

BAŁKANY ZACHODNIE A INTEGRACJA EUROPEJSKA. PERSPEKTYWY I IMPLIKACJE

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Departament Analiz i Strategii

Ośrodek Studiów Wschodnich
Zespół Środkowoeuropejski



WARSZAWA 2008

Wydaje:

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2008

Przygotowano w:

Departamencie Analiz i Strategii
Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej
Al. J.Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
adres internetowy www.ukie.gov.pl

Zespole Środkowoeuropejskim
Ośrodka Studiów Wschodnich
ul. Koszykowa 6a
00-564 Warszawa
adres internetowy: www.osw.waw.pl

Zespół autorski:

Rafał Sadowski (red.), Jan Muś (red.), Adam Balcer, Katarzyna Smyk, Beata Stomińska, Hanna Sroczyńska,
Łukasz Sosnowski, Wojciech Stanisławski, Marta Szpala, Patryk Toporowski, Jakub Wiśniewski, Marta Zielińska

Korekta:

Katarzyna Gierłowska
Sylwia Wiśniewska

Druk i oprawa:

KRA-BOX

DTP

KRA-BOX

Koncepcja graficzna:

Paweł Osiał

Niniejsza publikacja stanowi dorobek analityczny Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz Ośrodka Studiów Wschodnich i nie musi pokrywać się z oficjalnym stanowiskiem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

Copyright © Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008

ISBN 978-83-7567-029-5

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział 1	
Bałkany Zachodnie w polityce Unii Europejskiej i państw członkowskich	7
<i>Jan Muś</i>	
1.1. Znaczenie i miejsce UE na Bałkanach Zachodnich	8
1.2 Instrumenty polityki UE wobec Bałkanów Zachodnich	10
1.3 Procedura akcesyjna	15
1.4 Stosunek do rozszerzenia państw członkowskich	17
1.5 Społeczeństwo państw członkowskich wobec Bałkanów Zachodnich i perspektywa ich akcesji	18
1.6 Debata w UE na temat rozszerzenia o państwa Bałkanów Zachodnich	20
Rozdział 2	
Sytuacja wewnętrzna państw Bałkanów Zachodnich w kontekście integracji europejskiej	23
2.1. Chorwacja	24
<i>Marta Szpala</i>	
2.2. Serbia	31
<i>Wojciech Stanisławski</i>	
2.3. Bośnia i Hercegowina	42
<i>Wojciech Stanisławski</i>	
2.4. Czarnogóra	50
<i>Wojciech Stanisławski</i>	
2.5. Macedonia	56
<i>Marta Szpala</i>	
2.6. Kosowo	63
<i>Adam Balcer</i>	

2.7. Albania	71
<i>Adam Balcer</i>	
Rozdział 3	
Aksesja państw Bałkanów Zachodnich	
– wpływ i znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej	79
3.1. Konsekwencje polityczne i w obszarze bezpieczeństwa	80
<i>Katarzyna Smyk</i>	
3.2. Konsekwencje gospodarcze	84
<i>Hanna Sroczyńska</i>	
3.3. Rolnictwo	92
<i>Marta Zielińska</i>	
3.4. Implikacje w obszarze migracji	96
<i>Jakub Wiśniewski</i>	
3.5. Polityka energetyczna	101
<i>Beata Słomińska, Patryk Toporowski</i>	
3.6. Finansowy wymiar akcesji	109
<i>Lukasz Sosnowski</i>	
Zakończenie	114

WSTĘP

Niniejszy raport wypełnia lukę na polskim rynku wydawniczym, podejmując ważny temat integracji Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską (UE). Opracowania znajdujące się w tym raporcie są owocem współpracy Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz Zespołu Środkowoeuropejskiego Ośrodka Studiów Wschodnich i mają za cel przedstawienie wyzwań oraz możliwości wynikających z integracji Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską dla Polski. Wyrażone w poszczególnych opracowaniach opinie odzwierciedlają tylko i wyłącznie poglądy ich autorów i nie są oficjalnym stanowiskiem władz Polski ani obu tych instytucji.

Region Bałkanów Zachodnich, w skład którego wchodzi Albania oraz sześć państw dawnej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii – Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Kosowo¹, Macedonia i Serbia, należy do jednego z priorytetowych obszarów aktywności Unii Europejskiej. Państwa Bałkanów Zachodnich stanowią dla UE szczególne wyzwanie i wymagają jej stałego zaangażowania, zarówno politycznego jak i finansowego, działania na rzecz stabilizacji politycznej i ekonomicznej oraz wsparcia procesów transformacji ustrojowych w regionie.

Dotychczasowe doświadczenia są obiecujące. Perspektywa członkowska krajów Bałkanów Zachodnich oraz ich pełnej integracji w UE odegrała kluczowe znaczenie w stabilizacji politycznej, społecznej i gospodarczej, łagodzeniu konfliktów wewnętrznych i realizacji reform ustrojowych przez poszczególne państwa regionu. Mimo, że państwa Bałkanów Zachodnich znajdują się na różnych etapach relacji z Unią Europejską, należy podkreślić iż perspektywa akcesji działa mobilizująco na wszystkie państwa regionu i stanowi bodziec do kontynuowania dotychczasowych wysiłków.

Biorąc pod uwagę perspektywę unijnego członkostwa oraz zbliżającą się prezydencję Polski w Radzie Unii Europejskiej, przyszłość tego regionu będzie odgrywała także ważną rolę dla interesów Polski. Sukces integracji europejskiej na Bałkanach ma szansę pozytywnie wpłynąć na stosunek państw członkowskich do integracji z priorytetowym dla Polski regionem Europy Wschodniej i może się okazać ważnym czynnikiem wspierającym perspektywę członkowską dla krajów wschodnioeuropejskich. Postępująca integracja europejska państw bałkań-

¹ 17 lutego 2008 roku Kosowo ogłosiło swoją niepodległość, którą dotychczas uznało ponad 50 państw na świecie, w tym Polska.

skich stwarza też nowe możliwości dla rozwoju stosunków ekonomicznych Polski z państwami tego regionu. Ich stabilizacja polityczna i ekonomiczna, będąca wynikiem procesów integracyjnych, otwiera nowe perspektywy współpracy inwestycyjnej i handlowej dla polskich przedsiębiorstw.

Integracja państw Bałkanów Zachodnich z UE prowadzi do refleksji nad konsekwencjami tego procesu dla interesów Polski. Owa refleksja stanowiła punkt wyjścia dla niniejszego raportu. Jego głównymi celami jest przybliżenie przebiegu procedury akcesyjnej krajów bałkańskich, analiza procesów integracyjnych w każdym z państw regionu oraz ocena wpływu na kluczowe dla polskich interesów obszary związane z polityką zagraniczną, gospodarczą i społeczną.

Raport w swojej pierwszej części przedstawia znaczenie UE dla regionu Bałkanów Zachodnich, skalę i charakter jej zaangażowania w transformację ustrojową państw bałkańskich oraz działania na rzecz stabilizacji polityczno-społecznej całego obszaru. Ponadto prezentuje założenia i instrumenty unijnej polityki rozszerzenia wobec regionu, a także analizę kolejnych etapów procesu integracji europejskiej, przed którymi stają państwa regionu. Rozdział porusza również dylemat „zmęczenia Bałkanami” oraz brak nowych pomysłów na przyspieszenie integracji europejskiej.

Część druga raportu składa się z siedmiu podrozdziałów poświęconych każdemu z państw bałkańskich oddzielnie, przedstawiających przebieg procesu integracji danego kraju oraz analizę głównych problemów i przeszkód wynikających z wewnętrznych uwarunkowań polityczno-społecznych i gospodarczych. Ponadto zawiera ona charakterystykę głównych wyzwań i barier, przed którymi stoi każde z tych państw w swojej drodze do integracji z UE, a także omówienie stosunku do niej lokalnych elit i społeczeństw.

Ostatnia część raportu, zawiera natomiast odpowiedź na kluczowe pytanie o konsekwencje procesu rozszerzenia Unii o państwa Bałkanów Zachodnich dla Polski. Zawiera ona ocenę wpływu członkostwa w najważniejszych z punktu widzenia polskich interesów sferach: polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gospodarczej, rolnej, energetycznej, migracji oraz analizę kosztów finansowych ewentualnego rozszerzenia dla Polski.

ROZDZIAŁ I

Jan Muś

*Balkany Zachodnie w polityce
UE i państw
członkowskich*

I.I.ZNACZENIE I MIEJSCE UNII EUROPEJSKIEJ NA BAŁKANACH ZACHODNICH

Właściwie od początku swego istnienia Unia Europejska była zaangażowana we współczesną historię Bałkanów Zachodnich. Wraz z uzgodnieniem w 1991 roku postanowień Traktatu z Maastricht przywódcy europejscy zdecydowali się na ściślejszą współpracę w sprawach bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Wybuch wojny w Jugosławii, który nastąpił w 1991 roku, zmusił państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do podjęcia prób zaangażowania się w rozwiązanie tego konfliktu. Wielu obserwatorów tamtych wydarzeń podkreśla nieefektywność tych działań oraz brak stanowczej polityki wobec stron konfliktu naruszających podstawowe normy prawa międzynarodowego². Z racji swoich interesów i niezależnie od działań na poziomie ogólnoeuropejskim rozwojem wydarzeń na Bałkanach zainteresowane były najważniejsze państwa członkowskie Unii Europejskiej - Francja, Niemcy, Wielka Brytania. Unia Europejska uczestniczyła w zawieraniu porozumienia z Dayton, kończącego w 1995 roku pierwszy etap rozpadu Jugosławii. Gwarantami przestrzegania tej umowy była między innymi, obok Rosji, Stanów Zjednoczonych właśnie Unia Europejska jako całość, a także niektóre państwa członkowskie: Francja, Wielka Brytania i Niemcy.

Coraz aktywniejsze zaangażowanie Unii Europejskiej na Bałkanach widoczne było w czasie kolejnych sytuacji kryzysowych. Unia umiejętnie wykorzystwała swoją pozycję, pozytywnie wpływając na rozwój sytuacji po zaognieniu konfliktu pomiędzy Albańczykami i Macedończykami w 2001 roku w Macedonii oraz doprowadzenie do bezkrwawego „rozvodu” Serbii i Czarnogóry w latach 2003–2006. Unia odegrała także kluczową rolę w stabilizacji sytuacji w Kosowie. Obecny konsensus europejskich partnerów, co do miejsca i roli Bałkanów w zjednoczonej Europie są efektem procesu, jaki przeszła polityka Unii i jej członków wobec państw Bałkanów Zachodnich: Unia Europejska jest niewątpliwie najważniejszym partnerem regionu.

Także po zakończeniu wojny na Bałkanach w 1995 roku. Unia Europejska aktywnie zaangażowała się w proces odbudowy i stabilizacji regionu. W 1999 roku sformułowane zostały główne elementy strategii UE wobec Bałkanów Zachodnich (zawarte w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia - *Stabilisation and Association Process*, SAP). Wspomniane zasady opierały się na trzech założeniach.

² Por. Simme B., Lane A., *Unfinest Hour: Britain and the destruction of Bosnia*, London 2001; Glenny M., *The Fall of Yugoslavia*, London 1996.

Po pierwsze, najważniejszym motorem reform i rozwoju w regionie była perspektywa integracji europejskiej. Po drugie, państwa Bałkanów Zachodnich powinny normalizować stosunki międzynarodowe w regionie. Po trzecie, stosunki bilateralne pomiędzy każdym z tych państw a Unią powinny brać pod uwagę specyficzne uwarunkowania społeczne, gospodarcze, polityczne i instytucjonalne charakterystyczne dla danego kraju.

Także obecnie UE odgrywa istotną rolę w procesie stabilizacji Bałkanów realizując tam operacje wojskowe (udział sił zbrojnych państw członkowskich UE w ramach operacji „Althea” w Bośni i Hercegowinie czy „Concordia” w Macedonii) i polityczne (międzynarodowe siły policyjne EUPM – „European Union Police Mission” w Bośni i Hercegowinie). Unia bierze także aktywny udział w odbudowie i wsparciu rozwoju Kosowa oraz uczestniczy w szeregu inicjatywach, takich jak Partnerstwo Regionalne, Inicjatywa Jońsko-Adriatycka czy Proces Współpracy Europy Południowo-Wschodniej, a wcześniej Pakt Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej, który miał olbrzymie i bezprecedensowe znaczenie dla stosunków międzypaństwowych na Bałkanach. Polityka i zaangażowanie się UE na rzecz trwałej stabilizacji i rozwiązywania konfliktów etnicznych, a także wsparcia reform społecznych, politycznych i gospodarczych sprawia, że Unia odgrywa istotne znaczenie w rozwoju sytuacji na Bałkanach.

Obszar Bałkanów Zachodnich objęty jest polityką rozszerzenia, co automatycznie daje państwom regionu perspektywę członkostwa w Unii oraz możliwość odpowiednio dużego wsparcia finansowego i technicznego opisanego szczegółowo w dalszej części rozdziału. Ponadto Albania, Czarnogóra, Chorwacja oraz Bośnia i Hercegowina uczestniczą w „Procesie Barcelońskim: Unia dla Śródziemnomorza”. Wszystkie państwa regionu zaangażowane są we współpracę transgraniczną i transnarodową z państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Przełomowy dla relacji pomiędzy Unią Europejską a Bałkanami Zachodnimi był rok 2000, w którym UE w czasie czerwcowego szczytu w Feirze uznała ówczesne pięć krajów regionu za swoich perspektywicznych członków, a pół roku później w listopadzie na szczycie zorganizowanym w Zagrzebiu³ państwa Bałkanów Zachodnich zgodziły się na podjęcie współpracy w ramach warunków i zobowiązań jasno określonych w SAP⁴. Znaczenie Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia

³ Deklaracja przyjęta w czasie szczytu w Zagrzebiu dostępna jest na stronie <http://faq.macedonia.org/politics/eu/zagreb.summit.pdf>

⁴ Swoją akces do inicjatywy zgłosiły Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Albania oraz ówczesna Federalna Republika Jugosławii, która później uległa najpierw transformacji wewnętrznej i zmieniła nazwę na Serbia i Czarnogóra, a następnie uległa rozpadowi na Serbię, Czarnogórę i Kosowo.

oraz perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej została podkreślona ponownie w czasie szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w 2003 roku, a następnie podczas wielu innych spotkań europejskich przywódców⁵.

Podsumowując, obecnie miejsce i zaangażowanie Unii Europejskiej na Bałkanach ma charakter głęboki i jednocześnie wielopłaszczyznowy. Złożona i skomplikowana sytuacja stanowi dla Unii Europejskiej prawdziwy test zdolności do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Integracja europejska państw bałkańskich to także sprawdzian dla elit politycznych UE. Mimo niekwestionowanych korzyści wynikających z rozszerzenia UE w 2004 r., społeczeństwa zachodnioeuropejskie odczuwają zmęczenie procesem przyjmowania nowych członków, co zaowocowało sformulowaniem nowego kryterium dla dalszego rozszerzenia, jakim jest „zdolność absorpcyjna” Unii. Opór społeczny przeciwko kontynuowaniu akcesji może istotnie hamować ten proces, niezależnie od wielu potencjalnych korzyści, które płynąć będą ze zjednoczenia całego Półwyspu Bałkańskiego w ramach Unii Europejskiej.

1.2. INSTRUMENTY POLITYKI UE WOBEC BAŁKANÓW ZACHODNICH

Jak zostało powiedziane, obecnie perspektywę uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej posiada wszystkie siedem państw Bałkanów Zachodnich. Natomiast jedynie dwa z nich, Chorwacja i Macedonia posiadają status „państwa–kandydata” a pozostałe – Kosowo, Serbia, Czarnogóra, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina są jedynie „potencjalnymi kandydatami”. Ze wszystkich państw Bałkanów Zachodnich tylko Chorwacja rozpoczęła negocjacje akcesyjne. Perspektywa członkostwa oraz priorytety i cele niezbędne do osiągnięcia członkostwa przez poszczególne państwa zawarte zostały w Rozporządzeniu Rady EC 533/2004 z 22 marca 2004 roku.

Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia szczegółowo identyfikuje problemy stojące na drodze do osiągnięcia wspomnianych celów oraz oferuje państwom bałkańskim narzędzia umożliwiające pokonanie problemów stojących na drodze do członkostwa. Stanowi on sedno polityki europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich, stawiając sobie za cel doprowadzenie państw bałkańskich do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej poprzez stabilizację, wsparcie transformacji rynkowej, promowanie współpracy regionalnej.

⁵ Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia jest wzmiankowany między innymi w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkań 16-17 czerwca 2005 r., 15-16 grudnia 2005 r., 15-16 czerwca 2006 r., 14-15 grudnia 2006 r., 14 grudnia 2007 r. oraz 19-20 czerwca 2008 r.

Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia oparty jest na zasadzie zróżnicowania, warunkowości, dekoncentracji i decentralizacji. Warunkowość polityki i procesu rozszerzenia polega na uzależnieniu udzielania pomocy, wsparcia i innych form zaangażowania UE na rzecz przeprowadzanych tam reform, od wypełnienia warunków stawianych poszczególnym krajom bałkańskim przez Unię Europejską. Warunki te oznaczają z reguły konieczność przeprowadzenia reform lub inne działania ułatwiające lub umożliwiające dalszą integrację danego kraju z UE. Oznacza to, że zgodnie z oceną Komisji Europejskiej, im więcej reform przeprowadzi dany kraj, tym więcej pomocy i wsparcia może uzyskać z Brukseli. Jednocześnie tylko wypełnienie stawianych warunków umożliwia uzyskanie pełnego członkostwa w UE.

Dekoncentracja odnosi się do sposobu, w jaki udzielane jest wsparcie dla danego kraju. Przyjęto założenie, że przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w państwach bałkańskich mają lepszą wiedzę na temat sytuacji na miejscu. W praktyce oznacza to zaangażowanie przedstawicielstw do rozdysponowywania dostępnych środków pomocowych oraz do kontroli sposobu ich wydatkowania i wykorzystania. Delegacje odpowiedzialne są za takie kwestie jak identyfikacja i organizacja projektu, podpisywanie umów i wypłata funduszy oraz monitorowanie i ocena projektów.

Decentralizacja polega na przekazaniu przez władze centralne państw beneficjentów części uprawnień związanych procesem integracji europejskiej (zarówno o charakterze administracyjnym, jak i politycznym czy finansowym) na niższe szczeble władzy i administracji⁶.

Zróżnicowanie z kolei oznacza, że pomimo wspólnych ram Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia oraz jednakowych dla wszystkich państw kryteriów, sytuacja, reformy, dokonania i niedociągnięcia są oceniane indywidualnie dla każdego z państw, przy zwróceniu uwagi na specyfikę każdego z nich. To słuszne i logiczne założenie powoduje jednak często zarzuty ze strony państw bałkańskich o stosowanie w odniesieniu do nich podwójnych standardów.

