

Jacek Zaucha

Od strategii VASAB do strategii Unii Europejskiej dla Regionu Bałtyckiego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 49, 115-137

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JACEK ZAUCHA

Uniwersytet Gdański

Instytut Morski w Gdańsku

OD STRATEGII VASAB DO STRATEGII UNII EUROPEJSKIEJ DLA REGIONU BAŁTYCKIEGO

Wizja wspólnej polityki bałtyckiej powinna mieć swój punkt wyjścia w tezie, że izolacja to karta przegrana, że należy dążyć do stworzenia regionalnej integracji bałtyckiej „dziewiątki” przynajmniej w fazie przejściowej, stanowiącej wyraz jedności celów i metod dla przyczyniania się do budowy nowego europejskiego ładu.

[Jerzy Zaleski, 1993]

Bałtycka integracja

Prekursorem strategicznego myślenia o rozwoju Regionu Bałtyckiego był prof. Jerzy Zaleski¹. Miało to miejsce jeszcze w czasach, gdy region był podzielony żelazną kurtyną². Wcześniej badania i analizy dotyczące integracji bałtyckiej były sporadyczne³, a na Zachodzie pojawiły się dopiero na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych⁴.

¹ J. Zaleski, C. Wojewódka, *Europa Bałtycka. Zarys monografii gospodarczej*, Ossolineum, Wrocław 1977.

² J. Zaleski, *Bezdroża polityki bałtyckiej*, w: *Rozwój Regionu Bałtyckiego*, red. W. Toczyski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2001.

³ Np. E.G. Woods, *The Baltic Region. A study physical and human geography*, London 1937.

⁴ *The Baltic Sea Area – A region in the making*, red. M. Kukkk, S. Jervel, P. Joenniemi, Sarpsborg 1992; Statistiska Centralbyran, *The Baltic Region. Statistics on resources, environment and economy*, Stockholm 1993; EuroFutures, *Perspective for the Economic Development of the Baltic Region*, Stockholm 1984.

Jak zauważa Deike⁵, cechą specyficzną bałtyckiej integracji jest postrzeganie szans rozwojowych regionu we współpracy instytucjonalnej i ekonomicznej między krajami bałtyckimi bez oglądania się na wymianę z centralnymi regionami Europy. W dużej mierze to wola polityczna doprowadziła do przekształcenia się w latach dziewięćdziesiątych minionego wieku koncepcji regionu bałtyckiego w element realnej rzeczywistości. Strategiczną inspirację i polityczne przywództwo zapewniła Konferencja Premierów Państw Morza Bałtyckiego. Wiodącą rolę odgrywała także powołana w 1992 roku Rada Państw Morza Bałtyckiego, w ramach której funkcjonuje do dziś większość pozostałych międzyrządowych sieci współpracy⁶. Regularnie spotykają się także parlamentarzyści z krajów wokół Bałtyku. Bałtycki model współpracy nie ma sobie równego na świecie, zważywszy na wielość i żywość powiązań⁷. Świadczy o tym najlepiej liczba 17 sieci współpracy międzyrządowej i samorządowej, nie licząc konwencji o ochronie środowiska morskiego i sieci współpracy pozarządowej⁸. Scott⁹ wskazuje nawet na powstanie fenomenu nowego regionalizmu bałtyckiego. Jego istotą jest wykształcenie się samoistnego zestawu celów i dążeń o bałtyckim charakterze i uformowanie się wokół nich debaty publicznej, jak owe cele i interesy powinny być osiągnęte. Działania te mają charakter oddolny, są i były podejmowane zarówno przez władze krajowe, samorządowe, jak i organizacje pozarządowe. Tego typu integrowanie się wymaga jedynie powiązań sieciowych, podczas gdy tkanka instytucjonalna (umowy, konwencje) odgrywa znaczenie drugorzędne. Jego narzędziowym wyrazem są liczne umowy, porozumienia, wspólnie opracowywane dokumenty strategiczne (wizje i programy), projekty, konferencje o charakterze wielostronnym, dobrowolnym, zapewniające czerpanie wzajemnych korzyści (sytuacje typu *win-win*). W efekcie w Regionie Bałtyckim powstał mechanizm koordynacji różnorodnych rodzajów polityki

⁵ P. Deike, *Center-Periphery Dynamics in the new Europe and Their Impact on Transport Infrastructure Planning in the Baltic Sea Region*, Department of Urban Planning and Policy Development Rutgers University 2000, s. 9.

⁶ Communiqué from the IX Ministerial session of the Council of the Baltic Sea States, Bergen, 21–22 June 2000. W komunikacie stwierdzono m.in.: „Rada [...] deklaruje swoją gotowość do odgrywania roli koordynacyjnej wobec współpracy międzyrządowej w ramach krajów członkowskich i roli ośrodka wymiany informacji, celem uniknięcia dublowania pracy i zapewnienia najlepszego wykorzystania istniejących w regionie zasobów” (tłumaczenie własne). zob. *Komunikat końcowy z posiedzenia Rady Państw Morza Bałtyckiego w Bergen w 2000 r.*

⁷ J. Zaucha, *Integracja wokół Bałtyku*, w: *Podstawy reformy samorządowej*, red. E. Toczyńska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 93.

⁸ Zob. J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007, s. 187–190.

⁹ J.W. Scott, *VASAB 2010: Developing geo-governance structure for a new Baltic regionalism*, w: *Competition and co-operation of the Baltic regions of Denmark, Germany and Poland*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Sopot 1998, s. 75–77.

o charakterze wielostronnym i wielopoziomowym (kraje, regiony, a nawet gminy). Ten specyficzny rozwój regionu, zdaniem Shore'a¹⁰ doprowadził do ponownego odkrycia tej specyficznej części Europy przez władze UE w procesie poszerzania i pogłębiania Unii. Region Bałtycki był jednym z siedmiu regionów paneuropejskich, w których testowano w latach 1997–1999 transnarodową współpracę terytorialną (INTERREG II C) podniesioną dziś do rangi trzeciego głównego celu polityki spójności¹¹. Bałtyckiemu regionalizmowi zawdzięczać należy przeniesienie z Azji na grunt europejski koncepcji geozarządzania łączącej działania międzynarodowe władz krajowych o charakterze ramowym z podobnymi wysiłkami władz samorządowych i organizacji pozarządowych wypełniających te ramy konkretnymi działaniami¹². W konsekwencji Region Bałtycki stał się forum powszechnego stosowania metody otwartej koordynacji. Polega ona na wspólnym określeniu przez kraje celów, jakie powinny być osiągnięte w danej dziedzinie, które następnie są realizowane na szczeblu krajowym¹³. Na podstawie cyklicznych sprawozdań władz krajowych wyznaczone instytucje międzynarodowe dokonują monitoringu, porównania i oceny zakresu realizacji wspólnie uzgodnionych celów¹⁴. Metoda ta, zwana miękką koordynacją, wykorzystywana z powodzeniem w HELCOM-ie¹⁵ czy mniej efektywnie w VASAB-ie¹⁶, na szerszą skalę europejską została wprowadzona przez OECD, a obecnie stanowi jedną z czterech głównych metody koordynacji realizacji polityki Unii Europejskiej¹⁷. W piśmiennictwie podkreśla się liczne jej zalety, między innymi

¹⁰ C. Shore, *Transcending the National State?*, "Journal of Historical Sociology" 1996, vol. 9 (4), s. 473–496.

