

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Instytut Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Instytut Spraw Publicznych w Warszawie

**STRATEGIA UE
DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO:
NOWY TYP REGIONALIZACJI, EUROPEIZACJI
I GEOPOLITYKI**

Abstract: EU Strategy for Baltic Sea Region: New Type of Regionalisation, Europeanization and Geopolitics. The article analyses the EU Strategy for Baltic Sea Region in perspective of geopolitics in contemporary European Union. It also describes EU Member States pressure on Europeanization processes, especially new EU public policies and redistributive instruments (like EU cohesion policy). Such decentralized influence on Europeanization mechanisms is often developed to realize geopolitical or geo-economical aims. Special attention is given to Sweden and other Scandinavian states' policy on the European arena.

Wprowadzenie

Pod wpływem procesów integracji europejskiej oraz globalizacji gospodarczej nastąpiła zmiana *logiki terytorialnej* w Europie (Vollaard 2009), tj. zmiana sposobu postrzegania terytorium, jako obszaru oddziaływania polityki. Ma to związek z trzema głównymi zjawiskami: (1) zmniejszeniem suwerennej władzy państw UE nad terytorium; (2) rozwojem polityki spójności UE, (3) redefinicją geopolityki na „starym kontynencie”.

Po pierwsze, przejawem zmiany *logiki terytorialnej* jest zmniejszenie kontroli władz państwowych nad własnym terytorium, co wynika m.in. stąd, że integracja europejska wyraźnie „wykracza poza obszar państwa” (Ruggie 1993). Wpływa na osłabienie znaczenia granic międzynarodowych, w tym przyczynia się do harmonizacji prawa w UE i zwiększenia wymiany gospodarczej na wspólnym rynku, a przez wzrost znaczenia instytucji i prawa wspólnotowego przyczynia się do ograniczenia suwerenności władz narodowych. Innym przejawem słabnięcia władztwa państw nad terytorium są procesy globalizacji gospodarczej, które są łączone ze zjawiskiem

stopniowej deterytorializacji stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych (Scholte 2000, s. 59)¹.

Po drugie, w dalszym ciągu istotne znaczenie – a nawet w pewnym okresie integracji wzrastające – miały polityki terytorialne, dla których kluczową rolę odgrywała polityka spójności UE. Przykładem mogą być programy transgraniczne UE, które miały niwelować bariery międzynarodowe oraz zmniejszać rywalizację między państwami członkowskimi. Ponadto, miały zwiększać współpracę polityczną i wymianę gospodarczą ponad granicami. Obejmowały również wymianę kulturową i współpracę edukacyjną, miały zwiększać wzajemne zaufanie i tworzyć wspólne identyfikacje europejskie (Deas, Lord 2006; Johnson 2009). Podobne znaczenie miała idea „Europy regionów” propagowana w latach 90. ubiegłego wieku (Bruton 1996). Chodziło o zwiększanie kompetencji i znaczenia politycznego w procesach integracji europejskiej dla władz regionalnych i Komisji Europejskiej z jednoczesnym osłabieniem roli państw członkowskich. Idea „Europy regionów” miała również długofalowo osłabiać identyfikacje narodowe i zwiększać europejskie (oraz regionalne) wśród mieszkańców UE (Show 1998).

Wspomniane nadzieje okazały się w dużym stopniu płonne, gdyż rola rządów narodowych pozostała centralna dla zarządzania programami polityki spójności. Pozycja ta jest określana w literaturze mianem *gatekeeper'a* (Bache 1999; Bulmer, Lequesne 2002, 2005). W ostatnim czasie coraz wyraźniej zmniejsza się znaczenie koncepcji „Europy regionów”. Zamiast tego zyskuje na znaczeniu idea spójności terytorialnej, która w zakresie zarządzania może prowadzić do dalszego wzmocnienia władz rządowych w polityce spójności (Grosse 2008c). Ponadto, dyskusja na temat spójności terytorialnej zmierza w kierunku osłabienia regionów, jako głównych odbiorców pomocy UE oraz zwiększenia znaczenia innych typów obszarów interwencji polityki spójności. Wśród nich pojawiły się również makroregiony transgraniczne, których sztandarowymi przykładami są obszary znajdujące się w Regionie Morza Bałtyckiego oraz dorzeczu Dunaju. Jest to nowy typ regionalizacji w UE, który obejmuje obok polityki spójności także inne instrumenty europejskie. Przykładem koordynacji tych różnorodnych działań jest *Strategia UE dla Morza Bałtyckiego (SMB)* (Strategia 2009). Sposób zarządzania tą *Strategią* wzmacnia rolę rządów narodowych i mechanizmy współpracy międzyrządowej w UE. W ten sposób *Strategia* staje się przykładem nie tylko odzyskiwania kontroli rządów nad terytorium, ale również wzmocnienia ich wpływów na polityki UE.

Po trzecie, elementem przemian *logiki terytorialnej* w Europie jest ewolucja sposobu postrzegania i realizowania geopolityki na starym kontynencie. Wprawdzie oficjalna retoryka – zarówno instytucji wspólnotowych, jak i większości państw członkowskich – odżegnuje się od idei geopolitycznych, ale nie zmienia to tego, że w dalszym ciągu mają one znaczenie w integrującej się Europie. Dla tych procesów podstawowe znaczenie ma to, że głównymi ośrodkami myśli geopolitycznej i interesów w tej dziedzinie są państwa

¹ W dalszej części opracowania skupiam się na zmianie logiki terytorialnej wynikającej z procesów integracji europejskiej, co oznacza, że świadomie pomijam krytykę bogatej literatury dotyczącej zjawiska deterytorializacji i innych zjawisk wywołanych przez globalizację.

narodowe, a na poziomie Wspólnoty nie wykształciły się, jak dotąd, mechanizmy identyfikacji i realizacji wspólnych interesów geopolitycznych. Ponadto, dominujące znaczenie w Europie mają w dalszym ciągu polityki zagraniczne realizowane przez państwa członkowskie, zwłaszcza te najsilniejsze. Polityka zagraniczna Unii jest nadal zbyt słaba pod względem strategicznym, instytucjonalnym, a także nie dysponuje odpowiednimi zasobami i instrumentami działania (Grosse 2009a). Jest przede wszystkim przestrzenią do realizacji narodowych polityk zagranicznych i bezpieczeństwa, a nie narzędziem budowania politycznej jedności Europy (Cichocki, Osica 2009, s. 5).

Geopolityka na starym kontynencie jest także związana z wcześniej opisanymi procesami dotyczącymi *logiki terytorialnej*. Myślenie geopolityczne coraz wyraźniej koncentruje się na najbliższym regionie, tj. obszarach sąsiadujących zarówno wewnątrz Unii, jak również poza jej granicami. Dość dobrym przykładem opisywanych procesów jest zarówno *Strategia dla Morza Bałtyckiego*, będąca wewnątrzunijną inicjatywą regionalną, jak również *Wymiar Północny* odnoszący się do polityki zagranicznej UE. Konsekwencją opisywanych procesów jest rosnąca fragmentaryzacja wewnętrzna Wspólnoty oraz narastająca rywalizacja, także o podłożu geopolitycznym, między różnymi inicjatywami makroregionalnymi w UE. Warto zauważyć, że podobne zjawisko jest również widoczne w europejskiej polityce spójności, która zdaniem specjalistów (Deas, Lord 2006; Johnson 2009) przyczyniła się do wzrostu konkurencji między regionami UE, m.in. o środki i instrumenty europejskie. Należy również zauważyć, że konsekwencją dominującej roli państw członkowskich w procesach geopolitycznych jest to, że rywalizacja wewnątrz europejska ma większe znaczenie niż budowanie wspólnej strategii geopolitycznej w relacjach zewnętrznych Unii (Grosse 2008a, rozdz. 3). Kolejnym zjawiskiem, które wynika wprost z procesów integracyjnych jest próba wykorzystania instrumentów Wspólnoty do realizowania własnych celów geopolitycznych przez poszczególne państwa. Chodzi o wpływanie na prawo i polityki europejskie zgodnie z krajowymi preferencjami oraz interesami gospodarczymi i politycznymi. Inną tendencją jest coraz szersze spojrzenie na problematykę geopolityczną, wykraczające daleko poza kwestie militarne i obronność. Geopolityka w Unii Europejskiej obejmuje wiele „miękkich” aspektów politycznych, związanych z bezpieczeństwem gospodarczym, energetycznym, ekologicznym, innymi politykami sektorowymi (np. kształtowaniem linii komunikacyjnych w polityce transportowej), a także przestrzeganiem standardów demokratycznych, wspólnych wartości itp.

