społecznego może być zastosowany w kontekście europejskim. Również Dania, będąca już członkiem struktur europejskich, twierdziła, iż dalsze funkcjonowanie bez kontekstu europejskiego nie jest możliwe. Kraje nordyckie, w których rozwijała się prężna, nowoczesna gospodarka oraz kultura, mogły obejść się bez szerszej współpracy z krajami z drugiej strony Bałtyku, a realizację ich aspiracji, potrzeb i interesów zapewniała Rada Nordycka. Jednakże po zjednoczeniu Niemiec i rozpadzie ZSRR sytuacja się zmieniła i realizacja programu zapisanego w karcie Nowej Europy z 1990 r. wymagała otwarcia się Skandynawii na południe, a Polski i innych państw postkomunistycznych – na północ Europy. Dlatego powstała koncepcja regionalnej współpracy w różnych układach, w tym także wzdłuż osi Północ–Południe¹¹.

Kiedy po 1990 r. nastąpiło ożywienie kontaktów i współpracy pomiędzy państwami regionu¹², powstały liczne organizacje regionalne obejmujące wszystkie poziomy i obszary tematyczne¹³. Działania te zostały dostrzeżone przez Unię Europejską i w wyniku lobbingu, mając na uwadze przystąpienie kolejnych państw regionu do UE (Szwecja i Finlandia w 1995 r.), oraz rozmów przedakcesyjnych państw byłego bloku wschodniego powstały strategiczne dokumenty i programy dla tego regionu¹⁴. Postanowiono wykorzystać tkwiący tu potencjał i, na bazie już istniejącej sieci współpracy regionalnej, skupić się na efektywnym jej wykorzystaniu w celu wdrażania polityk priorytetowych. Kwestie związane ze współpracą ekonomiczną, ochroną środowiska i wzajemnymi kontaktami włączono we współpracę z UE, która wyznaczyła ramy działania przez zaadaptowanie Inicjatywy Bałtyckiej, a następnie Wymiaru Północnego. Kwestie procesów demokratyzacji regionu pozostawiono Radzie Europy oraz Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, które prowadziły działania w dziedzinie monitorowania

¹¹ I. Śmigierska-Belczak, *Instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych w regionie Morza Bałtyckiego*, Toruń 2014, s. 142–148.

¹² Opracowanie własne na podstawie www.norden.org, www.balticsea.net oraz E. von der Porten, A. Bereza-Jarociński, *Zarys dziejów Norwegii*, Warszawa 1991 i in.

¹³ K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Finlandii i Szwecji w regionie Morza Bałtyckiego*, Łódź–Toruń 2006, s. 328–330.

¹⁴ B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii: od Rady Nordyckiej do Wspólnoty Europejskiej*, Poznań 2006, s. 401.

sytuacji mniejszości, demokracji, praw człowieka oraz stosunków dobrosąsiedzkich¹⁵. W 1990 r. NATO zaproponowało państwom europejskim rozwój współpracy i przyjacielskich stosunków oraz nawiązanie regularnych kontaktów wojskowych, a w 1991 r. przyjęto program „Partnerstwo dla Pokoju”¹⁶, który prowadził do intensyfikacji kontaktów i ujednoczenia procedur wojskowych. Rolą Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) było koordynowanie większości tych działań i prowadzenie dialogu politycznego. **Natomiast późniejsze unijne inicjatywy: Inicjatywa Bałtycka, Wymiar Północny oraz Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego, były odpowiedzią na potrzebę stworzenia jednolitego, silnego, konkurencyjnego i zrównoważonego regionu północnego**¹⁷.

Inicjatywa Bałtycka (*Baltic Sea Initiative*)¹⁸, zatwierdzona przez Komisję Europejską 10 kwietnia 1996 r., była pierwszą całościową inicjatywą KE mającą na celu wzmocnienie stabilności politycznej i ekonomicznej regionu¹⁹, przyjętą podczas spotkania szefów rządów regionu bałtyckiego w maju 1996 r.²⁰. W latach 1990–1994 pomoc dla regionu wyniosła 4534 mln ECU, z czego 517 mln dała Komisja. Budżet na następne lata 1995–1998 przewidywał tę samą wysokość grantów, z tym że udział Komisji miał być dwukrotnie większy²¹. Dla finansowania wybranych projektów korzystano z programów PHARE, TACIS oraz w okresie późniejszym – z INTERREG IIIB, ISPA i SAPARD.

Program ten w następnych latach został przekształcony w jedną z polityk zagranicznych UE – **Wymiar Północny** (*Northern Dimension*), stając się wspólnym dążeniem czterech partnerów: UE, Islandii, Norwegii i Rosji. Uznano, iż współpraca bałtycka nie jest konkurencyjną dla współpracy na szczeblu europejskim i nie ma jej zastąpić, a stanowi jej uzupełnienie. UE uznała, iż taka forma współpracy regionalnej jest bardzo efektywna, przynosi konkretne rezultaty i ma szczególne znaczenie dla budowania wzajemnych dobrosąsiedzkich relacji w regionie²². Opracowywaniem i wdrażaniem planu WP zajęła się Rada Państw Morza Bałtyckiego, która na podstawie konsultacji z partnerami strategicznymi, specjalnymi przedstawicielami i grupami roboczymi przygotowała też uwagi do przyszłych planów

¹⁵ J. Symonides, *Ewolucja systemu praw człowieka w Europie* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 155.

¹⁶ J. Nowiak, *Współpraca nordycka...*, s. 182.

¹⁷ B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii...*, s. 219.

¹⁸ CBSS, www.cbss.st/documents/euand_baltic_region [dostęp: 30.01.2006].

¹⁹ P. Van Elsuwege, *From Soviet republics to EU member states: a legal and political assessment of the Baltic states' accession to the EU*, t. 2, s. 182, www.books.google.pl [dostęp: 30.11.2011].

²⁰ T. Palmowski, *Strategia UE dla region Morza Bałtyckiego jako kolejny krok do integracji bałtyckiej*, s. 364. http://www.geogr.uni.wroc.pl/Jubileusz/Tadeusz_Palmowski.pdf [dostęp: 30.11.2011].

²¹ CBSS, www.cbss.st/documents/euand_baltic_region [dostęp: 30.01.2006].

