

Tomasz Szubrycht
Akademia Marynarki Wojennej

POLITYKA MORSKA UNII EUROPEJSKIEJ I FEDERACJI ROSYJSKIEJ

STRESZCZENIE

W artykule porównano zaproponowane w „Zielonej Księdze” zasady polityki morskiej Unii Europejskiej z narodową polityką morską Federacji Rosyjskiej. Przedstawiono również analizę wybranych definicji polityki morskiej oraz scharakteryzowano zasady postrzegania gospodarki morskiej w ujęciu sektorowym.

Słowa kluczowe:

polityka, polityka morska państwa, „Zielona Księga”, polityka morska Rosji, polityka morska Unii Europejskiej.

WSTĘP

Od zarania ludzkości morza i oceany są nierozdzielalnym elementem postrzegania rzeczywistości przez społeczność międzynarodową. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że akweny morskie stanowią 70,8%, a lądy jedynie 29,2% powierzchni kuli ziemskiej. Morza i oceany poprzez swój ogrom, zasobność oraz nieprzewidywalność sprawiały, iż poszczególne cywilizacje starały się je bądź wykorzystać, bądź też decydowały się pominąć w swych koncepcjach politycznych, militarnych czy gospodarczych¹.

W efekcie różnego postrzegania roli i znaczenia środowiska morskiego na przestrzeni wieków wykrystalizowało się pojęcie „narodów morskich” oraz „narodów lądowych”. Do pierwszej grupy zaliczyć należy narody, które mają bardzo silną świadomość roli oraz znaczenia mórz i oceanów. W większości przypadków, ze

¹ Zob. A. Makowski, *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000.

względu na swe położenie geograficzne lub strukturę gospodarki, bez morza nie byłyby one w stanie normalnie egzystować. Do ich głównych przedstawicieli zaliczyć możemy między innymi: Brytyjczyków, Holendrów, Hiszpanów, Duńczyków, Niemców, Szwedów, Norwegów, Australijczyków, Japończyków czy Amerykanów.

Narody te starały się efektywnie realizować w swej polityce maksymę brytyjską: „Kto włada morzem, włada bogactwem”. Przykładem narodowej strategii realizowania takiego postrzegania spraw morza może być pogląd wyrażony przez jednego z polityków niemieckich, że: „(...) w nadchodzącym stuleciu [XX wieku – przyp. aut.] Niemcy szybko utracą swoją mocarstwową pozycję, jeżeli natychmiast bez marnotrawienia czasu nie zaczną się z energią i systematycznie zajmować sprawami morza”².

Na przeciwległym biegunie znajdują się narody, które mimo dostępu do morza całą uwagę i energię koncentrowały na obszarach lądowych. Warunki geograficzne i zasoby naturalne spowodowały, że ich egzystencja nie była tak silnie i bezpośrednio związana z morzem. Dla przykładu, od wieków w polskiej mentalności pokutuje stwierdzenie: „Po co Polakowi morze, kiedy sieje i orze”. Do narodów, które określić można mianem „lądowych”, zaliczają się na przykład Polacy, Chińczycy czy Hindusi.

POLITYKA MORSKA

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy problemu polityki morskiej należy na wstępie przedstawić stronę definicyjną bardziej ogólnego pojęcia, jakim jest polityka.

Jakkolwiek istnieją wiele różnych definicji polityki, najczęściej politolodzy jako podstawową przyjmują tę stworzoną przez Maksa Webera, która brzmi następująco: „(...) polityka to dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą”³.

Zacytowana definicja ma charakter uniwersalny, ponieważ akcentuje dwa wymiary polityki: wewnętrzny (wewnątrzpaństwowy) i zewnętrzny (międzypaństwowy). Ze względu na upływ czasu (stworzona została ona w pierwszej połowie

² List Stoscha do Tirpitz, [w:], A. von Tirpitz, *Wspomnienia*, Bellona, Warszawa 1997, s. 67.

³ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.

XX wieku) współcześnie należałoby ją uzupełnić o relacje państw narodowych z organizacjami międzynarodowymi, o stosunki między tymi organizacjami oraz związki zachodzące w ich obrębie.

Generalnie można więc przyjąć, że pod pojęciem polityki będziemy rozumieć zbiór pewnych uporządkowanych działań, przedsięwzięć nie tylko o charakterze prawnym, ale również organizacyjnym, ekonomicznym i finansowym, które podejmuje kompetentne centrum polityczne lub gospodarcze (czyli państwo lub podmiot publiczny w jego imieniu), a które zmierzają do kształtowania rzeczywistości wewnętrznej lub zewnętrznej.

W tym miejscu rodzi się pytanie: Jak powinniśmy interpretować pojęcie polityki morskiej? Czy uzupełnienie powszechnie akceptowalnej ogólnej definicji polityki o aspekty uwzględniające specyfikę obszarów morskich oznacza, że otrzymamy poprawnie brzmiącą definicję polityki morskiej? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna.

Współcześnie często mamy do czynienia z wieloma pochodnymi ogólnego pojęcia polityki, a mianowicie: polityką obronna, regionalną, ekonomiczną, gospodarczą oraz polityką morską.

W przypadku szeroko rozumianej gospodarki morskiej stworzenie spójnej i kompletnej definicji polityki morskiej nie jest zadaniem łatwym. Jak zauważył R. Wapiński „(...) pojęcia polityki morskiej należy używać z dużą ostrożnością, traktując ją raczej umownie, ponieważ jej zakres nie obejmuje [jedynie – przyp. aut.] zjawisk (...) związanych z morzem”⁴.