Opisywane zjawiska są dodatkowo wzmacniane przez cechy strukturalne poszczególnych krajów. Na przykład państwa średnie i małe niejednokrotnie poszukują możliwości współpracy regionalnej jako formuły równoważenia pozycji mocarstw. W przypadku krajów skandynawskich dotyczy to głównie równoważenia pozycji Rosji oraz Niemiec (zwłaszcza w procesach integracyjnych). Ponadto, kraje skandynawskie odwołując się do pozamilitarnych form współpracy międzynarodowej kierują własne myślenie strategiczne w dużym stopniu właśnie w kierunku „miękkich” aspektów geopolitycznych.

Celem prezentowanego opracowania jest próba zastanowienia się, w jakim stopniu unijna *Strategia dla Morza Bałtyckiego* może być przykładem realizacji celów geopolitycznych, a także przemian myślenia geopolitycznego wynikających z obecnego etapu rozwoju integracji europejskiej (Grosse 2010c). Ponadto, analizując *Strategię* interesuje mnie to, w jaki sposób kraje członkowskie wpływają na instrumenty europejskie – takie jak prawo lub polityki redystrybucyjne UE – w celach geopolitycznych. Dotyczy to zwłaszcza Szwecji inicjującej prace nad *Strategią* oraz innych państw skandynawskich. W naukach politycznych wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie (lub inne kraje wchodzące w relacje z UE) określa się mianem europeizacji (Grosse 2010a). Celem opracowania jest więc pokazanie oddolnego kształtowania procesów europeizacji zgodnie z interesami geopolitycznymi poszczególnych członków Unii. Dotyczy to również wykorzystania *Strategii* do wpływania na przyszłość polityki spójności UE oraz innych polityk mających znaczenie dla kształtowania przestrzeni europejskiej.

1. Geopolityka *Strategii UE dla Morza Bałtyckiego*

Taktyka i strategia geopolityczna jest wypadkową w największym stopniu uwarunkowań strukturalnych, zwłaszcza dysproporcji potencjałów (militarnych, gospodarczych, demograficznych itp.) między głównymi aktorami oraz konfiguracji geopolitycznej między tymi aktorami na określonym obszarze. Małe oraz średnie kraje mają do wyboru dwa główne kierunki strategiczne. Po pierwsze, mogą poszukiwać opieki silniejszego mocarstwa lub ustępują przed jego żądaniami w celu zachowania części suwerenności. Po drugie, mogą starać się zachować względną autonomię wobec mocarstw z jednoczesnym zwiększaniem pozycji międzynarodowej na podstawie współpracy regionalnej (w rozumieniu stosunków międzynarodowych podejmowanych w makroregionie). Tego typu współdziałanie może zarówno zmierzać do regionalnej dominacji przez najsilniejsze państwo, albo do partnerskiej kooperacji w sytuacji zrównoważonych potencjałów między aktorami regionalnymi. Immanentną cechą geopolityki może być więc zarówno dążenie do wzajemnej rywalizacji, jak również kooperacji, a wybór kierunku działań jest najczęściej pochodną właśnie uwarunkowań strukturalnych.

Kraje skandynawskie w zasadzie stosują wszystkie wymienione sposoby działania. Na przykład politykę Szwecji charakteryzuje poszukiwanie przywództwa regionalnego, przy podkreślaniu zdystansowania wobec największych mocarstw i chęci zachowania neutralności. Także Finowie kładą nacisk na neutralność w stosunkach międzynarodowych oraz angażują się we współpracę regionalną. Jednocześnie w okresie zimnowojennym faktycznie ustępowali przed żądaniami rosyjskimi, zwłaszcza w polityce zagranicznej, w zamian za możliwość zachowania względnej niezależności wewnętrznej. Również w okresie postzimnowojennym widoczna jest tendencja do „niezadrażniania” stosunków ze wschodnim sąsiadem. Konsekwencją tej polityki jest pozostanie

stawanie poza strukturami NATO (choć Finowie utrzymują silny i rozbudowany system obrony terytorialnej). Z kolei Norwegowie i Duńczycy obok współpracy regionalnej opierają własną strategię geopolityczną na silnych relacjach atlantyckich i współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki oraz NATO. Jest to poszukiwanie równowagi strategicznej przede wszystkim przed zagrożeniem rosyjskim, ale w mniejszym stopniu także przed dominującym potencjałem strukturalnym Niemiec w regionie.

Podstawowe znaczenie ma współpraca w Regionie Morza Bałtyckiego, co zyskało na intensywności po zakończeniu zimnej wojny. Okres przejściowy w stosunkach międzynarodowych cechujący się poszukiwaniem nowego ładu globalnego i europejskiego (w tym w północnej części kontynentu) zaowocował wieloma inicjatywami międzynarodowymi w regionie. Wśród nich warto wymienić Radę Państw Morza Bałtyckiego zainicjowaną przez Danię i Niemcy w 1992 r. oraz Euroarktyczną Radę Morza Barentsa powołaną z inicjatywy Norwegii w 1993 r. Po poszerzeniu Wspólnot Europejskich o Finlandię i Szwecję (w 1995 r.) pojawiło się wiele inicjatyw realizowanych pod auspicjami Wspólnoty. Wśród nich należy wymienić *Inicjatywę Regionu Morza Bałtyckiego* (1996), fińską propozycję *Wymiaru Północnego* (1997) oraz szwedzką propozycję *Strategii Morza Bałtyckiego (SMB 2007)*. Oprócz tego w regionie funkcjonują wcześniej powołane organizacje, wśród których istotne znaczenie ma m.in. Rada Nordycka (1952) oraz Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) proklamowana na podstawie konwencji helsińskiej z 1974 r. Cechą charakterystyczną większości tych inicjatyw jest to, że kluczową rolę odgrywają w nich państwa nordyckie, natomiast inne kraje usytuowane w regionie przyłączają się do nich na późniejszym etapie lub wykazują mniejsze lub większe zdystansowanie. Interesującym przykładem jest *SMB*. Jest to inicjatywa szwedzka, choć na wcześniejszym etapie prac w Parlamencie Europejskim duże znaczenie dla jej promowania mieli parlamentarzyści Finlandii (2006) (Ryba 2008). W ramach Planu Działań największą liczbę priorytetowych projektów koordynują właśnie kraje skandynawskie: Dania (6), Finlandia (4), Szwecja (3). Polska odpowiada za dwa działania, w obu przypadkach w towarzystwie krajów skandynawskich².

Specjaliści (Jakonen, Korvela 2009) wskazują na to, że po zakończeniu ładu dwubiegunowego geopolityka nie tylko nie zniknęła z optyki państw skandynawskich, ale nawet zyskała na znaczeniu. W dużym stopniu było to związane z zachowaniem Rosji, której ambicje odbudowy wpływów politycznych i pozycji mocarstwowej przypominały o zagrożeniach i wyzwaniach geopolitycznych. Jednocześnie działania rosyjskie zwracają uwagę na kluczowe znaczenie gospodarki dla odbudowy potencjału geopolitycznego, a także wykorzystywania instrumentów ekonomicznych (np. w polityce energetycznej) dla uzyskiwania korzyści strategicznych. Takie działania są określane w literaturze mianem geoeconomiki (Grosse 2009b).

² Chodzi o działanie 1. redukujące wpływ nutrientów do Morza Bałtyckiego (realizowane z Finlandią) oraz działanie 7. wykorzystujące potencjał badawczy i innowacyjny w regionie (ze Szwecją). Por. *Action Plan* (2009).