²² Wstęp do *Second Northern Dimension Action Plan*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/index.htm [dostęp: 30.01.2018].

działania. W wyniku tych działań w 2004 r. Morze Bałtyckie prawie w pełni stało się morzem wewnętrznym Unii, morzem państw i narodów dzielących wspólne wartości i zmierzających do podobnych celów²³.

Przełomowy 1990 r. wiąże się również z rozkwitem współpracy sektorowej i wielopłaszczyznowej, która włączyła do działania poziom rządowy, lokalny, przedsiębiorców i inne zainteresowane fora, przyczyniając się do ilościowego wzrostu **regionalnych organizacji międzynarodowych**. Działania tych organizacji dotyczą właściwie wszystkich dziedzin (współpraca sektorowa) i skupiają różne środowiska. Ich cechą charakterystyczną są bezpośrednie powiązania pomiędzy zainteresowanymi podmiotami, tzw. hierarchia pozioma. Mimo tylu organizacji można zauważyć, iż ich działania raczej się uzupełniają, a dodatkowa koordynacja ze strony Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz ramy wprowadzone przez SUE RMB zwiększają efektywność tej współpracy.

Główne organizacje to²⁴: Nordic Council and Nordic Council of Ministers, Baltic Marine Environment Protection Commission – Helsinki Commission (HELCOM), Baltic Sea Tourism Commission, Baltic Sea Seven Islands Cooperation Network – B7, Baltic Assembly, Baltic Sea Parliamentary Conference, Baltic Ports Organization, Council of the Baltic Sea States, Union of the Baltic Cities, Baltic Sea States Subregional Co-operation, Baltic Sea Chamber of Commerce Association, Forum PRO BALTICA, Baltic Development Forum, Baltic Sea Trade Union Network, Baltic Metropolises (BaltMet). Pozostałe, mniejsze organizacje (głównie tematyczne, pozarządowe) to między innymi: Ars Baltica, ArtGenda, Association of Museums and Castles around the Baltic Sea, BaltChild, Baltic Centre for Writers and Translators, Baltic Media Centre, Baltic Music Centre, Baltic Music Network, Baltic Sea Foundation, Baltic Sea Network, Baltic Sea Network on Occupational Health and Safety, Baltic Youth Forum, Trans Baltic Network, Valhalla, Baltic-American Enterprise Fund, Baltic and International Maritime Council, Baltic Business Centre, Baltic Financial and Industrial Group, Baltic Ring Study, Baltic Sea Alliance, Baltic Sea Partenariat, North European Club, Academy for Regional Research and Regional Planning, Baltech, Baltic Environmental Education Network, Baltic Meeting Point, Baltic-Nordic Research Centre, Baltic Sea Academy, Bibliotheca Baltica, Biobalt, Conference of University Rectors, WWF Baltic Sea Programme, Baltic Sea Project Association of Baltic National Parks, Coalition Clean Baltic itd.²⁵

²³ K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Finlandii i Szwecji...*, s. 325.

²⁴ Ze względu na to, że w literaturze polskiej organizacje te często nie są opisane, podaję nazwy oryginalne, pod którymi one występują. Dzięki temu łatwiej znaleźć o nich informacje w Internecie.

²⁵ K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Finlandii i Szwecji...*, s. 328–330.

Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

Po serii otwartych konsultacji z różnymi organizacjami działającymi w regionie Morza Bałtyckiego, Komisja Europejska opracowała Strategię Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego, która następnie została przyjęta w dniach 29–30 października 2009 r. przez Radę Unii Europejskiej. Strategia odnosiła się do czterech głównych problemów: zapewnienia trwałego środowiska naturalnego, dobrobytu, dostępności oraz bezpieczeństwa. Nowa wersja strategii²⁶ została zaakceptowana 23 marca 2012 r., a 26 czerwca 2012 r. Komisja przyjęła Komunikat dotyczący uaktualnionego Planu Działania²⁷. Kolejne uaktualnienie Planu Działania nastąpiło w czerwcu 2015 r. w celu dostosowania do nowej unijnej perspektywy finansowania obejmującej lata 2014–2020.

Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego stanowi zintegrowane ramy, które umożliwią Unii Europejskiej i państwom członkowskim określenie potrzeb i dostosowanie ich do dostępnych zasobów przez koordynację odpowiednich działań politycznych, zapewniając w ten sposób regionowi Morza Bałtyckiego możliwość korzystania ze zrównoważonego środowiska i optymalny rozwój gospodarczo-społeczny. SUE RMB jest pierwszą unijną strategią makroregionalną, która wpisuje się w główne nurty polityki UE i wzmacnia integrację regionu.

Podstawowym dokumentem opisującym Strategię Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego jest Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (Communication from the 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 Baltic Sea Region), a jej implementację oparto na dokumencie wykonawczym Plan Działania (Action Plan).

Strategia została podzielona na trzy główne cele (*objectives*), które zawierają cele szczegółowe i wskaźniki, natomiast w Planie Działania określono obszary priorytetowe (Policy Area) i działania horyzontalne (Horizontal Actions), które mają bardziej przekrojowy charakter i wymagają łączenia zagadnień z różnych obszarów priorytetowych, na przykład planowanie przestrzenne, zmiany klimatyczne. Prace są prowadzone w ramach wspólnych projektów flagowych (Flagships)²⁸. Plan Działania został uaktualniony tak, aby odzwierciedlać cele i wskaźniki Strategii, które uzupełniają i współdziałają z Unijną strategią wzrostu „Europa 2020”. Plan

²⁶ *Communication from the 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 Baltic Sea Region*, Bruksela 2012, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_2012_en.pdf [dostęp: 4.05.2017].

²⁷ *EUSBSR Action Plan...*, s. 8.

²⁸ *EUSBSR Action Plan...*

Działania również określa proces zarządzania, kierowania całokształtem działań zgodnie z wprowadzonymi wytycznymi oraz podziałem odpowiedzialności na poszczególne podmioty zajmujące się wdrażaniem strategii.