W skład Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia wchodzi kilka komponentów stanowiących jednocześnie różne obszary funkcjonowania pomocy przedakcesyjnej i zarazem formy integracji europejskiej. I tak najważniejszym elementem Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia jest Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilization and Association Agreement – SAA*). Umowa ta, zawierana osobno z poszczególnymi państwami, określa ramy i mechanizmy, które mają

⁶ De Bardeleben J. (red.), *The Boundaries of EU Enlargement. Finding Place for Neighbours*, New York 2008, s. 226.

ułatwić doprowadzenie kraju nią objętego do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Postanowienia porozumienia odnoszą się zarówno do kwestii politycznych i gospodarczych, które ułatwiają głębszą integrację danego kraju z Unią Europejską oraz osiąganie odpowiednich, zgodnych z oczekiwaniami unijnymi, standardów jeszcze przed uzyskaniem członkostwa. Porozumienie szczegółowo reguluje sprawy związane z dialogiem politycznym i przestrzeganiem podstawowych zasad rządzących UE, takich jak demokracja i prawa człowieka, współpraca regionalna, swobodny przepływ towarów, pracowników, kapitału, swoboda świadczenia usług, prawo konkurencji, przetargi publiczne czy ochrona własności intelektualnej oraz w sprawach bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Podpisanie Porozumienia uzależnione jest w praktyce od postępów dokonanych zgodnie z wymaganiami Unii Europejskiej w zakresie dostosowywania poszczególnych aspektów funkcjonowania państwa do zasad panujących w UE.

Tabela 1. Zaangażowanie państw Bałkanów Zachodnich w proces negocjacji i podpisywania Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu w latach 2000–2008

	Chorwacja	Macedonia	Albania	Czarnogóra	Serbia	BiH	Kosowo
Rozpoczęcie negocjacji na temat SAA	24.11.2000	5.4.2000	31.1.2003	10.10.2005	10.10.2005	25.11.2005	Brak
Uzgodnienie SAA	14.5.2001	24.11.2000	28.2.2006	15.3.2007	7.11.2007	4.12.2007	Brak
Podpisanie SAA	29.10.2001	9.4.2001	12.6.2006	15.10.2007	29.4.2008	16.6.2008	Brak

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym z komponentów Procesu jest wsparcie finansowe udzielane przez Unię Europejską krajom Bałkanów Zachodnich⁷. Ma ono służyć przeprowadzeniu reform o charakterze politycznym, gospodarczym i instytucjonalnym, przybliżyć wyżej wymienionych beneficjentów do standardów unijnych, szczególnie w odniesieniu do wzmocnienia instytucjonalnego, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, praworządności, poszanowania praw człowieka, ochrony praw mniejszości, prawidłowo funkcjonującej (zdolnej konkurować wewnątrz Unii) gospodarki rynkowej oraz zdolności do przyjęcia *acquis communautaire*.

⁷ Szczegółowe informacje na temat finansowego wsparcia dla Bałkanów Zachodnich udzielanego przez Unię Europejską w ramach IPA dostępne są na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm.

Głównym narzędziem bezpośredniego finansowania procesu rozszerzenia jest Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*). Wsparcie dotyczy pięciu głównych obszarów: pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny, współpraca transgraniczna, rozwój regionalny (infrastruktura transportowa, ochrona środowiska naturalnego i rozwój gospodarczy), rozwój zasobów ludzkich (wzmocnienie kapitału ludzkiego i zapobieganie wykluczeniu społecznemu) oraz rozwój obszarów wiejskich. W ostatnich trzech z wymienionych wyżej obszarów środki dostępne są tylko dla krajów posiadających status kandydata, czyli obecnie dla Macedonii i Chorwacji.

Pomoc udzielana jest m.in. w formie inwestycji, dotacji, współpracy administracyjnej (z udziałem ekspertów oddelegowanych przez państwa członkowskie np. *twinning*), działań wspierających proces wdrażania programów i zarządzania nimi, a także wsparcia budżetowego (jest ono udzielane w wyjątkowych sytuacjach i podlega nadzorowi).

Choć Unia przeznaczyła w latach 1991–2006 6,8 miliarda euro na rzecz Bałkanów Zachodnich, z czego 4,6 miliarda w latach 2000–2006 w ramach programu CARDS⁸, a wsparcie w wysokości kolejnych 11,5 miliarda euro zaplanowane zostało na lata 2007–2013, to należy wspomnieć, że IPA był również krytykowany za zbyt niskie nakłady finansowe przeznaczone na zbyt ogólnie sformułowane cele⁹.

Tabela 2. Wykorzystanie funduszy pomocowych przez państwa bałkańskie (w euro)*

Całość	Dostępne	Zakontraktowane	Procent wykorzystania	Wyplacone	Procent wypłaconych funduszy
Serbia	2,86 mld	2,6 mld	91 %	2,3 mld	80%
Czarnogóra	1,3 mld	1,1 mld	87 %	921 mln	71%
Kosowo	130 mln	121 mln	93 %	104 mln	80%
Macedonia	327 mln	296 mln	91 %	259 mln	79%

* Dane do lipca 2007 r.

Źródło: Europejska Agencja Odbudowy¹⁰.

Innym instrumentem, który w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia ma na celu wsparcie reform i transformacji przedakcesyjnej państw Bałkanów Zachodnich, są tzw. autonomiczne środki handlowe, czyli umowy o obrocie handlowym po-

⁸ CARD (*The Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*), program utworzony w celu wsparcia wypełniania postanowień ustalonych w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia.

⁹ *Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*, European Stability Initiative, 2005.

¹⁰ Zink R., *Delivering on promises to the Western Balkans: The European Agency for Reconstruction*, <http://www.ea.eu.int/publications/main/documents/AgencyarticleREPRINT9July07.pdf>.

między Unią Europejską a poszczególnymi krajami objętymi polityką rozszerzenia. Środki te mają za założenia ułatwiać i zwiększać obrót gospodarczy oraz ułatwiać inwestycje zagraniczne, zwiększając jednocześnie wzrost gospodarczy w tych krajach. Ocenia się, że autonomiczne środki handlowe przyczyniły się w ostatnich latach do 8-procentowego corocznego wzrostu eksportu z krajów bałkańskich do Unii¹¹.

Unia Europejska zaangażowana jest w pomoc przedakcesyjną w ramach kilkunastu różnych projektów i instytucji, na przykład SIGMA (Wsparcie dla Poprawy w Zarządzaniu), EAR (Europejska Agencja Odbudowy), EIB (Europejski Bank Inwestycyjny), EBRD (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju), Europejski Fundusz Walutowy (IMF). Ważnym elementem wsparcia procesu rozszerzenia Unii Europejskiej jest pomoc ekspercka udzielana także przez kraje Europy Środkowej w ramach Partnerstwa Regionalnego. Korzystając ze swoich doświadczeń z okresu przedakcesyjnego, państwa te (Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry i Austria) przekazują odpowiednim instytucjom i organom władz państw Bałkanów Zachodnich wiedzę przydatną na tym etapie integracji europejskiej¹².

Rozwinięta współpraca międzypaństwowa w regionie uznana została przez przywódców UE za jeden z warunków niezbędnych do spełnienia przez państwa bałkańskie w celu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. W założeniu integracja gospodarcza oraz dialog polityczny powinny dominować w stosunkach międzynarodowych na Bałkanach, zanim te kraje staną się członkami UE¹³. Obecnie istnieje wiele różnego rodzaju form współpracy regionalnej na Bałkanach, jak na przykład Rada Współpracy Regionalnej (wcześniej funkcjonująca jako Pakt Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej), która pełni ważną funkcję dialogu w kwestiach politycznych, społecznych, bezpieczeństwa i gospodarczych. Współpraca regionalna ma na celu nie tylko wzmocnienie wzajemnego powiązania gospodarek państw bałkańskich, ale także rozwój instytucji dialogu w przypadku wzajemnych nieporozumień i sporów o charakterze międzynarodowym.

Cały szeroko pojęty proces rozszerzenia Unii Europejskiej podlega ocenie przygotowywanej co roku przez Komisję Europejską. Ocena dokonywana jest zarówno

¹¹ Raport na temat Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia z 2004 r. dostępny jest na stronie Komisji Europejskiej: <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/SAP%20Report%202004%20Global.pdf>.

¹² Podział odpowiedzialności za poszczególne obszary tematyczne wygląda następująco: 1) przygotowanie do wdrożenia systemu regulującego działania rynku wewnętrznego (Republika Czeska), 2) ochrona środowiska (Austria), 3) współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Węgry), 4) wykorzystanie środków pomocowych z budżetu UE (Polska), 5) sprawy weterynaryjne i fitosanitarne (Słowenia), 6) polityka informacyjna, wspieranie instytucji społeczeństwa obywatelskiego (Słowacja).

¹³ Więcej na ten temat w opracowaniu Komisji Europejskiej: *Regional Cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union*.

no w odniesieniu do kryteriów kopenhaskich¹⁴, jak i tych określonych w Procesie Stabilizacji i Stowarzyszenia. Okresowe raporty na temat postępów poszczególnych państw w wypełnianiu tych warunków zawierają odniesienia zarówno do kwestii politycznych, gospodarczych, jak i do zdolności poszczególnych państw do dostosowania swojego prawodawstwa i polityki do wspólnotowego porządku prawnego. Dotyczy to zarówno Jednolitego Rynku, polityk sektorowych, jak i Obszaru Wolności, Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa. Punktem odniesienia dla poszczególnych raportów są założenia przyjęte w umowach partnerskich i Umowie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu. Ponadto Komisja Europejska przygotowuje także komunikaty na temat funkcjonowania polityki rozszerzenia oraz najważniejszych wyzwań stojących przed państwami nią objętymi. Są to takie dokumenty, jak strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008¹⁵ czy wcześniejsza, przygotowana na lata 2006–2007¹⁶.

1.3. PROCEDURA AKCESYJNA

Podstawowym warunkiem niezbędnym do uzyskania członkostwa w UE jest wypełnienie warunków określonych artykułem 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), uzupełnionych następnie o cytowane wyżej kryteria kopenhaskie, uzgodnione podczas szczytu Rady Europejskiej w 1993 roku w stolicy Danii¹⁷. Artykuł ten stanowi, że o członkostwo w Unii może się ubiegać każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w artykule 6 TUE, tj. poszanowanie dla zasad wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, praw podstawowych zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz dla tożsamości narodowych państw członkowskich.

Jak zostało powiedziane, przyjęcie Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej nie jest jednak zależne wyłącznie od wypełnienia kryteriów kopenhaskich, ale tak-

¹⁴ Jest to zbiór kryteriów, które muszą spełnić nowo wstępujące do Unii Europejskiej państwa, by zostać przyjętymi. Kryteria te uchwaliła Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku. Kryteria polityczne są następujące: istnienie instytucji gwarantujących stabilną demokrację; rządy prawa; poszanowanie praw człowieka i poszanowanie praw mniejszości. Kryteria ekonomiczne to istnienie gospodarki rynkowej gotowej sprostać konkurencji i wolnemu rynkowi; zdolność do przyjęcia prawa wspólnotowego i zdolność sprostania unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, Brussels, 6.11.2007 COM(2007) 663.

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007, 8.11.2006 COM(2006) 649.

¹⁷ Zob.: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf.

że od tych sformułowanych w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia odnoszących się w szczególności do dialogu politycznego z UE, współpracy z międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości, współpracy gospodarczej, kooperacji w obszarze sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz szeroko pojętej współpracy regionalnej¹⁸.

Zgodnie z artykułem 49 Traktatu o Unii Europejskiej państwo kandydujące pragnące uzyskać członkostwo w UE, spełniające odpowiednie warunki wynikające bezpośrednio z Traktatu, kryteriów kopenhaskich i Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, składa wniosek w sprawie członkostwa Radzie UE, a następnie uzgadnia warunki jego uzyskania. Negocjacje rozpoczynają się po wypełnieniu przez państwo kandydujące politycznych warunków określonych w kryteriach kopenhaskich oraz tych wynikających z Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia. Podjęcie przez przywódców europejskich decyzji o rozpoczęciu właściwych negocjacji, jak też innych kluczowych decyzji związanych z procesem rozszerzenia, ma charakter polityczny i nie następuje automatycznie po spełnieniu odpowiednich kryteriów. Negocjacje w imieniu państw członkowskich UE prowadzi Komisja Europejska. Toczą się one równolegle z procesem dostosowywania kraju kandydującego do wymogów stawianych przez Unię w kwestii adaptacji prawodawstwa i polityki krajowej do wymogów i standardów unijnych, tak aby państwo to mogło funkcjonować w ramach UE oraz wypełniać obowiązki wynikające z tego członkostwa. Negocjacje prowadzone są w oparciu o podział na poszczególne rozdziały, odpowiadające obszarom prawa wspólnotowego i działalności Unii Europejskiej, a poprzedza je przegląd prawodawstwa unijnego tzw. screening, przeprowadzany wspólnie przez strony w celu zidentyfikowania różnic w prawodawstwie państwa kandydującego, wymagającego dostosowania do wymogów UE. Kiedy negocjacje zostaną zakończone, poszczególne rozdziały zostają tymczasowo zamknięte. Negocjacje nie są jednolitym procesem i w odniesieniu do każdego z państw określane są one szczegółowo w tzw. ramach negocjacyjnych, dokumencie podpisywanym ewentualnie z krajem negocjującym.

Po zakończeniu negocjacji Rada, po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględną większością głosów jego członków – podejmuje jednomyślną decyzję o przyję-

¹⁸ Co potwierdził szczyt UE – Balkany Zachodnie w Salonikach w 2003 roku, w czasie którego zawarto *EU-Western Balkans Summit – Declaration*. Więcej na ten temat na stronie: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88760.pdf. Treść porozumienia zawartego na szczycie: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/76291.pdf.

ciu danego państwa w poczet członków. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Chorwacja, która jako jedyne państwo Bałkanów Zachodnich prowadzi obecnie negocjacje akcesyjne z UE, złożyła wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej w lutym 2003 roku, a negocjacje rozpoczęła prawie półtora roku później jesienią 2005 roku. Obecnie Chorwacja zakończyła screening wszystkich obszarów, tymczasowo zamknięte zostały cztery rozdziały, a rozmowy na temat kolejnych szesnastu rozdziałów zostały rozpoczęte. Pozostałe piętnaście rozdziałów czeka na otwarcie.

I.4. STOSUNEK DO ROZSZERZENIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Wśród państw członkowskich UE istnieje konsensus co do polityki rozszerzenia UE jako najważniejszego czynnika stabilizującego sytuację na Bałkanach Zachodnich. Dlatego też wszyscy członkowie UE popierają politykę rozszerzenia wobec tego regionu. Ze względu jednak na odmienne uwarunkowania geograficzne, polityczne, gospodarcze i historyczne stanowiska państw członkowskich w kwestii europejskiej perspektywy państw bałkańskich są w pewnym stopniu zróżnicowane. To zróżnicowanie ma niewątpliwy wpływ na przebieg procesu akcesyjnego. Doskonały przykład stanowią tutaj stanowiska państw UE sąsiadujących z Bałkanami Zachodnimi (Słowenia, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Grecja i graniczące z Bałkanami przez Morze Adriatyckie Włochy), które z racji swojego położenia geograficznego oraz więzów gospodarczych łączących je z państwami sąsiedzkimi dążą do jak najszybszej integracji tego regionu z Unią Europejską.

Ważny wpływ na pozytywne stanowisko czterech z sześciu wymienionych wyżej krajów sąsiadujących z Bałkanami Zachodnimi oraz pozostałych sześciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej: Polski, Czech, Słowacji, Litwy, Łotwy i Estonii, a także Cypru i Malty ma fakt ich niedawnej akcesji do Unii. Dla Czech i Słowacji Bałkany Zachodnie to priorytet polityki zagranicznej. Państwa te starają się, mimo ograniczonych (w porównaniu np. do Austrii) możliwości gospodarczych i finansowych, zaznaczyć swoją obecność w regionie i aktywnie wspierać proces integracji tego regionu ze zjednoczoną Europą. Podobnie na kwestię rozszerzenia zapałuje się także Portugalia, Hiszpania i Grecja – te państwa także znacznie skorzystały na akcesji do UE, po trudnym gospodarczo i politycznie okresie.

Oprócz wspomnianych wyżej państw szczególnie przychylnie akcesji państw Bałkanów Zachodnich do UE są Francja, Niemcy oraz Austria. Francja i Niemcy starają się odgrywać pierwszoplanową rolę w wewnętrznym procesie integracji europejskiej, jak i w procesie poszerzenia Unii Europejskiej. Udana akcesja państwa bałkańskiego przeprowadzona „pod skrzydłami” Francji lub Niemiec przysporzy niewątpliwe prestiżu jednemu z tych krajów, co będzie miało bezpośrednie przełożenie na pozycję wewnątrz Unii. Austriacy aspirują do roli lidera w regionie, umacniając ją nie tylko poprzez dialog polityczny i inwestycje gospodarcze, ale także poprzez nawiązywanie do wspólnych korzeni kulturowych i społecznych, określanym mianem Mitteleuropa.

Członkostwo państw Bałkanów Zachodnich w UE będzie miało także pozytywny skutek dla państw położonych w rejonie Morza Śródziemnego i spoglądających raczej ku południowym rubieżom UE niż ku Ukrainie czy Kaukazowi. Do tej grupy państw należą – oprócz wyżej wymienionych krajów – Hiszpania, Grecja i Cypr. Z kolei Holandia uzależnia swoją zgodę na kontynuację procesu rozszerzenia od pełnej współpracy państw bałkańskich z międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości, co jest warunkiem dopuszczenia do członkostwa unijnego.

Kolejna grupa, której stosunek do rozszerzenia wynika ze specyficznych warunkowań kulturowo-historycznych oraz geograficznych, to państwa pozostające w wyjątkowo przyjacielskich stosunkach z jednym z państw regionu. Odnosi się to Rumunii i Bułgarii (a także omawianych wyżej Grecji i Włoch), z reguły konsekwentnie wspierających prowadzoną przez serbskie władze politykę europejską.

Polityka niektórych państw członkowskich zdeterminowana jest także przez kwestie narodowościowe. Na przykład zarówno Węgry, jak i Słowacja wspierają zamieszkującą serbską Wojwodinę, odpowiednio węgierską i słowacką, mniejszość etniczną. Macedonia z kolei pozostaje w skomplikowanej sytuacji ze względu na historyczne i narodowe roszczenia zarówno Bułgarii, jak i Grecji odnośnie do macedońskich ziem, tożsamości narodowej Macedończyków i nazwy państwa macedońskiego.

1.5. SPOŁECZEŃSTWO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WOBEC BAŁKANÓW ZACHODNICH I PERSPEKTYWY ICH AKCESJI

Spółeczeństwa europejskie są w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej znacząco podzielone. Wahania opinii społecznej sięgają nawet 50% (od 24% do 74% badanych popierających rozszerzenie), zaś uśrednione dla całej UE poparcie dla akcesji nowych krajów wynosi 47%. Co istotne, w większości „nowych” krajów członkow-

skich akceptacja dla przyjęcia kolejnych krajów jest dużo wyższa od średniej europejskiej, podczas gdy w „starej” Piętnastce wynosi znacznie poniżej średniej. Warto podkreślić, że tendencja obserwowana w kwestii akceptacji rozszerzenia UE ma charakter spadkowy (3% w skali roku).