Należy pamiętać, że aktywność w sferze gospodarki morskiej przejawiają nie tylko państwa, ale również inne podmioty państwowe i prywatne. Nadrzędność w tym względzie zachowuje jednak państwo jako zasadniczy podmiot międzynarodowy.

W literaturze przedmiotu oraz w pracach teoretyków i praktyków gospodarki morskiej zetknąć możemy się z różnorodnym podejściem do prezentowanego problemu. Opracowane współcześnie definicje polityki morskiej cechuje mniejszy lub większy poziom ogólności. Z. Sutowski twierdzi, że „(...) polityka morska to działanie czynników państwowych lub ponadpaństwowych zmierzających do pełnego wykorzystania szans, jakie stwarza nadmorskie położenie kraju”⁵. Można zatem przyjąć, że odnosi się ona do aktywności państwa na polu militarnym, gospodarczym, politycznym i społeczno-kulturalnym. Warunkiem skuteczności każdej

⁴ R. Wapiński, *Myśl polityczna i polityka morska w latach 1870 – 1970*, „Zeszyty Naukowe” Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego, Historia 2, 1973, nr 2, s. 145.

⁵ Z. Sutowski, *Jaki okręt i jak uzbrojony*, „Przegląd Morski”, 1999, nr 6.

polityki jest jednak zapewnienie obrony i ochrony interesów określanych jako „żywotne”. W przypadku polityki morskiej jest to zagadnienie o bardziej złożonym charakterze. Polityki morskiej nie można bowiem ograniczać jedynie do obrony granicy morskiej państwa, ochrony żeglugi i jej niezakłóconego przebiegu interesów na obszarach morskich czy obrony wybrzeża, ale należy ją rozszerzyć na wiele innych elementów, które na pierwszy rzut oka nie są związane z szeroko rozumianą działalnością człowieka na morzu.

Polityka morska państwa jest specyficznym zbiorem systemowych działań organów władzy państwowej, podmiotów gospodarczych, instytucji publicznych oraz organizacji społecznych zmierzających do optymalnego wykorzystania morza i jego zasobów do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Na politykę morską państwa składa się zespół środków natury ekonomicznej, prawnej i administracyjnej [oraz militarnych – przyp. aut.], za pomocą których państwo wpływa na miejsce gospodarki morskiej lub jej poszczególnych branż w gospodarce narodowej oraz w układzie międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych⁶.

Polityka morska to działanie czynników państwowych lub ponadpaństwowych zmierzających do pełnego wykorzystania szans, jakie stwarza nadmorskie położenie kraju. Określa ona zatem strategiczne cele i kierunki dalekosiężnych działań związanych z wszechstronnym wykorzystaniem nadmorskiego położenia kraju, przy uwzględnieniu preferencji wynikających z uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych. W ramach polityki morskiej precyzowane są nie tylko metody i narzędzia służące realizacji jej strategicznych celów, ale również zasady kontroli i weryfikacji podejmowanych działań. Odnosi się ona do aktywności gospodarczej, politycznej i społeczno-kulturalnej, przy założeniu, że zasadniczym warunkiem skuteczności polityki jest działalność na rzecz obrony interesów kraju na morzu.

Przy tak postrzeganej polityce morskiej podstawowe zadanie rządu polega na właściwym rozpoznaniu i uwzględnieniu istniejących uwarunkowań realizacji szeroko rozumianych kwestii obrony interesów państwa na morzu.

W wielu krajach opracowane założenia zacierają różnice pomiędzy polityką morską państwa a polityką żeglugową, przemysłu stocznioowego, rybacką itp. W rzeczywistości prawidłowo rozumiana polityka morska, a właściwie obszar jej oddziaływania, musi rozciągać się na bardzo szeroki, często trudny do jednoznacznego rozgraniczenia, krąg dziedzin obejmujących między innymi:

⁶ Cz. Christowa, *Polityka morska Rzeczypospolitej*, Klub Współczesnej Myśli Politycznej, Gdańsk 1994, s. 84 – 85.

- aspiracje polityczne, militarne i gospodarcze państwa;
- obronę granicy morskiej;
- poziom zagrożeń politycznych, militarnych, ekologicznych i naturalnych;
- przynależność do międzynarodowych organizacji morskich oraz aktywność w pracach tych organizacji;
- międzynarodowy transport morski (w tym porty morskie i żegluga);
- przemysł stoczniowy;
- pozyskiwanie zasobów żywnościowych i nieżywnościowych z obszarów morskich;
- edukację morską społeczeństwa;
- szkolnictwo morskie;
- turystykę i wypoczynek.

„Wymienione dziedziny tworzą rozległy polityczno-gospodarczy i prawno-kulturowy kompleks zwany umownie »kompleksem morskim«. Właściwie skonstruowana polityka morska musi integrować wszystkie tworzące go składniki, które są od siebie bezpośrednio uzależnione. Łatwo zauważyć, że w odróżnieniu od innych dziedzin gospodarczych »kompleks morski« ma charakter wielogłęziowy i wielobranżowy”⁷.

UNIJNA POLITYKA MORSKA

W Unii Europejskiej, jakkolwiek głoszone deklaracje środowisk politycznych niezmiennie uznają wagę i znaczenie problematyki morskiej, do 2006 roku nie można było doczekać się wspólnej, szczegółowej deklaracji w sprawie unijnych zasad prowadzenia polityki morskiej.