Według ekspertów (Knudsen 2007) głównym celem geopolityki państw skandynawskich jest dążenie do kooperacji regionalnej w celu zwiększania współzależności międzynarodowych i poprawy klimatu politycznego między sąsiadującymi państwami. Istotnie zmniejsza to prawdopodobieństwo konfliktu. Służy temu tworzenie gęstej sieci instytucji regionalnych, zarówno międzyrządowych, jak też skupiających organizacje pozarządowe i władze samorządowe. Do kooperacji są również zapraszane największe mocarstwa regionalne w celu ich stopniowego „związania” współpracą regionalną. Taka współpraca, zwłaszcza organizowana pod kierunkiem państw skandynawskich, narzuca większym sąsiadom reguły lub kierunki działania, które mają ograniczać ich aspiracje imperialne, a ponadto, może być wykorzystana do promocji interesów politycznych i gospodarczych państw nordyckich. Jednocześnie specyfiką współpracy regionalnej Skandynawów jest położenie nacisku na pozamilitarne aspekty geopolityczne (Jakonen, Korvela 2009, s. 712, 720). Obejmują one przede wszystkim kwestie wymiany gospodarczej, współpracy kulturalnej, rozwoju wspólnych wartości i rozwoju regionalnych identyfikacji społecznych. Jest to powiązane z pomysłami wykorzystania idei i wartości, jako sposobu podwyższenia własnej pozycji w relacjach międzynarodowych (koncepcja potęgi normatywnej: Manners 2002) oraz unikania konfrontacji militarnej i odwoływania się do pokojowych metod współpracy międzynarodowej (koncepcja potęgi pokojowej: Duchêne 1972; Maull 2005; Milczarek 2003).

Strategia dla Morza Bałtyckiego jest przykładem wymienionych powyżej tendencji. Przede wszystkim jest to inicjatywa, która koncentruje się na „miękkich” aspektach geopolitycznych. Wśród nich jest kształtowanie wspólnoty wartości i identyfikacji społecznych, co ma istotne znaczenie dla budowania klimatu politycznego (*Action Plan* 2009, s. 71). Jest również przykładem zacieśniania kooperacji regionalnej (zarówno w samym obszarze nadbałtyckim, jak też na arenie polityki europejskiej). Jest próbą stabilizowania sytuacji geopolitycznej w regionie, w tym w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu państw skandynawskich. Zapewnia możliwości ekspansji dla ich interesów gospodarczych. Oznacza to, że współpraca regionalna może być zarówno traktowana jako przykład partnerskiej współpracy i pogłębiania współzależności, jak również rozwoju strefy wpływów. Wiąże także mocarstwa we współpracę regionalną, co jest ważnym aspektem tradycyjnego podejścia Skandynawów do geopolityki.

Wielu autorów (Antola 2009; Dośpiał-Borysiak 2009) podkreśla skupienie kolejnych inicjatyw w Regionie Morza Bałtyckiego na sprawach nie budzących kontrowersji, a także nie związanych z „twardymi” aspektami geopolityki dotyczącymi tradycyjnego rozumienia bezpieczeństwa i spraw obronności. Wynika to m.in. z rozbieżności interesów między państwami regionu. Dotyczą one przede wszystkim relacji z Rosją, czego dobrym przykładem jest dążenie do bilateralnych (a nie wielostronnych) stosunków między największymi partnerami tego regionu, tj. Niemcami i Rosją (Busygina, Filippov 2008). Ponadto, wiele państw pragnie rozpatrywać kwestie obronności z udziałem mocarstw zewnętrznych i NATO (a nie tylko w ramach

samego regionu, gdzie dysproporcje potencjałów militarnych działają na niekorzyść krajów małych i średnich). Niemniej, jak wcześniej wspomniałem, inicjatywy regionalne poprawiają klimat współpracy i pomagają rozwiązywać problemy bezpieczeństwa w pozamilitarnych obszarach. W przypadku *Strategii dla Morza Bałtyckiego* kluczowe znaczenie mają kwestie ochrony środowiska, czemu poświęcono pierwszy spośród czterech priorytetów *Strategii*. Również czwarty, związany ze sprawami bezpieczeństwa dotyka spraw ekologicznych, zwłaszcza bezpieczeństwa transportu morskiego. Ponadto, ekologia odgrywa duże znaczenie w odniesieniu do zagadnień energetycznych, przedsiębiorczości i innowacyjności.

Kwestie ochrony środowiska naturalnego dość dobrze pokazują wieloaspektowość polityki skandynawskiej w regionie. Nie tylko dotyczą „miękkich” aspektów bezpieczeństwa, ale są przykładem idei, która – zgodnie z koncepcją potęgi normatywnej – od wielu lat jest szczególnie mocno promowana przez Skandynawów w relacjach międzynarodowych. Jest to powiązane z interesami geoeconomicznymi. Kraje skandynawskie mają w omawianej dziedzinie wyraźne przewagi konkurencyjne w stosunku do innych państw europejskich (jak również w skali globalnej). Są głównymi dostawcami technologii ekologicznych dla biznesu, zwłaszcza w energetyce. Dlatego wspomniana współpraca nie tylko pomaga rozwiązywać problemy bezpieczeństwa środowiska naturalnego w najbliższym otoczeniu geograficznym, ale ułatwia też ekspansję gospodarczą dla skandynawskich przedsiębiorstw.

Na przykład Działanie 10. dotyczące bezpieczeństwa energetycznego kładzie nacisk na kwestie zastosowania czystych technologii i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, a także wzmocnienie mechanizmów rynkowych. Jest to korzystne głównie dla największych przedsiębiorstw energetycznych w regionie oraz firm dysponujących odpowiednimi technologiami. Dzięki współpracy regionalnej, korzystają na tym również słabiej rozwinięte kraje, ale odbywa się to kosztem podwyższenia cen energii dla indywidualnych odbiorców i przedsiębiorstw (co obniża konkurencyjność ich produkcji). Proponowane w *Strategii* projekty nie rozwiązują zasadniczych problemów bezpieczeństwa energetycznego w regionie, tj. nadmiernego uzależnienia większości krajów od źródeł energetycznych pochodzących z Rosji³. Podobnie jak to ma miejsce w polityce energetycznej UE – *Strategia* nie wprowadza mechanizmów szybkiego reagowania w sytuacji kryzysu energetycznego w regionie. Nie wprowadza zasady, według której poprawa bezpieczeństwa energetycznego jednego państwa nie powinna pogarszać bezpieczeństwa innych. Dotyczy ona przede wszystkim Gazociągu Północnego – najbardziej kontrowersyjnej inwestycji regionalnej⁴. Jest to związane z silną bilateralną współpracą rosyjsko-niemiecką, która utrudnia możliwość zwiększenia solidarności w polityce energetycznej UE, jak również w ramach *SMB*. Proponowane rozwiązania, m.in. roz-

³ Chodzi m.in. o Litwę, Łotwę, Estonię, Polskę i Finlandię. Por. Pełka (2008).

⁴ Polska próbowała wprowadzić jako zasadę do *SMB*, że realizacja dużych inicjatyw energetycznych wymaga przeprowadzenia niezależnej oceny skutków dla środowiska, co miało utrudnić budowę Gazociągu Północnego. Por. *Synteza stanowiska Rządu RP* (2009).

budowa połączeń między sieciami energetycznymi różnych państw (projekt BEMIP), mogą natomiast wprowadzić hierarchię w zakresie bezpieczeństwa energetycznego między państwami będącymi centrami dystrybucji energii w regionie a krajami odbiorcami (Młynarski 2010, s. 4). Innym przykładem tworzenia warunków do ekspansji interesów gospodarczych najsilniejszych podmiotów jest Działanie 8. promujące rozwój przedsiębiorczości. Ma ono m.in. na celu promocję inwestycji zagranicznych, jak również większy dostęp inwestorów zewnętrznych do krajowych zamówień publicznych, w tym inwestycji ekologicznych (*Action Plan* 2009, s. 34-38).