Co do zasady SUE RMB nie posiada własnych środków finansowych, jednakże projekty realizowane w jej ramach mogą korzystać z szerokiego wachlarza funduszy. Kwestia finansowania Strategii została rozwiązana w ten sposób, iż podmioty starające się o realizację poszczególnych celów będą finansowane z już wcześniej dostępnych środków unijnych i linii budżetowych w ramach istniejących funduszy i programów. Strategia nie otrzymała dodatkowych środków pieniężnych, chociaż dyskutuje się nad wydzieleniem osobnych linii budżetowych zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie narodowym. Zgodnie z decyzją Komisji (2009) Strategia korzysta z ogólnodostępnych funduszy unijnych: Europejski Fundusz Społeczny (ESF), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Fundusz Spójności (Cohesion Fund), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich European (Agricultural Fund for Rural Development) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (European Maritime and Fisheries Fund). Równocześnie działania i projekty prowadzone w ramach Strategii mogą też korzystać z innych źródeł unijnego finansowania (Horizon 2020, BONUS Joint Baltic Sea Research and Development Programme, the LIFE Programme, Education and Culture Programmes, Interreg Baltic Sea Region Programme itd.)²⁹. Istnieje także możliwość pozyskiwania i włączenia do realizacji Strategii środków z innych źródeł, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Głównym celem Strategii jest szeroko pojęta kwestia zarządzania (*governance*) całościowym procesem wdrażania unijnych planów, koordynacja budżetu, wytyczanie kierunków rozwoju, rozwiązywanie kluczowych problemów regionu oraz monitorowanie, kontrolowanie, przyspieszanie procesów wdrażania w celu przyczynienia się do dalszego zrównoważonego rozwoju, zwiększenia konkurencyjności regionu przy zachowaniu jego spójności czy też osiągnięcia dobrobytu. Dla instytucji finansowych przyjęty sposób działania – wyznaczone mierzalne konkretne cele – także miał stanowić ułatwienie w podejmowaniu decyzji o przyznawaniu środków na projekty. Natomiast dla samych zainteresowanych wdrażaniem Strategii, tj. dla partnerów międzynarodowych biorących udział w projektach, jasno określone kryteria oraz sposób realizacji i monitorowania miał być pomocą w szybszym osiągnięciu zamierzonych rezultatów.

W porównaniu z pierwszą Strategią, która zawierała 4 cele, a w Planie Działania wyróżniono 17 obszarów priorytetowych i 5 działań horyzontalnych, obecna Strategia posiada 3 cele główne, a Plan Działania zawiera 13 obszarów priorytetowych i 4 działania horyzontalne. Zmniejszenie liczby kluczowych problemów oraz poszczególnych kierunków działania wiązało się z potrzebą większej koncentracji na wskazanych do rozwiązania kluczowych problemach regionu oraz na dokładniejszym określeniu oczekiwanych rezultatów, co przy niezmienionej

²⁹ *EUSBSR Action Plan...*, s. 33.

liczbie dostępnych środków finansowych miało ułatwić realizację tego zamierzenia. Zawężenie zakresu podmiotowego oraz dokładniejsze sprecyzowanie i specyfikacja zagadnień wynikały z doświadczeń pierwszej Strategii, zmian zachodzących w regionie i jego otoczeniu oraz było odpowiedzią na zapotrzebowanie zgłoszone przez państwa członkowskie.

Trzy główne cele Strategii zostały sprecyzowane następująco³⁰:

- CEL: Ocalenie morza / PODCELE: Czystość wód w morzu; Bogata i zdrowa dzika fauna i flora; Ekologiczny i bezpieczny transport morski; Poprawa współpracy;
- CEL: Rozwój połączeń w regionie / PODCELE: Dobre warunki transportowe; Wiarygodne rynki energii; Łączenie ludzi w regionie; Poprawa współpracy w obszarze zwalczania przestępczości i nielegalnego handlu transgranicznego;
- CEL: Zwiększenie dobrobytu / PODCELE: SUE RMB jako ważny instrument pogłębiania i realizacji jednolitego rynku; Wkład EUSBSR we wdrażanie Strategii „Europa 2020”; Poprawa konkurencyjności regionu Morza Bałtyckiego na rynku globalnym; Przystosowanie się do zmiany klimatu, zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem.

Dla skutecznego wdrażania Strategii przyjęty Plan Działania zawiera 13 obszarów priorytetowych: Rolnictwo – rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo; Kultura – kultura i sektory kreatywne; Edukacja – edukacja, badania i zatrudnienie; Energia – Plan Działania BEMIP (dla konkurencyjnej, bezpiecznej i zrównoważonej energii); Zagrożenia – redukcja użycia substancji niebezpiecznych; Zdrowie – poprawa i promocja zdrowia, włączając w to aspekty społeczne; Innowacje – pełne wykorzystanie potencjału regionu w zakresie badań, innowacji i MŚP; Wykorzystanie rynków Digital Single Market jako źródła przyciągania talentów i inwestycji; Biogeny – ograniczenie zrzutów substancji biogennych do morza do poziomów akceptowalnych; Bezpieczeństwo – zostanie wiodącym regionem w kwestii bezpieczeństwa morskiego; Ochrona – ochrona przed katastrofami lądowymi, wypadkami oraz przestępczością transgraniczną; Statki – zostanie modelowym regionem w czystym transporcie morskim; Turystyka – wzmocnienie spójności makroregionu przez turystykę; Transport – poprawa wewnętrznych i zewnętrznych połączeń transportowych³¹. Każdy obszar priorytetowy ma swojego koordynatora

³⁰ *EUSBSR Action Plan...*, OBJECTIVE: Save the Sea / SUBOBJECTIVE: Clear water in the sea; Rich and healthy wildlife; Clean and safe shipping; Better cooperation OBJECTIVE: Connect the Region / SUBOBJECTIVE: Good transport conditions; Reliable energy markets; Connecting people in the region; Better cooperation in fighting cross-border crime; OBJECTIVE: Increase Prosperity / SUBOBJECTIVE: Baltic Sea region as a frontrunner for deepening and fulfilling the single market; EUSBSR contributing to the implementation of Europe 2020 Strategy; Improved global competitiveness of the Baltic Sea region; Climate change adaptation, risk prevention and management.

³¹ *EUSBSR Action Plan...*, Policy Areas: PA Bioeconomy – Agriculture, forestry and fisheries; PA Culture – Culture & creative sectors; PA Education – Education, research and employability; PA Energy – BEMIP Action Plan (for competitive, secure and sustainable energy); PA Hazards – Reducing the use and impact of hazardous substances; PA Health – Improving and

odpowiedzialnego za jego wdrażanie. Zazwyczaj są to państwa członkowskie lub też instytucje czy organizacje. Na przykład koordynatorem Obszaru Priorytetowego Zdrowie jest Sekretariat Partnerstwa Wymiaru Północnego w Dziedzinie Zdrowia i Opieki Społecznej. Polska jest koordynatorem w zakresie Kultury (razem z niemieckim landem Schleswig-Holstein), Innowacji (razem z Estonią i Nordycką Radą Ministrów) oraz Biogenów (razem z Finlandią).

