

Damian Szacawa

Formaty współpracy wielostronnej w regionie Morza Bałtyckiego: w poszukiwaniu swojej niszy

W ciągu minionego półrocza uczestnicy poszczególnych formatów współpracy regionalnej rozpoczęli dyskusję na temat wizji regionu Morza Bałtyckiego (RMB) w perspektywie 2030 r. Rok 2021 będzie stanowił okres podsumowania dotychczasowych efektów współpracy (bałtycki plan działania HELCOM), okres przejściowy (Punkt ds. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego), a także nowy etap działalności (efekt reformy Rady Państw Morza Bałtyckiego).

U progu trzeciej dekady XXI wieku region Morza Bałtyckiego jest najczęściej postrzegany jako stabilny i rozwinięty, zwłaszcza jeśli porównamy go do Europy Wschodniej lub Bałkanów Zachodnich. Tymczasem jest on wciąż środowiskiem intensywnych interakcji pomiędzy państwami a niepaństwowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Funkcjonują oni w ramach wielopoziomowego, regionalnego systemu zarządzania, który wymusza na uczestnikach ciągłą adaptację do nowych wyzwań. W tym kontekście szczególną rolę zajmują Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (Komisja Helsińska, HELCOM), Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) oraz Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB).

Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku. Została utworzona w 1974 r. i miała na celu monitorowanie wprowadzenia w życie konwencji helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz przygotowywanie zaleceń w sprawie ochrony środowiska morskiego. Konwencja helsińska została zrewidowana w 1992 r. i po ratyfikacji przez wszystkie państwa basenu Morza Bałtyckiego weszła w życie 17 stycznia 2000 r. W 2007 r. Komisja Helsińska przyjęła bałtycki plan działania (BSAP), którego celem jest przywrócenie dobrego stanu środowiska Morza Bałtyckiego do 2021 r. w zakresie czterech obszarów (eutrofizacja, substancje niebezpieczne, ochrona bioróżnorodności i przyrody oraz działalność morska). Obecna struktura HELCOM obejmuje organizowane co kilka lat spotkania na szczeblu ministerialnym (ostatni raz 6 marca 2018 r.), coroczne posiedzenia Komisji Helsińskiej (strony konwencji reprezentowane są przez szefów delegacji) oraz osiem grup roboczych tworzących Sekretariat HELCOM w Helsinkach.

Prace HELCOM są kierowane przez jedno z państw członkowskich, sprawujące dwuletnie przewodnictwo. 1 lipca 2020 r. zostało ono objęte przez Niemcy, które przedstawiły sześć priorytetów swoich działań, obejmujących m.in. wzmocnienie współpracy regionalnej i międzynarodowego zarządzania oceanami, uaktualnienie BSAP z uwzględnieniem nowych wyzwań (zmiany klimatu, bojowe środki toksyczne zatopione w Bałtyku po II wojnie światowej, hałas podwodny) oraz wzmocnienie różnorodności biologicznej. Ponadto jednym z najważniejszych zadań stojących obecnie przed HELCOM jest przygotowanie w 2023 r. kolejnej holistycznej oceny Morza Bałtyckiego (HOLAS III), obejmującej okres 2016-2021. Wnioski z drugiej oceny, przeprowadzonej w 2018 r. (obejmującej lata 2011-2016), są jednoznaczne: pomimo poprawy środowiska Morza Bałtyckiego, cele BSAP nie zostały dotychczas osiągnięte. Nie nastąpi to również w perspektywie 2021 r. Eutrofizacja wciąż jest w regionie głównym problemem, który dotyka 97% obszaru Bałtyku, a ponadto pojawiają się nowe wyzwania (wzrost zaśmiecenia, w tym plastikiem i pozostałościami farmaceutycznymi, podwodny hałas i postępująca degradacja dna morskiego).

Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB). 20 października odbyło się 11. Forum Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, które początkowo planowano zorganizować w połowie czerwca. Ze względu na pandemię COVID-19 odbyło się ono w formule online. Tegoroczne forum skupione było wokół znaczenia innowacji oraz zrównoważonego rozwoju dla RMB. Zdaniem prelegentów, oba procesy są ważne dla realizacji nowego zrewidowanego planu działania SUE RMB, przyjętego przez Narodowych Koordynatorów w lipcu. Do podobnych konkluzji doszła również KE w III sprawozdaniu nt. wdrażania strategii makroregionalnych UE, przyjętym pod koniec września 2020 r.