¹¹ Budżet bałtyckiego INTERREG-u II C wyniósł 20% całej dostępnej puli i był znacznie wyższy od budżetów pozostałych regionów z wyjątkiem północno-zachodniego regionu metropolitalnego.

¹² J.W. Scott, *Evolving regimes for Local Transboundary Co-operation. The German-Polish experience*, w: *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, red. H. Eselinen, I. Liikanen, J. Oksa, Aldershot 1999, s. 179–193; K. Ohmae, *The End of the Nation State-How Region States Harness the Prosperity of the Global Economy*, Free Press, McMillan 1995.

¹³ S. Luc, *Rola otwartej metody koordynacji w procesie integracji europejskiej*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH nr 82, Warszawa 2009, s. 76.

¹⁴ UKIE, *Polityka młodzieżowa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B075C64AEC007769C125726C005D9D54/\\$file/broszura_mlodziwz_Q_indd.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B075C64AEC007769C125726C005D9D54/$file/broszura_mlodziwz_Q_indd.pdf), s. 9.

¹⁵ HELCOM – Komisja Helsińska powstała jako organ wykonawczy konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 22 marca 1974 r. W roku 1992 poprzednia umowa międzynarodowa zastąpiona została konwencją o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzoną w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r.

¹⁶ VASAB 2010 jest to współpraca międzynarodowa na polu planowania przestrzennego, obejmująca wszystkie kraje bałtyckie oraz Białoruś i Norwegię. W jej ramach określono zasadnicze kierunki wspólnych działań przestrzennych w regionie Morza Bałtyckiego (zob. www.vasab.org).

¹⁷ L. Jasień, *Otwarta metoda koordynacji, jej kontekst europejski i znaczenie dla Polski*, w: *Biała księga 2003, część 1: Polska wobec strategii lizbońskiej*, red. J. Szomburg, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk–Warszawa 2003.

- deliberacyjne rozwiązywanie problemów i promowanie wzajemnego uczenia się przez wspólną pracę, tworzenie forów dyskusyjnych, wspólne analizowanie osiągniętych rezultatów,
- silne bodźce utrudniające krajom wyłamywanie się ze wspólnych działań (choć można uczestnictwo jedynie pozorować),
- przejrzystość procesu decyzyjnego i szerokie zaangażowanie różnych podmiotów na wszystkich szczeblach od europejskiego po lokalny¹⁸.

Metoda ta jest natomiast nieskuteczna, gdy koszty transferu polityki przeważają nad oczekiwanymi korzyściami. Można więc przyjąć, że w ramach współpracy bałtyckiej nie będzie się podejmować zagadnień kontrowersyjnych, wymagających poświęcenia korzyści krajowych czy regionalnych na rzecz tych bałtyckich. Przykładem może być przebieg gazociągu północnego, który nigdy nie był nawet omawiany na forum VASAB-u czy HELCOM-u. Żadna z instytucji bałtyckich nie podjęła także próby mediacji, gdy wycofanie się kapitałów banków skandynawskich z Litwy czy Łotwy mogło stanowić zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej, a więc *de facto* suwerennego bytu tych krajów. W tych sytuacjach nie zadziałały metody oddolnej koordynacji.

Trzeba także podkreślić słabość *stricte* ekonomicznego wymiaru współpracy bałtyckiej. Badania¹⁹ wskazują na silne powiązanie wzajemne przez handel jedynie krajów skandynawskich i bardzo słabych związków subregionów Rosji bałtyckiej z innymi krajami Regionu Bałtyckiego z wyjątkiem sąsiadów. Bałtyckie powiązania handlowe o bilateralnym charakterze dominują w Polsce (handel głównie z Niemcami) i na Białorusi (głównie z Rosją). Istnieją jednak dowody na geograficzną koncentrację powiązań w subregionach i intensywną współpracę niektórych sektorów²⁰. Duża część krajów regionu ma jednak silniejsze związki ekonomiczne (handel i bezpośrednie inwestycje zagraniczne) z krajami spoza regionu. To samo dotyczy powiązań sieciowych sektora wytwórczego. Współpraca poszczególnych branż i gałęzi oraz subregionalne klasterowanie działalności gospodarczej w regionie są czynnikami komplementarnymi, niezastępowującymi integracji z szerszym systemem europejskim i gospodarką globalną, jak to się dzieje w innych częściach świata²¹.

¹⁸ S. Luc, *op.cit.*, s. 84.

¹⁹ J. Zaucha, *Factors influencing Integration of the Baltic Sea region. With special Focus on the spatial and economic Dimension*, w: *Economic Styles in the Process of EU Eastern Enlargement*, red. H. Reiter, J. Zweynert, Hamburg 2009, s. 268.

²⁰ A.P. Cornett, F. Snickars, *Trade and foreign direct investment as measures of spatial integration in the Baltic Sea region*, "Geographica Polonica" 2002, vol. 75, nr 2, s. 33.

²¹ *Ibidem*, s. 54.

Zarysowany mechanizm funkcjonowania integracji bałtyckiej wskazuje, że jest to proces oddolny, którego fundamentem jest energia społeczeństwa obywatelskiego, łatwość tworzenia sieci współpracy i dostrzegania korzyści z niej płynącej, a wreszcie otwartość na sąsiadów, potrzeba wspólnego działania, brak istotnych uprzedzeń i ksenofobii, a wreszcie podobne cele rozwojowe. Jedynym niezmiennym problemem, wokół którego od lat koncentruje się współpraca bałtycka, są kwestie ekologiczne²², czego wyrazem jest status współpracy podjętej w ramach HELCOM-u, której nadano rangę konwencji. Pozostałe zagadnienia są definiowane na bieżąco, ich paleta nie jest traktowana dogmatycznie i wynika ze zmian w świadomości lokalnych i regionalnych elit. Ogólnie jednak dotyczą one dostępności (ze względu na peryferyjne położenie regionu), poprawy standardów życia oraz budowania społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w krajach sąsiedzkich²³. Spory wpływ na ich redefiniowanie i nadawanie im priorytetów wywiera dostępność środków zewnętrznych szczególnie w ramach programów UE.

Bałtyckie strategie

Wielostronna i wielopłaszczyznowa współpraca bałtycka musiała zaowocować wielością strategii i dokumentów dotyczących różnorodnych pól współpracy i przygotowywanych dla odmiennych obszarów geograficznych. Liczne strategie zostały także stworzone w ramach projektów bałtyckich wspieranych ze źródeł UE.

Pierwsza w porządku historycznym była wizja i strategia rozwoju przestrzennego Regionu Bałtyckiego²⁴. Jak stwierdziła w 1992 roku Gorel Thurdin – szwedzka minister, z której inspiracji powstał ten dokument: „jesteśmy zjednoczeni przez Bałtyk, ale dzieli nas wiele innych spraw. To się musi zmienić. Ale zmiana ta nie nastąpi, jeśli nie opracujemy wspólnej strategii. A strategia wymaga śmiałej i dalekowzrocznej wizji”²⁵.

²² Obecnie wzbogacane o kwestie klimatyczne.