W Unii Europejskiej problematykę morską próbowano rozstrzygać najczęściej na poziomie narodowym czy wręcz narodowo-sektorowym. Występujące aktualnie uwarunkowania sprawiają, że Europa powinna podejść do kwestii mórz i oceanów w sposób bardziej skoordynowany, niż dzieje się to w ramach obecnego podejścia sektorowego.

Takie jednak podejście nie jest łatwe między innymi ze względu na zakres kompetencji poszczególnych komisarzy. Efektywnie realizowana polityka morska wymaga zaangażowania i współpracy aż sześciu z nich (transportu, środowiska,

⁷ Zob. *O efektywny rozwój i sprawne funkcjonowanie gospodarki morskiej*, Naczelna Rada Programowa Ligi Morskiej, Gdańsk – Gdynia – Szczecin 1994.

polityki regionalnej, rybołówstwa i gospodarki morskiej, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, handlu). Jak wynika z analizy zakresów odpowiedzialności poszczególnych komisarzy, pewne dziedziny gospodarki morskiej (m.in. rybołówstwo, żegluga morska czy przemysł stoczniowy) leżą w kompetencji jednocześnie dwóch spośród nich, a nawet więcej. Dochodzi więc do sporów kompetencyjnych i wzajemnej rywalizacji, co nie sprzyja wypracowaniu jednolitej polityki dla gospodarki morskiej. O konieczności zmiany filozofii postrzegania polityki morskiej Unii wypowiedziało się wielu polityków, w tym przewodniczący Jose Barroso, który stwierdził: „(...) przez długi czas nasza polityka w zakresie transportu morskiego, regionów nadmorskich, rybołówstwa, środowiska morskiego i innych miała charakter wyłącznie sektorowy”⁸.

Strategiczne cele sformułowane przez Komisję Europejską na lata 2005 – 2009 odnotowują „(...) szczególną potrzebę określenia wszechstronnej polityki morskiej ukierunkowanej na rozwijanie prosperującej gospodarki morskiej i pełnego potencjału działań związanych z morzem, w sposób zapewniający zrównoważoną ochronę środowiska”⁹.

Najważniejszą inicjatywą Unii Europejskiej z zakresu polityki morskiej jest zaproponowana w 2006 roku „Zielona Księga”. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*¹⁰, która ma stworzyć podstawy dla dynamicznego rozwoju gospodarek morskich wszystkich państw członkowskich, w zgodzie i harmonii ze środowiskiem naturalnym. Środowiska związane z szeroko rozumianą europejską gospodarką morską wiązały z tym dokumentem wielkie nadzieje. Liczyły, że ten jakże oczekiwany dokument będzie charakteryzował duży poziom szczegółowości, że nie stanie się on zbiorem ogólnikowych, politycznie poprawnych deklaracji, które są powszechnie znane i akceptowane. Po jego lekturze można odnieść jednak wrażenie, że „cieniem” kładzie się na nim wymóg poprawności politycznej. Dokument podkreśla, że kompleksowym działaniom w tym zakresie musi przyświecać idea zintegrowanego, międzysektorowego i interdyscyplinarnego planowania oraz świadomość znaczenia obszarów morskich i oceanicznych w utrzymaniu zarówno wzrostu gospodarczego, jak i unijnej integralności terytorial-

⁸ Zob. J. Barroso, *The New European Maritime Policy*, Brussels 2005.

⁹ Tamże.

¹⁰ „Zielona Księga” (Green Paper) to dokument opublikowany przez Komisję Europejską w celu zainicjowania ogólnoeuropejskiej dyskusji na dany temat. Stanowi początek konsultacji w szerokim gronie specjalistów europejskich. Poprzedza opracowanie „Białej Księgi” (White Paper), która zawiera konkretne propozycje działań w ramach Unii Europejskiej w danym obszarze.

nej. Jak podkreślił komisarz Joe Borg¹¹, dokument ten ma stanowić podstawę dla podjęcia działań, które umożliwią maksymalizację korzyści wynikających z morskiego charakteru większości członków Unii¹².

Wypowiedź ta dowodzi, że jego ogólny charakter był z góry założony. Pewnym usprawiedliwieniem lub wyjaśnieniem może być fakt, że dokument ów ma charakter Zielonej, a nie Białej Księgi. Mimo wszystko środowisko szeroko pojmowanej „społeczności morskiej” oczekiwało czegoś przeciwnego. W dokumencie tym przedstawiono następującą charakterystykę przyszłej unijnej polityki morskiej: „(...) uniwersalna polityka morska UE powinna mieć na celu wzrost gospodarczy, jak również zwiększenie miejsc pracy; powinna zatem przyczyniać się do kształtowania silnej, rozwijającej się, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki morskiej, pozostającej w harmonii ze środowiskiem morskim. Powinna pomagać w unikaniu i minimalizowaniu konfliktów dotyczących kwestii wykorzystania przestrzeni morskiej, a tam, gdzie konflikty takie się pojawiają, powinna określać jasne i zatwierdzone sposoby ich rozwiązywania. Powinna dawać większe poczucie stabilności przemysłowi i innym zainteresowanym stronom, jak również być gwarantem skuteczniejszego podejścia do ochrony zasobów morskich”¹³.