Nowy plan działania będzie bardziej dopasowany do innych strategicznych projektów współpracy międzynarodowej, m.in. poprzez większe powiązanie z Celami Rozwoju Zrównoważonego ONZ 2030 oraz jeszcze ściślejsze włączenie SUE RMB w implementację polityk wspólnotowych UE. Będzie składał się z 14 obszarów tematycznych (poprzednio 13 obszarów tematycznych i 4 działania horyzontalne), obejmujących 44 działania (poprzednio 73). Oznacza to istotne uproszczenie struktury oraz likwidację działań horyzontalnych, których zadania ma przejąć tworzony Punkt ds. SUE RMB (BSP) lub nowy obszar tematyczny. BSP, wyłoniony w procedurze konkursowej, ma funkcjonować jako administracyjne i techniczne wsparcie dla zarządzania rozwojem i działaniami komunikacyjnymi w SUE RMB. Konkretnie zadania dla BSP oraz zakres jego działania zostaną ustalone przez grupę Narodowych Koordynatorów, którzy będą nadzorować funkcjonowanie BSP. Jego główna wartość dodana będzie wynikiem lepszej koordynacji zasobów i działań, przy jednoczesnym utrzymaniu kosztów na poziomie podobnym do dotychczasowych wydatków przeznaczonych na działalność podmiotów wykonujących zadania przyszłego BSP. Stwarza to możliwości przezwyciężenia jednego z podstawowych wyzwań (nie tylko dla Polski), którym dotąd była kwestia zarządzania/sterowania Strategią (więcej na ten temat: [„Komentarze IEŚ”, nr 34](#)).

Komisja Europejska w III sprawozdaniu nt. wdrażania strategii makroregionalnych Unii Europejskiej, w tym SUE RMB, podkreśliła ich znaczenie dla realizacji priorytetów KE na lata 2019-2024 (m.in. Europejski Zielony Ład, Europa na miarę ery cyfrowej czy Silniejsza pozycja Europy na świecie). W odniesieniu do Morza Bałtyckiego wskazano, że SUE RMB pomogła w poprawie stanu środowiska głównie dzięki lepszemu zarządzaniu substancjami niebezpiecznymi uwalnianymi do morza (azotanami i fosforanami), podejmowaniu działań na rzecz ochrony bioróżnorodności, promowaniu rozwoju „niebieskiej biogospodarki” oraz wspieraniu zrównoważonego rozwoju korytarzy transportowych w regionie Morza Bałtyckiego.

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB). 1 lipca roczne przewodnictwo (prezydencję) w RPMB objęła Litwa. Zamierza ona skupić się na czterech priorytetach: wspieraniu zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza na płaszczyźnie rozwijania przemysłu przyjaznego ekologii, odbudowie gospodarek państw regionu za pomocą zielonej i morskiej turystyki, wzmacnianiu odporności regionu w zakresie reagowania na katastrofy i ochrony cywilnej oraz zwalczaniu handlu ludźmi z zamiarem ich wyzysku jako pracowników. Jednocześnie prezydencja zamierza przeprowadzić ocenę osiągnięć RPMB w zakresie realizacji założeń tzw. deklaracji wileńskiej, pt. „Wizja regionu Morza Bałtyckiego do 2020 roku”, z 3 czerwca 2010 r. Wnioski z oceny posłużą przygotowaniu przez Komitet Wyższych Urzędników nowego dokumentu – wizji regionu Morza Bałtyckiego do 2030 r., który powinien być gotowy na następne spotkanie wysokiego szczebla, zaplanowane pod koniec prezydencji Litwy (maj-czerwiec 2021).

Od 1 września 2020 r. na czele Stałego Sekretariatu RPMB stoi nowy Dyrektor Generalny – Grzegorz Marek Poznański, co w połączeniu z zakończoną reformą tej organizacji (więcej na ten temat: [„Komentarze IEŚ”, nr 203](#)) pozwoli na wzrost jej aktywności. Jednym z najważniejszych zadań zreformowanej RPMB będzie wypracowanie efektywnego modelu współpracy z innymi instytucjami w Europie Północnej. W tym celu RPMB rozpoczęła dialog strukturalny z innymi formatami współpracy w Europie Północnej, m.in. Współpracą Subregionalną Państw Morza Bałtyckiego (BSSSC) czy Komisją Morza Bałtyckiego Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (CPMR BSC). W komentarzach, publikowanych przez zaangażowane instytucje po spotkaniach, podkreślana jest chęć współpracy w celu uczynienia RMB bardziej wytrzymałym i odpornym na zawirowania polityczne.

Wnioski. W ciągu minionego półrocza można dostrzec próby wzmocnienia synergii regionalnej, opartej na współpracy pomiędzy podmiotami reprezentującymi różne poziomy i płaszczyzny. Ich działania w wielu przypadkach są wobec siebie komplementarne, co widoczne jest szczególnie w odniesieniu do ochrony środowiska morskiego, zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania/adaptacji do zmian klimatu. Uwzględnienie aktywności innych instytucji jest kluczowe do znalezienia własnej niszy w strukturze współpracy regionalnej i uniknięcia zbędnego nakładania się działań w wymiarze regionalnym, a tym samym wzmocnienia efektywności instytucji międzynarodowych.

Z perspektywy Polski niezwykle istotne jest, aby aktywnie kształtować architekturę współpracy w RMB. Zaangażowanie Polski w działalność RPMB i HELCOM jest naturalnym przedłużeniem jej aktywności regionalnej w Europie Środkowej (Grupa Wyszehradzka i Inicjatywa Trójmorza), a doświadczenia z procesu adaptacji SUE RMB mogą zostać wykorzystane przy promowaniu utworzenia nowej strategii makroregionalnej UE dla regionu Karpat.