²³ Jak wskazują badania VASAB-u, bałtyckie regiony Rosji wykazują słabe zainteresowanie współpracą bałtycką z wyjątkiem – być może nieco wychodzącego przed szereg – Kaliningradu, a zwłaszcza jego elit intelektualnych. W Petersburgu dominuje myślenie w kategoriach powiązań o charakterze globalnym transkontynentalnym (zob. *Severo-zapad Rossii v regione Baltijskogo Moria: Problemy i perspektivy ekonomicheskogo vzaimodejstviya i sotrudnichestva*, red. J. Zaucha, G. Fedorov, L. Limonov, N. Oding, Kant University, Kaliningrad 2008, s. 12–134). Rosja nie podpisała nawet memorandum umożliwiającego udział w projektach bałtyckich w latach 2007–2013. Nie wystartował też program ENPI Litwa–Polska–Rosja (Obwód Kaliningradzki).

²⁴ VASAB, *Towards a framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region, Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010*, Denmark 1994.

²⁵ „We are united by the Baltic Sea but from most other aspects we are separated. This must change. But this change can not come if we don't invent a common strategy. And for that we need a daring and far-seeing vision”.

Motywy przewodnim wizji i strategii VASAB-u stała się integracja przestrzenna rozumiana w tym czasie jako harmonijny rozwój struktur przestrzennych (sieci osadniczej, transportowej i komunikacyjnej oraz pozostałych form zagospodarowania przestrzennego) w całym regionie. Dokument zawierał część diagnostyczną, jak również identyfikował podstawowe wartości rozwoju przestrzennego w regionie, przedstawił w nim wizję rozwoju, cele strategiczne (17) oraz konkretne działania zmierzające do ich realizacji (20)²⁶. Strategia i wizja były realizowane przy wykorzystaniu projektów pilotażowych i projektów bałtyckich INTERREG-ów.

Pierwszy program operacyjny bałtyckiego INTERREG-u pojawił się w 1996 roku. Był to dokument strategiczny, w którym wskazano najważniejsze cele dla rozwoju przestrzennego Regionu Bałtyckiego, a zarazem fundusze unijne na ich osiągnięcie. W okresie 1997–1999 realizowano dwa priorytety. Pierwszy wspierał promowanie działań przestrzennych o charakterze sustensywnym, celem podniesienia poziomu spójności ekonomicznej i społecznej regionu, i obejmował wspieranie systemu miast bałtyckich i zrównoważonej struktury osadnictwa, poprawę dostępności i efektywności wykorzystania energii oraz wspieranie zintegrowanego zarządzania i rozwoju sustensywnego stref brzegowych, wysp i innych obszarów specyficznych. Drugi priorytet dotyczył promocji planowania przestrzennego i jego metodologii, obejmując następujące działania: planowanie przestrzenne w sferze dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego, a także wspieranie planowania przestrzennego i jego metodologii w regionie.

Kolejny program operacyjny dotyczył okresu 2000–2006. Budżet alokowany przez UE wzrósł pięciokrotnie, to jest z około 20 do 100 mln euro. Nastąpiła nieznaczna zmiana priorytetów i poszerzenie współpracy przestrzennej o zagadnienia rozwoju regionalnego i współpracę instytucjonalną. Priorytety uzgodnione w tym okresie obejmowały wspieranie ujęcia przestrzennego i działań o charakterze przestrzennym w odniesieniu do określonych regionów i sektorów (działania: wspieranie przygotowania i wdrażania strategii dla makroregionów; promowanie rozwoju sustensywnego wybranych sektorów; wzmacnianie sustensywnego rozwoju stref przybrzeżnych, wysp i innych obszarów specjalnych); promocję struktur terytorialnych wspierających rozwój sustensywny Regionu Bałtyckiego (działania: promowanie rozwoju sustensywnych, policentrycznych struktur osadniczych; tworzenie sustensywnych połączeń komunikacyjnych służących poprawie integracji przestrzennej; poprawa zintegrowanego zarządzania dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym oraz zasobami naturalnymi); wspieranie tworzenia instytucji wzmacniających ponadnarodowy rozwój przestrzenny,

²⁶ Szerzej J. Zaucha, *Rola przestrzeni...*, s. 276–277.

które w wymiarze międzynarodowym usprawnią rozwój przestrzenny i wyeliminują bariery instytucjonalne, prawne i organizacyjne.

<p style="text-align: center;">Priorytet 1: Rozwijanie innowacji w całym Regionie Bałtyckim</p> <p>Kierunki wsparcia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnianie wsparcia dla źródeł innowacji 2. Ułatwianie transferu technologii i rozpowszechniania wiedzy w całym Regionie Bałtyckim 3. Zwiększanie możliwości społecznych w generowaniu i absorpcji nowej wiedzy
<p style="text-align: center;">Priorytet 2: Zewnętrzna i wewnętrzna dostępność Regionu Bałtyckiego</p> <p>Kierunki wsparcia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promowanie działań w zakresie transportu i ICT zwiększających dostępność i sustensywny wzrost społeczno-gospodarczy 2. Działania pobudzające dalszą integrację w istniejących transnarodowych strefach rozwoju i tworzenie nowych (mających na celu lepsze wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego sąsiadujących terytoriów)
<p style="text-align: center;">Priorytet 3: Zarządzanie Morzem Bałtyckim jako wspólnym zasobem</p> <p>Kierunki wsparcia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gospodarka wodna ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań powodowanych przez rozwój gospodarczy i zmiany klimatyczne 2. Gospodarowanie obszarami morskimi i sustensywna eksploatacja zasobów morskich 3. Zwiększone bezpieczeństwo na morzu
<p style="text-align: center;">Priorytet 4: Promowanie atrakcyjnych i konkurencyjnych miast i regionów</p> <p>Kierunki wsparcia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wzmacnianie rozwoju regionów metropolitalnych, miast i obszarów miejskich jako siły napędowej rozwoju gospodarczego 2. Strategiczne wsparcie zintegrowanego rozwoju BSR oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej 3. Polepszania warunków społecznych i wzmacnianie efektów rozwoju miast i regionów

Rys 1. Program transnarodowej bałtyckiej współpracy terytorialnej na lata 2007–2013

Źródło: opracowanie własne.

Obecnie obowiązujący program transnarodowej bałtyckiej współpracy terytorialnej (lata 2007–2013), którego budżet alokowany przez UE wzrósł do 208 mln euro, obejmuje te wszystkie zagadnienia, dla których współpraca w obszarach transnarodowych oferuje tak zwaną wartość dodaną. Nacisk został położony na innowację, ochronę środowiska Morza Bałtyckiego, poprawę dostępności. Priorytet czwarty dotyczy rozwoju przestrzennego i budowania strategii bałtyckich, jak również kwestii społecznych współpracy z krajami sąsiedzkimi.

Pomimo strategicznego charakteru i zapewnienia funduszy na realizację uzgodnionych celów i priorytetów, dokumenty INTERREG-u nie stały się zwornikiem strategicznych wysiłków. Wynikało to z ich specyficznego profilu (koncentracja w latach 1997–2006 na kwestiach rozwoju przestrzennego), ograniczonego budżetu (około 1 euro na mieszkańca w okresie 2000–2006) oraz z braku zainteresowania ze strony krajów członkowskich, by w takiej formie je wykorzystywać. INTERREG był traktowany jako źródło zasilania finansowego, a nie jako instrument zarządzania rozwojem regionu.