Plan Działania również określił cross-sektorowe działania horyzontalne³²: Zdolność / Możliwość – budowanie zdolności i zaangażowania; Klimat; Sąsiedztwo – tworzenie wartości dodanej dla współpracy nad Morzem Bałtyckim przez współpracę z sąsiednimi krajami i regionami; Planowanie Przestrzenne – zachęcanie do planowania przestrzennego na morzu i na lądzie we wszystkich państwach członkowskich wokół Morza Bałtyckiego i opracowanie wspólnego podejścia do współpracy transgranicznej. Również działania horyzontalne mają swoich koordynatorów, którymi w tym przypadku są regionalne organizacje międzynarodowe, na przykład dla Planowania Przestrzennego VASAB I HELCOM (obie organizacje mają ogromne doświadczenie poparte sukcesami w tej dziedzinie, gdyż od ponad 20 lat zajmują się tym tematem i prowadzą liczne projekty).

Główne znaczenie polityczne mają decyzje Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz Grupy Wyższego Szczebla (High Level Group), które czuwają nad koordynacją Strategii oraz uwzględniają Strategię również przy innych inicjatywach politycznych, promują dialog pomiędzy uczestnikami i biorą udział w sprawdzaniu i uaktualnianiu Planu Działania. Komisja zapewnia ogólną koordynację strategii, ułatwia zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron oraz monitoruje postęp, ocenia go i przekazuje sprawozdania we współpracy z państwami członkowskimi³³. Grupa Wyższego Szczebla ma przede wszystkim zadania doradcze, konsultacyjne, proponuje akcje i działania związane z realizacją Strategii, jej

promoting people's health, including its social aspects; PA Innovation – Exploiting the full potential of the region in research, innovation and SME, utilizing the Digital Single Market as a source for attracting talents and investments; PA Nutri – Reducing nutrient inputs to the sea to acceptable levels; PA Safe – To become a leading region in maritime safety and security; PA Secure – Protection from land-based emergencies, accidents and cross-border crime; PA Ship – Becoming a model region for clean shipping; PA Tourism – Reinforcing cohesiveness of the macro-region through tourism; PA Transport – Improving internal and external transport links

³² *EUSBSR Action Plan...*, Horizontal Actions: HA Capacity – Capacity building and involvement; HA Climate; HA Neighbours – Creating added value to the Baltic Sea cooperation by working with neighbouring countries and regions; HA Spatial Planning – Encouraging the use of maritime and land-based spatial planning in all Member States around the Baltic Sea and develop a common approach for cross-border cooperation.

³³ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego*, Bruksela 2012, s. 5, <http://www.europedirect-szczecin.eu/attachments/article/18/Komunikat%20dot.%20strategii%20UE%20dla%20regionu%20Morza%20Ba%C5%82tyckiego.pdf> [dostęp: 2.05.2017].

rozpowszechnianiem i promowaniem. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za polityczne wsparcie Strategii przez zapewnienie odpowiednich zapisów dotyczących wewnętrznych regulacji tak, aby były zgodne i pomocne w realizowaniu strategii. Na poziomie państw członkowskich Strategią zajmują się krajowi koordynatorzy oraz krajowe punkty kontaktowe, które zapewniają wsparcie i wdrażanie strategii, monitorowanie tego procesu i raportowanie³⁴. Poziom operacyjny opiera się na programach Polityki Spójności oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Współpracy (ENPI), a także na programach i instrumentach finansowych na przykład Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Państwa członkowskie i krajowi koordynatorzy wpływają na wszystkie poziomy przez aktywne zaangażowanie polityczne i zachęcanie uczestników do działania. Liderzy projektów przewodnich zajmują się przełożeniem ogólnych celów w ramach danych zagadnień priorytetowych na konkretne działania oraz ułatwianiem praktycznej realizacji projektów. Na szczeblu narodowym ważne jest, aby „wypracować wspólne podejście, które zapewni poczucie współodpowiedzialności i zaangażowania wśród wszystkich zaangażowanych podmiotów, w tym przede wszystkim Instytucji Zarządzających, i dodatkowo pozwoli wykorzystywać SUE RMB także jako narzędzie do realizacji krajowych i regionalnych interesów w tym regionie. Zachęcał do dalszego poszukiwania obszarów współpracy ponadnarodowej z wykorzystaniem możliwości, jakie daje SUE RMB instrument parasolowy, który zyskuje na znaczeniu i staje się, obok Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), trwałym elementem architektury współpracy regionalnej”³⁵. Istotną kwestią jest również problem braku świadomości beneficjentów na wszystkich szczeblach dotyczący działania i oddziaływania Strategii. To zjawisko może zostać przełamane jedynie przez szeroko zakrojone działania informacyjne i promocyjne.

Dodatkowo, dla zwiększenia efektów działań, możliwości wymiany poglądów i lepszej koordynacji, co roku jest organizowana konferencja na temat Strategii Annual Forum for the EUSBSR. Jest to pewna forma otwartego mechanizmu konsultacyjno-doradczego dostępnego dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, które mogą spotkać się w jednym czasie w jednym miejscu (w tym wydarzeniu uczestniczy zazwyczaj od kilkuset do tysiąca osób). Konferencja jest za każdym razem organizowana w innym państwie regionu i ma określony temat przewodni dotyczący najbardziej kluczowych problemów występujących w danym czasie³⁶. Mogą brać w niej udział przedstawiciele instytucji zarządzających, organizacji

³⁴ *EUSBSR Action Plan...*, s. 10–15.

³⁵ Tekst ostateczny sprawozdania dla Przewodniczącego Komitetu do Spraw Europejskich z działalności zespołu roboczego ds. koordynacji wdrażania Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB) w Polsce w 2012 r., Warszawa 2013, s. 5, <http://www.balticsea-region-strategy.eu/images/olddocs/SPRAWOZDANIE+SUE+RMB+tekst+ostateczny+11+7+2013.pdf> [dostęp: 4.05.2017].