Pośród wszystkich członków UE najwyższe poparcie dla idei rozszerzenia UE odnotowuje się w Polsce. Wskaźnik ten od kilku lat utrzymuje się na stałym, wysokim poziomie (ok. 70%), przy czym wiosną 2008 roku wyniósł 74%. Akceptacja dla przyjęcia państw bałkańskich do struktur UE waha się jednak w zależności od kraju, którego rozszerzenie miałyby dotyczyć. Wśród krajów bałkańskich obywatele polscy najchętniej widzieliby w UE Chorwację¹⁹. W stosunku jednak do jesieni 2006 roku odnotować można spadek akceptacji dla rozszerzenia o Bałkany Zachodnie przez Polaków w odniesieniu do prawie wszystkich krajów regionu, czyli: Serbii i Macedonii (o 8%), Chorwacji, Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny (o 7%). Poniższa tabela prezentuje poparcie dla akcesji poszczególnych krajów bałkańskich w porównaniu ze średnią unijną²⁰.

Tabela 3. Poparcie dla akcesji poszczególnych państw bałkańskich w Polsce i w UE-27

	Polska	UE-27
Poparcie dla rozszerzenia (ogólnie)	74%	47%
Poparcie dla przystąpienia do UE takich krajów, jak:		
Chorwacja	68%	52%
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	53%	40%
Albania	48%	34%
Bośnia i Hercegowina	52%	40%
Czarnogóra	52%	41%
Serbia	50%	38%
Kosowo	44%	34%

Źródło: Standard Eurobarometer 69, wiosna 2008, pub. lipiec 2008.

54% Francuzów, 52% Niemców, 50% Luksemburczyków, 47% Finów, 45% Austriaków, 44% Holendrów i 41% Belgów werbalizuje obawy dotyczące dalszego rozszerzenia UE. Również z badań Eurobarometru wynika, że w krajach tych odnotowuje się najniższe odsetki poparcia dla rozszerzenia UE (np. w Austrii 27%, Francji 31%, Niemczech 33% i Wielkiej Brytanii 36%²¹).

Dane te świadczą o trudnej sytuacji, w jakiej postawione są na przykład Austria,

¹⁹ Obok takich krajów, jak Norwegia, Szwajcaria, Islandia, Ukraina.

²⁰ Źródło: Eurobarometr nr. 69, czerwiec 2008 r. (realizacja kwiecień–maj 2008 r.).

²¹ De Bardeleben J. (red.), *The Boundaries of EU Enlargement...*

Niemcy, Francja, których władze przeświadczone o potrzebie integracji europejskiej państw bałkańskich oraz korzyściach z tego płynących popierają proeuropejski kurs Bałkanów Zachodnich, wobec negatywnego nastawienia społeczeństw do tego procesu.

I.6. DEBATA W UE NA TEMAT ROZSZERZENIA O PAŃSTWA BAŁKANÓW ZACHODNICH

Tłem debaty na temat perspektyw rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich jest tzw. duże rozszerzenie, które odbyło się w 2004 roku. Obecnie często wskazuje się, że akcesja państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Malty i Cypru do UE wywołała efekt „zmęczenia rozszerzeniem” (ang. enlargement fatigue). Wspomniane zmęczenie rozszerzeniem szczególnie widoczne jest w krajach Europy Zachodniej, gdzie w społeczeństwach często prezentowany jest pogląd, że rozszerzenie przeprowadzone było zbyt szybko i objęło zbyt duży obszar, a Unia zmieniła swój pierwotny charakter. Negatywny wynik referendum w sprawie Traktatu konstytucyjnego przeprowadzonych w 2005 roku we Francji i Holandii były po części odzwierciedleniem tych nastrojów. Obawy przed utratą pracy na rzecz „polskiego hydraulika” przyczyniły się do odrzucenia proponowanych reform traktatowych. Te obawy, powszechnie wyrażane w wielu krajach Unii Europejskiej oraz problemy dotyczące reformy traktatowej UE sprawiły, że na szczycie UE–Bałkany Zachodnie w Salzburgu w 2006 roku proces dalszego rozszerzenia uzależniony został od „zdolności absorpcyjnej” Unii.

Dyskusja na temat przyszłości Bałkanów w UE wiąże się z szerszą debatą obracającą się wokół pytania „rozszerzenie na zewnątrz czy integracja wewnętrzna”, chodzi o znalezienie punktu równowagi, który z jednej strony zagwarantuje spójność wewnętrzną Unii Europejskiej, a z drugiej pozwoli na pełne wykorzystanie wszystkich tych korzyści, które płyną z procesu rozszerzenia UE.

Jak wspomniano wyżej, także reforma traktatowa UE ma wpływ na perspektywę członkostwa państw bałkańskich. Irlandzkie „nie” dla Traktatu z Lizbony, wyrażone w czerwcu 2008 roku, wywołało wiele komentarzy ze strony europejskich elit politycznych. Nicolas Sarkozy, Angela Merkel czy Hans Gert Poetering podkreślali, że rozszerzenie nie będzie możliwe, jeśli reforma traktatowa nie zostanie sfinalizowana. Obecnie zakłada się, że bez dalszych reform regulujących funkcjonowanie UE jedynym krajem, który ma szansę na członkostwo jest Chorwacja. Integracja wewnętrzna UE ma bezpośredni wpływ na politykę rozszerzenia, a proces integracji europejskiej Bałkanów

Zachodnich gwarantowany dotychczas licznymi deklaracjami europejskich przywódców zyskał hamulec, który poważnie opóźnić może akcesję poszczególnych krajów.

Jak wskazuje wielu analityków, ostatni etap rozszerzenia z 2004 roku nie wpłynął negatywnie na efektywność funkcjonowania Unii Europejskiej. Pomimo większej niż zakładano liczby osób, które udały się na emigrację zarobkową do krajów Europy Zachodniej, pozytywnie oceniono efekty ich pracy. Proces integracji nowych członków przebiegł stosunkowo spokojnie i bez większych problemów. Jednym z wyjątków pozostają wątpliwości Komisji Europejskiej co do stopnia wypełniania zobowiązań przez Bułgarię i Rumunię, które w przyszłości mogą wpłynąć na ściślejsze przestrzeganie procedury dalszego rozszerzenia UE wobec kolejnych państw. Na pewno jednym z rezultatów takiego stanu rzeczy jest przeświadczenie o potrzebie jak najbardziej rygorystycznego rozliczania państw kandydujących z wywiązywania się z zobowiązań nałożonych na te kraje w ramach np. Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia. Ten nowy akcent w polityce UE oznacza także, że rządy państw aspirujących do członkostwa w UE będą musiały wykazać się większą determinacją, nie używając w zamian żadnych konkretnych perspektyw dotyczących - na przykład - daty przystąpienia do UE. Wypełnianie poszczególnych zobowiązań na drodze do UE będzie z pewnością nienegocjowalnym warunkiem niezbędnym dla udanego i efektywnego zakończenia procesu rozszerzenia.

Państwa bałkańskie są często krytykowane za powolne tempo reform społeczno-gospodarczych. Krytyczna opinia na temat postępów Bałkanów Zachodnich na ich drodze do UE wynika jednak zarówno z raportów Komisji Europejskiej, jak i niezależnych opinii ekspertów i analityków. Krytyka ta jest tym ostrzejsza, im mniejszą akceptację dla procesu dalszego rozszerzania i dalszej integracji wewnątrzunijnej przejawia społeczeństwo europejskie. Rezultatem tej krytyki jest między innymi inicjatywa Elmara Broka, niemieckiego eurodeputowanego, wielkiego zwolennika rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, który w przygotowanym przez siebie dokumencie proponuje zmianę dotychczasowej polityki rozszerzenia. Proces reform i wypełniania zobowiązań wynikających z procesu integracji europejskiej na Bałkanach Zachodnich pozostawia pewne wątpliwości co do stopnia dostosowania tych państw do prawnych i politycznych norm UE. Pomysł Broka można interpretować jako faktyczną „degradację” państw bałkańskich do poziomu stojącej dużo dalej w kolejce do członkostwa Ukrainy.

Należy także pamiętać, że wymagane przez Unię reformy służyć mają przede wszystkim ludności zamieszkującej Bałkany. „Zmęczenie Bałkanami” przejawiające się wśród unijnych elit oraz powszechne przekonanie o „stabilizującej roli” perspektywy pełnej integracji tego regionu z Unią Europejską ograniczają debatę na temat znaczącej modyfikacji, a tym bardziej alternatywy dla obecnego przedmiotu polityki rozszerzenia UE. Brak nowych pomysłów na przyspieszenie rozwoju i integracji europejskiej regionu nie zachęcają, a stabilna sytuacja nie zmusza do zmiany status quo.

ROZDZIAŁ 2

Sytuacja wewnętrzna państw Bałkanów Zachodnich w kontekście integracji europejskiej

2.1 CHORWACJA

Marta Szpala

Spośród państw Bałkanów Zachodnich Chorwacja jest najbardziej zaawansowana w procesie integracji z UE. Od 2005 roku Zagrzeb prowadzi negocjacje akcesyjne z UE, a jeśli obecne tempo reform zostanie utrzymane, mogą się one zakończyć już w 2009 roku, a w latach 2010–2012 Chorwacja ma zostać członkiem UE. Jednak wiele problemów zarówno wewnętrznych, jak i dotyczących stosunków bilateralnych może spowodować znaczne opóźnienia w procesie integracji Chorwacji z UE.

SYTUACJA POLITYCZNO-EKONOMICZNA

Chorwacja proklamowała niepodległość 25 czerwca 1991 r., występując z Federacyjnej Republiki Jugosławii, co spowodowało trwający do 1995 r. konflikt zbrojny z Jugosławią. Działania wojenne prowadzone na terytorium Chorwacji spowodowały nie tylko zapaść gospodarczą, ale także zahamowanie procesu reform. Duży wpływ na politykę zagraniczną i wewnętrzną miał też styl rządów prezydenta Franjo Tudjmana, który wraz ze swoją nacjonalistyczną partią – Chorwacką Unią Demokratyczną (HDZ) sprawował władzę od 1991 do 1999 roku. Reżim autorytarny wprowadzony przez Tudjmana spowodował izolację Chorwacji na arenie międzynarodowej ze względu na brak przestrzegania demokratycznych standardów. Wstrzymano także reformy gospodarcze, co w połączeniu ze zniszczeniami wojennymi i napływem dużej liczby uchodźców spowodowało zapaść gospodarczą w latach dziewięćdziesiątych.

Wygrana partii lewicowych w 2000 r. spowodowała demokratyzację systemu politycznego kraju oraz zmianę polityki zagranicznej i wewnętrznej władz. Priorytetem nowego rządu Ivicy Račana stała się akcesja do UE i NATO, a także transformacja ekonomiczna w kierunku gospodarki rynkowej. Zwycięstwo w przedterminowych wyborach w 2003 r. zreformowanej HDZ pod władzą Ivo Sanadera nie zmieniło zasadniczo polityki. Członkostwo w UE i NATO było priorytetem wszystkich chorwackich rządów od 2000 r., a wprowadzanie reform zgodnie z wymaganiami UE jest przedmiotem konsensusu pomiędzy największymi chorwackimi partiami.

Pod względem gospodarczym Chorwacja jest dobrze funkcjonującą gospodarką rynkową. Dzięki konsekwentnie wprowadzanym reformom osiągnięto stabilny

wzrost PKB (4,3% w 2005 r., 4,8% w 2006 i 5,6% w 2007²²), ustabilizowano inflację (z 97,7% w 1994 r. do średnio 2–3% rocznie w latach 2002–2007²³). W 2001 r. rozpoczęto implementację reformy fiskalnej (zakładającej także reformę systemu podatkowego), która zharmonizowała chorwackie ustawodawstwo z wymogami UE. Dzięki rozwiniętej infrastrukturze i stworzeniu przyjaznego klimatu dla przedsiębiorców osiągnięto stały rozwój sektora prywatnego, a także wzrost stopy inwestycji zagranicznych (do 1 stycznia 2008 skumulowane inwestycje zagraniczne wyniosły 17,7 mld euro) i eksportu. Wprawdzie poziom długu zagranicznego i długu publicznego jest niepokojąco wysoki, jednak Chorwacja pozostaje największą gospodarką na Bałkanach Zachodnich (PKB nominalne w roku 2007 wyniosło 51,35 mld USD i jest najwyższe w regionie) o stabilnych perspektywach rozwoju.

PROCES INTEGRACJI CHORWACJI Z UE

W latach dziewięćdziesiątych Chorwacja nie podejmowała działań na rzecz integracji z UE z powodu wojny na Bałkanach, w których brała aktywny udział, a także z powodu autorytarnych rządów Franjo Tudjmana (do 1999 r.), który sprzeciwiał się współpracy UE i Zagrzebia. Proces integracji rozpoczął dopiero rząd Ivicy Račana w 2000 roku.

Dzięki rozwiniętej gospodarce i znacznemu potencjałowi administracyjnemu, które wyróżniały Chorwację (wraz ze Słowenią) jeszcze w czasach Jugosławii, Zagrzeb był w stanie osiągnąć znaczne postępy w procesie integracji z UE. 29 października 2001 r. Chorwacja podpisała Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA), które weszło w życie 1 lutego 2005 roku. Już w lutym 2004 r. Zagrzeb złożył wniosek o członkostwo, a w kwietniu 2004 r. UE przyznała Chorwacji status oficjalnego kandydata. Rozpoczęcie negocjacji opóźniło się jednak ze względu na brak pełnej współpracy Zagrzebia z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Jugosławii (MTKJ). Oficjalne negocjacje z Unią rozpoczęły się 3 października 2005 roku. Pierwsza faza tzw. screeningu zakończyła się 18 października 2006 roku. Z 33 obszarów negocjacyjnych do jesieni 2008 r. otwartych zostało 21, a 3 z nich są już prowizorycznie zamknięte. Według najbardziej optymistycznego scenariusza negocjacje akcesyjne mogłyby zostać zakończone w 2009 roku.

²² Dane: Chorwacki Urząd Statystyczny, 2008 r.

²³ Ibidem.

Według badań Eurobarometru z wiosny 2008 r.²⁴ jedynie 30% obywateli Chorwacji popiera członkostwo swojego kraju w UE (o 5% mniej niż jesienią 2007 r.). Natomiast 44% uważa, że Chorwacja skorzysta na wstąpieniu do UE, podczas gdy w ocenie 42% badanych będzie ono niekorzystne. Pozytywnie lub bardzo pozytywnie ocenia UE 32% obywateli, a 25% ma negatywny obraz Unii. Obywatele chorwaccy wykazują także dużą nieufność wobec instytucji unijnych. Jedynie 40% ma zaufanie do Parlamentu Europejskiego, 39% do Rady Europejskiej, a tylko 36% ufa Komisji. Stosunek obywateli chorwackich do UE jest raczej ambiwalentny, a pozytywne oceny wynikają z nieufności do rodzimej elity politycznej, a także ze spodziewanych korzyści ekonomicznych z członkostwa.

Duży wpływ na kształtowanie się postaw eurosceptycznych w społeczeństwie chorwackim ma niekorzystna ocena unijnych warunków stawianych Chorwacji podczas negocjacji. W powszechnej opinii odbierane są one jako jednostronnie korzystne dla Unii i nie uwzględniające specyficznych uwarunkowań społeczno-politycznych Chorwacji. Kluczową kwestią jest konieczność współpracy z MTKJ, która dla Chorwatów jest kwestią problematyczną. Po pierwsze, Chorwaci uznają siebie za ofiary wojny i w związku z tym w ich ocenie nie powinni być odpowiedzialni karnie za działania, które wynikały z wyższej konieczności, jaką była obrona kraju. Po drugie, większość z oskarżonych przez MTKJ jest uważana w Chorwacji za bohaterów narodowych, czego doskonałym przykładem jest gen. Ante Gotovina, którego proces toczy się obecnie w Hadze. Warunek pełnej współpracy z MTKJ (czyli m.in. aresztowanie gen. Gotoviny) postawiony przez UE Chorwacji został bardzo negatywnie przyjęty przez społeczeństwo chorwackie. Opinia ta była również popierana przez sfery rządowe i premiera Ivo Sanadera.

Również popieranie przez UE stanowiska słoweńskiego w sporze z Zagrzebiem uważane jest za działanie na szkodę interesu chorwackiego. Podobne odczucia powoduje unijne żądanie restrukturyzacji przemysłu ciężkiego (przede wszystkim stoczniowego), która spowoduje masowe zwolnienia. Za istniejącą sytuację w pewnym stopniu odpowiedzialny jest także rząd, który wprowadzając reformy wiążące się z wysokimi kosztami społecznymi, usprawiedliwia się koniecznością dostosowania prawa do ustawodawstwa UE.

²⁴ Standard Eurobarometer 69, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_sheet_hr.pdf.

Wzrastający eurosceptycyzm wiąże się także ze specyfiką chorwackiej sceny politycznej zdominowanej przez Chorwacką Unię Demokratyczną, Socjaldemokratyczną Partię Chorwacji i Chorwacką Partię Ludową, które od 1991 r., współtworząc rządy, nie są w stanie poradzić sobie z narastającymi problemami społecznymi, a wdrażane reformy wiążące się ze znacznymi kosztami społecznymi nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. W związku z tym, że celem większości partii jest członkostwo w UE, sprzeciw wobec członkostwu należy traktować jako głos protestu wobec obecnego układu politycznego popierającego integrację.

Wszystkie partie parlamentarne popierają członkostwo Chorwacji w UE. Eurosceptyczne partie nacjonalistyczne stanowią margines i nie mają swojej reprezentacji w parlamencie.

Spadające w ostatnich latach poparcie dla członkostwa w UE obywateli stawia pod znakiem zapytania wynik referendum, które będzie decydowało o przystąpieniu do UE.

GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA DLA INTEGRACJI

Negocjacje członkowskie Chorwacji z UE dotychczas przebiegają sprawnie i zgodnie z planem. Jednak większość kwestii, które są najbardziej problematyczne, nie została jeszcze w negocjacjach poruszona. Spośród głównych problemów należy wymienić przede wszystkim: spór ze Słowenią, konieczność przeprowadzenia reformy administracji oraz zwalczanie korupcji i zorganizowanej przestępczości, niedostateczne przestrzeganie praw mniejszości narodowych przez władze oraz eurosceptyczne nastawienie społeczeństwa.

SPORY ZE SŁOWENIĄ

Konflikt pomiędzy Słowenią a Chorwacją dotyczący nieuregulowanej granicy morskiej i przebiegu granicy lądowej w kilku punktach (Istria, Sveta Gera, brzegi rzeki Mur) toczy się od uzyskania niepodległości przez oba kraje. Problemem w stosunkach dwustronnych jest także wspólne zarządzanie elektrownią atomową Krsko²⁵, a także nieuregulowane zobowiązania Ljubljanskego Banku wobec obywateli chorwackich²⁶.

²⁵ Elektrownia atomowa Krsko jest wspólną własnością Chorwacji i Słowenii. Pomimo podpisanej w 2001 r. umowy, regulującej status elektrowni, wspólne zarządzanie rodzi liczne problemy (np. odpowiedzialność za składowanie odpadów promieniotwórczych, ceny energii elektrycznej, rozbudowę elektrowni).