Za trzecią w miarę holistyczną strategię rozwoju obejmującą cały Region Bałtycki należy uznać opracowaną w 1998 roku Bałtycką Agendę 21, wraz ze spójnym programem działań szczegółowych w siedmiu sektorach i planowaniem przestrzennym na rzecz rozwoju sustensywnego Regionu Bałtyckiego²⁷. Cechą charakterystyczną tego dokumentu była wielość i różnorodność podmiotów włączonych w jego przygotowanie i wdrażanie – od agend rządowych po organizacje samorządowe, organizacje pozarządowe, międzynarodowe, banki finansujące rozwój i organizacje lobbystyczne. Słabością, pomimo niewątpliwego sukcesu w sferze świadomościowej²⁸, było zawężenie – przynajmniej na początku – pojęcia rozwój sustensywny do kwestii ekologicznych oraz brak wyraźnie zakreślonych priorytetów wdrożeniowych realizowanych wspólnym wysiłkiem wszystkich aktorów²⁹.

W roku 2008 został przyjęty na konferencji ministerialnej w Krakowie *Bałtycki plan działań HELCOM-u*³⁰. Głównym jego celem jest ograniczenie zanieczyszczeń i naprawa szkód wyrządzonych środowisku morskemu. Wpisuje się on w postanowienia europejskiej strategii morskiej UE, która przewiduje regionalne podejście do ochrony środowiska morskiego mór europejskich przez tworzenie oddzielnych planów działań. Wyznacza on cztery cele priorytetowe: korzystny stan różnorodności biologicznej Bałtyku; Morze Bałtyckie nietknięte eutrofizacją; życie w Morzu Bałtyckim nieskażone substancjami niebezpiecznymi; działalność na morzu przyjazna środowisku. Postępy w osiągnięciu postawionych celów będą oceniane za pomocą wymiernych wskaźników ekologicznych opracowanych przez ekspertów Komisji Helsińskiej.

Swoją wizję i strategię rozwoju Regionu Bałtyckiego (z naciskiem na kwestie transportowe) przedstawiła również Bałtycka Komisja Konferencji Peryferyjnych Regionów

²⁷ Baltic 21, *An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic 21*, „Baltic Series” 1998, no. 1.

²⁸ Np. VASAB został zachęcony do spojrzenia na działania planistyczne przez pryzmat rozwoju sustensywnego (zob. O. Damsgaard, N.B. Groth, J. Zaucha, *Spatial Planning for sustainable development in the Baltic Sea Region. A VASAB 2010 contribution to Baltic 21*, „Baltic Series” 1998, no. 9).

²⁹ Baltic 21, *Realising a Common Vision of the Baltic Sea Eco-Region*, „Baltic Series” 2006, no. 1.

³⁰ http://www.helcom.fi/BSAP/ActionPlan/en_GB/SegmentSummary/.

Nadmorskich Europy (CPMR). W ramach projektów INTERREG powstało wiele strategii sektorowych lub obejmujących mniejsze od bałtyckiego obszary geograficzne. Przykładowo, w projekcie *Baltic Gateway* opracowano strategię rozwoju połączeń transportowych dla południowego Bałtyku³¹, projekt USUN – strategię rozwoju miast metropolitalnych³², oraz projekty obejmujące międzynarodowe strefy rozwojowe (na przykład projekt *String* dla regionu od Malmö do Hamburga³³, projekt Łuk Południowego Bałtyku dla regionu od Meklemburgii-Pomorza Przedniego przez północną Polskę aż do Obwodu Kaliningradzkiego³⁴, projekt Paleta Bałtycka dla współpracujących stolic leżących w północnowschodniej części Regionu Bałtyckiego³⁵ etc.).

Duża liczba dokumentów strategicznych nie przekładała się jednak na jakość rozwoju Regionu Bałtyckiego. Wiele z nich traciło zainteresowanie decydentów zaraz po uroczystej prezentacji i przedstawieniu, w stosunku do innych podejmowano wysiłki implementacyjne, brakowało jednak środków i zasobów ludzkich oraz woli politycznej. W efekcie pojawiło się niezadowolenie i poczucie frustracji. Niemal w tym samym czasie (lata 2008–2009) rozpoczął się proces audytu zmierzający do zmiany sposobów funkcjonowania lub – w niektórych przypadkach – zakończenia funkcjonowania kluczowych sieci współpracy bałtyckiej, takich jak Rada Państw Morza Bałtyckiego, VASAB, HELCOM czy Bałtycka Agenda 21. Zaczęto poszukiwać jednego centrum sprawczego zdolnego do koordynowania wysiłków różnych organizacji, zapobiegania jałowemu dyskusjom i nadzorowania charakteru podejmowanych działań. Roli tej z różnych względów nie chciała i nie mogła się podjąć Rada Państw Morza Bałtyckiego, niepotrafiąca się odnaleźć w wielopłaszczyznowej i wielokierunkowej rzeczywistości współpracy bałtyckiej. W roku 2005 Szwedzi zaczęli sondować VASAB jako podstawy przygotowania kompleksowej strategii długofalowego rozwoju Regionu Bałtyckiego. Po otrzymaniu negatywnych sygnałów, związanych z brakiem chęci wykraczania przez VASAB poza posiadany mandat, powstała idea przygotowania strategii rozwoju regionu przy wykorzystaniu struktur UE.

³¹ [http://www.balticgateway.se/BG_2008-03-03/BG+%20FINAL%20report%20\(008-03-03.pdf\)](http://www.balticgateway.se/BG_2008-03-03/BG+%20FINAL%20report%20(008-03-03.pdf)).

³² *Cities and Networking: The Baltic Sea Region*, red. N.B. Groth, „Reports” 2001, no 8, Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, Hørholm 2001.

³³ http://www.balticstring.net/data/main.php?page=m_structure.php.

³⁴ Zob. J. Zaucha, *Możliwości kształtowania kierunków współpracy estońskich, litewskich, łotewskich, niemieckich, polskich i rosyjskich regionów Strefy Rozwojowej Południowego Bałtyku w oparciu o ich dokumenty strategiczne i uwarunkowania Bałtyckiego INTERREG III B*, w: *Kreowanie strefy rozwojowej południowego Bałtyku*, red. R. Matczak, T. Parteka, J. Zaucha, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2004.

³⁵ http://www.iva.se/PageFiles/8212/Baltic_Palette_TransportVision2030_Nov2004.pdf.

Bałtycka strategia UE

Instytucje Unii Europejskiej poszukujące lepszych sposobów sterowania rozwojem po rozszerzeniu struktur w 2004 roku, pod wpływem sugestii płynących ze Szwecji, uznały, że ze względu na zaprezentowaną specyfikę współpracy, Region Bałtycki może być modelowy, co pozwoli na testowanie oraz rozwój nowych koncepcji i strategii zarządzania regionalnego³⁶. W rezultacie pod koniec 2006 roku Parlament Europejski opublikował sprawozdanie wzywające do opracowania strategii dla Regionu Bałtyckiego. 14 grudnia 2007 roku z kolei Rada Europejska zwróciła się do Komisji o jej przygotowanie do czerwca 2009 roku. Rada wskazała trzy parametry, które Komisja miała uwzględnić podczas opracowywania dokumentu:

- strategia powinna wpisywać się w zintegrowaną politykę morską UE,
- powinna pomóc w rozwiązaniu palących problemów dotyczących ochrony środowiska w basenie Morza Bałtyckiego,
- we współpracy z krajami sąsiedzkimi trzeba wykorzystywać ramy Wymiaru Północnego.