³⁶ Dotychczas Annual Forum of the EUSBSR miało miejsce kolejno w: Tallinie 14–15.10.2010, Gdańsku 24–26.10.2011, Kopenhadze 17–19.06.2012, Wilnie 11–12.11.2013, Turku 3–4.06.2014, Sztokholmie 8–9.11.2016, Berlinie 13–14.06.2017.

regionalnych, biznesu i sektora badawczego. Jest to doskonałe miejsce bezpośredniej wymiany doświadczeń oraz dyskusji na bieżące tematy związane z realizacją Strategii i obecną sytuacją w regionie. Forum składa się z wielu sesji tematycznych, warsztatów, wystaw i jest organizowane w połączeniu z konferencją Bałtyckiego Forum Rozwoju (Baltic Development Forum).



Schemat 1. Funkcjonowanie SUE RMB (opracowanie własne)

SUE RMB demonstruje zaangażowanie i uwagę, którą przywiązują państwa do podnoszenia swojej pozycji na arenie międzynarodowej przez realizację celów Strategii odnoszących się do wzrostu gospodarczego. Tworzenie partnerstw pomiędzy różnymi obszarami działania oraz włączanie wszystkich poziomów zarządzania jest absolutnie kluczowe. Istotny jest też efektywny, nowoczesny i inteligentny system komunikacji³⁷. Komisja Europejska i państwa członkowskie aktywnie wspierają wielopoziomowe zarządzanie, bo zdają sobie sprawę z potencjału na wszystkich szczeblach społecznych. Kluczowym czynnikiem sukcesu jest zintegrowane i skoordynowane zarządzanie w regionie pomiędzy różnymi sektorami oraz władzami lokalnymi i regionalnymi. Bez tej integracji cele Strategii byłyby trudne do osiągnięcia. Sukces Strategii zależy również od wagi i uwagi, która jest poświęcana przez poszczególne siły polityczne. SUE RMB jest wprowadzana między innymi przez Projekty Flagowe, które są pojedynczymi projektami, grupą projektów lub też całym procesem. Projekty Flagowe demonstrują proces i postęp Strategii i mogą służyć jako pilotowe przykłady osiągnięcia żądanej zmiany w danej dziedzinie³⁸. W wielu przypadkach celem działań i projektów flagowych jest uwypuklenie i nadanie znaczenia tym obszarom, które są zgodne z polityką unijną lub inną międzynarodową, ale wymagają większej uwagi i koordynacji w regionie bałtyckim³⁹. Komunikat Komisji zawiera również konkretne propozycje zestawu mierzalnych

³⁷ *Communication Strategy for the European Strategy for the Baltic Sea Region*, s. 2, http://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590733/EUSBSR_Communication_Strategy_final_Dec2015.pdf [dostęp: 30.01.2018].

³⁸ *EUSBSR Action Plan...*, s. 17.

³⁹ *European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Action Plan*, Bruksela 10.09.2015.

indykatorów, które mają ułatwić monitorowanie, ewaluację, komunikację i co najważniejsze – osiągnąć zakładany rezultat⁴⁰.

W ramach Strategii powstała znacząca liczba projektów, które przyczyniły się do rozwoju regionu. Część projektów znajduje się w bazach danych, na przykład Interreg, NDPHS itd., natomiast projekty flagowe są zamieszczane w Aneksach do Planu Działania. Także Polska brała udział w wielu projektach i była liderem w kilku Projektach Flagowych⁴¹, między innymi: Ocena potrzeby usuwania broni chemicznej; CHEMSEA: Amunicja chemiczna – odnalezienie i oszacowanie; Usunięcie pozostałych barier dla jednolitego rynku; Rozwój pogłębionej współpracy w zakresie technologii środowiskowych dla tworzenia nowych rozwiązań biznesowych; Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich; Promowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego; PartiSEApate – zarządzanie na różnych poziomach w planowaniu przestrzennym obszarów morskich regionu Morza Bałtyckiego; Sieć Współpracy SUBMARINER: Działania i inicjatywy na rzecz innowacyjnego i zrównoważonego korzystania z zasobów Morza Bałtyckiego. Polska uczestniczy także w wielu projektach flagowych jako partner, a także – pośrednio – w projektach koordynowanych przez struktury, których jesteśmy członkiem, tj. HELCOM, Partnerstwo Wymiaru Północnego ds. Zdrowia i Pomyślności Społecznej czy Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego. W sumie Polska jest zaangażowana w kilkadziesiąt projektów w ramach SUE RMB. Według opracowania Interact Point Turku, który przeanalizował 75% dostępnych instrumentów, 20% środków jest ulokowanych w Polsce⁴².

Uznano, że Strategia ma już pozytywny wkład we wzmacnianie współpracy w regionie⁴³. Ukierunkowuje i integruje działania wszystkich szczebli (centralnego, regionalnego, lokalnego) i różnych podmiotów. Również dla instytucji finansowych Strategia jest ważnym punktem odniesienia. Najbardziej widocznym pozytywnym wpływem było skoordynowanie efektywnych działań w ramach stosunkowo wąskiego przedziału zagadnień, co przyczyniło się do osiągnięcia rezultatów lepszych od oczekiwanych. Celem Strategii jest również sformułowanie i promowanie długoterminowej wizji rozwoju dla regionu. Obecne ramy czasowe obejmują lata 2014–2020.

Powyższe aspekty są niezmiernie ważne w czasach mniej korzystnego klimatu dla inwestycji, mającego wpływ zarówno na sektor prywatny, jak i publiczny⁴⁴. To powoduje, iż Strategia staje się ważnym punktem odniesienia – wprowadza dłuższą

⁴⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/131228.pdf. [dostęp: 30.01.2018]. 26 czerwca 2012 r. został przyjęty komunikat, w którym została zaakceptowana lista wskaźników utworzona przez grupę zadaniową składającą się z przedstawicieli państw członkowskich i Komisji Europejskiej.

⁴¹ *EUSBSR Action Plan...*, s. 12.

⁴² Więcej na ten temat: <http://funding.balticsea-region.eu/> [dostęp: 27.04.2017].

⁴³ *EUSBSR*, <http://www.balticsea-region-strategy.eu/about> [dostęp: 27.04.2017].

⁴⁴ *EUSBSR Action Plan...*, s. 10.

perspektywę, pozwala tym samym na lepsze przygotowanie regionu na czas, gdy kryzys minie i potrzebne będą środki oraz odpowiednie przygotowanie na nowe możliwości i innowacje, które się pojawią.