²⁶ Ljubljanska Banka, dawniej największy bank w Jugosławii, w 1991 r. został przekształcony w Nova Ljubljanska Banka, a depozyty walutowe szacowane na sumę 175 mln euro plus odsetki chorwackich i bośniackich obywateli zostały utracone.

Spośród wymienionych kwestii najwięcej kontrowersji związanych jest z delimitacją granicy morskiej i określeniem praw do połowów morskich. Słoweńcy stoją na stanowisku, że Zalew Pirański na północnym Adriatyku jest częścią ich wód terytorialnych i stanowi wyjście na morze dla portu w mieście Piran. Chorwaci opowiadają się za wolną żeglugą w akwenu i rozgraniczeniem jego wód pomiędzy obydwa państwa. Protesty UE i Słowenii budzi także utworzony przez Chorwację w 2003 roku tzw. Ochronny Pas Ekologiczno-Rybacki na Adriatyku (ZERP), rozszerzający kontrolę chorwacką nad sporną częścią Adriatyku (Chorwacja tłumaczy wprowadzenie Pasa koniecznością ochrony ławic rybnych i środowiska naturalnego akwenu). Protesty Brukseli i Lublany spowodowały wstrzymanie wprowadzenia strefy ochronnej w 2003 roku. Zagrzeb w styczniu 2008 r. ostatecznie wprowadził obowiązywanie strefy ochronnej. Jednak zawieszenie negocjacji z UE na trzy miesiące spowodowało zawieszenie obowiązywania ZERP wobec państw unijnych.

Z powodu kontrowersyjnych kwestii Słowenia blokuje rozpoczęcie negocjacji z Chorwacją w obszarze rybołówstwa oraz obszarze Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Większość Słoweńców opowiada się także przeciwko akcesji Chorwacji do UE, jeśli omawiane kwestie nie zostaną rozwiązane. Rozwiązanie sporów jest jednak trudne także dlatego, że rządzące obecnie partie obu krajów (Demokratyczna Partia Słowenii oraz Chorwacka Unia Demokratyczna) wykorzystują trwający konflikt w wewnętrznej polityce jako instrument mobilizowania elektoratu. W wyniku wrześnieowych wyborów parlamentarnych w 2008 roku władzę w Lublanie objęła nowa koalicja rządząca z Socjaldemokracją Boruta Pahora na czele, której stanowisko w sprawie konfliktu z Chorwacją jest bardziej koncyliacyjne. Jednak bez zasadniczych ustępstw Zagrzebia nie należy się spodziewać szybkiego rozwiązania spornych kwestii.

REFORMA WŁADZY SĄDOWNICZEJ I ADMINISTRACJI

Unia Europejska wymaga od rządu chorwackiego przeprowadzenia zasadniczej reformy systemu sądownictwa i administracji publicznej.

Postępy w przygotowaniu strategii reformy sądownictwa przebiegają powoli. Problemem jest wciąż mała efektywność pracy sądów, duża liczba zaległych spraw, a także ograniczony dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Podważana jest także bezstronność i profesjonalizm władzy sądowniczej. W kwestiach reformy admi-

nistracji przyjęto wprawdzie w styczniu 2006 roku Ustawę o Służbie Cywilnej, jednak brak przepisów wykonawczych hamuje jej pełną implementację. Przed wszystkim brakuje jednak ogólnych ram reformy całego sektora administracji publicznej.

Problemem jest także korupcja, zwłaszcza w administracji publicznej, służbie zdrowia i sądownictwie. Według ostatnich badań Transparency International (TI) przeprowadzone w ostatnim czasie reformy i programy walki z korupcją nie przyniosły oczekiwanych efektów. Zwraca się uwagę na brak instytucji, która w sposób bezstronny monitorowałaby i koordynowała działania antykorupcyjne. Chorwacja zajmuje 62 (na 180) miejsce w rankingu TI z wskaźnikiem 4.4²⁷. Jest to wprawdzie najlepsza pozycja spośród państw regionu, a także przyjętych ostatnio do UE Bułgarii i Rumunii, ale poziom korupcji jest znacznie wyższy od średniej unijnej. Można także przypuszczać, że w związku z obecnymi problemami Bułgarii i Rumunii w tej kwestii niski poziom korupcji będzie głównym warunkiem przyjęcia Chorwacji do UE. Zaznaczyć także należy, że nieefektywność administracji oraz wysoki poziom korupcji hamują nie tylko rozwój sektora prywatnego gospodarki, ale także reformy strukturalne w innych dziedzinach.

PRAWA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Przestrzeganie praw mniejszości narodowych, które w Chorwacji stanowią ok. 10,3% społeczeństwa, wciąż odbiega od standardów wymaganych przez UE.

Odpowiednie przepisy prawne dotyczące ochrony praw mniejszości zostały wprowadzone do chorwackiego ustawodawstwa już w 2002 roku Ustawą o Prawach Mniejszości Narodowych. Jednak występują problemy z ich implementacją i egzekwowaniem. Zarówno mniejszość serbska, stanowiąca 4,5% populacji, jak i romska (0,21%) nadal spotykają się z dyskryminacją, szczególnie w obszarze zatrudnienia²⁸. Mniejszości etniczne nie są także odpowiednio reprezentowane w administracji publicznej, policji, władzy sądowniczej²⁹. Wolno przebiega również proces powrotu uchodźców, głównie serbskiego pochodzenia³⁰. Zwrot

²⁷ Corruption Perceptions Index 2008. Regional Highlights: South Eastern Europe and Central Asia, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/regional_highlights_factsheets.

²⁸ Więcej na ten temat w: Croatia 2008 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf.

²⁹ Ibidem

³⁰ W wyniku wojny w Chorwacji ok. 300–350 tys. Serbów uciekło z Chorwacji do Serbii i Republiki Serbskiej w Bośni i Hercegowinie. Według szacunków UNHCR do 2007 r. jedynie 125 tys. Serbów wróciło do Chorwacji.

nieruchomości zawłaszczonych serbskim uchodźcom podczas działań wojennych w latach 1991–1995 napotyka wiele barier, głównie ze względu na opieszałość sądów. Postępy w zatwierdzaniu uprawnień do świadczeń emerytalnych, a także przywracanie praw do lokali komunalnych dla uchodźców przebiegają bardzo powoli.

Pozostałymi problemami w negocjacjach Chorwacji z UE są kwestie ochrony środowiska (ratyfikacja Protokołu z Kioto i przyjęcie ustawodawstwa unijnego w sprawie ochrony środowiska). Poważnym wyzwaniem jest także konieczna restrukturyzacja przemysłu ciężkiego, przede wszystkim hutnictwa i przemysłu stocznioowego. Szczególnie restrukturyzacja przemysłu stocznioowego stanowi poważne wyzwanie dla gospodarki i społeczeństwa. Przemysł stocznioowy jest jednym z głównych pracodawców w kraju, wytwarza 1,4 % PKB i odpowiada za 15% chorwackiego eksportu.

Narastającym problemem jest również omawiany powyżej eurosceptycyzm obywateli chorwackich. Brak informacyjno-edukacyjnych działań ze strony rządu chorwackiego i UE, które zwiększą poparcie dla integracji europejskiej i samej Unii może spowodować odrzucenie członkostwa w referendum przedakcesyjnym.

PODSUMOWANIE

Negocjacje Unii z Chorwacją przebiegają dotychczas dosyć sprawnie. Jednak brak rozwiązania wyżej wymienionych problemów może opóźnić akcesję Chorwacji do UE.

Otwartą kwestią pozostaje także pytanie, kiedy sama Unia będzie gotowa na przyjęcie Chorwacji. Mimo iż unijny komisarz ds. rozszerzenia, Olli Rehn zakłada, że odrzucenie Traktatu Lizbońskiego nie będzie miało wpływu na datę przyjęcia Chorwacji do UE, to jednak można przypuszczać, że niepowodzenia reform unijnych opóźnią rozszerzenie. Znaczenie może mieć nie tylko kryzys unijny, ale także zmęczenie rozszerzeniem. Problemy z ostatnio przyjętymi Bułgarią i Rumunią wpłyną także na zaostrzenie wymagań wobec przyjmowanych państw. W obecnej sytuacji trudno jest określić datę przyjęcia Chorwacji do UE. Według ostatniego oświadczenia UE, jeśli Zagrzeb spełni warunki dotyczące implementacji koniecznych reform, zakończenie negocjacji będzie możliwe już w 2009 roku³¹.

³¹ Por.: Key findings of the progress reports on the candidate countries: Croatia, Turkey and the former Yugoslav Republic of Macedonia, <http://europa>.

W takim wypadku Chorwacja mogłaby wstąpić do UE już w 2010 lub 2011 roku. Jednak skala reform, które powinien wprowadzić rząd chorwacki w przeciągu najbliższego roku pozwala przypuszczać, że zamknięcie negocjacji w 2009 roku jest zbyt optymistycznym scenariuszem. Należy też zwrócić uwagę na wzrastający eurosceptycyzm społeczeństwa chorwackiego, który w skrajnym przypadku może doprowadzić do odrzucenia członkostwa przez samą Chorwację.

2.2 SERBIA

Wojciech Stanisławski

Sytuację każdego z krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej warunkują takie czynniki, jak oczekiwania i wyobrażenia na temat korzyści gospodarczych i politycznych z ewentualnej akcesji, obawy przed osłabieniem tożsamości zbiorowej, rozmaicie nacechowane resentymenty wobec poszczególnych państw członkowskich czy wizja statusu i rangi własnego państwa. W przypadku Serbii³² należy jednak wspomnieć o dwóch dodatkowych elementach. Najważniejszą przeszkodę formalną na drodze do akcesji stanowi fakt niewystarczającej, w opinii UE, współpracy z Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY). Ogromny wpływ na postawy obywateli Serbii i tamtejszych elit politycznych będzie mieć również złożona kwestia statusu Kosowa – zamieszkałej w przeszło 90% przez Albańczyków historycznej prowincji Serbii, która 18 lutego 2008 r. proklamowała niepodległość.

Unia Europejska była jednym z głównych aktorów politycznych w trakcie kilkuletnich negocjacji, które miały na celu wypracowanie kompromisu między Serbami i Albańczykami w kwestii przyszłości Kosowa, zakończonych ostatecznie niepowodzeniem. Do chwili obecnej zdecydowana większość państw UE (w tym Polska) uznała niepodległość Kosowa, Unia jest też najpoważniejszym (oprócz NATO) aktorem, zaangażowanym we wspieranie nowego państwa i działania stabilizacyjne na nadal spornym obszarze (udziela Kosowu wsparcia finansowego, uruchomiła wiele programów pomocowych i szkoleniowych, przede wszystkim zaś – odpowiada za całość misji stabilizacyjnej EULEX, która ma zastąpić operującą na obszarze Kosowa od 1999 r. misję ONZ-owską UNMIK). Tym-

[eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/675&format=HTML&taged=0&language=EN&guiLanguage=en](http://eu.rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/675&format=HTML&taged=0&language=EN&guiLanguage=en).

³² Z formalnego punktu widzenia Serbia ma obecnie status „kraj potencjalnie kandydackiego”, traktuje ją jednak jako kraj kandydujący *sensu largo*, dla przejrzystości wywodu.

czasem większość Serbów nadal kontestuje decyzję o jednostronnym proklamowaniu niepodległości przez Kosowo (i uznaniu jej przez kilkadziesiąt krajów), postrzegając tę prowincję jako część Serbii. Stanowisko to zawarte jest również w preambule przyjętej w 2007 r. nowej serbskiej ustawy zasadniczej i dzielają je też – mimo poważnych różnic w kwestii taktyki politycznej, przyjętej „w obronie Kosowa” – bez mała wszystkie siły polityczne w państwie. Bardzo ostro podkreśla je także (po części zapewne z myślą o obronie przed ewentualnymi oskarżeniami o kapitulancie) prezydent Boris Tadić i członkowie rządzącej od kilku miesięcy koalicji.

Co więcej, znaczna część Serbów żywi przekonanie, że w sytuacji gdy większość państw UE uznała niepodległość Kosowa (przedstawiciele Unii zaś zdecydowanie i z powodzeniem nakłaniają w ostatnich miesiącach liderów państw ościennych do uznania Prisztiny)³³, warunkiem *sine qua non* uzyskania przez Serbię w przyszłości członkostwa w UE będzie „wyrzeczenie się Kosowa”, tj. uznanie jego niezawisłości. Niezależnie od tego, czy współzależność taka rzeczywiście istnieje³⁴, przekonanie o niej jest żywe w społeczeństwie serbskim i może w istotny sposób utrudnić obecnie i przysze działania akcesyjne oraz komplikować relacje Serbii z UE.

ZARYS SYTUACJI POLITYCZNEJ, EKONOMICZNEJ I SPOŁECZNEJ

Serbia wyszła z dekady, która nastąpiła po dojściu do władzy Slobodana Milošewicia w 1989 r., doświadczona kilkoma konfliktami zbrojnymi, zniszczeniami wywołanymi działaniami zbrojnymi, interwencją zbrojną NATO w 1999 r. i wieloletnim embargiem gospodarczym oraz odium wyłącznej odpowiedzialności za konflikty, czystki etniczne i łamanie praw człowieka na terenach byłej Jugosławii. W latach 1989–2000 miało miejsce jeszcze kilka procesów w państwie, wśród których do najważniejszych należały: powolna transformacja gospodarcza w kierunku gospodarki wolnorynkowej³⁵, walka opozycji demokratycznej o obalenie populistyczno-nacjonalistycznej dyktatury oraz o demokratyzację, a także próby zrede-

³³ Kwestia uznania Kosowa w szczególności sposób komplikuje relacje Serbii z krajami ościennymi, szczególnie – postjugosłowiańskimi (a zatem postrzeganymi jako szczególnie bliskie), zarazem kandydującymi do UE. W połowie października 2008 roku, po uznaniu Kosowa przez władze w Czarnogórze i Macedonii, rząd w Belgradzie wywołał gościnę ambasadorom tych krajów i wycofał własnych szefów misji dyplomatycznych z Podgoricy i Skopje.

³⁴ Przedstawiciele UE zaprzeczali wprawdzie temu kilkakrotnie, jednocześnie politycy państw-członków Unii Europejskiej (np. minister Niemiec ds. europejskich Guenther Glosler, 08.07.2008 r.) w zawołowany sposób dawali do zrozumienia, że rozwój wypadków prowadzący do nawiązania przez Belgrad stosunków dyplomatycznych z Prisztiną może być pożądanym lub wręcz koniecznym. Do takich wypowiedzi odniósł się m.in. prezydent Boris Tadić 02.10.2008 r. w Berlinie. Por. również głośną wypowiedź Daniela Servera, wpływowego analityka amerykańskiego ds. bałkańskich z American Peace Institute, który 11.09.2008 r. uznał, że „jest oczywiste, iż w przyszłości Bruksela uzależniać będzie przyjęcie Serbii do Unii od uznania Kosowa przez Belgrad”.

³⁵ Szczególnie trudna w sytuacji konfliktu zbrojnego, embarga (i wywołanego przezeń rozwoju „szarej strefy”) oraz braku wsparcia finansowego i merytorycznego, na które mogły liczyć gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej czy, w ograniczonym stopniu, postsowieckie.

finiowania serbskiej racji stanu w warunkach rozpadu Jugosławii³⁶.

Żaden z tych procesów, z wyjątkiem obalenia Slobodana Miloszewicia w październiku 2000 r., nie został w pełni zakończony. W Serbii nadal dokonuje się transformacja gospodarcza i ustrojowa, nadal też toczy się spór o jej miejsce w regionie i w Europie po utracie roli *primus inter pares*, jaką odgrywała w Jugosławii. Kolejne doświadczenia (secesja Czarnogóry w maju 2005 r., jednostronne proklamowanie niepodległości przez Kosowo w lutym 2008 r., oczekiwania stawiane przez Trybunał ICTY) przyczyniały się do umocnienia poczucia niesprawiedliwego traktowania przez wspólnotę międzynarodową, co umacnia postawy od obronnych i tradycjonalistycznych po ksenofobiczne.

Jednocześnie Serbia pozostaje demokracją parlamentarną, w której żadne ugrupowanie nie kwestionuje ładu ustrojowego, nie dochodzi do poważniejszych naruszeń praw człowieka czy wolności mediów, istnieje też pewien elementarny konsensus w kwestii utrzymywania przyjaznych stosunków z Zachodem i UE, a nawet – ubieganiem się o członkostwo w Unii Europejskiej, pod warunkiem, że nie stoi to w sprzeczności w serbską racją stanu, której niezbywalny element stanowi obecnie przekonanie o konieczności reintegracji Kosowa. Zostało to również zdefiniowane w nowej konstytucji Serbii, przyjętej w referendum 29 października 2006 r. Ważnym elementem serbskiej racji stanu jest orientacja prorosyjska, umacniana zarówno resentymentami kulturowymi (wspólnota narodów prawosławnych, precedensy historyczne), jak i poparciem Rosji dla koncepcji zachowania Kosowa w granicach Serbii.

W 2008 r. odbyły się wybory prezydenckie w lutym oraz przedterminowe parlamentarne w maju. Ich zdecydowanym zwycięzcą okazała się centrowa, proeuropejska Partia Demokratyczna (DS). Jej lider (i prezydent Serbii od 2004 r.) Boris Tadić został wybrany na drugą kadencję, zaś DS stworzyła większościową, stabilną koalicję z postkomunistyczną Serbską Partią Socjalistyczną, liberałami (G17 Plus) i ugrupowaniami mniejszości narodowych. Opozycja, której dwa najważniejsze ugrupowania to konserwatywna Demokratyczna Partia Serbii (DSS) byłego premiera Vojslawa Kostunicy i nacjonalistyczna Serbska Partia Radykalna (SRS), znajduje się po przegranych wyborach w defensywie. Oba ugrupowania łączy priorytetowe traktowanie kwestii „integralności Serbii” (przez co rozumieją

³⁶ Warto pamiętać, że dla serbskich elit intelektualnych było i pozostaje to szczególnie trudnym zadaniem przede wszystkim ze względu na trzy czynniki: (1) tradycje „państwowotwórcze” Serbii, która przez cały XIX i większość XX w. występowała jako rzeźnik budowy ponadnarodowego państwa południowosłowiańskiego; (2) rolę Serbii jako największej republiki w obrębie titowskiej Jugosławii; (3) znaczenie serbskiej diaspory liczącej na ziemiach postjugosłowiańskich, mimo czystek etnicznych, ok. 1,7 mln osób i stanowiącej istotną mniejszość we wszystkich postjugosłowiańskich republikach prócz Słowenii i Macedonii.

dążenia do zachowania Kosowa w jej granicach), w chwili obecnej nie wydaje się jednak, by gotowe były wyjść poza tworzenie doraźnego sojuszu.