Pod wpływem podjętych analiz problemów i trendów rozwojowych Regionu Bałtyckiego Komisja uznała, że najlepsze podejście do zidentyfikowanych wyzwań i możliwości zapewni zintegrowana, wielosektorowa strategia regionalna³⁷. Powołano niewielki zespół oraz rozpoczęto proces konsultacji. Polski rząd brał w nich trzykrotnie udział (w czerwcu i listopadzie 2008 oraz wiosną 2009³⁸), podobnie Konwent Marszałków trzykrotnie wydał opinie o strategii (w czerwcu, grudniu 2008 i w lipcu 2009). Od września 2008 do lutego 2009 zorganizowano cztery okrągłe stoły dotyczące dostępności i atrakcyjności (Kowno, Litwa, 18–19 września 2008 r.), środowiska (Gdańsk, 13 listopada 2008 r.), dobrobytu (Kopenhaga, Dania, 1–2 grudnia 2008 r.) i bezpieczeństwa (Helsinki, Finlandia, 9 grudnia 2008 r.). Odbyły się również dwie konferencje horyzontalne (Sztokholm, Szwecja, 30 września 2008 r.; Rostok, Niemcy 5–6 lutego 2009 r.). Pomimo wysiłków, proces przygotowania strategii był mało klarowny i przejrzysty. Zespół opracowujący dokument wysłuchiwał uwag,

³⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego*, COM (2009) 248/3, s. 2.

³⁷ *Ibidem*, s. 6.

³⁸ Stanowiska rządu polskiego: „Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego – od wizji do działań. Drugi wkład rządu RP w prace nad strategią UE dla Regionu Morza Bałtyckiego”, listopad 2008; „Spójność i konkurencyjność Regionu Morza Bałtyckiego. Wkład rządu RP w prace nad strategią UE dla Regionu Morza Bałtyckiego”, czerwiec 2008, <http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/www/baltyk.nsf/dzialy?openform&dzial=31>.

nie zaprezentował jednak jasnych kryteriów, którymi by się posługiwał uwzględniając bądź je odrzucając. Programowania były dość biernie prowadzone przez Komisję, bez instrumentów zachęcających (uboga witryna Komisji, brak informacji o prowadzących programowanie, pasywnie prowadzono obrady okrągłych stołów). Usprawnieniem może być szybkie tempo prac i pionierskość całego przedsięwzięcia.

Rezultatem opisanych wysiłków jest przyjęty 10 czerwca 2009 roku *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie strategii UE dla Regionu Bałtyckiego*³⁹ wraz z planem działania⁴⁰. Ostateczne przyjęcie strategii i planu zostało wyznaczone na październik 2009 roku, co było jednym z priorytetów przewodnictwa Szwecji w Radzie UE. Obecnie trwa faza wdrażania.

Kręgosłupem strategii są cztery filary, w których ramach pogrupowane są działania – każdy filar odnosi się do szerokiej gamy działań politycznych i wpływa na pozostałe. Filary te, które można utożsamiać z priorytetami rozwojowymi, zostały zidentyfikowane następująco:

- region zrównoważony ekologicznie,
- region dobrobytu,
- region dostępny i atrakcyjny,
- region bezpieczny.

Osobno zgrupowane są kwestie horyzontalne o charakterze przekrojowym (obejmujące różne filary), jak na przykład planowanie obszarów morskich czy rozwój struktur zintegrowanej gospodarki morskiej. Podział na filary ma charakter pragmatyczny, czasami nawet razi pewna jego przypadkowość i chaotyczność (na przykład w filarze dostępności, oprócz kwestii energetycznych i transportowych, zamieszczono także zagadnienia dotyczące edukacji, turystyki i zdrowia). Na pierwszy rzut oka wydaje się, że podobne priorytety można by wyznaczyć w stosunku do innych regionów pan-europejskich, jednak zaproponowana struktura prawidłowo odzwierciedla najważniejsze problemy i możliwości Regionu Bałtyckiego (zagrożenie ekologiczne, peryferyjność położenia, synergia wynikająca z różnych poziomów rozwoju, konieczność mądrego wykorzystania przestrzeni morskiej).

Działania zgrupowane w 15 obszarach priorytetowych podzielone zostały na te o strategicznym charakterze, inicjatywy związane z pogłębioną współpracą i projekty

³⁹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji...*

⁴⁰ Komisja Europejska, *Commission staff working document accompanying the 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*, SEC (2009) 712.

flagowe⁴¹. Nie zostały jednak przedstawione konkretne kryteria podziału działań na strategiczne (które mają dotyczyć najważniejszych problemów współpracy bałtyckiej), pogłębionej współpracy (wyróżnikiem ma być jej wartość dodana i gotowość do jej podjęcia – podczas gdy również działania strategiczne spełniają te wymogi) oraz na projekty flagowe. Czytając katalog projektów, ma się wrażenie przypadkowości, uwzględniania różnych zgłoszonych w trakcie konsultacji propozycji bez próby wnikania w ich meritum. Część projektów flagowych przypomina inicjatywy pogłębionej współpracy i odwrotnie – wiele inicjatyw ma charakter projektów. W szczególności eksponowane są projekty już zatwierdzone w programie *Transnarodowa współpraca bałtycka 2007–2013*. Chodziło o stworzenie obrazu gotowości regionu do realizacji planu działania. Być może się to udało, choć jednocześnie zrodziło wątpliwości co do prospektywnego charakteru samej strategii.

Tabela 1. Filary, obszary priorytetowe, działania strategiczne i inicjatywy pogłębionej współpracy oraz projekty flagowe *Strategii UE dla Regionu Bałtyckiego*

FILAR	Obszary priorytetowe	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy	Projekty flagowe (przykłady)
Region zrównoważony	5	7	8	19
Region dobrobytu	4	13	11	26
Region dostępny	3	2	16	19
Region bezpieczny	3	5	4	14
RAZEM	15	27	39	78

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission staff working document...*

W strategii poświęcono sporo miejsca jej wdrażaniu i zarządzaniu. Główny ciężar wzięła na siebie Komisja, prawdopodobnie pod wpływem bałtyckiej lekcji nieskuteczności przechodzenia od wizji do działania w modelu zdecentralizowanym. Zarządzanie wdrażaniem strategii można scharakteryzować następująco:

1. Komisja będzie odpowiadać za **koordynację, monitorowanie, sprawozdawczość, ułatwianie realizacji i działania następcze**. Dzięki koordynacji będzie możliwe monitorowanie wpływu funduszy na realizację priorytetowych założeń strategii.

⁴¹ Zob. *ibidem*, tablica 1 i aneks A.

W roku 2011 zostanie przeprowadzony przegląd strategii i realizacji planu działania pod kątem europejskiej wartości dodanej.