Współpraca bałtycka w kontekście historyczno-filozoficznym

Instytucjonalizacja regionalnych stosunków międzynarodowych w regionie bałtyckim sprzyjała rozwojowi współpracy gospodarczej, społecznej i politycznej oraz przyczynia się do jego wszechstronnego rozwoju cywilizacyjnego. Oprócz państw, które dotychczas były głównymi podmiotami kształtowania stosunków międzynarodowych, pojawiły się różnego rodzaju organizacje międzynarodowe⁴⁵. Aby zagwarantować realizację idei zbiorowego bezpieczeństwa, państwa przeniosły część swoich uprawnień na rzecz władzy struktur międzynarodowych, które w uzgodnieniu z państwami członkowskimi podejmują decyzje legislacyjne i strategiczne dotyczące przyszłości, przykładem UE i SUE RMB.

Liberałowie uważają, że prawo i organizacje międzynarodowe, a także organizacje pozarządowe odgrywają znaczącą rolę w ujęciu ogólnoswiatowym – tworzą fora do dyskusji i wspólnego działania dla poszczególnych państw oraz mniejszych struktur czy jednostek. Nie zastępują ani nie wykluczają one roli państwa, ale tworzą odrębną alternatywną strukturę. W drugiej połowie XX w., zgodnie z teorią liberalizmu, nastąpił rozkwit różnych form współpracy pomiędzy państwami, takich jak organizacje międzyrządowe, pozarządowe, specjalistyczne oraz narodowe o zasięgu regionalnym i światowym⁴⁶. Najwięcej organizacji powstało na terenie Europy (m.in. Rada Europy, Rada Nordycka, Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie itd.), a także mniej licznie poza Europą⁴⁷. Wiele organizacji rządowych i pozarządowych powstało w regionie Morza Bałtyckiego po 1990 r.

Z kolei realisci uważają, że najważniejszym i jedynym podmiotem są państwa i ich interesy. Nie istnieje żadna władza zwierzchnia, dlatego też system międzynarodowy jest anarchiczny. Rozpatrują system w wymiarze polaryzacji i stratyfikacji. Polaryzacja polega na podziale państw na bloki, stąd też pojęcia systemów: jednobiegunowego⁴⁸ (jedno państwo dominuje nad innymi i nie istnieje potrzeba czy też

⁴⁵ R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, s. 5, 8, 197.

⁴⁶ T. Łoś-Nowak, *Organizacje...*, s. 38.

⁴⁷ Żeby wymienić kilka najważniejszych: Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska, Liga Państw Arabskich, Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej, Współpraca Gospodarcza Azji i Pacyfiku. Powstały też organizacje wojskowe, jak NATO i Unia Zachodnioeuropejska, a także ruchy pokojowe, ekologiczne, obrony praw człowieka i in.

⁴⁸ Przykładem układu jednobiegunowego może być hegemonia Wielkiej Brytanii w XIX w. lub USA. Słabością tego systemu jest fakt, że może dojść do niechęci wobec hegemonu, który – dążąc do utrzymania pozycji – może stosować drastyczne metody.

możliwość dla działalności organizacji międzynarodowych), dwubiegunowego⁴⁹ (istnieją dwa bloki państw, a organizacje międzynarodowe są mało skuteczne) oraz wielobiegunowego⁵⁰ (gdzie można wyróżnić wiele państw lub grup państw o podobnym stopniu oddziaływania na stosunki międzynarodowe, co zapewnia równowagę w systemie i pozwala na funkcjonowanie instytucji międzynarodowych).

Współpraca i tworzenie struktur międzynarodowych w regionie Morza Bałtyckiego wpisuje się w nurt regionalizmu. Znamienne jest, że w obecnych czasach kwestia regionalizmu nie dotyczy wyłącznie państw sąsiadujących ze sobą, ale pojawił się regionalizm morski (współpraca wokół wspólnego akwenu, tj. Morza Bałtyckiego). Regionalizm jest instrumentem zaspokajającym potrzeby i interesy uczestników danego regionu, a podstawowymi funkcjami w tym przypadku są funkcje: integrująca, porządkująca, przymuszająca i dynamizująca⁵¹. Regionalne stosunki międzynarodowe kształtują się stopniowo, przechodząc przez kilka etapów – od pojawienia się potrzeby czy wspólnej świadomości po formalną integrację i zinstytucjonalizowaną współpracę. Rozwój regionalizmu wiąże się z trwałym wzrostem poziomu życia mieszkańców oraz potencjału gospodarczego w regionie. Dotyczy to przede wszystkim takich komponentów, jak potencjał gospodarczy, struktura gospodarcza, środowisko przyrodnicze, zagospodarowanie infrastrukturalne, poziom życia mieszkańców czy zagospodarowanie przestrzenne⁵².

W regionie Morza Bałtyckiego instytucjonalizacja narastała stopniowo od średniowiecza, przez wiek XIX do przełomu XX i XXI w. Skandynawia odegrała znaczącą rolę w międzynarodowym systemie, zapoczątkowując globalizację i ustanowienie demokratycznych państw socjalnych. Po drugie, prominentni liderzy tych społeczeństw są transnarodowymi podmiotami promującymi wspólne wartości (w inicjatywach bilateralnych, multilateralnych i unilateralnych)⁵³. Procesy zacieśniania współpracy były uwarunkowane pojawieniem się wspólnej świadomości na danym obszarze, wspólnych interesów na bazie tych samych potrzeb oraz wspólnego dziedzictwa historyczno-kulturowego, co spowodowało ilościowy i jakościowy wzrost interakcji, integrację polityczną i gospodarczą oraz dążenie do

⁴⁹ System dwubiegunowy najlepiej przedstawiała sytuacja podczas zimnej wojny. Jedne państwa były skupione wokół Stanów Zjednoczonych i NATO, a drugi blok stanowiły państwa RWPG i Układu Warszawskiego. Oba bloki były sobie przeciwstawne i dążyły do takiej równowagi sił, aby siebie ochronić, więc nie doszło do bezpośredniej konfrontacji – wybuchu wojny. Część teoretyków uważa, że był to najbardziej stabilny i przewidywalny system.

⁵⁰ System wielobiegunowy oznacza pewne rozproszenie sił, utrzymanie w równowadze kilku państw lub bloków państw. Przykładem jest Europa w XIX w. – równowaga pomiędzy Wielką Brytanią, Francją, Rosją, Prusami i Austrią od 1815 r. do 1866 r. czy też wcześniej w XV–XVI w. pomiędzy Anglią, Francją, Hiszpanią i Niemcami.