W podobny sposób należy traktować działania *SMB* związane z rozwojem wolnego rynku oraz regionalnej współpracy w zakresie badań i innowacji. Takie kierunki – zgodnie z logiką rynkową – są przede wszystkim korzystne dla krajów mających najbardziej konkurencyjne przedsiębiorstwa i najwyższe zaawansowane ośrodki badawcze. Tym bardziej, że *Strategia* silnie akcentuje potrzebę ochrony praw własności intelektualnej. Działania ułatwiające swobodę przepływu badaczy i naukowców mogą służyć wymianie doświadczeń, ale ułatwiają również zjawisko „drenażu mózgów” z krajów o słabszych narodowych systemach innowacji do tych, gdzie możliwości rozwoju karier zawodowych są znacznie bardziej obiecujące. Analiza flagowych projektów zaproponowanych w ramach *SMB* wskazuje na to, że wprowadzicie inicjowane są różnorodne formy współpracy naukowej w regionie, ale brakuje instrumentów dyfuzji wiedzy i doświadczenia z ośrodków najlepszych do tych słabiej rozwijających się. Większość projektów prowadzonych w ramach Działania 7., mającego poprawić wykorzystanie potencjału badań i innowacji, jest zarządzana przez kraje skandynawskie. Polska odpowiada za relatywnie mało ambitny projekt tworzący bazę danych o działaniach badawczych realizowanych w regionie. Warto zauważyć, że rozwój kooperacji międzynarodowej w dziedzinie badań i innowacji będzie korzystny dla Polski, jeśli zostanie uzupełniony o krajowe działania budujące silny narodowy i regionalne systemy innowacji (Grosse 2007, 2010b).

Mimo to, że *SMB* jest formalnie wewnętrzną inicjatywą regionalną Wspólnoty (*Strategia* 2009, s. 2, 4), to w praktyce przewiduje wiele działań obejmujących partnerów spoza Unii. Szczególnie istotne jest włączenie do współpracy Rosji, co przypomina taktykę geopolitycznego „związania” tego mocarstwa zobowiązaniami podejmowanymi w ramach kooperacji regionalnej. Ważnym instrumentem – widocznym również w innych inicjatywach UE wobec tego kraju – jest oferowanie Rosjanom funduszy europejskich w zamian za ich udział we współpracy i rozwiązywanie różnych problemów zgodnie z intencjami (lub prawem) Wspólnoty (Busygina, Filippov 2008, s. 215). Wśród flagowych projektów wymienionych w Planie Działania (*Action Plan* 2009, s. 11, 22, 29) wymieniono m.in. zadania związane z oceną zagrożeń ekologicznych, współpracą energetyczną oraz kontrolą implementacji postanowień Strategii UE – Rosja. Na uwagę zasługuje pełna komplementarność *SMB* z innymi przedsięwzięciami UE wobec wschodniego sąsiada, w tym inicjatywą *Wymiaru Północnego* lub *Dialogiem energetycznym* między UE a Rosją. Ponadto, działania proponowane w *Strategii* mają na celu przede wszystkim monitorowanie sposobu realizowania przez stronę rosyjską wcześniej-

szych zobowiązań. Zdaniem ekspertów (Antola 2009, s. 19) *SMB* ma na celu ściślejsze związanie współpracą regionalną także partnerów unijnych, zwłaszcza Niemcy i Polskę. Obydwa kraje okazują bowiem od lat pewien dystans do inicjatyw skandynawskich. Polska jest geopolitycznie skupiona bardziej na kierunku wschodnim, niż północnym. Natomiast Niemcy obawiają się tego, że inicjatywa regionalna Skandynawów może służyć „równoważeniu” (a więc osłabianiu) pozycji tego państwa w UE, jak również zwiększać fragmentaryzację wewnątrz Wspólnoty (Schymik, Krumrey 2009).

Kraje skandynawskie przywiązują dużą wagę do planowania przestrzennego, o czym świadczy inicjatywa VASAB powołana przez rząd szwedzki w 1992 r.⁵ Jest to również istotny element „miękkiego” podejścia do geopolityki. Niektóre linie komunikacyjne mają strategiczne znaczenie, w przypadku akwenu bałtyckiego dotyczy to przede wszystkim korytarzy wykorzystywanych do transportu surowców energetycznych. *SMB* kładzie silny nacisk na poprawę linii komunikacyjnych, o czym mowa w 3 priorytecie *Strategii*. Poprawa komunikacji jest także związana ze zwiększeniem kontaktów międzyludzkich i wymiany gospodarczej w regionie. W ramach *Strategii* będą realizowane działania horyzontalne mające na celu usprawnienie planowania przestrzennego w regionie, a także systematycznie gromadzących informacje niezbędne do kształtowania polityk mających oddziaływanie przestrzenne (*Action Plan* 2009, s. 69-70). Niektórzy specjaliści (Jakonen, Korvela 2009, s. 708) wskazują na to, że informacja i technologie informatyczne są ważnym zasobem geopolitycznym państw skandynawskich. Ponadto, planowanie przestrzenne w *SMB* wiąże się z nowym typem makroregionów w UE oraz rozwojem spójności terytorialnej, jako kolejnego – obok gospodarczego i społecznego – celu polityki spójności.

2. Strategia dla Morza Bałtyckiego w procesach europeizacji

Termin *europeizacja* odnosi się w naukach politycznych do wpływu Unii Europejskiej na kraje członkowskie (Börzel 2005; Börzel, Risse 2007; Cowles *et al.* 2001; Featherstone, Radaelli 2003; Mair 2004; Olsen 2002), kandydujące, stowarzyszone lub inne państwa wchodzące w bliskie relacje z UE (Schimmelfennig 2007). Procesy europeizacji są związane z odgórnym transferem instytucji (regulacji, norm i wartości) z poziomu europejskiego do narodowego. Dla analizy dokonywanej w prezentowanym opracowaniu kluczowe znaczenie ma to, w jaki sposób powstaje zawartość pakietu instytucjonalnego, który w wyniku europeizacji jest następnie transferowany do poszczególnych krajów. Jest on kształtowany w procesach politycznych i legislacyjnych na szczeblu unijnym, a głównymi aktorami wpływającymi na treść norm i polityk europejskich są państwa członkowskie. W polityce europejskiej kierują się one przede

⁵ VASAB: *Visions and Strategies in the Baltic Sea Region*, por. <http://www.vasab.org/>, 27.02.2010.

wszystkim krajowymi interesami ekonomicznymi i społecznymi, co w opinii specjalistów (Catellani 2007) jest również widoczne w *SMB*. Są one pochodną uwarunkowań strukturalnych ich gospodarek oraz przyjętych w danym państwie instytucji gospodarczo-społecznych (np. regulujących rynek pracy lub związanych z dialogiem społecznym). Co więcej, niektóre kraje starają się wykorzystać procesy kształtowania polityk lub regulacji europejskich do przeniesienia własnych rozwiązań systemowych na szczebel unijny, a przez instrumenty europejskie także do innych państw Wspólnoty (lub poza jej granice). Takie postępowanie jest niejednokrotnie korzystne dla krajowych podmiotów gospodarczych. Pozwala im funkcjonować w znanym sobie otoczeniu instytucjonalnym, a także odnosić korzyści konkurencyjne względem przedsiębiorstw, które muszą dopiero ponieść koszty dostosowania się do nowych instytucji. Warto przy tym zauważyć, że w literaturze przedmiotu (Callaghan, Höpner 2005; Cooley 2005; Smith 2005) transfer krajowych regulacji prawnych za granicę jest jednym z mechanizmów uzyskiwania przewagi w stosunkach międzynarodowych. Jest to praktyka od dawna funkcjonująca na wspólnym rynku, którego konsekwencją jest silna rywalizacja instytucjonalna między krajami członkowskimi oraz próby wprowadzenia do prawa unijnego rozwiązań stosowanych w krajowym prawie gospodarczym.