Przedstawiona charakterystyka jest zbiorem poprawnie brzmiących, oczywistych haseł, które wszyscy zainteresowani tą dziedziną powtarzają od lat.

Analizując szczegółowo kolejne rozdziały 54-stronicowego dokumentu, z każdą kartką osoby oczekujące konkretyzacji celów i zadań, a przede wszystkim sposobów ich osiągnięcia, mogą czuć się zawiedzione. Jest kilka przyczyn takiego stanu rzeczy.

Po pierwsze, co można usprawiedliwić intencją, dla której został on opracowany, pełny tytuł analizowanego dokumentu brzmi: „*Zielona Księga*”. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*. Po lekturze tego dokumentu odnosi się wrażenie, iż jest on napisany w bardzo dużym stopniu uogólnienia, choć porusza wszystkie najważniejsze aspekty polityki morskiej. Z drugiej strony prezentuje równolegle niszowe problemy gospodarki morskiej, dla przykładu:

¹¹ Joe Borg jest członkiem Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za rybołówstwo i gospodarkę morską.

¹² Na 27 państw należących do Unii Europejskiej jedynie pięć nie ma dostępu do morza. Są to: Czechy, Węgry, Luksemburg, Austria, Słowacja.

¹³ „*Zielona Księga*”. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2006.

„(...) Europejski Związek Wędkarski utrzymuje, że w Europie jest około 8 – 10 milionów wędkarzy łowiących rekreacyjnie w morzu, a związana z nimi branża oceniana jest na 8 – 10 miliardów EUR. **Nie ulega wątpliwości, że ryba złowiona przez wędkarza jest więcej warta dla gospodarki wybrzeża niż ta sama ryba złowiona w celach komercyjnych przez łódź rybacką**”¹⁴.

„(...) Arktyczny pak lodowy skurczył się w ciągu ostatnich 30 lat o 15 do 20%. Jeśli nie zastosuje się środków zaradczych, arktyczna flora i fauna ulegną poważnym zmianom, podobnie jak cały łańcuch pokarmowy, od jednokomórkowych glonów po ryby i foki. Będzie to mieć poważne konsekwencje dla tubylczej ludności. **Zmiana klimatyczna w Arktyce może okazać się największym wyzwaniem dla polityki morskiej UE**”¹⁵.

Stosunkowo dużo miejsca w tym dokumencie poświęcono zagadnieniom już realizowanym przez Unię. Przykładem może być omówienie wydatków UE na ochronę i zabezpieczenie linii brzegowej czy działania na rzecz rozbudowy elektrowni wiatrowych na wybrzeżach państw unijnych.

Warto zauważyć, że zidentyfikowano w nim część problemów, z jakimi boryka się unijna gospodarka morska, nie przedstawiono jednak analizy przyczyn tych zjawisk, a przede wszystkim nie zaproponowano wspólnych działań na rzecz ich minimalizacji lub likwidacji. Można zauważyć, że jedynie te elementy, w stosunku do których istnieje duże prawdopodobieństwo uzyskania konsensusu państw członkowskich, zostały szczegółowo zaprezentowane. Dlatego też czytając „Zieloną Księgę”, można odnieść wrażenie, że wiodącym elementem unijnej polityki morskiej jest szeroko rozumiana ochrona środowiska.

Warto zauważyć, że autorzy niniejszego dokumentu poruszyli również problematykę świadomości morskiej społeczności unijnej. „(...) Mieszkańcy Europy dorastali na opowieściach o wielkich odkrywcach, którzy jako pierwsi pomogli zrozumieć nam, że kula ziemską jest okrągłą i poprawnie umiejscowić na niej poszczególne kontynenty. Wiele osób lubi spędzać wakacje na wybrzeżu, w gwarnych portach rybackich, spożywać owoce morza w portowych restauracjach i spacerować brzegiem morza, obserwując spienione fale. Niektórzy spędzają czas, odwiedzając kolonie ptaków morskich lub obserwując wieloryby, albo czekając, aż ryba połknie przynętę. Inni spędzają wolny czas, restaurując stare drewniane łodzie i żeglując na nich. Jeszcze inni oglądają w telewizji lub w kinie filmy dokumentalne o delfinach

¹⁴ „Zielona Księga”. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej...*, wyd. cyt., s. 31.

¹⁵ Tamże, s. 15.

lub pingwinach”. Niniejszy cytat nie pochodzi z powieści beletrystycznej, ale został zaczerpnięty z omawianego dokumentu.

Uważna lektura „Zielonej Księgi” pozwala stwierdzić, że merytoryczne „jądro” dokumentu stanowi cytat:

„(...) Można ustalić pewne ogólne zasady dotyczące kształtowania polityki morskiej, w tym planowania przestrzennego:

- w obliczu złożoności relacji, procedury powinny zapewniać integrację najlepszych dostępnych opinii technicznych i naukowych;
- biorąc pod uwagę trudności związane z egzekwowaniem przepisów na morzu, jak również to, że zainteresowane strony powinny całkowicie akceptować nałożone na nie ograniczenia, a także w celu zrozumienia efektów ubocznych planowanych działań dotyczących zainteresowanych stron, należy konsultować się ze wszystkimi zainteresowanymi stronami;
- kształtowanie polityki dotyczącej mórz i oceanów powinno podlegać intensywnej koordynacji w celu zapewnienia spójności sektorów, celów politycznych, geografii i polityki zewnętrznej UE; należy określić instytucjonalne kompetencje i środki współdziałania, współpracy, koordynacji i integracji;
- uwzględnianie kwestii dotyczących morza, w odpowiednich przypadkach, powinno być promowane w polityce UE, ze zwróceniem szczególnej uwagi na spójność celów politycznych; kształtowanie polityki powinno obejmować wyznaczenie celów, na podstawie których będą dokonywane oceny wyników i ciągłe doskonalenie polityki i jej wdrażania stosownie do wyników tych ocen”¹⁶.