⁵¹ E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Stosunki międzynarodowe, geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2006, s. 284–285.

⁵² Por. B. Borkowski, *Integracja regionalna w teorii stosunków międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 1–2, s. 45–65.

⁵³ Ch. Ingebritsen, *Scandinavia...*, s. 107.

instytucjonalizacji tego układu⁵⁴. Ta gęsta sieć powiązań i zależności zapewniała dużą stabilizację oraz przewidywalność zachowań, gwarantowała bezpieczeństwo i poszanowanie wspólnie uznawanych wartości⁵⁵. Dzięki zastosowaniu umów, wprowadzeniu w życie różnorodnych traktatów oraz zastosowaniu przez organizacje międzynarodowe mechanizmów monitorujących wdrażanie ustaleń zagwarantowano jak najwyższy stopień bezpieczeństwa oraz poszanowanie ustalonych praw i zachowanie porządku⁵⁶. Procesy integracyjne na Północy miały charakter poziomy, a ich realizacja przebiegała szybko i sprawnie, gdyż była dokonywana bezpośrednio przez zainteresowanych, a nie przez urzędników⁵⁷. Patrząc na region bałtycki, można zauważyć pewną hierarchizację i układanie współpracy międzynarodowej w systemie odpowiadającym istniejącemu systemowi organizacji administracji (tj. poziom lokalny, regionalny, państwowy, ponadnarodowy), gdzie organizacje pozarządowe są partnerami biorącymi udział w kształtowaniu stosunków międzynarodowych.

Przy tak dużej liczbie organizacji w regionie zaistniała potrzeba większej koordynacji ich działań i ograniczenie ilości celów, na których mają się skupić wysiłki⁵⁸. Unijne inicjatywy: Inicjatywa Bałtycka, Wymiar Północny oraz SUE RMB, były odpowiedzią na te potrzeby stworzenia jednolitego, silnego i konkurencyjnego regionu północnego⁵⁹. Postanowiono rozszerzyć koncepcję regionu nordyckiego (skandynawskiego) na cały region bałtycki. Obecnie można zaobserwować tendencję, aby region Morza Bałtyckiego uważać za jedność, gdzie tożsamość wywodzi się ze wspólnych tradycji, z historii i z charakterystyki narodowej (wartości, norm, praktyk kulturalnych)⁶⁰. Postęp w rozwoju współpracy zależy od chęci rządów narodowych, aby tę współpracę ulepszyć. Może się to odbywać za pomocą wzmacniania struktury współpracy i odpowiedniego finansowania, wprowadzania nowych inicjatyw lub podnoszenia kwestii regionalnych do poziomu polityki narodowej⁶¹. Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego wykorzystuje potencjał tkwiący w regionie oraz w doświadczeniu wynikającym z wcześniejszych form współpracy. Tworzy mechanizm, który w większym stopniu koordynuje istniejącą współpracę, wspólne kierunki działania i wyznacza długoterminowe cele dla licznych międzynarodowych podmiotów w regionie.

⁵⁴ E. Haliżak, *Regionalizm morski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, s. 284–285.

⁵⁵ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe [w:] Stosunki międzynarodowe...*, s. 372.

⁵⁶ P.C. Stern, D. Druckman, *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington 2000, s. 383–416.

⁵⁷ A. Bereza-Jarociński, *Zarys...*, s. 293.

⁵⁸ K. Andersen, *A coordinated approach to the development of the Baltic Sea Region is needed*, Conference on the Future of the Baltic Sea Region in Europe, Hamina (Finland) 2009.

⁵⁹ B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii...*, s. 219.

⁶⁰ B. Henningsen, *On Identity...*, s. 9.

⁶¹ Ch. Ketels, *State...*, s. 99.

W 2004 r. prawie wszystkie państwa regionu (oprócz Rosji) stały się członkami Unii. Region ten stał się na tyle ważny, że UE stworzyła specjalną politykę dotyczącą jego rozwoju. Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego odegrała istotną rolę – wyznaczyła kierunki i strukturę, w ramach których pojedyncze wydarzenia znalazły szerszy kontekst, a międzynarodowe instytucje finansowe aktywnie wspierały wysiłki podejmowane w regionie. Również dla tych instytucji Strategia była ważnym punktem odniesienia. **Wielostronna współpraca w regionie Morza Bałtyckiego korzystnie wpłynęła na konkurencyjność regionu, a unijna Strategia miała znaczący wpływ na wzrost efektywności i skuteczności tej współpracy.** Następnym poziomem zostanie osiągnięty wtedy, kiedy niektóre z obecnych decyzji dotyczących współpracy zostaną zrewidowane. Chodzi między innymi o wzmocnienie instytucjonalnego układu, systemu współpracy (zdefiniowanie bardziej ambitnych celów współpracy) oraz wzrost elastyczności instrumentów finansowych (np. utworzenie narodowych funduszy na rzecz ponadgranicznej współpracy regionalnej) lub utworzenie nowej makroregionalnej linii budżetowej. Istnieją pewne kwestie związane z konkurencyjnością, gdzie regionalna współpraca jest kluczowa dla dalszego rozwoju regionu. Drugi obszar zawiera działania, w których polityka powinna odnosić się do szczebla narodowego, ale stawiane wyzwania powinny być podobne we wszystkich państwach regionu, a indywidualni partnerzy i państwa mogą korzystać z doświadczeń bardziej zaawansowanych partnerów w regionie.

Przyszłość regionu Morza Bałtyckiego zależy od sumy różnych polityk prowadzonych w regionie oraz od sytuacji europejskiego i światowego środowiska, w którym region się znajdzie. Oznacza to potrzebę lokalnego dostosowania warunków polityczno-ekonomiczno-społecznych do obecnie panującej sytuacji oraz przewidywanie przyszłych sytuacji. Biorąc pod uwagę zaangażowanie i zależność polityczno-ekonomiczną od Unii, istnieje potrzeba przygotowania się na skutki Brexitu. Konieczność umożliwienia wzrostu przez zwiększenie koordynacji i integracji makroregionalnej oznacza wzrost wpływów międzynarodowych forów i instrumentów, które zostały utworzone w ostatnich latach. „Współpraca regionalna nie jest panaceum, ale może odgrywać rolę wspomagającą w tych wysiłkach. Poziom regionalny raczej nie stanie się centralną platformą dla wspólnych działań, ale w dużej mierze może się przyczynić do podniesienia jakości wyborów dokonywanych przez polityków w regionie i jest to korzyścią samą w sobie, która się liczy”.