2. **Za rozwój polityki będą odpowiedzialne** kraje członkowskie, które będą współpracowały w zakresie konkretnych działań, natomiast ogólny nadzór będzie prowadzony w ramach struktur Wspólnoty. Sprawozdania okresowe i wnioski dotyczące zaleceń będą składane przez Komisję Radzie.
3. **Za realizację w terenie** odpowiedzialne będą wyznaczone kraje i organizacje międzynarodowe (koordynatorzy na szczeblu obszarów priorytetowych, działań strategicznych i pogłębionej współpracy oraz wiodący partnerzy projektów flagowych).
4. Aby utrzymać wysoki poziom zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w regionie (który był widoczny podczas procesu konsultacji), będzie organizowane **doroczne forum** skupiające partnerów zajmujących się różnymi aspektami strategii, pochodzących również z zainteresowanych krajów trzecich. Zadaniem tych forów będzie przegląd i analiza postępów w realizacji strategii oraz przedstawianie związanych z tym zaleceń⁴².
5. Komisja nie przedstawiła konkretnych planów związanych z finansowaniem wdrażania strategii. Wskazywanym źródłem są środki krajowe i istniejące programy UE. Zapewne ten temat wróci w czasie dyskusji na temat perspektyw finansowych UE na lata 2014–2020.

Podsumowanie

Strategia jest ciekawą próbą testowania nowego sposobu zarządzania rozwojem Europy. Stanowi prototyp dla strategii makroregionalnych innych terytoriów UE. W modelu tym można lepiej uwzględnić specyfiki makroregionalne, mobilizować środki i inwencję krajową i lokalną. Może on również służyć budowaniu tożsamości i identyfikacji supranarodowej. Co ważne, podejście to jest zgodne z założeniami polityki ukierunkowanej terytorialnie (*place based policy*)⁴³.

Trzeba zrobić wszystko, aby nowy model nie został wykorzystywany do zmniejszenia nakładów na cel „konwergencja” w przyszłej polityce spójności UE. Może on jednak stanowić ciekawą alternatywę dla regionów osiągających średni poziom

⁴² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji...*, s. 11–12.

⁴³ Zob. F. Barca, *An agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v2104.pdf.

rozwoju UE, dla których szansą przestaje być nowa infrastruktura techniczna, a stają się powiązania sieciowe.

Strategia w swej istocie przypomina bałtyckie programy współpracy terytorialnej w nieco tylko poszerzonej formule. Stanowi rodzaj predefiniowanej „karty dań” polityki spójności. Rodzi się jednak pytanie o alokację środków finansowych niezbędnych do jej realizacji, a tego Komisja nie gwarantuje.

Nie została także dostatecznie wykorzystana szansa na stworzenie dobrowolnego mechanizmu koordynacji polityki poszczególnych krajów w dziedzinach istotnych dla przyszłości regionu (na przykład wspólny rynek, innowacje), co stawia pod znakiem zapytania zintegrowany charakter strategii. Słabością procesu jej tworzenia był zbyt ni pośpiech, nieumiejętność koncentrowania uwagi na najważniejszych priorytetach. W efekcie może nastąpić „rozmycie” strategii realizowanej na zbyt wielu polach jednocześnie, bez możliwości zapewnienia synergii podejmowanych działań. Może powstać wrażenie chaosu i bezsilności, pojawić się dominacja działań podejmowanych przez silniejszych ekonomicznie partnerów, niezależnie od ich merytorycznej wartości. Niejasny jest także przykładowy charakter projektów flagowych.

W strategii zajęto się przede wszystkim kwestiami środowiskowymi. Została ona zdominowana przez perspektywę myślenia HELCOM-u. Należy jednak pamiętać, że celem strategii nie jest zastępowanie Bałtyckiego Planu Działań HELCOM-u. Niewidoczne w praktyce jest kryterium spójności terytorialnej, a przeważa podejście tematyczne. Może to spowodować zmniejszenie zainteresowania strategią społeczeństw wschodniej i południowej części Regionu Bałtyckiego.

Sukces strategii będzie zależeć w dużej mierze od właściwego zarządzania. Choć Komisja włożyła wiele wysiłku w osadzenie tego procesu we właściwych ramach organizacyjnych, wciąż brakuje strategicznego przywództwa. System wdrażania powinien obejmować przede wszystkim mechanizmy koordynacji polityk UE i krajowych mających oddziaływanie terytorialne i proporcjonalnie angażować ich środki finansowe. Stąd koncepcja ta powinna mieć szerszy horyzont niż jedynie polityka spójności. Ponadto system realizacji powinien zostać uzupełniony o dopracowanie systemu monitorowania (jednolity system wskaźników) oraz o określenie podstawowych wymogów ewaluacji, celem stosowania instrumentów weryfikujących postępy wdrażania.

Tabela 2. Zawartość merytoryczna Strategii UE dla Regionu Bałtyckiego – CD. 1

Obszary priorytetowe	Kraj koordynujący	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy
1. Zredukowanie ładunków związków odżywczych (użyźniających) do akceptowalnego poziomu	PL i FI	Wdrożenie uzgodnionych działań HELCOM – głównych dyrektyw dotyczących eutrofizacji i Bałtyckiego Planu Działań HELCOM-u Promowanie działań i praktyk redukujących utratę biogenów przez rolnictwo i redukujących eutrofizację	Tworzenie i restauracja terenów podmokłych Ponowne wdrożenie systemu BONUS 169 Ułatwianie międzysektorowego dialogu zmierzającego do zintegrowanego traktowania przez polityki sektorowe zagadnień rolniczych, środowiskowych i rozwoju obszarów wiejskich
2. Zachowanie bioróżnorodności, w tym w zakresie rybołówstwa oraz obszarów w stanie naturalnym	GE	Wdrożenie Bałtyckiego Planu Działań HELCOM-u Zmniejszenie negatywnych efektów rybołówstwa dla ekosystemu Bałtyku	
3. Zmniejszenie wykorzystania i wpływu substancji szkodliwych	SE	Wdrożenie uzgodnionych działań HELCOM – głównych dyrektyw dotyczących eutrofizacji i Bałtyckiego Planu Działań HELCOM-u	Zmniejszenie ładunków substancji hormonopodobnych Kontynuacja badań dotyczących substancji szkodliwych o specyficznym znaczeniu dla Bałtyku
4. Bałtyk jako modelowy region „czystej żeglugi”	DK	Wdrożenie uzgodnionych działań dotyczących redukcji zanieczyszczenia ze strony żeglugi (w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej – IMO, UE i HELCOM)	Zachęcanie portów, władz lokalnych i regionalnych oraz armatorów do podejmowania dowolnych działań zmniejszających zrzuty wód balastowych i ścieków ze statków i łodzi oraz zapewnienie w portach udogodnień umożliwiających zmniejszenie emisji spalin ze statków
5. Dostosowywanie się do zmian klimatycznych	DK	Przyjęcie na poziomie bałtyckim regionalnej strategii dostosowanej do zmian klimatycznych, tworzącej ramy dla wymiany informacji i wznacznania współpracy regionalnej	Promowanie Regionu Bałtyckiego jako „zielonego regionu” Wspieranie wydajnych systemów grzewczych i budownictwa energooszczędnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission staff working document...*