Ukazuje on przyjętą „filozofię” Unii w dziedzinie gospodarki morskiej. Omawiana „Zielona Księga” zawiera jednak akapity świadczące również o postrzeganiu perspektywicznych, a dla niektórych futurystycznych, zagadnień związanych z gospodarką morską. O takim podejściu niech zaświadczą następujące fragmenty:

„(...) Błękitna biotechnologia oznacza wytwarzanie nowych produktów dzięki wykorzystaniu różnorodności biologicznej mórz. Ma ona długoterminowy potencjał, bowiem 80% żyjących na świecie organizmów występuje w ekosystemach wodnych. Biotechnologia morska wnosi wkład do wielu sektorów gospodarki, od akwakultury po opiekę zdrowotną i od kosmetyków po produkty żywnościowe”¹⁷.

¹⁶ Tamże, s. 40 – 41.

¹⁷ Tamże s. 18.

„(...) inną, opracowywaną obecnie technologią jest wykorzystywanie hydratów metanu¹⁸. Aktualnie wielkość zasobów tego surowca szacuje się na około 10 000 Gt równoważnika węgla, co odpowiada ilości zasobów wszystkich pozostałych paliw kopalnych razem wziętych”¹⁹.

Podsumowując analizę „Zielonej Księgi”, można stwierdzić, że jakkolwiek rozrzucone po całym dokumencie znalazły się w niej również zagadnienia mające wymiar praktyczny, a mianowicie:

- problem rekrutacji odpowiedniej liczby kompetentnych załóg statków;
- koncepcja klastrów;
- problematyka państwa bandery;
- wymiana informacji związanych z bezpieczeństwem morskim na szczeblu europejskim w ramach SafeSeaNet;
- unifikacja zagadnień szeroko związanych z problematyką morską;
- problem towarzystw klasyfikacyjnych;
- bardziej rygorystyczne przestrzeganie antydumpingowych zasad Światowej Organizacji Handlu, w przemyśle stoczniowym;
- problem wykorzystania europejskich sił morskich w zwalczaniu piractwa i zbrojnych napadów na statki;
- znaczenie szeroko rozumianych badań naukowych, w szczególności realizowanych w ramach siódmego programu ramowego²⁰.

Chyba najlepszym podsumowaniem charakteru omawianego dokumentu jest następujący cytat: „(...) Komisja zdaje sobie sprawę, że niniejsza »Zielona Księga« odnosi się do bardzo szerokiego zakresu tematów tradycyjnie uważanych za odrębne działania i obszary polityki. Pomysł przeprowadzenia zintegrowanej analizy działań w sferze morza, prowadzącej do skoordynowanych działań, jest czymś nowym.

¹⁸ Hydraty metanu należą do grupy hydratów gazów, jest to metan zmrożony wspólnie z wodą. Cząsteczki wody tworzą strukturę klatkową, w której uwięzione są molekuly gazu. Związki te mają budowę klatratów, w których cząsteczka gazu jest otoczona cząsteczką wody w stałym stanie skupienia. Mają one postać białych kryształów podobnych do lodu, w przeciwieństwie jednak do konwencjonalnego lodu występują raczej w układzie regularnym niż heksagonalnym. Metr sześcienny takiego hydratu w stanie naturalnym zawiera około 164 m³ metanu. Najbardziej znanymi obszarami morskimi obfitującymi w te złoża są: Blake Ridge, (głębia u wschodnich wybrzeży Północnej Karoliny), Hydrate Ridge (u wybrzeża stanu Oregon), Zatoka Meksykańska, japoński rów oceaniczny Nankai oraz na Antarktydzie, Morzu Chińskim, wybrzeżach Norwegii, Peru i Australii. Wykryte już złoża tego surowca na wodach przybrzeżnych USA przekraczają blisko 8-krotnie „tradycyjne” zasoby metanu tego kraju.

¹⁹ Tamże, s. 18.

²⁰ Tamże, s. 53.

Komisja wyraża nadzieję, że niniejsza »Zielona Księga« zapoczątkuje szeroką debatę publiczną nad zasadą przyjęcia przez UE ogólnego podejścia do polityki morskiej oraz nad koncepcjami dotyczącymi działań»²¹.

Mimo swej doniosłości „Zielona Księga” ma charakter bardzo ogólny i jest dokumentem raczej o politycznym niż gospodarczym. To już kolejna księga opracowana przez Unię, która odnosi się do problematyki morskiej. Poprzednia po opublikowaniu nie doczekała się żadnych realnych działań legislacyjnych, a o braku zainteresowania tym problemem może świadczyć fakt, iż był to jeden z nielicznych dokumentów unijnych niedostępnych w wersji elektronicznej w archiwum Unii. Aktualnie trwają szeroko zakrojone konsultacje wśród wszystkich krajów członkowskich i środowisk związanych lub zainteresowanych kwestiami morza; zakończone one zostaną 30 czerwca 2007 roku. Zgodnie z deklaracją Komisji do końca 2007 roku skierowany zostanie do Rady Europy i Parlamentu Europejskiego dokument wyznaczający kierunki dalszych działań w obszarze morskim.