Podczas debaty poświęconej przyszłości SUE RMB w kontekście nowej perspektywy finansowej 2014–2020, zorganizowanej przez nieformalną sieć regionów z obszaru Morza Bałtyckiego (Informal Baltic Sea Group), podkreślono konieczność ujęcia perspektywy bałtyckiej w stosunku nadrzędnym do umów partnerstwa i programów operacyjnych. Zaraz po strategii Europa 2020, Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego powinna stanowić istotny dokument strategiczny znajdujący swoje bezpośrednie odbicie w projektach i partnerstwach rozwijanych w regionie Morza Bałtyckiego. Ponadto uznano, iż istnieje potrzeba

zsynchronizowania strategii inteligentnych specjalizacji w obszarze Morza Bałtyckiego tak, aby były one komplementarne i ze sobą powiązane. Niezwykle istotna jest również rola regionalnych dokumentów strategicznych, które odpowiednio skonstruowane, mogą się stać realnym instrumentem wdrażania Strategii i podnosić wartość dodaną⁶². Niezwykle istotne dla sukcesu Strategii są działania promocyjne mające na celu upowszechnianie wiedzy i podnoszenie świadomości partnerów regionalnych oraz odpowiednia koordynacja i zarządzanie całościowym procesem, którym jest długofalowa Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego, w celu realizacji uzgodnionych wizji i planów.

Uważa się, że efekty obecnej współpracy w regionie w ramach Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego można uznać za zadawalające i spełniające oczekiwania. Co więcej, partnerstwo w tym regionie, które oznacza współpracę pomiędzy lokalnymi instytucjami zarządzającymi, pomiędzy samorządem lokalnym a przedsiębiorstwami i innymi instytucjami powinno być traktowane jako wyznacznik rozwoju. W wielu dziedzinach, a zwłaszcza w innowacji, ekonomii czy infrastrukturze, partnerstwo przynosi efekt synergii. Dlatego też lokalne instytucje powinny zachęcać do budowania relacji partnerskich pomiędzy różnymi podmiotami w regionie i przyczyniać się w ten sposób do wzrostu dobrobytu⁶³. Uwieńczony sukcesem przykład partnerstwa i współpracy regionalnej, prowadzonej w ramach SUE RMB, został przetransferowany na trzy inne regiony Unii Europejskiej, co dowodzi, że nowo wypracowane w regionie Morza Bałtyckiego formy współpracy ponownie stały się rozwiązaniem modelowym możliwym do zastosowania również w innych regionach.

Jak wspomniano wcześniej, celem SUE RMB jest również formułowanie i promowanie długoterminowych wizji rozwoju dla regionu oraz monitorowanie i określanie na bieżąco problemów i punktów zapalnych, aby jak najszybciej doprowadzić do ich rozwiązania. Dlatego też coroczne forum dotyczące Strategii odnosi się do najbardziej problematycznych dziedzin. Tematem najbliższego spotkania 8th Annual Forum of the EUSBSR, odbywającego się w Berlinie w dniach 13–14 czerwca 2017 r., była spójność regionu. To motto podkreśla konieczność intensyfikacji kontaktów w całym regionie Morza Bałtyckiego, włączając regiony sąsiadujące, oraz odnosi się do zwiększenia świadomości i wiedzy na temat różnych perspektyw postrzegania tego regionu. Innymi tematami poruszonymi podczas Forum będą zrównoważony błękitny wzrost oraz kwestie transportowe. Współpraca w formie projektów może mieć bardzo korzystny efekt oraz może przyczyniać się do budowania pewności w trudnych czasach dużych politycznych zmian. Ponadto, spójność odnosi się do efektywnej i wszechstronnej współpracy pomiędzy wszystkimi poziomami zarządzania w komunikacji, wymianie kulturalnej, sektorze energetycznym, badawczym lub transportowym – spójność jest kluczowym

⁶² Pomorskie w UE, <https://pomorskieregion.eu/jak-skutecznie-realizowa-cele-strategii-ue-dla-regionu-morza-baltyckiego-n352> [dostęp: 25.04.2017].

⁶³ J. Karnowski, *Partnerstwo...*, s. 138.

elementem nowoczesnego rozwoju. Wśród trudnych kwestii politycznych, z którymi musi się zmierzyć region, są między innymi napięte relacje z Rosją, perspektywa wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, a za jej przykładem być może również innych państw, zwiększona liczba migracji oraz konflikty w dalszych regionach świata, mające wpływ na politykę państw europejskich.

Strategie makroregionalne stanowią ważny element architektury współpracy terytorialnej w ramach UE. Oprócz wewnętrznej funkcji integracyjnej mają także znaczenie dla działań zewnętrznych, ponieważ zbliżają do UE kraje pozaunijne. Stałymi wyzwaniami dla Strategii nadal pozostają: przemiana zapisów w konkretne działania, sprawniejsze wdrażanie oraz wysiłki promocyjne i komunikacyjne. Konieczne jest także doprowadzenie do lepszego powiązania MRS ze wszystkimi funduszami, nie tylko z Europejskimi Funduszami Strukturalnymi i Inwestycyjnymi. Wprowadzenie powyższych działań przyczyni się do lepszej skuteczności i efektywności strategii – lepszego *governance*.

International Cooperation in the Baltic Sea Region and the European Union Strategy in the aforementioned area

Summary

The Baltic Sea Region has a long tradition in successful international cooperation and the European Union Strategy for the Baltic Sea Region is a model example of a modern regional governance. The EUSBSR has not got its own finances thus this governance means overall coordination of the efforts undertaken in the region. Effective cooperation of all actors from all levels focuses on common challenges and contributes to sustainable development of the region increasing its competitiveness, growth, wealth and prosperity and guarantees the best use of available sources. The EUSBSR being a first macro-regional strategy is an useful instrument which facilitates and ensures this process of regional governance from the EU perspective. The EUSBSR is considered to have created a common framework for action and encouragement for closer and more comprehensive cooperation. The current Strategy offers the opportunity to move from words to action and to deliver real benefits. Following its success the Strategy has also been adopted to three other European regions.

Keywords: international cooperation, Baltic Sea, European Union, Strategy