Licząca 7,5 mln mieszkańców Serbia jest największym państwem Bałkanów Zachodnich i co za tym idzie posiada relatywnie duży potencjał gospodarczy. Rozpoczęte w 2001 r. reformy makroekonomiczne spowodowały znaczny wzrost PKB (7,3% w 2007 r., choć w 2008 r. jest szacowany spadek do 4%³⁷). Obserwowany jest napływ inwestycji zagranicznych (do największych inwestorów zalicza się Austria, Grecja, Norwegia i Niemcy, natomiast Rosja zainteresowana jest przede wszystkim inwestycjami w sektorze energetycznym). Do najważniejszych problemów gospodarczych należy wysokie bezrobocie (ok. 20%), ujemny bilans handlowy i wysokie zadłużenie zewnętrzne.

STOSUNEK GŁÓWNYCH SIŁ POLITYCZNYCH I SPOŁECZEŃSTWA DO INTEGRACJI Z UE

Stosunek Serbów do Unii Europejskiej i perspektyw ewentualnego członkostwa jest – biorąc pod uwagę współzależność relacji z UE i kwestii Kosowa – zaskakująco pozytywny. Badania postaw społecznych wobec Unii Europejskiej przeprowadzone w maju 2008 r. na zlecenie serbskiego Biura ds. Integracji Europejskich wykazały, że mimo poparcia niezależności Kosowa przez większość krajów UE, poparcie obywateli Serbii dla członkostwa ich kraju w Unii utrzymało się na niemal niezmiennym poziomie (wynosiło 67%, podczas gdy w lipcu 2007 roku – 69,3%, a we wrześniu 2006 roku – 69,9%; od pierwszych tego typu badań przeprowadzonych w roku 2002 r., poparcie to oscylowało wokół 69%, raz tylko, we wrześniu 2004 roku, nieznacznie przekraczając 70%). Zarazem jednak za najpoważniejszą przeszkodę w integracji europejskiej obywatele Serbii nadal uważają „politykę szantażowania Serbii i mnożenia nacisków, stosowaną przez UE”: za taką interpretacją opowiedziało się aż 38% badanych. Nadal też większość badanych opowiada się przeciwko współpracy z Trybunałem do spraw zbrodni w byłej Jugosławii (przeciw – 57%, za – 42%). Najbardziej zróżnicowane są odpowiedzi na pytanie „W jaki sposób ewentualne członkostwo Serbii w UE może wpłynąć na rozwiązanie sprawy Kosowa?”. 26% badanych uznało, że „w ten sposób Serbia uzna niepodległość Kosowa”; 31% uznało, że „pozwoli to Serbom bardziej skutecznie walczyć o odzyskanie Kosowa”, zaś 41% uznało, że „nie będzie to miało żadnego wpływu na los Kosowa”³⁸.

³⁷ Źródło: www.dfat.gov.au/geo/fs/serb.pdf

³⁸ Dane uzyskane dzięki uprzejmości Biura ds. Integracji Europejskich Serbii, www.seio.sr.gov.yu

Takie postrzeganie UE widoczne jest również w deklaracjach i działaniach głównych aktorów politycznych na serbskiej scenie. Jako „proeuropejskie” i zainteresowane członkostwem ich kraju w Unii deklarują się wszystkie ugrupowania polityczne zasiadające w parlamencie (włącznie ze środowiskiem radykalnych nacjonalistów, reprezentowanym ostatnio, w związku z rozłamek, przez dwie partie) oraz ogromna większość czynnych w serbskim życiu publicznym formacji politycznych i intelektualnych. Jako przeciwnicy przystąpienia do Unii (bądź „eurosceptycy”) deklarują się otwarcie jedynie środowiska integristów religijnych lub narodowych, sytuujące się na marginesach debaty publicznej.

Kryterium, które podzieliło ugrupowania demokratyczne rządzące w ostatnich latach i zaangażowane w tym czasie w proces integracji, stała się dopiero kwestia niepodległości Kosowa, ściślej – stanowisko, jakie wobec zadeklarowanej przezeń niepodległości zajęła UE jako całość i jej poszczególni członkowie. Źródłem szczególnych kontrowersji okazała się misja EULEX, przejmująca szereg wiele powinności ONZ-towskiej misji UNMIK i całość odpowiedzialności za modernizację, demokratyzację i bezpieczeństwo publiczne niepodległego Kosowa. Podział ten (przy znaczących różnicach odcieni) dość dokładnie pokrywa się z obecnym podziałem na koalicję rządzącą i opozycję parlamentarną³⁹.

Rządząca koalicja (której rdzeń stanowią Partia Demokratyczna prezydenta Borisa Tadicia i postkomunistyczna Serbska Partia Socjalistyczna Ivicy Daćicia, wspierane przez kilka mniejszych ugrupowań liberałów, autonomistów, mniejszości narodowych i liberalnej lewicy) opowiada się za prowadzeniem rozmów akcesyjnych, działaniem na rzecz ratyfikowania Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) przez państwa UE, wykorzystywaniem wszelkich instrumentów i funduszy pomocowych oferowanych przez UE, które mogą służyć mogą modernizacji Serbii, i generalnie – wypełnianiem wszelkich wymogów Unii, prowadzących w przyszłości do akcesji, za wyjątkiem tych, które wiązałyby się z koniecznością zmiany doktryny państwowej w sprawie Kosowa i faktycznej rezygnacji Serbii z historycznej prowincji. Prezentują przy tym „urzędowy optymizm” w sprawie perspektyw akcesji do UE⁴⁰.

³⁹ Po raz pierwszy w sposób tak klarowny podział ten zaznaczył się w chwili ogłaszania niepodległości przez Kosowo, kiedy to prezydent Tadić kilkakrotnie przedstawił swe stanowisko jako „nie wyrzekamy się UE w żadnych okolicznościach”, podczas gdy ówczesny premier Kosztunica deklarował „Będziemy wchodzić do UE tylko, jeśli zadeklaruje ona, że uważa Kosowo za część Serbii”.

⁴⁰ Por. np. wypowiedź wicepremiera Bożidara Djelicia z 13.07.2008 r., iż „Możemy znaleźć się w Unii za 4 do 6 lat”. Zdaniem większości ekspertów, Serbia nie ma w żadnym wypadku szans na członkostwo przed rokiem 2015–2017.

Warto też podkreślić determinację, z jaką ekipa Borisa Tadicia zabiega na gruncie dyplomatyczno-prawnym o cofnięcie decyzji o uznaniu niepodległości Kosowa. Przykładem tego była np. niedawna inicjatywa podjęta na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ o możliwość zaskarżenia decyzji o proklamowaniu niepodległości przez Prisztinę na forum Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, zakończona sukcesem 8 października 2008 roku. Słabością tej strategii jest brak (a przynajmniej nieujawnianie) „planu awaryjnego”, tj. scenariusza postępowania na wypadek, gdyby (co wysoce prawdopodobne) działania zmierzające do unieważnienia decyzji o proklamowaniu niepodległości skończyły się niepowodzeniem. Jednocześnie zaś Serbia z powodzeniem przesłaby ścieżkę akcesyjną i stanęła wobec realnej i bliskiej perspektywy członkostwa w UE, uznającej Kosowo i autoryzującej misję EULEX.

Nieco bardziej spolaryzowane jest stanowisko opozycji, na którą składają się Demokratyczna Partia Serbii – DSS byłego premiera Vojislava Kosztunicy wraz z mniejszym koalicjantem – „Nową Serbią”, radykalnie nacjonalistyczna Serbska Partia Radykalna i owoc niedawnej frondy partyjnej – Serbska Partia Postępowa Tomislava Nikolicia, oraz rozległy zbiór niewielkich ugrupowań, klubów politycznych i stowarzyszeń, reprezentujących równie szeroką gamę poglądów, od konserwatyizmu i tradycjonalizmu, poprzez populistyczny nacjonalizm, aż po monarchizm. Należy dodać, że ku tej orientacji przychyliła się również ciesząca się dużym autorytetem społecznym Serbska Cerkiew Prawosławna.

Jego kluczową cechą opozycji jest absolutny prymat „kwestii Kosowa”, traktowanej jako punkt wyjścia we wszelkich rozmowach na temat stosunku Serbii do UE oraz daleko posunięta nieufność wobec intencji szeroko pojętego „Zachodu” (w tym przede wszystkim Unii), która w konsekwencji skłania przedstawicieli tego obozu do domagania się od partnerów negocjacji „gwarancji uznania integralności granic Serbii”, traktowanych jako niezbędny warunek podjęcia rozmów. Wymóg ten, sformułowany bardzo stanowczo przez współrządzającą wówczas DSS Vojislava Kosztunicy w obliczu spodziewanego proklamowania niepodległości przez Kosowo, stał się przyczyną pata w negocjacjach unijnych na przełomie 2007 i 2008 roku, rozpadu koalicji DS-DSS i przedterminowych wyborów prezydenckich i parlamentarnych, które przyniosły porażkę rzecznikom „integralnej konsekwencji” w sprawie Kosowa.

Słabością tego stanowiska jest naturalnie brak „pozytywnego scenariusza”, a co za tym idzie, perspektywa ugrzęźnięcia w negatywistycznym eurosceptycyzmie

oraz ryzyko radykalizacji. Związanie się z ugrupowaniami i/lub państwami niechętnymi Unii Europejskiej i jej rozszerzeniu, może nie tylko uczynić z Serbii „bastion eurosceptycyzmu”, lecz również pociągnąć za sobą jej zaangażowanie w niekorzystne, egzotyczne lub awanturnicze inicjatywy międzynarodowe bez wymiernej korzyści w postaci „reintegracji Kosowa”. Przedsmak takiego rozwoju sytuacji dają działania byłego lidera radykałów Tomislava Nikolicia, który w ostatnich kampaniach wyborczych kilkakrotnie zgłaszał postulaty „zerwania relacji z UE” czy sfederalizowania Serbii z Rosją⁴¹.

Warto również pamiętać o dodatkowej przeszkodzie różnicującej obóz opozycji dodatkowej przeszkodzie w dialogu z Unią Europejską, jaką jest kwestia zakresu współpracy z Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY). Podczas gdy konserwatyści i tradycjoniści związani z Kosztunicą niechętnie godzili się na współpracę z Trybunałem, środowiska radykalne negują ją *a priori*. Kwestia ta, przez pewien czas drugorzędna wobec sprawy Kosowa, stale jednak stanowi jedną z najpoważniejszych przeszkód w ratyfikowaniu przez UE SAA i dodatkowo polaryzować polaryzuje opinię publiczną.

STOPIEŃ ZAAWANSOWANIA W INTEGRACJI

Możliwość podjęcia rozmów akcesyjnych z Serbią pojawiła się po obaleniu dyktatury Slobodana Miloszewicia w roku 2000 r. Już w lipcu 2001 r. rozpoczęła rozpoczął działalność tzw. Konsultacyjny Komitet Zadaniowy (*Consultative Task Force EU-FRY*),). Wiążące decyzje o zaangażowaniu w proces akcesyjny zostały zaś podjęte przez EU podczas szczytu w Salonikach w czerwcu 2003 r.⁴², czego konsekwencją było uruchomienie procesu tzw. Stałego Dialogu (*EU Enhanced Permanent Dialogue with Serbia and Montenegro*). Negocjacje nad Porozumieniem o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) rozpoczęły się w październiku 2005 roku, jednak już w maju 2006 r. zostały zawieszono w związku z niewystarczającą, w opinii unijnych negocjatorów, współpracą Belgradu z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY). Dodatkowo negocjacje komplikowała konieczność utrzymania tzw. mechanizmu dwutorowego – od 2000 roku postępowano rozluźnianie relacji między Serbią a Czarnogórą w obrębie Federalnej Republiki Jugosławii, które zakończyło się dopiero z chwilą zadeklarowania przez Podgoricę niepodległość

⁴¹ Naturalnie, należy tu wziąć poprawkę na charakter i *image* Nikolicia, od lat pozyskującego swój elektorat deklaracjami o prowokacyjnym i nie do końca poważnym charakterze.

⁴² http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/serbia/key_events_en.htm

ści 21 maja 2006 roku. Rozmowy Serbii z UE zostały ponownie podjęte 13 czerwca 2007 roku, po zatwierdzeniu przez władze w Belgradzie tzw. Planu Działań (*Action Plan*) współpracy z ICTY oraz powołaniu Narodowej Rady Bezpieczeństwa, na czele z prezydentem, nadzorującej działalność służb specjalnych.

Rozmowy techniczne w sprawie kształtu Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) i sformułowanych przy tej okazji unijnych zaleceń zaleceniach zostały zakończone już jesienią 2007 roku. Porozumienie parafowano w Brukseli 7 listopada 2007 roku, podpisano zaś (decyzją prezydenta Tadicia) 29 kwietnia 2008 roku⁴³, pod dużym naciskiem Unii (komisarz Danuta Huebner dała do zrozumienia władzom Serbii, że niepodpisanie SAA będzie oznaczać utratę większej części z zagwarantowanych wstępnie przez UE kwot funduszy pomocowych, których wartość do 2013 roku wynieść ma 1,6 mld Euro).

9 września 2008 roku, po przeszło trzech latach negocjacji, parlament Serbii zdominowany przez proeuropejską większość ratyfikował porozumienie SAA. Paradoksalnie, najbardziej dotąd eurosceptyczni radykałowie wstrzymali się od głosu, podczas, gdy przeciw zagłosowali umiarkowani konserwatyści (DSS wraz ze swymi koalicjantami), co było wynikiem wewnętrznych rozgrywek politycznych. Porozumienie nie wejdzie jednak w życie, dopóki nie zostanie ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie UE. Obecnie proces ratyfikacji blokowany jest przez Holandię, która swoją zgodę uzależnia od pełnej współpracy Serbii z ICTY, tj. wydania oskarżonego o zbrodnie wojenne bośniackiego Serba, gen. Ratko Mladicia oraz Gorana Handžicia. Parlament serbski przyjął przy tej okazji rezolucję, która dobrze ilustruje wspomnianą „dwutorową” taktykę ekipy prezydenta Tadicia („tak” dla Unii i „tak” dla Kosowa w granicach Serbii)⁴⁴.

W związku z kolejnymi zastojami w procesie podpisania i ratyfikacji porozumienia SAA, władze Unii Europejskiej, w trosce o zachęcenie Serbii do zacieśniania współpracy z UE, stworzyły kilka dodatkowych instrumentów politycznych. Najprostszym z nich jest dopuszczenie Serbii do tzw. „białej listy schengenńskiej” (czyli daleko idąca liberalizacja polityki wizowej). Z kolei najpopularniejszym postulatem jest stworzenie wiele dodatkowych pomocowych instrumentów finansowych (w lipcu 2008 r. szef Delegacji KE w Serbii przyznał dodatkowo Belgradowi dodatkowych 165 mln Euro, stale też obiecywane są dodatko-

⁴³ Urzędujący wówczas premier Kosztunica uznał podpisanie SAA za samowolę prezydenta i zapowiedział jej niezwłoczne unieważnienie po wyborach parlamentarnych w połowie maja. Przegrana w wyborach uniemożliwiła mu realizację tej zapowiedzi.

⁴⁴ Rezolucja ta stwierdza, iż parlament „rozumie i akceptuje ducha Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu z Unią Europejską, a także przyjmuje do wiadomości, że jest ona zgodna z polityką rządu w sprawie Kosowa”.

we środki wspomagające na rozbudowę tzw. X Korytarza transportowego). Najbardziej specyficznym instrumentem, stworzonym wyłącznie dla potrzeb relacji z Serbią, - jest Tymczasowe Porozumienie Handlowe. Zawiera ono większość ulg handlowych i celnych, jakie przewiduje SAA, pierwotnie zaproponowane przez UE jesienią 2007 roku jako alternatywa dla zablokowanego Porozumienia SAA, sygnowane 29 kwietnia, ostatecznie zaś odrzucone 15 września przez GAERC (Rada Unii Europejskiej ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych) z powodu weta Holandii.

GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA DLA INTEGRACJI

Zgodnie z powyższą charakterystyką, dwa problemy o kluczowym znaczeniu dla przebiegu integracji europejskiej w Serbii to kwestia Kosowa oraz zagadnienia współpracy z Trybunałem (ICTY). O ile możliwe jest, że Serbia (na skutek mobilizacji woli politycznej lub sukcesów w dochodzeniu) aresztuje i deportuje gen. Mladicia (bądź dostarczy Unii przekonujących dowodów, że generał nie przebywa na jej terytorium), o tyle splot zagadnień związanych z Kosowem może rozwinąć się w trudny do przewidzenia sposób.

W żadnym razie nie można bowiem wykluczyć eskalacji napięcia w prowincji, wywołanej zarówno przez oddolne, niekontrolowane działania ekstremistów albańskich bądź serbskich, jak i inicjatywy Belgradu lub Prisztiny, obliczone na aktualizację problemu kosowskiego. Wzrost napięcia może również wywołać (i ten scenariusz wydaje się wysoce prawdopodobny) próba próbę rozciągnięcia faktycznej jurysdykcji na północną część Kosowa, *de facto* pozostającą obecnie pod kontrolą Belgradu, przez Prisztinę lub UNMIK. Kosowo może też stać się elementem szerszej rozgrywki międzynarodowej (jak stało się, na ograniczoną skalę, latem 2008 roku, w trakcie konfliktu w Gruzji i proklamowania suwerenności przez Osetię Południową i Abchazję). Nawet jednak, gdyby jednak optymistycznie dopuścić możliwość funkcjonowania przez szereg wiele lat obecnego prowizorium (zgoda Prisztiny na brak kontroli nad północnym Kosowem, ograniczenie się przez Belgrad do działań w obronie integralności terytorium na forum dyplomatycznym, stabilizacja, dekryminalizacja i powolny wzrost zaufania w prowincji) – w chwili, gdy przed Serbią otworzy się realna perspektywa członkostwa w UE, stanie ona zarazem wobec perspektywy zredefiniowania swoich relacji z Kosowem.

Szereg Wiele słabości Serbii jako kraju podlegającego transformacji gospodarczej i ustrojowej, a co więcej – bardzo zubożonego przez kilkunastoletni okres wojen,

interwencji i embarga gospodarczego, formułuje Komisja Europejska w ostatnim, pochodzącym z 5 listopada 2008 roku „*Progress Report*”. Do najważniejszych niedociągnięć należą postulat modernizacji struktur administracyjnych, zwiększenia przejrzystości fiskalnej, dodatkowego umocnienia praw mniejszości narodowych.

PODSUMOWANIE

W krótkiej, kilkumiesięcznej perspektywie, dynamikę procesu negocjacji Serbii z Unią Europejską determinują przede wszystkim kwestie, które wpływały na ten proces przez ostatnich kilka lat: możliwość zaspokojenia przez Belgrad oczekiwań wszystkich państw członkowskich w kwestii współpracy Serbii z ICTY⁴⁵ oraz osiągnięcie porozumienia (lub, co bardziej prawdopodobne, doraźnego kompromisu) w sprawie funkcjonowania misji EULEX w Kosowie.