POLITYKA MORSKA ROSJI

Po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz okresie tzw. „drugiej wielkiej smuty”²² Rosja ponownie podjęła szeroko zakrojone działania zmierzające do powrotu na arenę międzynarodową w roli mocarstwa globalnego. Jednym z ważnych obszarów rosyjskiej polityki mocarstwowej okazuje się polityka morska. Formalno-prawną podstawę działań w tym zakresie stanowi dekret „O doskonaleniu działalności morskiej Federacji Rosyjskiej” podpisany przez prezydenta 4.03.2000 roku.

Za wypracowanie zasadniczych celów polityki morskiej odpowiedzialność ponoszą prezydent, Duma Państwowa oraz rząd. W ich powstaniu uczestniczą również władze podmiotów tworzących Federację oraz organa przedstawicielskie (władza samorządowa i zrzeszenia społeczne).

Praktyczny wymiar postanowień zawartych w dekreście przedstawił admirał Kurojedow²³. W opublikowanym w „Military Thought” artykule zdefiniował on rosyjską politykę morską w następujący sposób: „(...) są to określone przez państwo

²¹ „Zielona Księga”. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej...*, wyd. cyt., s. 53.

²² Wielka smuta obejmuje okres anarchii i kryzysu w Rosji w latach 1605 – 1613. Zapoczątkowała go śmierć Borysa Godunowa, a zakończył wybór Michała Romanowa na cara Rosji.

²³ Admirał Kurojedow przez osiem lat pełnił funkcję dowódcy rosyjskich sił morskich. We wrześniu 2005 roku, po serii awarii rosyjskich okrętów, został zdymisjonowany i przeszedł na emeryturę.

i społeczeństwo cele, zadania, kierunki i sposoby osiągnięcia narodowych interesów Federacji Rosyjskiej na wybrzeżu morskim, na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej, na szelfie kontynentalnym Federacji Rosyjskiej i na pełnym morzu”²⁴.

Admirał Kurojedow uważa, że zasadniczym powodem opracowania dekretu była konieczność określenia strategicznych kierunków działań umożliwiających obronę interesów Federacji Rosyjskiej na akwenach morskich w perspektywie krótko- i długoterminowej. Wszystko to ma służyć umocnieniu pozycji Rosji wśród wiodących mocarstw morskich oraz ocenie efektywności narodowej polityki morskiej i jej właściwej korekcie.

Według admirała analiza dekretu prezydenta Putina pozwala stwierdzić, że do żywotnych interesów Federacji Rosyjskiej na akwenach morskich możemy zaliczyć:

- niepodważalną suwerenność jurysdykcji Rosji w zakresie eksploatacji i ochrony morskich zasobów ożywionych i nieożywionych, pozyskiwanie energii odnawialnej, budowę i wykorzystanie sztucznych wysp, instalacji i budowli oraz morskie badania naukowe;
- zapewnienie wolności morza otwartego;
- ochronę życia ludzkiego na morzu oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska morskiego.

Opierając się na opublikowanym dekrete prezydenckim wskazuje, że podstawowymi celami polityki morskiej Federacji Rosyjskiej są:

- ochrona i obrona suwerenności Rosji na akwenach morskich, przestrzeni powietrznej nad nimi, dna morskiego i podziemia, w tym wyłączność zarządzania zasobami nieożywionymi i ożywionymi;
- utrzymanie na morzu otwartym zasady wolności żeglugi, lotów, pozyskiwanie zasobów ożywionych i nieożywionych, badania naukowe, pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych, tworzenie i wykorzystanie sztucznych wysp, instalacji i budowli, morskie badania naukowe i ochrona środowiska morskiego;
- minimalizacja morskich zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz ochrona granicy państwowej Federacji Rosyjskiej na morzu i w przestrzeni powietrznej nad nim;

²⁴ V. I. Kuroyedov, M. V. Moskovento, *Russia's national maritime policy*, „Military Thought”, Jan. 2002.

- koordynacja wysiłków w zakresie formułowania i realizacji narodowej polityki morskiej przez wszystkie podmioty kształtujące politykę morską;
- utrzymywanie wszystkich składowych potencjału morskiego na poziomie zapewniającym zabezpieczenie narodowych interesów i aspiracji Rosji;
- efektywne wykorzystanie potencjału sił morskich do siłowego wsparcia działalności morskiej państwa, a przede wszystkim utrzymanie sił morskich Rosji w gotowości do wykonywania stojących przed nią zadań, a także gotowości mobilizacyjnej floty handlowej, rybackiej i naukowo-badawczej;
- działania z zakresu rozwoju i unifikacji infrastruktury morskiej;
- rozwój systemu komunikacyjnego łączącego obszary nadmorskie z pozostałymi częściami Rosji, szczególnie jej dalekowschodnimi i północnymi krańcami;
- rozwój programów wychowania morskiego młodzieży oraz rozwój polityki informacyjnej z zakresu promowania narodowej polityki morskiej;
- zagospodarowanie i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych mórz i oceanów oraz zapewnienie dogodnych warunków dla uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy na rynku towarów i usług;
- dalszy rozwój i koordynacja badań naukowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań państwa w obszarze badań naukowych na Antarktydzie, prac związanych z systemami monitorowania środowiska naturalnego, systemów łączności i innych systemów zabezpieczających żeglugę oraz badania nawigacyjno-hydrograficzne i hydrometeorologiczne;
- utrzymanie niezbędnego potencjału naukowo-technicznego, przemysłowego i kadrowego w ramach sektora morskiego;
- zapewnienie pełnego dostępu Rosji do zasobów akwenów morskich, poprzez wykluczenie działań dyskryminujących Rosję lub jej sojuszników ze strony pojedynczych państw lub bloków wojskowo-politycznych;
- niedopuszczenie do dominacji jakiegokolwiek państwa lub bloku wojskowo-politycznego na tych akwenach Oceanu Światowego, które mają ważne znaczenie dla żywotnych interesów Federacji Rosyjskiej;
- uregulowanie prawnego statusu mórz Czarnego, Kaspijskiego i Azowskiego.