Państwa skandynawskie aktywnie wpływają na polityki i prawo unijne. Podstawą ich sukcesu jest duża aktywność dyplomatyczna, w tym tworzenie nowych idei w polityce europejskiej oraz ich umiejętne uzasadnianie jako korzystnych dla rozwoju integracji na starym kontynencie (Björkdahl 2008). Wspomniane państwa efektywnie budują wsparcie dla własnych inicjatyw, w tym blisko kooperują między sobą i z innymi państwami Regionu Morza Bałtyckiego. Są również gotowe zaangażować znaczne środki finansowe do realizacji zamierzeń na arenie europejskiej. Dzięki temu skutecznie wpływają na dyskusję o przyszłości polityki UE, co daje im znacznie większe możliwości oddziaływania w środowisku międzynarodowym, niż wskazywałyby na to ich potencjały geopolityczne. Mechanizmy europeizacji, zwłaszcza związane z implementacją prawa europejskiego lub wspierane przez fundusze UE są bowiem skutecznym instrumentem egzekucji określonych kierunków polityki międzynarodowej, zarówno w samej Unii, jak również poza jej granicami.

Istnieje wiele przykładów aktywnego kształtowania agendy europejskiej przez państwa skandynawskie i wpływania przez nie na procesy europeizacji. W odniesieniu do zagadnień geopolitycznych najbardziej znane jest zaangażowanie tych krajów w promocję idei Unii Europejskiej, jako pokojowej siły (lub mocarstwa niewojkowego) (Björkdahl 2008; Jakobsen 2009). Wywierały one silny wpływ na kierunek rozwoju Europejskiej Polityki Obronnej i Bezpieczeństwa (zwłaszcza w latach 1999-2001). Osłabiały militaryzację tej polityki preferowaną przez niektóre większe państwa Wspólnoty i promowały działania zapobiegające konfliktom oraz cywilne mechanizmy zarządzania kryzysami. Wspomniane idee były głęboko zakorzenione w doktrynie neutralności preferowanej przez większość państw nordyckich oraz koncepcji dyplomatycznego i niewojkowego rozwiązywania sporów międzynarodowych. Innym przykładem może

być skuteczne wylansowanie idei ochrony środowiska naturalnego i przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych (Scheipers, Sicurelli 2007). Jest to powiązane z przestawieniem gospodarek i rynków energetycznych na technologie ekologiczne, co podwyższa konkurencyjność międzynarodową przedsiębiorstw skandynawskich i uatrakcyjnia ich własność intelektualną. Skuteczność omawianych idei jest szczególnie wysoka w Europie, czego przykładem było przyjęcie w 2008 r. restrykcyjnego planu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w ramach tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego. Jest natomiast nieco mniejsza na świecie, czego dowodzi fiasko negocjacji nowego porozumienia klimatycznego w ramach konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (w Kopenhadze pod koniec 2009 r.).

Kolejnym przejawem wpływu Skandynawów na kształtowanie idei gospodarczo-społecznych w otoczeniu międzynarodowym jest Strategia Lizbońska (2000-2010). Państwa nordyckie od lat aktywne wpływają na główne kierunki tej *Strategii* stając się niekwestionowanym liderem w tym zakresie. Potwierdzają to rankingi międzynarodowe dotyczące wdrażania celów lizbońskich (Heise 2009; Tilford, Whyte 2009). Strategia została w dużym stopniu ukształtowana zgodnie z funkcjonującym w tych państwach modelem rozwoju społeczno-gospodarczego. Opiera się on na wysoko innowacyjnej gospodarce, świetnie wykształconych zasobach pracy i wrażliwości na kwestie społeczne. Jednocześnie wspomniane kraje od lat lansują w Europie zrównoważony rozwój gospodarczy, tj. odbywający się w poszanowaniu zasobów przyrodniczych. Intensywnie rozwijają sektory gospodarcze i powiązane z nimi nowoczesne technologie, które mają zastosowanie ekologiczne. Jak wcześniej wspominałem, są to sektory, w których zbudowały silną międzynarodową markę eksportową. Z tych przyczyn promują rozwój swobodnej wymiany gospodarczej na świecie, a także upowszechniają własne standardy, w tym również związane z ochroną przyrody. Dlatego zarówno Szwecja (*Eco-efficient Growth...* 2009, s. 1-2), jak i Dania (*Reflections...* 2009, s. 4) akcentują potrzebę wzmocnienia wymiaru zewnętrznego w kolejnej odsłonie *Strategii* UE po 2010 r. Postulują rozwój liberalnych zasad handlu międzynarodowego z jednoczesnym krzewieniem unijnych standardów ekologicznych i społecznych. Oba kraje intensywnie wspierają ekologiczny rozwój gospodarki i energetyki, a zwłaszcza potrzebę wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technologicznych powiązanych z oszczędnością i odnawialną energią.

W prezentowanych stanowiskach wspierają zasadę *flexicurity*, która łączy elastyczność rynków pracy z zabezpieczeniem minimalnych standardów socjalnych. Jest to bowiem kombinacja, która została wynaleziona w Danii (Madsen 2006), a następnie została przeniesiona do innych państw europejskich i do dokumentów *Strategii* Lizbońskiej. Dania postuluje także zmiany w polityce imigracyjnej, w kierunku silniejszego przyciągania najbardziej pożądanego na rynku pracy zasobów ludzkich, a jednocześnie gwarantujących ochronę wysokich standardów płacowych utrzymywanych w tym kraju (*Reflections...* 2009, s. 2). W podobnym duchu oba państwa wspierają wprowadzenie tzw. piątej swobody na wspólnym rynku, związanej z prze-

pływek wiedzy i specjalistów między krajami członkowskimi. Jest to korzystne dla rozwiniętych przemysłów technologicznych w obu krajach, które potrzebują wykwalifikowanych pracowników i naukowców. Z tych przyczyn wspierają również rozwój inwestycji unijnej polityki innowacyjnej w centrach doskonałości, a więc najlepszych w Europie ośrodkach badawczych (*Eco-efficient Growth...* 2009, s. 5). Instytucje badawcze z tych krajów od wielu lat są beneficjentami wspomnianej polityki. Oba państwa wspierają też ideę szerszego włączania partnerów społecznych i pozarządowych do realizacji *Strategii*, co jest praktyką wcześniej stosowaną w tych krajach zarówno na poziomie krajowym, jak również regionalnym i lokalnym. Zwłaszcza w Danii istnieje silny i rozbudowany system dialogu społecznego, który ma ponad 100 lat tradycji. Istnieją także rozległe formy współpracy między administracją publiczną i społeczeństwem obywatelskim.

Istnieje wiele podobieństw między strategią gospodarczą UE a *SMB*, zarówno pod względem zawartości merytorycznej, jak również sposobu zarządzania. Opiera się on na otwartej metodzie koordynacji, a więc woluntarystycznym i oddolnym kształtowaniu działań (przede wszystkim przez państwa członkowskie). W obu przypadkach podstawowym mechanizmem europeizacji jest planowanie kierunków strategicznych przez kształtowanie dokumentów europejskich oraz upowszechnianie najlepszych praktyk. Ponadto, dodatkowymi instrumentami europeizacji omawianych strategii są fundusze i regulacje UE. Przykładowo w *SMB* część projektów ma na celu usprawnienie implementacji prawa unijnego⁶. W obu strategiach duży wpływ na wartość merytoryczną europeizacji mają kraje skandynawskie.

Ważnym przejawem wpływania przez te kraje na procesy europeizacji jest dążenie do koncentracji instrumentów UE w Regionie Morza Bałtyckiego. W dokumentach Komisji (*Strategia* 2009, s. 11-12) nie przewiduje się wprowadzenia żadnych nowych instytucji, regulacji prawnych lub środków finansowych implementujących *SMB*. Z tej przyczyny eksperci (Bengtsson 2009, s. 6; Gebhard 2009, s. 99-110; Schymik, Krumrey 2009, s. 3) sceptycznie wyrażają się o możliwościach jej efektywnego wdrażania. Należy jednak pamiętać, że *Strategia* wykorzystuje wiele dotychczasowych instrumentów, zarówno finansowych, jak i regulacyjnych. Według *Planu Działań* zaangażowanie Wspólnoty na poszczególne priorytety *Strategii* przekracza 45 mld euro (*Action Plan* 2009, s. 7, 23, 43, 58-59). Ponadto, *SMB* ma poważne znaczenie dla debaty o przyszłości budżetu UE i sposobach jego wykorzystania w regionie. Według ekspertów (Aalto *et al.* 2008, s. 1) rola środków finansowych UE systematycznie rośnie w inicjatywach regionalnych basenu Morza Bałtyckiego, zastępując w coraz większym stopniu fundusze państw nordyckich. Jak wcześniej wspomniałem, jest to podłoże dla rywalizacji między państwami członkowskimi oraz tendencji do

⁶ Przykładem są działania horyzontalne mające na celu współpracę przy transpozycji dyrektyw UE, m.in. w zakresie wspólnego rynku, środowiska, transportu, zamówień publicznych, prawa pracy i bezpieczeństwa socjalnego. Por. *Action Plan* (2009), s. 68-69.

fragmentaryzacji politycznej między różnymi kierunkami geopolitycznymi w Unii. W opinii ekspertów (Bengtsson 2009, s. 8), jest to przyczyna pewnego dystansu do *SMB* ze strony Komisji Europejskiej, która w założeniach powinna troszczyć się o spójność i solidarność w obrębie całej Wspólnoty.