W dłuższej perspektywie najważniejszym czynnikiem warunkującym relacje Serbii z UE pozostaje kwestia statusu i przyszłości Kosowa. Dla serbskich obywateli i elit politycznych rzeczą ogromnie trudną (jeśli nie niemożliwą) będzie zaakceptowanie samego faktu trwałej zmiany granic Serbii i utraty kontroli nad swą historyczną prowincją oraz uznania suwerenności Kosowa przez inne państwa⁴⁶. Niezależnie od tego, wszelkie zaostrenie sytuacji w Kosowie, a szczególnie naruszanie praw ludności serbskiej, skierowane przeciw niej akty przemocy bądź jakiegokolwiek inne działania prowadzące do pogorszenia jej statusu potęgować będą w Belgradzie niechęć wobec władz Kosowa i wszelkich sił postrzeganych jako ich sojusznicy.

Należy mieć również na uwadze, że proces, o którym mowa, nie rozwija się „w próżni”. Sytuacja utrzymującego się konfliktu między Belgradem a Prisztiną oraz wynikającego zeń napięcia między Serbią, a UE i NATO może się okazać się atrakcyjna dla wielu aktorów zewnętrznych zainteresowanych osłabieniem UE lub zahamowaniem procesu jej rozszerzenia, a w konsekwencji utrzymaniem „nie-unijnych” i „nienatowskich” enklaw wewnątrz jednorodnego obszaru unijnego i natowskiego. Stan taki może być dla nich atrakcyjny, tym bardziej, że nie wymaga poważnych nakładów finansowych czy militarnych, ani nawet wysiłku dyplomatycznego.

⁴⁵ Może to nastąpić w drodze przekazania Hadze ściganych obecnie przez Trybunał gen. Ratko Mladicia i Gorana Hadžicia; uznanie przez Trybunał, że zlokalizowanie i aresztowanie tych dwóch oskarżonych nie leży w możliwościach władz i służb Serbii; wreszcie, naklonienia rządów Holandii i Belgii do złagodzenia swego krytycznego stanowiska w sprawie oceny współpracy Belgradu z ICTY, za czym lobbuje kilka państw członkowskich UE.

⁴⁶ Niezależnie od możliwych przemian na poziomie świadomości zbiorowej, poważnym wyzwaniem dla Belgradu byłyby również w przypadku takiego rozwoju sytuacji konieczność zmiany konstytucji, doktryny definiującej rację stanu oraz kierunków i pól aktywności w dziedzinie polityki zagranicznej – szczególnie, jeśli wziąć pod uwagę, że wszelkie działania w tym kierunku stanowiłyby wręcz idealny obiekt krytyki i narzędzie mobilizacji elektoratu dla opozycji.

Rozpatrując możliwe scenariusze procesu integracji europejskiej Serbii, należy zatem brać pod uwagę następujące zmienne:

1. Postęp procesu modernizacji i dostosowywania mechanizmów prawnych i gospodarczych Serbii do wymogów UE, rozpoczęty de facto z chwilą podpisania Porozumienia SAA i decyzji władz Serbii z 16 października 2008 roku o podjęciu jednostronnego wdrażania postanowień Tymczasowego Porozumienia Handlowego Serbia – UE⁴⁷.
2. Stopień poparcia dla szerokiego spectrum ugrupowań pozostających w opozycji do obecnej ekipy rządzącej w Serbii oraz ich zdolność do mobilizacji zwolenników (rosnącą, w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek sytuacji kryzysowej w Kosowie) i zacieśniania współpracy.
3. Rozwój sytuacji w Kosowie (ze szczególnym uwzględnieniem statusu mniejszości serbskiej) oraz negocjacji dotyczących uregulowania statusu północnej części Kosowa, procesu, wszczętego przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości przez stronę serbską, a mającego na celu uznanie decyzji o jednostronnym proklamowaniu niepodległości Kosowa za nieprawomocną, etc.
4. Rozwój sytuacji w regionie, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych kwestii zapalnych (działania mniejszości albańskiej w południowej Serbii, Macedonii i Czarnogórze; pogorszenie relacji między dwoma podmiotami w Bośni i wzrost dążeń do zwiększenia zakresu autonomii w Republice Serbskiej) oraz, z drugiej strony, procesów integracyjnych uwieńczonych sukcesem (Chorwacja, Czarnogóra).
5. Ewolucję samej Unii Europejskiej (ratyfikacja Traktatu Lizbońskiego, gotowość do dalszego rozszerzenia) i jej relacje z najpoważniejszymi dla sytuacji na Bałkanach aktorami zewnętrznymi (Rosja, USA, Turcja) oraz stosunek tych ostatnich do Serbii i Kosowa.
6. Stan debaty o prawie do samostanowienia i ewentualne inicjatywy kolejnych regionów, odwołujących się do „precedensu kosowskiego” i deklarujących niepodległość.

⁴⁷ Zniesienie systemu ceł ochronnych będzie przy tym dla Serbii poważnym obciążeniem, szczególnie w warunkach zaoferowania serbskiego rolnictwa, nastawienia gospodarki na eksport surowców i w sytuacji ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego.

2.3. BOŚNIA I HERCEGOWINA

Wojciech Stanisławski

SYTUACJA POLITYCZNA, EKONOMICZNA I SPOŁECZNA

Bośnia i Hercegowina (BiH) jest obecnie państwem o najbardziej skomplikowanej strukturze ustrojowej i sytuacji politycznej na Bałkanach Zachodnich. Porządek ustrojowy wypracowany podczas negocjacji pokojowych w Dayton w roku 1995 r., miał na celu stworzenie ram, w obrębie, których mogłyby funkcjonować trzy pozostające do niedawna w stanie wojny domowej wspólnoty etniczne i polityczne: Bośniacy, Chorwaci i Serbowie.

Po trzynastu latach okazuje się jednak, że życie polityczne w BiH nadal charakteryzuje rygorystyczny podział wzdłuż linii podziałów etnicznych (niezależnie od ostrej rywalizacji politycznej wewnątrz poszczególnych społeczności). Składa się nań: daleko posunięty brak zaufania do intencji oponentów, całkowita rozbieżność całościowej i dalekosiężnej koncepcji państwa (elity bośniackie w zdecydowanej większości opowiadają się za koncepcją „unitarystyczną”, zakładającą pełną unifikację BiH, elity serbskie – za „federalistyczną” wizją kraju, której najistotniejszym elementem jest zachowanie możliwie najszerszej autonomii jego serbskiej części). Charakterystyczna jest przy tym absolutna dominacja konfliktu serbsko-bośniackiego w życiu politycznym kraju.

Wobec gotowości obu stron do instrumentalnego posługiwania się narzędziami stanowiącymi element ładu ustrojowego Dayton (w tym mechanizmem „weta konstytucyjnego”, pozostającego do dyspozycji mniejszości, która postrzega swe żywotne interesy za zagrożone), sięgania po demagogię bądź narzędzia walki politycznej w rodzaju bojkotu, prowadzi to do postępującego paraliżu państwa. Bośnia i Hercegowina funkcjonuje jeszcze na poziomie rutynowych procedur, jednak jej władze coraz wyraźniej okazują się niezdolne do podejmowania całościowych decyzji. Jesień 2008 roku, kiedy to doszło do wzajemnego zakwestionowania swych uprawnień przez dwóch członków trzyosobowego Prezydium (stanowiącego rodzaj „kolektywnej głowy państwa”) na forum Zgromadzenia Ogólnego

ONZ, można uznać za symboliczny punkt zwrotny, od którego procesy dezintegracyjne zaczęły (przynajmniej czasowo) przeważać nad integracyjnymi⁴⁸.

Bośnia i Hercegowina w kształcie po podpisaniu pokoju w Dayton posiada jeden z najbardziej skomplikowanych ustrojów politycznych w na świecie⁴⁹. Władze republikańskie (ogólnopaństwowe) tworzą wybierane w wyborach powszechnych i kurialnych trzyosobowe Prezydium (w którym zasiada w nim po jednym przedstawicielu z trzech tzw. narodów konstytucyjnych: Bośniak, Chorwat i Serb, sprawujący swój urząd rotacyjnie) oraz Parlament BiH⁵⁰. W Bośni istnieją jednak również dwa tzw. podmioty (ang. *entities*): Republika Serbska (RS) ze zdecydowaną przewagą ludności serbskiej oraz Federacja Bośni i Hercegowiny (FBiH) zamieszkała w większości przez Bośniaków i Chorwatów⁵¹. Każdy z podmiotów ma własnych prezydentów, parlamenty i rządy, odrębne aparaty policyjne i większość struktur administracyjnych⁵². Osobnym organem władzy jest Urząd Wysokiego Przedstawiciela ONZ (od 2007 roku – również Specjalnego Przedstawiciela UE), ustanowiony na mocy Aneksu X do porozumień pokojowych w z Dayton. Wysoki Przedstawiciel ONZ, wybierany przez tzw. Radę ds. Wcielenia Pokoju⁵³, nadzoruje proces demokratyzacji w BiH i od 1999 roku posiada tzw. uprawnienia bońskie, dające mu prawo do odwoływania miejscowych polityków i urzędników łamiących postanowienia pokojowe z Dayton. Szczegółowy zakres uprawnień jest stale dyskutowany, a same uprawnienia – kwestionowane przez miejscowe, głównie serbskie, elity polityczne.

Bośnia i Hercegowina była jedną z uboższych republik w byłej Jugosławii. W trakcie wojny zginęło ponad 100 tys. osób, zaś wysokość strat, których nadal nie udało się pokryć, szacowana jest w przedziale na od 10 do kilkudziesię-

⁴⁸ Tego zdania jest wielu wysokich rangą polityków Zachodu czynnie zaangażowanych w sprawy bośniackie. Por. np. opinię Wysokiego Komisarza ONZ/Specjalnego Przedstawiciela EU Miroslava Lajčaka wypowiedzianą na spotkaniu w Departamencie Stanu 20 października 2008 roku, czy manifest architekta porozumienia w Dayton Richarda Holbrooke'a i Wysokiego Komisarza ONZ Paddy Ashdowne'a opublikowany 22 października 2008 roku na łamach *Guardiana* (*We are sleepwalking into another Balkan crisis*).

⁴⁹ Konstytucja Bośni i Hercegowiny została okrojona jako tzw. Aneks IV do Porozumień Pokojowych zawartych w listopadzie 1995 r. w Dayton; w innych częściach porozumienia opracowano wiele innych rozwiązań ustrojowych i administracyjnych dla Bośni.

⁵⁰ BiH posiada również wspólną: armię, straż graniczną, symbole państwowe, walutę (istnieją jednak odrębne wersje nominalów dla każdego z podmiotów), Bank Centralny, Trybunał Konstytucyjny oraz osiem ministerstw, w tym: obrony, spraw zagranicznych, sprawiedliwości oraz kilka resortów gospodarczych. Większość z tych instytucji obsadzana jest (na podstawie przepisów lub z mocy uzusu) zgodnie z regułami tzw. parytetu etnicznego.

⁵¹ Federacja dzieli się dodatkowo na 10 kantonów posiadających znacznie szersze kompetencje niż zwykle władze regionalne; każdy z kantonów posiada własny rząd i parlament.

⁵² Niespełna 1% powierzchni zajmuje również tzw. Dystrykt Brčko – sporny region łączący dwie części Republiki Serbskiej, o kluczowym znaczeniu strategicznym w latach wojny 1991–1995, zarządzany przez Wysokiego Komisarza ONZ/EU.

⁵³ *Peace Implementation Council* to konferencja 55 państw (m.in. Polski) i organizacji międzynarodowych, ukonstytuowana w grudniu 1995 roku w ramach postanowień końcowych Porozumienia Pokojowego z Dayton. Wysokiego Przedstawiciela ONZ wybiera Rada Powiernicza (*Steering Board*) PIC; nominację tę zatwierdza następnie Rada Bezpieczeństwa ONZ. Kandydatura Specjalnego Przedstawiciela UE (SPUE) zatwierdzana jest przez Radę UE (*Council of EU*) na wniosek Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Od 2002 r., kiedy ustanowiono urząd SPUE, każdorazowo był nim mianowany urzędujący Wysoki Przedstawiciel ONZ.

sięciu mld USD. Obecnie do największych problemów gospodarczych problemów BiH należy wysokie bezrobocie (formalne – 41%, faktyczne – szacowane na 27%), ujemny bilans handlowy, niewystarczający napływ inwestycji i przestarzała struktura gospodarcza.

Wobec faktu, że w Bośni po zakończeniu wojny nie przeprowadzono spisu powszechnego, liczebność ludności kraju można jedynie szacować na 3,95 mln. Szacuje się, że obecnie Bośniacy stanowią ok. 48% ludności, Serbowie – 37%, a Chorwaci – 14,3%, oraz jest również szereg wiele mniejszości, zwykle kilkusetosobowych, od Romów, po Czarnogórców, Słoweńców, Ukraińców, Węgrów i Żydów. Na uwagę zasługuje malejąca w szybkim tempie populacja Chorwatów (przyczyną tego jest przede wszystkim emigracja do ościennej Chorwacji, stojącej na znacznie wyższym poziomie rozwoju gospodarczego) oraz wyraźnie bardziej homogenna struktura narodowościowa Republiki Serbskiej, w której Serbowie stanowią ok. 92% ludności (w FBiH natomiast, wedle ostatnich szacunków, jest ich mniej niż 4% procent).

STOSUNEK GŁÓWNYCH SIŁ POLITYCZNYCH I SPOŁECZEŃSTWA DO INTEGRACJI Z UE

Kwestię integracji z Unią Europejską należy postrzegać w przypadku Bośni w kontekście konfliktu między serbską i bośniacką wspólnotą polityczną. Problem zachowania bądź likwidacji podmiotowości i faktycznej autonomii Republiki Serbskiej w Bośni jest obecnie tak dalece nadrzędna dla całościowej sytuacji w BiH, że warunkuje w znacznej mierze stosunek do integracji.

W sytuacji, gdy w Bośni i Hercegowinie od zakończenia wojny nie udało się zorganizować spisu powszechnego, nie istnieje też ogólnopaństwowy ośrodek badania opinii publicznej, możliwość oceny postaw społecznych jest ograniczona, a charakterystyka orientacji podmiotów aktywnych politycznie musi być z konieczności raczej jakościowa niż ilościowa. W obiegu publicznym przeważają opinie i sformułowania przychylne integracji z Unią. Na zdecydowanych sceptyków lub oponentów integracji natknąć się można głównie w środowiskach motywowanych najczęściej fundamentalizmem religijnym różnych wyznań, biorących bardzo umiarkowany udział w debacie publicznej. Tego rodzaju „przychylne zainteresowanie członkostwem w UE”, wedle szacunków, wyraża ok. 70%

populacji Bośni⁵⁴. Należy jednak podkreślić, że jest ono raczej dość powierzchowne, ponieważ najczęściej nie wiąże się z nim świadomość ani wymogów, jakie muszą spełnić państwa i społeczeństwa kandydujące do UE, ani standardów życia publicznego i zaufania społecznego, jakie oczekiwane są w Unii.

Najbardziej całościowa analiza postaw względem integracji, przeprowadzona jesienią 2007 r. (a więc jeszcze przed kolejnym zaognieniem wewnętrzno-bośniackiego kryzysu politycznego), potwierdza poparcie większości obywateli dla szeroko pojętej koncepcji integracji. Należy jednak podkreślić, że w przypadku każdego z kilkunastu kryteriów (stosunek do UE, osobisty wybór respondenta, ocena korzyści wynikających z przystąpienia do UE) odsetek odpowiedzi pozytywnych jest wyraźnie wyższy w przypadku FBiH niż RS. Jeśli chodzi o badania postaw w rozbiciu na przynależność etniczną – najprzychylniej nastawieni byli badani deklarujący narodowość bośniacką. Odsetek takich odpowiedzi był niejednokrotnie niemal dwukrotnie wyższy niż w przypadku respondentów narodowości serbskiej⁵⁵.

Na szczególne podkreślenie zasługują zatem dwie prawidłowości. Po pierwsze, poparcie dla pełnej i intensywnej integracji z UE funkcjonuje na poziomie niewiążących deklaracji, które w żaden sposób nie przekładają się na bieżące wybory polityczne. Żadne z cieszących się największym zaufaniem wyborców ugrupowań politycznych w Bośni nie zdobyło się w ostatnich latach na ustępstwa w kwestii fundamentalnego konfliktu, uniemożliwiającego podjęcie działań integracyjnych, zaś brak tego rodzaju ewolucji nie spotkał się z krytyką wyborców. Ponadto żadne ugrupowanie, które usiłowałoby zdystansować się od konfliktu serbsko-bośniackiego i wystąpiłoby w z programem „ponadnarodowym”, odzwierciedlanym również przez skład etniczny swego kierownictwa (a tym samym stanowiło gwarant zaangażowania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i „ponadnarodowego”), nie uzyskało w żadnych wyborach w BiH poparcia przekraczającego 10%.

Po drugie, zaangażowanie w bieżący konflikt serbsko-bośniacki i stanowisko, zajmowane przez obywateli Bośni w poszczególnych kwestiach składających się na ten konflikt przekłada się na stosunek do integracji. Innymi słowy, proces integracji z UE okazuje się drugorzędny wobec obrony stanowiska narodowego w konflikcie

⁵⁴ Por. np. B. Weber, *Političke elite i politička kultura u BiH i izazovi evropskih integracija*, w: *EU, BiH and controversies of The EU integration process*, Friedrich Boll Foundation, Sarajevo 2008, s. 26.

⁵⁵ Por. np.: za „najważniejszy cel polityki zagranicznej BiH” uważa integrację z UE 41% badanych; sądzi tak jednak aż 55% obywateli FBiH i tylko 19% – RS, w przypadku zaś rozbicia na wspólnoty narodowe – 61% Bośniaków, 29% Chorwatów i 18,5% Serbów. Więcej w raporcie *Ispitivanje javnog mnijenja*, ACIPS/Prism Marketing, Novembar 2007, Sarajevo.

wewnętrznym⁵⁶. Konflikt ten będzie również w przyszłości w bezpośredni lub pośredni sposób rzutować na stanowisko w sprawie integracji.

PROCES INTEGRACJI UNIJNEJ

Relacje między władzami BiH a UE nawiązywane były już w latach wojny domowej, a ich normalizacja i intensyfikacja nastąpiły, co zrozumiałe, po podpisaniu pokoju w Dayton w 1995 roku. Już w 1998 r. powołana została tzw. Konsultacyjna Grupa Zadaniowa UE– BiH (*EU – BiH Consultative Task Force*). W roku 2000 Unia sprecyzowała najważniejsze czekające Bośnię zadania, tworząc tzw. *Road Map*, w tym samym też roku Rada Europejska na posiedzeniu Feira uznała, że Bośnia jest potencjalnym kandydatem do członkostwa⁵⁷. Potwierdziło to „*Feasibility Study*” z października 2003 roku, w którym zdefiniowano 16 kluczowych dla dalszych negocjacji obszarów. Władze Bośni rozpoczęły negocjowanie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) jesienią 2005 roku, jednak dopiero w trzy lata później, 16 czerwca 2008 r. doszło do podpisania tego dokumentu. 5 czerwca 2008 roku BiH rozpoczęła też rozmowy z UE rozmowy na temat zniesienia wiz.