Tabela 3. Zawartość merytoryczna *Strategii UE dla Regionu Bałtyckiego* – CD. 2

	Obszary priorytetowe	Kraj koordynujący	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy
6.6.	Usunięcie przeszkód dla tworzenia wspólnego rynku wewnętrznego w Regionie Bałtyckim, w tym poprawa współpracy służb celnych i podatkowych	EE	Wdrożenie strategii zmierzającej do trwałej poprawy i ułatwienia kontroli granicznej towarów przyjętej na spotkaniu podkomitetu ds. celnych i współpracy transgranicznej UE–Rosja 26.04.2007 Koordynacja z działaniami podjętymi przez grupę ds. współpracy celnej i innych aspektów przekraczania granicy Rady Państw Morza Bałtyckiego, celem poprawy współpracy między władzami odpowiedzialnymi za kwestie graniczne	Otworzenie sektora publicznego na konkurencję Usunięcie pozostałych barier dla transgranicznego świadczenia usług przez spójne wdrażanie bez opóźnień czasowych dyrektyw usługowej i innych właściwych, w szczególności dot. MSP Wdrożenie wewnętrznego wspólnego rynku na gruncie Regionu Bałtyckiego przez współpracę władz krajowych odpowiedzialnych za wdrażanie wspólnego rynku Wspieranie zasad właściwego zarządzania (pro-wadzenia polityki, tj. <i>governance</i>) w sferze podatkowej
7.7.	Pełne wykorzystanie potencjału regionu w sferze badań i innowacji	SE i PL	Stworzenie wspólnej bałtyckiej strategii dot. innowacji	Zwiększenie skali wykorzystania wyników badań bałtyckich przez patenty, dzięki współpracy władz patentowych w Regionie Bałtyckim

cd. tabeli 3

	Obszary priorytetowe	Kraj koordynujący	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy
8.8.	Wdrożenie programu <i>Small Business Act</i> celem wspierania przedsiębiorczości, MSP i wzrostu efektywności wykorzystania zasobów ludzkich		<p>Wspieranie handlu i przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Regionu Bałtyckiego przez lepszą współpracę między organizacjami odpowiedzialnymi za promocję, handel i inwestycje</p> <p>Zagwarantowanie dostępu do kapitału MSP</p> <p>Wspieranie i zachęcanie do przedsiębiorczości kobiet</p> <p>Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości dot. energii odnawialnej z obszarów morskich – Region Bałtycki liderem</p> <p>Wprowadzenie do szkół zagadnień dot. przedsiębiorczości</p> <p>Wspomaganie przedsiębiorczości na wsi</p>	<p>Zwiększanie mobilności siły roboczej nie tylko w ramach, ale i do rynków pracy (tj. zmniejszanie skali braku aktywności zawodowej) przez wspieranie współpracy międzynarodowej dot. redukowania barier i wspierania mobilności</p> <p>Uczynienie Regionu Bałtyckiego liderem w zakresie projektowania i wzornictwa przemysłowego</p> <p>Inicjowanie wymiany sprawdzonych rozwiązań w sferze ułatwiania startu nowym przedsiębiorstwom, uzyskiwania licencji i ogłaszania bankructwa wykorzystujące rekomendacje programu <i>Small Business Act</i></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission staff working document...*

Tabela 4. Zawartość merytoryczna Strategii UE dla Regionu Bałtyckiego – CD. 3

	Obszary priorytetowe	Kraj koordynujący	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy
9.9.	Wzmocnienie sustensywnego rozwoju rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa	FI	Wykorzenienie przyłowów Zwiększenie kontroli i wyeliminowanie nielegalnych połowów Kontynuowanie procesu dostosowania floty rybackiej na Bałtyku do wielkości dostępnych zasobów Poprawa i rozwój współpracy bałtyckiej między krajami i interesariuszami dot. najważniejszych spraw rybołówstwa	Rozwój strategii sustensywnej eksploatacji zasobów drewna Wzmocnienie łącznego efektu programów rozwoju obszarów wiejskich dzięki ich lepszej współpracy Wzmocnienie łącznego efektu programów Europejskiego Funduszu Rybackiego dzięki lepszej współpracy
10.10.	Poprawa efektywności i bezpieczeństwa rynków energetycznych	LV i DK	Utworzenie zintegrowanego i dobrze funkcjonującego rynku energii przez opracowanie planu połączenia bałtyckiego rynków energii	Zwiększenie stopnia wykorzystania energii odnawialnej Zapewnienie współpracy transgranicznej w dziedzinie infrastruktury energetycznej, planowanie obszarów morskich, działania regulacyjne dotyczące inwestycji łączących rynki energetyczne i ocen oddziaływania na środowisko farm wiatrowych
11.11.	Poprawa wewnętrznych i zewnętrznych powiązań transportowych	LT i SE	Koordynacja krajowych polityk transportowych, w tym inwestycji	Poprawa połączeń z Rosją i innymi krajami sąsiedzkimi Wspomaganie efektywnego transportu bałtyckiego i rozwiązań logistycznych Zwiększenie roli Bałtyku w systemie transportowym regionu, np. przez działania doryczące autostrad morskich i działania programu Marco Polo Wspomaganie transportu sustensywnego ludzi i ładunków i intermodalności

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission staff working document...*

Tabela 5. Zawartość merytoryczna Strategii UE dla Regionu Bałtyckiego – CD. 4

Obszary priorytetowe	Kraj koordynujący	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy
12. Wzmocnienie sustensywnego rozwoju rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa	GE i organizacje międzynarodowe	<p>Maksymalizowanie gospodarczego potencjału całego regionu, w szczególności w jego części północnej i w innych peryferyjnych</p> <p>Zbliżenie władz lokalnych ze społeczeństwem przez rozwój narzędzi umożliwiających wgląd społeczny w procedowanie interesów mieszkańców przez władze lokalne</p> <p>Zwiększenie wymiany studentów, uczniów oraz współpracy organizacji oświatowych i zajmujących się audytem edukacyjnym</p> <p>Rozwój współpracy między grupami społecznymi (tzw. <i>people-to-people actions</i>)</p> <p>Optymizacja i propagowanie potencjału turystycznego Regionu Bałtyckiego przez przyjęcie regionalnej strategii sustensywnego rozwoju turystyki</p> <p>Współpraca sieciowa i tworzenie klastrów organizacji turystycznych i edukacyjnych w sferze turystyki</p> <p>Szeroko pasmowy internet dla obszarów wiejskich</p> <p>Zapobieganie rozszerzaniu się HIV/AIDS i gruźlicy</p> <p>Zwalczanie nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej poprzez poprawę jakości opieki stopnia podstawowego</p> <p>Zapobieganie stylom życia sprzyjającym się szerzeniu chorób cywilizacyjnych i zapewnienie właściwych warunków społecznych i środowiska pracy</p>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission staff working document...*