Najbardziej aktywne państwa skandynawskie mają bardzo duży wpływ na kształtowanie instrumentów europejskich stosowanych w *Strategii*. Jest to związane ze zdecentralizowanym mechanizmem planowania, w którym Komisja Europejska pełni jedynie dość słabe funkcje koordynacyjne. Warto zauważyć, że wszelkie propozycje Komisji, w tym dotyczące zmian w samej *Strategii* lub *Planie Działań* wymagają uzgodnienia ze specjalnie powołaną grupą wysokich urzędników z państw członkowskich, a dokumenty Rady UE w tej sprawie podkreślają zastosowanie zasady subsydiarności (*Press Release* 2009, s. 10-11). Bezpośrednim skutkiem realizowania *Strategii* jest więc możliwość wywierania wpływu politycznego na sytuację w regionie, także na działania inwestycyjne i implementację prawa wspólnotowego w innych krajach Regionu Morza Bałtyckiego (Catellani 2007, s. 192). Dotyczy to w ograniczonym stopniu również możliwości wywierania wpływu na państwa nie będące członkami Unii, w tym przez możliwości pośredniego oddziaływania na kierunki współpracy podejmowanej w innych organizacjach regionalnych (które są włączone w realizację *Strategii*).

Kolejnym przejawem wpływu *SMB* na procesy europeizacji jest wykorzystywanie doświadczeń współpracy regionalnej do formowania koalicji na forum europejskim, zarówno w odniesieniu do polityk wewnętrznych, jak również relacji zewnętrznych UE. Jest to próba wykorzystania zbieżności interesów terytorialnych oraz doświadczeń współpracy regionalnej do kształtowania szerszej współpracy na forum unijnym. Ponadto, wieloletnie prace nad powstaniem *SMB* oraz jej późniejsza realizacja nieuchronnie wpływają na dyskusję o przyszłości wielu polityk europejskich. Tym samym *Strategia* kształtuje instrumenty UE, które będą miały zastosowanie nie tylko w Regionie Morza Bałtyckiego, ale na obszarze całej Unii. Dobrym przykładem jest dyskusja o przyszłości polityki spójności UE, choć bez wątplenia *SMB* będzie miała znaczenie dla kształtowania innych polityk europejskich, m.in. energetycznej, transportowej i morskiej.

Za przygotowanie *Strategii* odpowiadała w Komisji Europejskiej Dyrekcja Generalna zarządzająca polityką spójności (DG Regio), a wiele programów współpracy terytorialnej tej polityki jest od wielu lat realizowanych w Regionie Morza Bałtyckiego. W okresie programowania na lata 2007-2013 uruchomiono tutaj 13 programów transgranicznych i trzy transnarodowe (Ryba 2008). Wcześniej były to przede wszystkim projekty realizowane w ramach kolejnych edycji inicjatywy INTERREG. Dokumenty programowe UE (zarówno Rady, jak i Komisji Europejskiej) wyraźnie odnoszą *SMB* do polityki spójności, a także uznają, że doświadczenia z tym związane będą wykorzystywane w przyszłości, m.in. w celu powoływania innych tego typu inicjatyw (*Press Release* 2009, s. 8-10; *Strategia* 2009, s. 6). Warto przypomnieć, że obecnie trwają zaawansowane prace Komisji nad *Strategią UE dla regionu Du-*

naju⁷. Dokumenty europejskie wskazują na „potrzebę wykorzystania Strategii przy planowaniu odpowiednich inicjatyw i programów Wspólnoty” (Press Release 2009, s. 10). Odnoszą się także do spójności terytorialnej, co wyraźnie nawiązuje do debaty o przyszłości polityki spójności po 2013 r. Moja wcześniejsza analiza (Grosse 2008c) dyskusji europejskiej na temat spójności terytorialnej wskazuje, że kieruje się ona w stronę wzmocnienia roli państw członkowskich w mechanizmach zarządzania, a także upowszechniania instrumentów kredytowych w polityce spójności. Ponadto, zwiększa znaczenie nowych typów delimitacji obszarów interwencji (takich jak makroregiony), które ograniczają wyrównawcze funkcje polityki spójności.

W tym kontekście warto przyjrzeć się propozycjom komisarza P. Sameckiego (odpowiedzialnego w 2009 r. za politykę regionalną), które dotyczyły roli strategii makroregionalnych w przyszłej polityce spójności (Samecki 2009). Na uwagę zasługuje postulat wydzielenia specjalnej transzy środków finansowych na tego typu strategię, co sugeruje wzmocnienie celu zorientowanego na współpracę terytorialną w budżecie omawianej polityki po 2013 r. Inną propozycją jest unikanie podziału funduszy na poszczególne regiony (i państwa członkowskie), zamiast tego rozdzielenie środków w ramach poszczególnych strategii na zasadach konkurencyjnych. Oznacza to odejście od logiki wyrównawczej obecnej w dotychczasowej polityce spójności, która preferuje obszary słabsze ekonomicznie i społecznie. Jest ona zastąpiona przez podejście funkcjonalne do problemów zachodzących w skali makroregionalnej. Natomiast wprowadzenie zasady konkurowania o fundusze może premiować silniejsze i lepiej rozwijające się obszary. Należy pamiętać o drastycznych różnicach potencjałów badawczych i innowacyjnych między krajami skandynawskimi a państwami bałtyckimi i Polską (Budzyńska 2008). Biorąc to pod uwagę zasada konkurowania może utrzymać lub nawet pogłębić istniejące zróżnicowania. Ponadto, wśród dyskutowanych propozycji znalazło się zwiększenie roli mechanizmów kredytowych finansujących działania strategii makroregionalnych. Jest to propozycja pojawiająca się w wielu wcześniejszych głosach na temat przyszłości polityki spójności (Grosse 2008b). Była również wysuwana przez Szwecję, która jako jedno z państw będących płatnikiem netto do budżetu UE od wielu lat sugeruje ograniczenie wydatków na politykę spójności (Schymik, Krumrey 2009, s. 14). Komisarz Samecki odniósł się także do zagadnień dotyczących zarządzania, wskazując m.in. na dużą rolę administracji państw członkowskich. Zaproponował powołanie narodowych punktów kontaktowych w każdym z państw członkowskich (nominowanych przez premierów), narodowych koordynatorów odpowiedzialnych za poszczególne obszary priorytetowe, jak również kluczowych instytucji administracyjnych odpowiedzialnych za realizację projektów flagowych. Wspomniane propozycje zwiększą efektywność realizowania strategii makroregionalnych, ale jednocześnie zapewnią administracji rządowej pełną kontrolę i dominującą pozycję w procesach zarządzania. Wymienione propozycje Dyrekcji odpowiedzialnej za politykę regionalną UE dość dobrze komponują się z głównymi

⁷ Por. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm.

mi wątkami dyskusji o spójności terytorialnej. Otwarte pozostaje pytanie, w jak dużym stopniu mechanizmy zarządzania i finansowania strategii makroregionalnych będą wpływały na inne obszary polityki spójności po 2013 r.