Negocjacje nad treścią SAA toczyły się w trybie „od kryzysu do kryzysu” (do ich kilkumiesięcznego zawieszenia doszło npm.in. po wyborach parlamentarnych w październiku 2006 r.). Wobec wcześniejszego już zakończenia negocjacji w kwestiach technicznych⁵⁸, za najważniejsze przeszkody uznawano te, (wymieniane zresztą na pierwszych miejscach tzw. listy kluczowych kwestii (*key criteria*), od której których uzależniany jest postęp negocjacji:

- reformę policji, w szczególności jej systemu organizacyjnego;

⁵⁶ Szczególnie wymowny jest tu fakt, że serbscy respondenci w większości opowiadają się przeciw procesowi integracji, jeśli prowadzić by on miał do jakiegokolwiek uszczuplenia dotychczasowych prerogatyw i zakresu autonomii RS: aż 64% badanych Serbów bośniackich uważa za najważniejsze dla swej przyszłości zachowanie odrębności policji w RS (co postrzegane jest jako gwarant zachowania autonomii RS), podczas gdy integrację z UE – jedynie 23%. Por. ACIPS/Prism Marketing, November 2007, Sarajevo, slajd No. 37). Warto też odnotować, że zaledwie połowa obywateli Bośni deklaruje dumę z bycia obywatelem BiH bądź utożsamia się z tą definicją; są to w przeważającej mierze Bośniacy (por. UNDP: Early Warning System, Report for October–December 2004, s. 38–39, w: *Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina*, Soros Foundation, Sarajevo 2006, s. 33).

⁵⁷ Raport Komisji Wspólnot Europejskich (Commission of the European Communities), Report From The Commission To The Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina, 18.11.2003 r.

⁵⁸ Posunięcie to trzeba jednak uznać raczej za wynik dobrej woli unijnych negocjatorów niż wyraz systematycznego postępu. W sprawozdaniu UE zatytułowanym *Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008* (6.11.2007 r.), w rozdziale poświęconym BiH, do najczęściej używanych wyrażen należy „dalece niezadowalający postęp” lub „brak postępu”. Ten ostatni odnotowano w takich dziedzinach, jak: „praworządność”, „poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości”, „reformy gospodarcze prowadzące do zwiększenia otwartości rynku”, „sektorowa polityka gospodarcza” (przemysł, SME, rolnictwo), „reformy energetyki”, „utworzenie spójnego systemu statystycznego” czy „walka ze zorganizowaną przestępczością i handlem ludźmi”. Niemal niezmienną listą żądań i postulatów pojawiają się w Decyzji Rady Europy 2008/211/EC z 18.02.2008 r.

- usprawnienie współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY);
- reformę radiofonii publicznej w FBiH;
- wdrożenie strategii reformy administracji publicznej z roku 2006 r.;
- wzmożenie wysiłków w celu odbudowy atmosfery zaufania i pojednania między obywatelami BiH po zakończeniu wojny domowej (tzw. *reconciliation process*);
- rozstrzygnięcie kwestii statusu i rozdziału mienia między struktury administracji federalnej a podmioty;
- rozstrzygnięcie statusu tzw. enklawy Brčka.

Ostatecznie UE uznała za kluczowy postęp w pierwszej kwestii, tj. reformy policji⁵⁹ i od niej uzależniła dalszy postęp prac (w pozostałych kwestiach nie odnotowano żadnego znaczącego postępu). Mimo kilkukrotnego zaniżania kryteriów przez UE⁶⁰, negocjacje z udziałem kolejnych Specjalnych Wysłanników ONZ/UE kończyły się niepowodzeniem. 16 kwietnia 2008 roku izba wyższa parlamentu BiH zdołała przyjąć pakiet ustaw o reformie policji (przy sprzeciwie najsilniejszej partii bośniackiej, możliwość ich wdrożenia jest co ograniczona możliwość jej wdrożenia), co otworzyło drogę do podpisania porozumienia o SAA. Rozbieżność stanowisk serbskich i bośniackich spowodowała jednak, że zadekretowane zmiany w funkcjonowaniu policji okazały się bardzo powierzchowne i w żaden sposób nie przyczyniające się do faktycznej racjonalizacji ustroju BiH. Praktycznie wszystkie kwestie sporne, dotyczące stopnia unifikacji sił policyjnych zostały odłożone „do chwili uchwalenia przez parlament nowej Konstytucji BiH”, co w obecnej sytuacji politycznej wydaje się niemożliwe.

Od podpisania porozumienia SAA w czerwcu 2008 r. trudno mówić o jakimkolwiek postępie zarówno w dziedzinie rozwiązań całościowych (wznowienie dialogu politycznego między głównymi siłami w państwie, konsensus w kwestii reform ustrojowych), jak i szczegółowych (wdrażanie unijnych zaleceń w poszczególnych sektorach administracji i dziedzinach prawodawstwa). Na przeszkodzie temu stanął narastający konflikt polityczny i kampania wyborcza przed wyborami

⁵⁹ Pod tym pojęciem UE rozumie, najogólniej, zmianę obecnej sytuacji, w której w Bośni funkcjonują całkowicie odrębne siły policyjne: autonomicznej Republiki Serbskiej (RS) oraz kantonalne struktury policyjne, czynne w obrębie bośniacko-chorwackiej Federacji Bośni i Hercegowiny (FBiH). „Własna” policja jest przy tym uznawana przez elity polityczne i serbskich mieszkańców RS za najsilniejszego gwaranta, a zarazem symbol obecnej autonomii RS, próby jej likwidacji bądź wcielenia do struktur ogólnobośniackich postrzegane są zatem jako próby likwidacji autonomii RS jako takiej.

⁶⁰ Politycy Unii Europejskiej, świadomi rozbieżności stanowisk serbskich i bośniackich, na przełomie 2004 i 2005 roku sformułowali tzw. Trzy zasady reformy policji: uprawnienia ustawodawcze i budżetowe muszą znaleźć się w gestii rządu centralnego; siły policyjne muszą być całkowicie apolityczne; należy utworzyć federalne ośrodki zarządzania.

lokalnymi (5 październik 2008 r.). Już po wyborach wysocy przedstawiciele UE wyrażali rozczarowanie faktem, że nawet zakończenie kampanii nie wpłynęło na stabilizację polityczną w Bośni i zaniepokojenie postępującym wzrostem napięcia w państwie.

Obecny stan rzeczy wydaje się być niepokojący przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, dotychczasowa historia negocjacji ukazuje daleko posuniętą skłonność UE do zaniżania bądź rozmywania kryteriów i oczekiwań, bądź wręcz zawierania pozornych i powierzchownych kompromisów w celu osiągnięcia jakiegokolwiek postępu w negocjacjach. Taka postawa utwierdza miejscowych liderów w przekonaniu, iż, to Brukseli bardziej zależy na członkostwie BiH w UE niż samej Bośni – a co za tym idzie, wyrabia w nich nawyk biernego oczekiwania na kolejne ustępstwa UE, względnie dokonywanie pozornych ustępstw. Po drugie natomiast, eskalacja serbsko-bośniackiego konfliktu politycznego w BiH (do której w każdej chwili przyczynić się może wszelkie napięcie w kwestiach związanych z przyszłością Kosowa) już doprowadziła do faktycznego paraliżu władz centralnych i „politycznej wojny pozycyjnej” w parlamencie federalnym. Jest nadzwyczaj mało prawdopodobne, by w najbliższym czasie sytuacja ta miała ulec zmianie.

PODSUMOWANIE

Intensywność wielowymiarowego politycznego konfliktu bośniacko-serbskiego, dotyczącego zarówno interpretacji przyszłości, jak i całościowej wizji państwa, osiągnęła tak wysokie natężenie, że praktycznie zdominowała dyskurs publiczny. Stało się to za przyzwoleniem elektoratu, gdyż żadne środowiska polityczne, które dystansowały się od tego sporu i deklarowały skoncentrowanie się na procesie integracji europejskiej, nie zdobyły w ostatnich kilku wyborach znaczącego poparcia politycznego. Ostatnich piętnaście lat przyniosło UE i NATO doświadczenie skutecznej (choć spóźnionej) interwencji pokojowej, która doprowadziła do zaprzestania konfliktu militarnego. Brak jednak, jak dotąd, metod, które równie skutecznie prowadziłyby do zaprzestania konfliktu politycznego, zwłaszcza, w sytuacji, gdy dotyczy on kwestii tożsamości zbiorowej i gdy obie strony konfliktu zachowują subiektywne poczucie krzywdy.

Na proces integracji BiH wpływa szereg wiele czynników, z których za najważniejsze należy uznać:

- stopień zaangażowania wspólnoty międzynarodowej (a zwłaszcza Unii Europejskiej) w proces normalizacji w BiH oraz stopień determinacji niezbędnej do narzucenia konkretnych rozwiązań prawnych, ustrojowych i administracyjnych⁶¹;
- stopień determinacji bośniackich i serbskich elit politycznych oraz zdolność do racjonalnej oceny konsekwencji swoich działań (jak dotąd, perspektywa zastopowania procesu integracji nie wpłynęła na zmianę ich trybu działania);
- postawy miejscowych społeczności (obywateli Bośni i Hercegowiny), w przeważającej mierze zainteresowanych członkostwem w UE, a zarazem głęboko zaangażowanych emocjonalnie w obecny konflikt wewnętrzny⁶²;
- rozwój sytuacji politycznej na Bałkanach Zachodnich i postęp procesów integracyjnych (wszelkie zaostrzenie sytuacji w związku z kwestią niepodległości Kosowa i sytuacji mniejszości serbskiej w tej prowincji może mieć poważny wpływ na postawy serbskich (lecz nie tylko) mieszkańców Bośni; z drugiej strony, postępy w procesie integracji krajów ościennych (Chorwacja) i związany z tym wzrost standardów życiowych może stanowić znaczący bodziec na rzecz faktycznego zaangażowania w integrację;
- zaangażowanie w politykę bośniacką lub regionalną państw i sił spoza UE, zainteresowanych we wspomaganie procesów integracji (np. USA) bądź w osłabieniu skuteczności i atrakcyjności UE.

W krótkiej, kilkumiesięcznej perspektywie najważniejsze jest przełamanie (przy zaangażowaniu europejskim) obecnego kryzysu zaufania wśród najwyższych władz Bośni i podjęcie rozmów nad reformą konstytucyjną, która pozwoliłaby skutecznie wdrażać kolejne negocjowane pakiety rozwiązań prawnych. Jeśli nie uda się tego osiągnąć, proces integracji z UE, nawet przy spłacaniu przez polityków BiH werbalnego trybutu, skazany jest na niepowodzenie.

⁶¹ Determinacja ta może wyrażać się na różnych poziomach – począwszy od gotowości do użycia przez Wysokiego Komisarza ONZ/UE tzw. uprawnień bośnickich, dających mu prawo do odwoływania miejscowych polityków i urzędników oraz okrojowania konkretnych rozwiązań prawnych – poprzez gotowość do ponownej intensyfikacji obecności wojskowej w BiH (co zasugerował Sekretarz Generalny NATO pod koniec października 2008 r.) – aż po rozważenie konieczności nowej, całościowej ingerencji w procesy polityczne w BiH, włącznie z czasowym ograniczeniem uprawnień miejscowych władz ustawodawczych i wykonawczych. Tak daleko idące decyzje wymagałyby dużej determinacji UE i NATO oraz gotowości do zaangażowania w kolejną interwencję o charakterze demokratyzacyjnym. Z pewnością też wywołałyby w krajach UE i NATO dyskusję na dwóch co najmniej poziomach: dotyczącą kosztów ludzkich i budżetowych takiej interwencji oraz jej prawomocności.

⁶² Temperatura sporu podsykana jest za sprawą permanentnego odwoływania się przez polityków do kryterium zagrożonej tożsamości zbiorowej oraz głęboko traumatycznych doświadczeń niedawnej wojny domowej.

2.4 CZARNOGÓRA

Wojciech Stanisławski

SYTUACJA POLITYCZNA I EKONOMICZNA

Czarnogóra jest (nie licząc Kosowa) najmłodszym państwem „post-jugosłowiańskim”. Po kilkunastu latach pozostawania w słabnącej konfederacji z Serbią, uzyskała niepodległość w czerwcu 2006 roku, w następstwie dążeń swej elity władzy i w bezpośredniej konsekwencji wygranego marginalną większością głosów referendum⁶³. Posiada też największy ze wszystkich państw post-jugosłowiańskich (oprócz Bośni) odsetek ludności serbskiej (30%). W zdecydowanej większości zachowuje ona elementy tożsamości „pan-serbskiej” i utrzymuje relacje z Belgradem. Podziela też dominującą w Serbii niechęć do uznania niepodległości Kosowa oraz kontestuje posunięcia władz w Podgoricy przynajmniej w tym stopniu, w jakim są one sprzeczne, w jej rozumieniu, z „serbskim interesem narodowym”. Przedmiotem stałej debaty w Czarnogórze (często hermetycznej dla obserwatorów zagranicznych) są też w Czarnogórze kwestia współczesnej czarnogórskiej tożsamości zbiorowej, rozgraniczenia serbskich i czarnogórskich tradycji politycznych, kulturowych i językowych, etc. Jakkolwiek marginalne wydawałyby się te kwestie, okazują się one kluczowe dla mniejszości serbskiej w Czarnogórze i reprezentujących ją ugrupowań politycznych, które pozostają w opozycji wobec rządu. Znaczna też część krótko- i średnioterminowych kryzysów politycznych ostatnich dwóch lat związana była z kwestiami „tożsamościowymi” (spory między strukturami Serbskiej Cerkwi Prawosławnej a wspieraną przez państwo Czarnogórską Cerkwią Prawosławną, spory o definicję i kodyfikację języka państwowego, etc.). Przybierały one szczególnie ostrą postać, w sytuacji, gdy dotyczyły kluczowych dla serbskiej racji stanu kwestii, takich jak uznanie niepodległości Kosowa.

Drugą „metapolityczną” kluczową kwestią kluczową dla Czarnogóry pozostaje charakter obozu władzy, stworzonego przez wieloletniego premiera (1991-1998, 2002-2006, ponownie od 2007 r.) i prezydenta (1998-2002) oraz lidera rządzącej, postkomunistycznej Demokratycznej Partii Socjalistów Milo Djukanovicia. Polityczny wychowanek Slobodana Miloszevicia, od połowy lat 90. dystansował się od uwikłanej w konflikty bośniacki i kosowski Serbii oraz przyj-

⁶³ Jak się szacuje, o wygranej przesądziło 2000 głosów przy populacji liczącej 780 tys.

mował prozachodnią i formalnie prodemokratyczną orientację, przez co pozostawał atrakcyjnym sojusznikiem politycznym dla Zachodu. Z tego m.in. względu wspólnota międzynarodowa skłonna była niechętnie akceptować rozrost „szarej strefy” gospodarczej w dotkniętej sankcjami międzynarodowymi Czarnogórze i fakt, że powstawała ona za zgodą (a jak twierdzi szereg wielu polityków opozycyjnych i analityków – przy współudziale) Djukanovicia i jego obozu. Po uzyskaniu niepodległości przez Czarnogórę część obserwatorów (np. członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy) i analityków niejednokrotnie jednak wyrażała zaniepokojenie wysokim poziomem korupcji politycznej i gospodarczej w kraju oraz wyrażali obawy przed zakresem nieformalnych wpływów Milo Djukanovicia w mediach, gospodarce i życiu publicznym, które uzyskał w ciągu dwudziestu lat działalności gospodarczej i politycznej w warunkach nieprzejrzystości i niepełnego respektowania procedur demokratycznych⁶⁴.

Na krytyce zjawiska „państwa w państwie” i obsadzenia szeregu wielu kluczowych stanowisk przez osoby powiązane ze sobą więzami rodzinnymi lub biznesowymi koncentruje się też od początku lat 2000 r. (a szczególnie od momentu uzyskania niepodległości) niezależne środowiska medialne (tygodnik „Monitor”), organizacje pozarządowe i liberalni politycy czarnogórcy skupieni w partii „Grupa na rzecz Zmian” (GzP). Ich porażki zarówno w wyborach parlamentarnych i prezydenckich (marzec 2008 r.), jak oraz w szeregu wielu kampanii antykorupcyjnych zdają się jednak wskazywać zarówno na znaczą popularność i poparcie społeczne „kręgu Djukanovicia” w społeczeństwie, jak i na jego siłę wpływów.

Mimo, iż Czarnogóra w nowej, przyjętej w 2007 roku, konstytucji zdefiniowana jest jako „państwo wielonarodowe”, kwestie narodowościowe należą do potencjalnie najbardziej konfliktogennych. Wiąże się to zarówno ze wspomnianym już powyżej wielopłaszczyznowym i złożonym sporem między serbskimi a czarnogórskimi elitami intelektualnymi o rodowód i tożsamość kulturową młodego państwa, jak i z faktem, że stosunki pomiędzy poszczególnymi narodowościami w Czarnogórze odzwierciedlają inne konflikty na terenie Bałkanów Zachodnich⁶⁵. Dodatkowo komplikuje sytuację fakt,

⁶⁴ Najbardziej krytyczna pozostaje w tej kwestii Rada Europy, która w sprawozdaniu rocznym z 13.05.2008 r. w stanowczym tonie zażądała od władz Podgoricy działań na rzecz zagwarantowania niezawisłości sądów i prokuratury, Urzędu Antykorupcyjnego i mediów państwowych. Również politycy UE niejednokrotnie w zawołanej formie sugerowali Podgoricy uporanie się z problemami korupcji i oligarchizacji przed przyspieszeniem działań akcesyjnych; por. np. wypowiedź Pierre Mirela, odpowiadającego za Bałkany Zachodnie w Dyrekcji ds. Rozszerzenia KE z 22.05.2008 r.

⁶⁵ Największe znaczenie polityczne ma obecnie istnienie blisko 10-procentowej (i rosnącej w szybkim tempie) mniejszości albańskiej, która z natury rzeczy popiera niepodległość Kosowa i wywiera na władze w Podgoricy naciski o uznanie jego niepodległości, wchodząc w konflikt z mniejszością serbską, która uznaje „serbską rację stanu” za niemożliwą do pogodzenia z istnieniem niepodległego Kosowa. Równie ważkie mogą się okazać tarcia między mniejszością

że każda aktywnych politycznie mniejszości (serbska, albańska, bośniacka, w mniejszym stopniu – chorwacka) może mogą liczyć na wsparcie „państw macierzystych”, z których wszystkie sąsiadują z Czarnogórą. Taka sytuacja sprzyjać może umiędzynarodowieniu wewnątrzczarnogórskich konfliktów etnicznych, co w ograniczonym stopniu ma obecnie miejsce w przypadku sporów serbsko-czarnogórskich.

Najważniejsze spory polityczne sytuują się na dwóch osiach. Jedna z nich, to spory serbsko-czarnogórskie (związane zarówno z kwestiami tożsamościowymi, jak i ze stosunkiem Czarnogóry do Kosowa, polityką regionalną, etc.) podejmowane przez opozycyjne (lecz rywalizujące ze sobą) ugrupowania mniejszości serbskiej, z których najsilniejszym pozostaje koalicja „Serbskiej Listy”, skupiona wokół Andriji Mandicia. Druga, to krytyka zjawisk oligarchizacji i naruszeń demokracji w życiu publicznym, podejmowana przede wszystkim przez środowiska reformatorskie związane z Grupą na rzecz Zmian. Mimo, że opozycja serbska chętnie podejmuje oskarżenia o nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem ekipy Djukanovicia, nie doszło do zawiązania trwałej współpracy dwóch obozów opozycyjnych, przede wszystkim ze względu na afirmowanie przez GzP niepodległości kraju.