Tabela 6. Zawartość merytoryczna Strategii UE dla Regionu Bałtyckiego – CD. 5

	Obszary priorytetowe	Kraj koordynujący	Działania strategiczne	Inicjatywy pogłębionej współpracy
13.	Wiodący region w dziedzinie bezpieczeństwa morskigo	FI i DK	Stworzenie wspólnego systemu zarządzania sprawnymi morskimi, wymiany danych i informacji Poprawa koordynacji i tworzenie nowych systemów dotyczących wyznaczania i monitorowania szlaków żeglugowych Wspólne podejmowanie działań dotyczących nadzoru morskigo	Zapewnieni, iż statki – w szczególności te przewożące towary niebezpieczne – spełniają najwyższe standardy bezpieczeństwa a ich załogi są zapoznane z działaniami EU dotyczącymi jakości żeglugi
14.	Wzmocnienie ochrony przed głównymi zagrożeniami na lądzie i morzu	DK	Wdrożenie <i>Bałtyckiego planu działań HELCOM-u</i>	Rozwinięcie działań prewencyjnych dotyczących zagrożeń szstormowych i zwiększenia stopnia gotowości w regionie do sprostanania tym niebezpieczeństwom
15.	Zmniejszenie szkód wyrządzanych przez przestępstwa transgraniczne	FI	Poprawa współpracy służb granicznych, celnych, policyjnych i wewnątrz krajów UE, a także w kontekście transgranicznym wewnątrz UE Przedyskutowanie z krajami sąsiedzkimi możliwości włączenia się w tę współpracę	Działania prewencyjne zapobiegające handlowi ludźmi Zbliżenie polityk zapobiegających oszustwom i przemytowi towarów podlegających akcyzie

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission staff working document...*

Literatura

- Baltic21, 1998, *An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic21*, “Baltic Series” 1998, no. 1.
- Baltic21, *Realising a Common Vision of a Baltic Sea Eco-Region*, “Baltic Series” 2006, no. 1.
- Barca F., *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v2104.pdf, 2009.
- Cities and Networking: The Baltic Sea Region*, red. N.B. Groth, „Reports” 2001, no. 8, Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, Hørsholm 2001.
- Cornett A.P., Snickars F., *Trade and foreign direct investments as measures of spatial integration in the Baltic Sea region*, „Geographica Polonica” 2002, vol. 75, no. 2.
- Damsgaard O., Groth N.B., Zaucha J., *Spatial Planning for sustainable development in the Baltic Sea Region. A VASAB 2010 contribution to Baltic21*, “Baltic21 Series” 1998, no. 9.
- Deike P., *Center-Periphery Dynamics in the New Europe and Their Impact on Transport Infrastructure Planning in the Baltic Sea Region*, Department of Urban Planning and Policy Development Rutgers University, 2000.
- EuroFutures, *Perspective for the Economic Development of the Baltic Region*, Stockholm 1994.
- Jasień L., *Otwarta metoda koordynacji, jej kontekst europejski i znaczenie dla Polski*, w: *Biała księga 2003, część 1: Polska wobec strategii lizbońskiej*, red. J. Szomburg, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk–Warszawa 2003.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego*, COM (2009) 248/3.
- Komisja Europejska, *Commission staff working document accompanying the 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*, SEC (2009) 712.
- Luc S., *Rola otwartej metody koordynacji w procesie integracji europejskiej*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH nr 82, Warszawa 2009.
- Ohmae K., *The End of the Nation State-How Region States Harness the Prosperity of the Global Economy*, Free Press, McMillan, Inc. 1995.
- Scott J.W., *Evolving regimes for Local Transboundary Co-operation. The German–Polish experience*, w: *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, red. H. Eskelinen, I. Liikanen, J. Oksa, Ashgate, Aldershot 1999.

- Scott J.W., *VASAB 2010: Developing geo-governance structure for a new Baltic regionalism*, w: *Competition and co-operation of the Baltic regions of Denmark, Germany and Poland*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Sopot 1998.
- Severo-zapad Rossii v Regione Baltijskogo moria: Problemy i perspektivy ekonomicheskogo vzaimodeistviya i sotrudnichestva*, red. J. Zaucha, G. Fedorov, L. Limonov, N. Od-ing, Kant University, Kaliningrad 2008.
- Shore C., *Transcending the National State?; The European Commission and (Re-) Discovery of Europe*, "Journal of Historical Sociology" 1996, vol. 9 (4).
- Statistiska Centralbyran, *The Baltic Region. Statistics on resources, environment and economy*, Stockholm 1993.
- The Baltic Sea Area – A region in the making*, red. M. Kukku, S. Jervell, P. Joenniemi, Sarpsborg 1992.
- UKIE, *Polityka młodzieżowa Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2007, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B075C64A-EC007769C125726C005D9D54/\\$file/broszura_mlodziuz_Q.indd.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B075C64A-EC007769C125726C005D9D54/$file/broszura_mlodziuz_Q.indd.pdf).
- VASAB, *Towards a Framework for Spatial Development In the Baltic Sea Region, Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010*, Denmark 1994.
- Woods E.G., *The Baltic region, A study in physical and human geography*, London 1937.
- Zaleski J., *Bezdroża polityki bałtyckiej*, w: *Rozwój Regionu Bałtyckiego*, red. W. Toczyński, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2001.
- Zaleski J., Wojewódka C., *Europa Bałtycka. Zarys monografii gospodarczej*, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Zaucha J., *Factors influencing Integration of the Baltic Sea region. With special Focus on the spatial and economic Dimension*, w: *Economic Styles in the Process of EU Eastern Enlargement*, red. H. Reiter, J. Zweynert, Nomos, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Hamburg 2009.
- Zaucha J., *Integracja wokół Bałtyku*, w: *Podstawy reformy samorządowej*, red. E. Toczyńska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998.
- Zaucha J., *Możliwości kształtowania kierunków współpracy estońskich, litewskich, łotewskich, niemieckich, polskich i rosyjskich regionów Strefy Rozwojowej Południowego Bałtyku w oparciu o ich dokumenty strategiczne i uwarunkowania Bałtyckiego INTERREG III B*, w: *Kreowanie strefy rozwojowej południowego Bałtyku*, red. R. Matczak, T. Parteka, J. Zaucha, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2004.

Zaucha J., *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007.

FROM THE VASAB STRATEGY TO THE EU STRATEGY FOR THE BALTIC SEA REGION

Summary

The paper presents the EU Strategy for the Baltic Sea Region (BSR) and its Action Plan from the broader perspective of the Baltic integration. The specific feature of this integration is occurrence of several parallel and overlapping processes mainly of the grass root character and flexible, rarely institutionalised nature. All these has led to elaboration of several strategic documents of different magnitude and significance with no attempt to coordinate and harmonize efforts of numerous Baltic networks and initiatives. The EU Strategy, although being in line with the prevailing in the Region open method of coordination, tries to bring some order to the rich but slightly unpredictable landscape of the Baltic co-operation. The Strategy aims at coordinating action by Member States, regions, the EU, pan-Baltic organizations, financing institutions and non-governmental bodies to promote a more balanced development of the Region.

The Action Plan comprises 15 priority areas which represent the main areas where the EU Strategy for the Baltic Sea Region can contribute to improvements (either through tackling the main challenges or through seizing the main opportunities). The priority areas are organized into four thematic ‘pillars’ and one horizontal section. They are implemented through actions divided into strategic ones (addressing the most important issues) and the cooperative ones (offering benefits from improved cooperation). In addition, examples of flagship projects i.e. projects with high significance are presented.

Although being the first comprehensive document addressing long term development of the BSR the Strategy possess several weaknesses such as unclear financial side, limitation to the issues covered by the cohesion policy and complicated implementation system. Nevertheless, one might hope that it is the first step for changing the EU governance system into the one more tailored to the needs and specificity of different EU macroregions.

Translated by Jacek Zaucha