Do najważniejszych elementów kształtujących politykę morską Rosji admirał Kurojedow zalicza:

- uwarunkowania geopolityczne oraz militarne;
- przestrzeganie obowiązujących norm prawa międzynarodowego i umów międzynarodowych, których sygnatariuszem jest Rosja;

- system prawny, ekonomiczny (w tym sytuację socjalno-ekonomiczną w Federacji Rosyjskiej), informacyjny, naukowy i kadrowy;
- zasadę nadrzędności niemilitarnych środków rozwiązywania konfliktów i sporów;
- koniunkturę ekonomiczną na światowym rynku surowcowym i usług morskich;
- postęp naukowo-techniczny.

Artykuł został zakończony stwierdzeniem, że opierając się na potencjale morskim, Federacja Rosyjska może przyspieszyć dynamikę rozwoju ekonomicznego, wzmocnić potencjał militarny, zapewnić warunki dla efektywnego rozwoju sfery naukowej i społecznej.

PORÓWNANIE „ZIELONEJ KSIĘGI” I DEKRETU „O DOSKONALENIU DZIAŁALNOŚCI MORSKIEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ”

Dla porównania analizowanych dokumentów wykorzystano metodę matrycową uwzględniającą wybrane przez autora kryteria porównania; metoda ta jest wykorzystywana w procesie planowania operacyjnego.

Tabela 1. Porównania „Zielonej Księgi” i dekretu „O doskonaleniu działalności morskiej Federacji Rosyjskiej” według przyjętych kryteriów

Kryterium	Waga kryterium	Stopień spełnienia kryterium od 1 do 5	
		Zielona Księga	Dekret
Zdefiniowanie interesu morskiego	13	3 (39)	4 (52)
Określenie priorytetów	12	3 (36)	4 (48)
Określenie zadań polityki morskiej	12	2 (24)	5 (60)
Określenie celów polityki morskiej	11	2 (22)	4 (44)
Identyfikacja zagrożeń	10	3 (30)	3 (30)
Szczegółowość	9	2 (18)	4 (36)
Wskazanie czynników kształtujących politykę morską	8	4 (32)	3 (24)
Kompleksowość	7	4 (28)	3 (21)
Określenie sposobów wykorzystania sił i środków będących w dyspozycji państwa dla realizacji polityki morskiej	7	1 (7)	3 (21)
Praktyczność rozwiązań	6	2 (12)	3 (18)
Wskazanie nowych aspektów polityki morskiej	5	4 (20)	3 (15)
SUMA	100	268	369

Opracowanie własne.

W opracowanej matrycy dokument w pełni spełniający przyjęte kryteria może osiągnąć maksymalnie 500 punktów. Jak z niej wynika, dekret „O doskonaleniu działalności morskiej Federacji Rosyjskiej” spełnia przyjęte kryteria w 73,8% (369 punktów), a „Zielona Księga” jedynie w 53,6% (268 punktów).

Do przeprowadzonej analizy należy podchodzić z pewną rezerwą, ponieważ „Zielona Księga” jest raczej dokumentem o charakterze deklaracji politycznej opracowanym przez organizację wielopaństwową, tym samym stanowi ona kompromis interesów wszystkich swoich członków, gdyż tylko wówczas istnieje szansa osiągnięcia konsensusu państw członkowskich dla tego dokumentu.

Z kolei zasadniczym celem dekretu jest określenie optymalnej polityki morskiej Federacji Rosyjskiej. Mimo to należy zauważyć, że w znacznie lepszy i pełniejszy sposób wskazuje on i jednoznacznie określa takie elementy, jak: interes morski, priorytety polityki morskiej, zadania i cele polityki morskiej. Ma również bardziej szczegółowy charakter niż „Zielona Księga”. Natomiast dokument unijny w lepszy sposób odnosi się do wskazania czynników kształtujących politykę morską oraz nowych aspektów polityki morskiej. Ma również bardziej kompleksowy charakter.

ZAKOŃCZENIE

We współczesnym zglobalizowanym świecie morza i oceany stanowią ważny element każdej sfery działalności człowieka. Akweny morskie to nie tylko ważne trasy żeglugowe, źródło pożywienia, węzły przeładunkowe, ale również rezerwar olbrzymich bogactw naturalnych, niewyczerpalne źródło energii odnawialnej czy obszary aktywności turystycznej i rekreacji. Jednak nawet takie postrzeganie gospodarki morskiej jest zbyt zawężone. U wielu osób zaskoczenie wzbudza wiadomość, że dobra koniunktura przemysłu stoczniowego przekłada się na dobre wyniki ekonomiczne zakładów oddalonych od morza o dziesiątki, a nawet setki kilometrów. Można stwierdzić, że stocznie to jedynie swoiste montownie podzespołów i części wytwarzanych w wielu miejscach.