Na zakończenie rozważań na temat roli *SMB* w procesach europeizacji warto odnieść się do bardziej ogólnej kwestii, związanej z wpływem państw skandynawskich na integrację europejską. Wielu autorów (Antola 2009, s. 16; Busygina, Filippov 2008, s. 212) zwraca uwagę na dystans narodów Europy Północnej do tych procesów, co nie przeszkadza im aktywnie wpływać na polityki europejskie, a także wykorzystywać europeizację zgodnie z narodowymi interesami. Dystans Skandynawów do integracji europejskiej jest dość dobrze widoczny w zaproponowanych przez nich mechanizmach zarządzania *SMB*. Wzmacniają one rolę państw członkowskich oraz mechanizmów międzyrządowych i jednocześnie słabo określają funkcje instytucji wspólnotowych. Oparcie zarządzania na otwartej metodzie koordynacji premiuje najbardziej aktywne państwa członkowskie, które lansują własne pomysły i wzorce instytucjonalne. *Strategia* zwiększa więc możliwości oddolnego wpływania przez te kraje na procesy europeizacji, w tym również na kierunki rozwoju integracji europejskiej.

Podsumowanie

Myślenie geopolityczne w integrującej się Europie jest przede wszystkim domena państw członkowskich i coraz wyraźniej koncentruje się na najbliższym regionie, tj. obszarach sąsiadujących zarówno wewnątrz Unii, jak również poza jej granicami. Dość dobrym przykładem opisywanych procesów jest zarówno *Strategia dla Morza Bałtyckiego*, będąca wewnątrzunijną inicjatywą regionalną, jak również *Wymiar Północny* odnoszący się do polityki zagranicznej UE. Konsekwencją opisywanych procesów jest rosnąca fragmentaryzacja wewnętrzna Wspólnoty oraz narastająca rywalizacja, także o podłożu geopolitycznym między różnymi inicjatywami makroregionalnymi w UE. Kolejnym zjawiskiem jest próba wykorzystania instrumentów Wspólnoty, w tym zwłaszcza procesów europeizacji, do realizowania własnych celów geopolitycznych przez poszczególne państwa. Chodzi o wpływanie na prawo i polityki europejskie zgodnie z krajowymi preferencjami oraz interesami gospodarczymi i politycznymi. Inną tendencją jest coraz szersze spojrzenie na problematykę geopolityczną, wykraczające daleko poza kwestie militarne i obronność. Geopolityka w Unii Europejskiej obejmuje wiele „miękkich” aspektów, związanych z bezpieczeństwem gospodarczym, energetycznym, ekologicznym, innymi politykami sektorowymi, a także przestrzeganiem standardów demokratycznych, wspólnych wartości itp.

Jednym z najważniejszych dylematów współpracy w Regionie Morza Bałtyckiego jest to, czy będzie ona obszarem kooperacji i partnerstwa, czy też podskórnej rywalizacji geopolitycznej lub geoeconomicznej, np. związanej z chęcią maksymalizowania korzyści gospodarczych. W przypadku *SMB* dominującym trendem jest

partnerskie ułożenie relacji sąsiedzkich w regionie, zgodnie z sieciowym modelem geopolitycznym (Browning, Joenniemi 2008). Widoczne są jednak działania wymuszające kooperację przez prawno-finansowe zobowiązania międzynarodowe. Takie metody niekiedy świadczą o traktowaniu pogranicza jako strefy wpływów, przede wszystkim w kontekście stabilizacji sytuacji politycznej i bezpieczeństwa. Mogą jednak prowadzić do bardziej imperialnego⁸ podejścia związanego z wykorzystywaniem przewag ekonomicznych i politycznych. Jest to zwłaszcza związane z różnicami strukturalnymi między poszczególnymi krajami Regionu Morza Bałtyckiego, szczególnie widocznymi w gospodarce. To właśnie one powodują, że największym zagrożeniem dla partnerskiej współpracy może być logika rynkowej maksymalizacji korzyści. Również w wymiarze politycznym decydujące znaczenie ma różnica potencjałów strategicznych w regionie oraz odmienność interesów poszczególnych państw. Przyczyniają się one do tego, że od wielostronnej kooperacji w regionie bardziej prawdopodobne mogą stać się relacje bilateralne, zwłaszcza z największymi mocarstwami. Przykładem są stosunki niemiecko-rosyjskie, ale również skłonność do jednostronnych ustępstw niektórych państw skandynawskich przed naciskami ze strony Rosji. Znacznie mniejszym zagrożeniem wydaje się być natomiast rywalizacja o przywództwo lub próby zdominowania współpracy regionalnej przez pojedynczy kraj. Pewnym niebezpieczeństwem dla powodzenia *SMB* jest rywalizacja z innymi inicjatywami regionalnymi o środki finansowe i instrumenty europejskie, jak również zdystansowany stosunek Niemiec do współpracy regionalnej. Wspomniane zagrożenia mogą przyczynić się do tego, że *Strategia* będzie jedynie przejściową inicjatywą nie mającą większego znaczenia dla geopolityki Morza Bałtyckiego oraz kształtowania procesów integracji europejskiej⁹.

Strategia UE dla Morza Bałtyckiego, podobnie jak i inne inicjatywy regionalne, służy realizacji interesów narodowych na forum europejskim. Jest także dobrym przykładem wykorzystania procesów europeizacji do wywierania wpływu przez poszczególne państwa członkowskie nie tylko na sytuację w regionie, ale również na kształtowanie polityk i prawa UE mających zastosowanie w innych państwach członkowskich (lub nawet poza granicami Wspólnoty). Warto w tym miejscu odnotować wpływ doświadczeń *SMB* na dyskusję o przyszłości polityki spójności po 2013 r., jak również na debatę o kolejnym budżecie wieloletnim UE. W ten sposób mechanizmy europeizacji mogą być wykorzystywane do realizowania „miękkich” celów geopolitycznych (lub geoekonomicznych), a także do zwiększania pozycji poszczególnych krajów w Unii Europejskiej i szerszej na arenie międzynarodowej. Praktyka współpracy makroregionalnej jest okazją do formowania koalicji mających na celu nie tylko koncentrację instrumentów Wspólnoty w Regionie Morza Bałtyckiego, ale także wykorzystywaną w odniesieniu do innych aspektów polityk UE. Skuteczność wpływania na mechanizmy europeizacji jest

⁸ Szerzej na temat modelu imperialnego: Browning, Joenniemi (2008).

⁹ O takim scenariuszu wspomina np.: Johnson (2009).

w dużym stopniu zależna od prezentowania odpowiednich idei i pomysłów politycznych na forum UE. Dotyczy to również umiejętności przekazywania własnego dorobku myśli politycznej i ekonomicznej w dyskusji europejskiej, w tym w powiązaniu do krajowych instytucji gospodarczo-społecznych oraz narodowych interesów. *Strategia* jest także przykładem prezentowania na forum unijnym własnej wizji dalszego rozwoju integracji europejskiej. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do proponowanych w *SMB* mechanizmów zarządzania i finansowania.

Literatura

- Aalto P., Blakkisrud H., Smith H., 2008, *Introduction*, [w:] *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith (red.). Centre for European Policy Studies, Brussels, s. 1-15.
- Action Plan 2009, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Commission of the European Communities, SEC (2009) 712, Brussels 10.06.2009.
- Antola E., 2009, *EU Baltic Sea Strategy*. Konrad Adenauer Stiftung, London Office.
- Bache I., 1999, *The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK*. „Journal of European Public Policy” t. 6, No. 1.
- Bengtsson R., 2009, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges*. Swedish Institute for European Policy Studies, September, nr 9.
- Björkdahl A., 2008, *Norm Advocacy: a Small State Strategy to Influence the EU*. „Journal of European Public Policy”, t. 15, nr 1, s. 135-154.
- Börzel T. A., 2005, *Europeanization: How the European Union Interacts with Its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.). Oxford University Press, Oxford, New York, s. 45-76.
- Börzel T. A., Risse T., 2007, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, K. E. Jørgensen, M. A. Pollack, B. J. Rosamond (red.). Sage, London.
- Browning Ch. S., Joenniemi P., 2008, *Geostrategies of the European Neighbourhood Policy*. „European Journal of International Relations”, t. 14, nr 3, s. 519-551.
- Bruton A., 1996, *A Revolution in Progress. Western Europe since 1989*. Little, Brown & Company, London, s. 79-122.
- Budzyńska M., 2008, *Edukacja i nauka jako czynniki wpływające na konkurencyjność Regionu Morza Bałtyckiego*, [w:] *Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego*. Biuletyn Analiz UKIE, nr 19.
- Bulmer S., Lequesne Ch., 2002, *New Perspectives on EU-Member State Relationships*. Centre d'études et de recherches internationales, „Research in Question”, nr 4, January.
- Bulmer S., Lequesne Ch., 2005, *Introduction, Conclusion*, [in:] *The Member States of the European Union*, S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.). Oxford University Press.
- Busygina I., Filippov M., 2008, *End Comment: EU-Russian Relations and the Limits of the Northern Dimension*, [w:] *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith (red.). Brussels, Centre for European Policy Studies, s. 204-219.