Jak w każdej dziedzinie działalności państwa, aby osiągało ono korzyści wynikające z nadmorskiego położenia, konieczna jest spójna i długofalowa polityka morska. Efektywność gospodarki morskiej, jako gałęzi gospodarki narodowej, uzależniona jest od wielu czynników, które na pierwszy rzut oka nie są związane z mo-

rzem. Przykładem mogą być porty morskie często określane jako „morskie okna na świat”. Nawet olbrzymie nakłady inwestycyjne w infrastrukturę portową nie przyniosą proporcjonalnych zysków bez stosownych inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną. Działalność nawet najbardziej nowoczesnego portu czy terminalu będzie mało efektywna dla gospodarki narodowej, jeżeli system komunikacyjny łączący go z resztą kraju będzie słabo rozwinięty.

Utożsamianie znaczenia gospodarki morskiej jedynie z państwami mającymi dostęp do morza byłoby poważnym błędem. Większość państw śródlądowych aktywnie uczestniczy w działaniach, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na gospodarkę morską. Najlepszym przykładem może być aktywność w tej sferze takich państw, jak: Czechy, Węgry, Szwajcaria, Słowacja czy Austria. Jest to najlepszy dowód na znaczenie i rolę gospodarki morskiej we współczesnym świecie.

Wiele społeczeństw jest w pełni świadomych, że ich zamożność zależy od rozwoju gospodarczego, który nie jest możliwy bez efektywnej wymiany gospodarczej. W realiach współczesnego świata produkcja dóbr nie jest już problemem, natomiast ich zbyt stanowi nie lada wyzwanie.

Analizując opracowaną przez Komisję Europejską „Zieloną Księgę” przyszłej europejskiej gospodarki morskiej, należy stwierdzić, że jest to ważny krok w kierunku stworzenia spójnej unijnej polityki morskiej. Pamiętać należy jednak, iż jest to, jak na razie, zapoczątkowanie dyskusji, a droga do urzeczywistnienia deklaracji jest jeszcze długa i wyboista.

W odróżnieniu od Unii Europejskiej rosyjska polityka morska opiera się na solidnej podstawie, jaką jest dekret prezydencki, który w sposób spójny i kompleksowy definiuje kierunki oraz cele polityki morskiej Rosji. Od podpisania dekretu upłynęło pięć lat i jak pokazują dokonania Rosji na tym polu, nie jest to jedynie pusta deklaracja, lecz przemyślana i konsekwentnie realizowana polityka.

Należy zauważyć, że nasz kraj, mimo werbalnego podkreślania znaczenia gospodarki morskiej, nie wypracował spójnych i kompleksowych założeń polityki morskiej. Co więcej, przez wiele lat Polska nie posiadała jednego ministerstwa, które byłoby całościowo odpowiedzialne za sprawy morskie. Struktury administracji państwowej odzwierciedlały sektorowe podejście do zagadnień morza i polityki morskiej. Takie właśnie podejście jest powszechnie krytykowane na poziomie unijnym. Rodzi się więc ważne pytanie: Czy powstanie unijnej „Zielonej Księgi” będzie wystarczająco silnym impulsem dla polskiej klasy politycznej, by wypracowała trzy

wspólzależne wzajemnie elementy, a mianowicie: doktrynę morską, politykę morską oraz program morski?

BIBLIOGRAFIA

- [1] Tirpitz A. von, *Wspomnienia*, Bellona, Warszawa 1997.
- [2] Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.
- [3] Wapiński R., *Myśl polityczna i polityka morską w latach 1870 – 1970*, „Zeszyty Naukowe” Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego, Historia 2, 1973, nr 2.
- [4] Christowa Cz., *Polityka morską Rzeczypospolitej*, Klub Współczesnej Myśli Politycznej, Gdańsk 1994.
- [5] *O efektywny rozwój i sprawne funkcjonowanie gospodarki morską*, Naczelna Rada Programowa Ligi Morską, Gdańsk – Gdynia – Szczecin 1994.
- [6] Barroso J., *The New European Maritime Policy*, Brussels 2005.
- [7] Sutowski Z., *Jaki okręt i jak uzbrojony*, „Przegląd Morski”, 1999, nr 6.
- [8] Kuroyedov V., Moskoenko M., *Russia's national maritime policy*, Military Thought, Jan 2002.
- [9] *O doskonaleniu działalności morską Federacji Rosyjskiej*, dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 04.03.2000.
- [10] *Doktryna morską Federacji Rosyjskiej na okres do 2020 roku* zatwierdzona przez prezydenta Federacji Rosyjskiej dnia 27.07.2001.
- [11] *Informacja specjalna. Nowa morską strategia Rosji*, Zarząd Rozpoznania i WRE G-2 DMW, Gdynia 2003.
- [12] *Zielona Księga. W kierunku przyszłej unijnej polityki morską: europejska wizja oceanów i mór*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2006.
- [13] Makowski A., *Siły morską współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000.

ABSTRACT

The paper compares the principles of EU maritime policy with national maritime politics of the Russian Federation. It also presents an analysis of selected definitions of maritime politics and characterizes the principles of perception of maritime economy in a sector-wise approach.

Recenzent prof. dr hab. Andrzej Makowski