- Callaghan H., Höpner M., 2005, *European Integration and the Clash of Capitalisms. Political Cleavages over Takeover Liberalization*. „Comparative European Politics”, nr 3, s. 307-332..
- Campbell J. L., Pedersen O. K., 2007, *The Varieties of Capitalism and Hybrid Success. Denmark in the Global Economy*. „Comparative Political Studies”, t. 40, nr 3, s. 307-332.
- Catellani N., 2007, *The EU and the Baltic Sea Area*, [w:] *European Foreign Policy in an Evolving International System*, N. Cesarini, C. Musu (red.). Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 181-194.
- Cichocki M. A., Osica O., 2009, *Konsolidacja czy dezintegracja? Bezpieczeństwo w subregionie Morza Bałtyckiego*. Nowa Europa, numer specjalny.
- Cooley A., 2005, *Logics of Hierarchy*. Ithaca, Cornell University Press, London.
- Cowles M. G., Caporaso J. A., Risse T., 2001, (red.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Deas I., Lord A., 2006, *From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State*. „Urban Studies”, t. 43, s. 1847-1877.
- Dośpiał-Borysiak K., 2009, *Wymiar północny Unii Europejskiej*, [w:] *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej: osiągnięcia, szanse, wyzwania*, P. J. Borkowski, K. Dośpiał-Borysiak, T. Kapuśniak (red.). Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin-Łódź-Warszawa.
- Duchêne F., 1972, *Europe's Role in World Peace*, [w:] *Europe Tomorrow. Sixteen European Look Ahead*, R. Mayne (red.). Fontana, London, s. 32-47.
- Eco-efficient Growth in the Age of Globalisation. Swedish Non-paper on the Lisbon Strategy Post-2010*, Stockholm, 2009.
- Featherstone K., Radaelli C. M., (red.), 2003, *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Gebhard C., 2009, *Unraveling the Baltic Sea Conundrum. Regionalism and European Integration Revisited*. Baden-Baden, Nomos, Band, 164.
- Grosse T. G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G., 2008a, *Europa na rozdrożu*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G., 2008b, *Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G., 2008c, *Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności UE. Najważniejsze dylematy politycznej debaty*, [w:] *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej*, T. Marszał (red.), Studia KPZK PAN, t. CXX, Warszawa, s. 9-34.
- Grosse T. G., 2009a, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*. Analizy Natolińskie, nr 8 (40).
- Grosse T. G., 2009b, *Władza monetarna w stosunkach transatlantyckich. Studium relacji polityki gospodarczej i geopolityki w Unii Europejskiej*. Zeszyt naukowy 35, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Grosse T. G., 2010a, *Europeizacja*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, W. Morawski (red.). Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 289-316.

- Grosse T. G., 2010b, *EU Cohesion Policy and the Peripheries of the New Member States*, [w:] *Regions of Central and Eastern Europe. Development Processes and Policy Challenges*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.). Routledge, Abingdon, Oxford.
- Grosse T. G., 2010c, *Geopolityka Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego*. „Nowa Europa”, w druku.
- Heise M., 2009, *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy*. Allianz Economic Research & Development, The Lisbon Council, Frankfurt.
- Jakobsen P. V., 2009, *Small States, Big Influence. The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*. „Journal of Common Market Studies”, t. 47, nr 1, s. 81-102.
- Jakonen M., Korvela P.-E., 2009, *Geopolitics of the Cosmopolis*. „Geopolitics”, t. 14, s. 707-728.
- Johnson C. M., 2009, *Cross-border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe*. „European Urban and Regional Studies”, t. 16, nr 2, s. 177-191.
- Katzenstein P. J., 1985, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press, Ithaca.
- Knudsen O. F., 2007, (red.), *Security Strategies, Power Disparity and Identity. The Baltic Sea Region*. Wey Court East, Ashgate Publishing, Farnham.
- Madsen P. K., 2006, *How Can It Possibly Fly? The Paradox of Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*, [w:] *The Danish Experience, National Identity and the Varieties of Capitalism*, J. L. Campbell, J. A. Hall, O. K. Pedersen (red.). McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston, London, Ithaca, s. 323-355.
- Mair P., 2004, *The Europeanization dimension (Review)*. „Journal of European Public Policy”, t. 11, nr 2, s. 337-348.
- Manners J., 2002, *Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?* „Journal of Common Market Studies”, t. 40, nr 2, s. 235-258.
- Maull H. W., 2005, *Europe and the New Balance of Global Order*. „International Affairs”, t. 81, nr 4, s. 775-799.
- Milczarek D., 2003, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*. „Studia Europejskie”, nr 1, s. 33-54.
- Młynarski T., 2010, *Uwarunkowania i dylematy bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej – czyli co z tym gazem?* Brief Programowy Instytutu Kościuszki, Kraków – Bruksela, styczeń.
- Olsen J. P., 2002, *The Many Faces of Europeanization*. „Journal of Common Market Studies”, t. 40, nr 5, s. 921-952.
- Pełka M., 2008, *Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego – bezpieczeństwo energetyczne a wolny rynek i konkurencja*, [w:] *Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego*. Biuletyn Analiz UKIE, nr 19.
- Press Release*, General Affairs and External Relations, 2970th Council Meeting, 26 October 2009, 14657/09.
- Reflections on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs Beyond 2010. Denmark's Non-paper*, Copenhagen, 30.03.2009.
- Ruggie J. G., 1993, *Territoriality and Beyond* „International Organization”, t. 47, nr 1, s. 139-174.

- Ryba J., 2008, *Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego. Powtórka z historii czy nowe otwarcie?* [w:] *Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego*. Biuletyn Analiz UKIE, nr 19.
- Samecki P., 2009, *Macro-regional Strategies in the European Union. Discussion Paper*. Stockholm, 18.09.2009.
- Scheipers S., Sicurelli D., 2007, *Normative Power Europe. A Credible Utopia?* „Journal of Common Market Studies”, t. 45, nr 2, s. 435-457.
- Schimmelfennig F., 2007, *Europeanization beyond Europe*. „Living Reviews in European Governance”, t. 2, nr 1.
- Scholte J. A., 2000, *Globalization, a Critical Introduction*, Macmillan Press Ltd..
- Schymik C., Krumrey P., 2009, *EU Strategy for the Baltic Sea Region*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Working Paper FG 1, 2009/08
- Show J., 1998, *Citizenship of the Union. towards Post-national Membership*, [w:] *Collected Courses of the Academy of European Law*, t. VI, book 1, Hague: Kluwer Law International, s. 237-347.
- Smith M. P., 2005, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy. Why It Is Failing*. „German Politics”, t. 14, nr 3, s. 315-331.
- Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego*. Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2009) 248, Bruksela 10.6.2009.
- Synteza stanowiska Rządu RP ws. Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego*. UKIE, Warszawa 24 lipca 2009.
- Tilford S., Whyte P., 2009, *The Lisbon Scorecard IX. How to Emerge from the Wreckage*. Centre for European Reform, London.
- Vollaard H., 2009, *The Logic of Political Territoriality*. „Geopolitics”, t. 14, s. 687-706.