Czarnogóra przeżyła w ostatnich dwóch latach boom gospodarczy, związany w pierwszej kolejności z dwoma procesami: prywatyzacją szeregu wielu dużych zakładów przemysłowych (w tym przede wszystkim kombinatu aluminiowego Podgorica – KAP i szeregu wielu współpracujących z nim przedsiębiorstw) oraz sprzedażą na masową skalę gruntów i rozwojem budownictwa turystycznego w atrakcyjnych lokalizacjach (wybrzeże Adriatyku). Obie kategorie transakcji wywoływały jednak krytykę części opinii publicznej i pociągają za sobą liczne niedogodności. KAP, wykupiony przez rosyjskiego oligarchę Olega Deripaskę, nadal okazuje się być, mimo zapowiedzianych modernizacji, groźny ekologicznie i energochłonny, powiększając ujemny bilans energetyczny Czarnogóry. Niekontrolowany wykup działek budowlanych wzdłuż wybrzeża przez obcych inwestorów (w blisko 70% - Rosjan) również doprowadził do poważnych strat ekologicznych. Zwracano też uwagę na ryzyko, że może to służyć „praniu pieniędzy” i przyczynić się do faktycznej utraty kontroli władz nad częścią terytorium. Oba zjawiska łącznie nieraz postrzegano jako przykład niekontrolowanej ekspansji kapitału rosyjskiego na terytorium Bałkanów Zachodnich⁶⁶. Po-

serbską (33%) a bośniacką (4%), czemu może sprzyjać zarówno wzrost napięć serbsko-bośniackich w ościennej Bośni, jak i spory między Serbami a identyfikującymi się z tożsamością bośniacką muzułmanami w serbskiej części historycznej prowincji Sandżaku.

⁶⁶ Władze w Podgoricy stale prowadzą politykę dwutorową, podtrzymując bliskie relacje z Moskwą, przy jednoczesnym dążeniu do członkostwa w UE. 26

ważnym wyzwaniem dla władz jest również także narastająca od lat dysproporcja rozwoju gospodarczego. Położone na południowym zachodzie kraju regiony nadmorskie i stolica rozwijają się z znacznie szybszym tempie niż nieuprzemysłowiona, wyludniająca się, górzysta północ.

STOSUNEK DO INTEGRACJI Z UE

Podobnie jak w innych krajach Bałkanów Zachodnich, w postawach społecznych dominuje przychylny stosunek do Unii Europejskiej. Członkostwo w niej postrzegane jest głównie w kategoriach stabilności i dobrobytu. Kolejne badania prowadzone przez prorządowy ośrodek badawczy CEDEM wykazywały, że ewentualne członkostwo Czarnogóry w UE uważa za pożądane blisko $\frac{3}{4}$ badanych.

Najbardziej nastawionym eurosceptyczne środowiskiem jest mniejszość serbska. Reprezentujący ją posłowie głosowali wprawdzie w listopadzie 2007 roku za ratyfikacją porozumienia SAA, biorą też udział w pracach komisji parlamentarnych i innych instytucji pracujących nad procesami akcesyjnymi. Zarazem jednak dla większości z nich podstawowym kryterium dokonywanych wyborów politycznych jest „serbska racja stanu” zdefiniowana w ostatnich latach w Belgradzie w rozumieniu, które zakłada, iż Kosowo powinno stanowić integralną część Serbii. Jeśli zatem (co wydaje się najbardziej prawdopodobne) UE utrzyma swą dotychczasową politykę wobec Kosowa (uznanie niepodległości, realizacja misji EULEX, rozmowy stowarzyszeniowe z Prisztiną, etc.), serbskie elity polityczne w Czarnogórze, powodując kierując się lojalnością wobec Belgradu i „serbskiej racji stanu” (a także przywykłe do definiowania swego stanowiska w opozycji do wyborów czarnogórskiej elity rządzącej), mogą opowiedzieć się przeciwko członkostwu kraju w UE, mimo ewidentnych korzyści, jakie pociągałoby to za sobą. Ze względu na poparcie polityczne dla największych ugrupowań mniejszości serbskiej (oscyłujące między 20% a 25%) i ogólny rozkład postaw wobec UE, nie może to zagrozić procesom akcesyjnym ani wynikom ewentualnego referendum; przyczynić się jednak może do pogłębienia sporu serbsko-czarnogórskiego i izolacji serbskich elit politycznych.

września 2008 roku ministrowie spraw zagranicznych obu krajów, Moskwy – Siergiej Ławrow i Czarnogóry – Milan Roczen, podpisali umowę o zniesieniu obowiązku wizowego w stosunkach wzajemnych.

PRZEBIEG PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

„Dialog europejski” prowadzony był ze sfederowaną Serbią i Czarnogórą od początku lat 2000., a w przyspieszony i usystematyzowany sposób – od szczytu UE w Salonikach w roku 2003 r., na którym wypracowano unijną perspektywę dla Bałkanów Zachodnich. Po kilkumiesięcznym spowolnieniu prac, w trakcie przygotowań do referendum niepodległościowego w maju 2006 roku, podjęto je ponownie zaraz po ogłoszeniu przez Czarnogórę niepodległości. Już 12 czerwca 2006 r. Rada UE zdecydowała o prowadzeniu rozmów z Podgoricą, a we wrześniu 2006 r. rozpoczęto rozmowy nad Porozumieniem o Stabilizacji i Współpracy (SAA), które parafowano 25 marca 2007 r. Umowę SAA podpisano 15 października 2007 roku, którą miesiąc później ratyfikował jednogłośnie czarnogórski parlament, a 13 grudnia 2007 r. Parlament Europejski. Rząd Djukanowicia zamierza wystąpić o status kraju kandydackiego UE do końca 2008 roku. W lutym 2008 roku rozpoczęto też rozmowy o liberalizacji polityki wizowej.

W dorocznym sprawozdaniu oceniającym proces przystosowywania poszczególnych państw do standardów unijnych, opublikowanym 5 listopada 2008 roku, Komisja Europejska nie wystawiła Czarnogórze zbyt przychylniej oceny, krytykując m.in. niewielki postęp w walce ze zorganizowaną przestępczością, korupcją i handlem ludźmi oraz pogorszenie sytuacji w dziedzinie obrotu narkotykami. Z zaskowaniem przyjęto również niewielki postęp w dziedzinie zwiększenia niezależności sądownictwa.

GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA DLA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Poważnym wyzwaniem dla europejskiej integracji Czarnogóry jest jednak nadal przeciwdziałanie korupcji i oligarchizacji struktur władzy. Ma ono szanse być osiągnięte dzięki rygorystycznemu wdrażaniu procedur i rozwiązań sugerowanych przez UE w procesie harmonizacji ustawodawstwa. Obecny stan rzeczy podlega jednak nadal wciąż surowej krytyce UE i Rady Europy⁶⁷. Ważnym zadaniem pozostaje również dywersyfikacja inwestycji zagranicznych (zarówno sektorowa, tj. doinwestowanie innych gałęzi gospodarki, prócz z wyłączeniem przemysłu hutniczego i turystyki, jak i regionalna, tj. rozwój północnej części kraju prowadzące

⁶⁷ Por. sprawozdanie komisarza RE ds. praw człowieka, Thomasa Harmaberga, z 8.10.2008 r., który uznał, że władze Czarnogóry nadal nie wdrożyły przyjętej przed rokiem Narodowej Strategii Walki z Korupcją. Por. też sprawozdanie misji UNDP w Czarnogórze *The Corruption in Montenegro* z grudnia 2007 r., opublikowane w 2008 roku, www.undp.org.me/home/actualities/UNDP%20Brosura.pdf

prowadzący do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju regionalnym) oraz wyrównanie bilansu energetycznego kraju i uzyskanie samodzielności energetycznej.

Inny, trudny do oszacowania typ ryzyka związany jest z niebezpieczeństwem eskalacji konfliktów narodowościowych na Bałkanach Zachodnich. Szczególnie wzrost napięcia w Kosowie lub Bośni może bezpośrednio przekładać się na sytuację w Czarnogórze. W skrajnym, mało prawdopodobnym przypadku nie można nawet wykluczyć pojawienia się inicjatyw o charakterze separatystycznym wśród przedstawicieli mniejszości serbskiej lub albańskiej. Wydaje się jednak wykluczające, by mogłyby one spotkać się z szerszym poparciem społecznym.

PODSUMOWANIE

Spośród państw Bałkanów Zachodnich Czarnogóra ma stosunkowo duże szanse na uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Sprzyja temu przede wszystkim fakt, że znalazła się ona niejako na uboczu konfliktów związanych z rozpadem Jugosławii w latach 90. Przedmiotem dyskusji nie są w chwili obecnej ani jej granice, ani całościowa wizja państwa. Mimo poważnych napięć między serbskimi a czarnogórskimi elitami intelektualnymi dotyczącymi tożsamości zbiorowej i stosunku do „spuścizny historycznej” kolejnych państw serbsko-czarnogórskich, nie sposób mówić o występowaniu poważnego konfliktu etnicznego – przynajmniej nie na skalę porównywalną z sytuacją w Kosowie lub w Bośni. Żadne z ugrupowań nie podważa też obecnego ładu ustrojowego.

Najpoważniejszymi przeszkodami w drodze do pełnej integracji będzie zatem, po pierwsze, proces modernizacji państwa (którego integralną częścią musi być eliminacja korupcji poprzez wdrożenie zarówno odpowiednich procedur, jak i świadomości prawnej), po drugie – ryzyko wzrostu napięć etnicznych związanych z możliwym nasileniem konfliktów na tym tle w krajach ościennych (Kosowo, Bośnia).

Władze Czarnogóry są zdeterminowane, by jak najszybciej doprowadzić do pomyślnego zakończenia procesu integracji z UE, upatrując w tym zarówno strategiczną szansę na rozwój kraju, jak i możliwość dodatkowego usankcjonowania i legitymizacji swej pozycji politycznej. Przyjęty w kwietniu 2008 roku Narodowy Plan Integracji z UE na lata 2008–2012⁶⁸ zakłada, że już w roku 2009 r. Czarnogóra może otrzymać status kandydata. Wykorzystując prezydenturę Sło-

⁶⁸ Por. <http://www.gov.me/files/1209999824.pdf>

wenii, władze w Podgoricy już w 2008 roku wystąpiły z wnioskiem o członkostwo. Podczas najbliższych miesięcy rozpocznie się praca czterech podkomisji negocjacyjnych (pierwsza z nich, zajmująca się zagadnieniami rynku wewnętrznego i konkurencyjności, rozpoczęła pracę 10 marca 2008 r.).

2.5 MACEDONIA

Marta Szpala

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POLITYCZNO-SPOŁECZNA

Macedonia⁶⁹ ogłosiła niepodległość w 1991 roku, będąc wówczas najsłabiej rozwiniętą republiką Jugosławii zarówno pod względem gospodarczym, jak i infrastrukturalnym. Chociaż nie brała bezpośredniego udziału w wojnach na Bałkanach w latach 1991–1995, odczuła ich skutki w istotnym stopniu przede wszystkim pod względem gospodarczym. Kryzys gospodarczy w Macedonii w latach 1991–1993 spowodowany został brakiem dostępu do tradycyjnych rynków zbytu w państwach b. Jugosławii, a także przez sankcje nałożone przez ONZ na sąsiednia Serbię będącą głównym partnerem gospodarczym Skopje. Kryzys ten pogłębił przedłużający się konflikt polityczny z Grecją o nazwę „Państwo Macedońskie” (Grecja sprzeciwia się używaniu nazwy „Macedonia”, jako przynależnej wyłącznie do greckiego dziedzictwa historycznego). Podpisanie Umowy Tymczasowej z Grecją w 1995 roku, która zakładała uznanie niepodległości Macedonii przez Ateny pod nazwą FYROM, ustabilizowało pozycję międzynarodową kraju. Wprowadzanie od roku 1993 r. planu stabilizacyjnego gospodarki przygotowanego we współpracy z IMF i Bankiem Światowym przyniosło przywrócenie makroekonomicznej stabilności w połowie lat dziewięćdziesiątych.

Macedonia jest państwem zróżnicowanym etnicznie. Macedończycy stanowią zaledwie 64,2% ludności, a najliczniejszą mniejszością są Albańczycy (25,2%). Napięte relacje pomiędzy obiema społecznościami mają zasadniczy wpływ na stabilność sytuacji wewnętrznej kraju. Już w latach 1992 i 1997 dochodziło do zamieszek z udziałem mniejszości albańskiej. Wzajemne relacje znacznie się pogorszyły pod wpływem konfliktu w sąsiednim Kosowie w 1999 roku, który spowodował napływ znacznej liczby albańskich uchodźców (ok. 350 tys.), a także radykalizację mniejszości albańskiej

⁶⁹ Unia Europejska w stosunkach z Macedonią używa nazwy FYROM – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii.

w samej Macedonii. W 2001 roku doszło do wybuchu walk pomiędzy Albańczykami, domagającymi się autonomii, a macedońskimi siłami bezpieczeństwa podlegającymi rządowi centralnemu. Dzięki interwencji mocarstw zachodnich, a także operacji wojskowej NATO nie doszło do eskalacji konfliktu macedońsko-albańskiego, a prawa mniejszości albańskiej uregulowano, podpisując 13 sierpnia 2001 roku Ramowe Porozumienie w Ochrydzie. W utrzymaniu stabilności w kraju pomagały także dwie misje UE: wojskowa CONCORDIA (31.03.2001 – 15.12.2004) i policyjna PROXIMA (15.12.2003 – 14.12.2005).

Porozumienie z Ochrydy zagwarantowało mniejszości albańskiej szereg wiele praw politycznych, które wzmocniły jej pozycję w kraju. Przede wszystkim wprowadzono tzw. mechanizm Badintera, który zakłada, że kluczowe akty prawne muszą być uchwalane w parlamencie podwójną większością – większością wszystkich wszystkich posłów oraz większością posłów niemacedońskich⁷⁰. W konsekwencji sprawna implementacja aktów prawnych wymusza uczestnictwo w koalicji rządzącej partii mniejszości albańskiej. Jednak w ostatnich latach brak współpracy pomiędzy partiami parlamentarnymi, a także w ramach koalicji rządzącej bardzo często paraliżuje prace rządu i parlamentu.

Reformy wprowadzane od 1993 r. przywróciły stabilność ekonomiczną macedońskiej gospodarce. Inflacja została obniżona do 2,2%⁷¹ w 2007 r., zbilansowano finanse publiczne (nadwyżka w wysokości 0,3% PKB), deficyt obrotów bieżących pozostaje niewielki (na poziomie 3 % PKB), a kurs waluty jest stabilny. Od 2004 roku stopniowo wzrasta też PKB (średnio o 4% rocznie), a w 2007 r. osiągnął wysokość 5,1%. Proces liberalizacji handlu i cen, a także prywatyzacja zostały w dużej mierze zakończone. W 2003 roku Macedonia uzyskała członkostwo w WTO.

Mimo dobrych wyników makroekonomicznych gospodarka macedońska rozwija się najwolniej z państw regionu, głównie z powodu niewielkiego napływu inwestycji zagranicznych, które pozwoliłyby na restrukturyzację i modernizację przemysłu. Dużym problemem jest także wysoki poziom bezrobocia, który w 2007 roku wyniósł 33,2%, a także rozbudowana szara strefa. Ponadto słabo są rozwinięte są instytucje

⁷⁰ Oprócz mniejszości albańskiej w Macedonii swoich przedstawicieli w parlamencie ma mniejszość turecka, romska i serbska.

⁷¹ IMF, World Economic Outlook 2008.

gospodarki rynkowej, a zwłaszcza sektor finansów. W wielu dziedzinach brakuje odpowiednich uregulowań prawnych, a częste zmiany prawa powodują, że system prawny jest niestabilny. Brak jest także instytucji regulujących i sprawujących nadzór nad prowadzeniem działalności gospodarczej. Niewydolność administracji publicznej utrudnia jej prawidłowe funkcjonowanie. Władza sądownicza jest nieefektywna i wciąż utrzymują się problemy z egzekwowaniem prawa⁷².

STOPIEŃ ZAAWANSOWANIA W PROCESIE INTEGRACJI

Stosunki traktatowe pomiędzy UE a Macedonią zainaugurowano w 1996 roku, kiedy to podpisano umowę o włączeniu Macedonii do programu PHARE. W 1997 roku podpisano Umowę o Współpracy, a także umowy handlowe (m.in. o wyrobach włókienniczych). W 2001 roku Macedonia zawarła z UE Umowę o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) i Umowę Przejściową (weszła w życie w czerwcu 2001 roku). Tuż przed wejściem w życie SAA, tj. w kwietniu 2004 roku, Macedonia złożyła 23 marca 2004 r. formalny wniosek o członkostwo w UE. 23 marca 2004 roku. 16 stycznia 2005 roku Rada Europejska zdecydowała przyznać Macedonii status oficjalnego kandydata, jednak nie określono daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Podpisanie obu umów, a także przyznanie statusu kandydata należy jednak traktować jako gest polityczny i działanie prewencyjne Unii. Jego celem było ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej w Macedonii po kryzysie w 2001 roku związanym z wybuchem walk pomiędzy mniejszością albańską a rządem centralnym. Intensyfikacja współpracy pomiędzy Skopje, a Brukselą i perspektywa członkostwa w UE uznana została przez Brukselę za skuteczny instrument przywrócenia pokoju i stabilizacji w Macedonii, który ma stymulować dalszą transformację kraju.

Od 2005 roku można zaobserwować wyhamowanie intensyfikacji współpracy pomiędzy UE a Macedonią, spowodowane powolnym tempem wprowadzania reform przez władze w Skopje. W marcu 2008 roku Komisarz ds. rozszerzenia Olli Rehn przedstawił osiem kryteriów, których spełnienie pozwoli na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Zakładają one m.in. konstruktywny dialog pomiędzy partiami politycznymi, implementację ustawy o poli-

⁷² Por. 2007 Progress Report on FYROM, European Commission.

cji, wprowadzenie i implementację przepisów antykorupcyjnych, reformę sądownictwa i administracji publicznej, zmniejszenie bezrobocia, a także poprawę środowiska biznesowego. Ostatnie wypowiedzi komisarza Rehna sugerują jednak, że ze względu na brak postępów w wymienionych dziedzinach, a przede wszystkim brak porozumienia pomiędzy partiami politycznymi, rozpoczęcie negocjacji w 2008 roku jest mało prawdopodobne.

Pomoc unijna odgrywa istotne znaczenie dla finansowania wprowadzanych przez Skopje reform. Wsparcie UE dla Macedonii w ramach programów przedakcesyjnych wynosiło osiągnięto wysokość - 195,5 mln euro do 2007 roku, w ramach programu CARDS, i wynosi 300 mln euro w latach 2007–2010 – w ramach programu IPA. Środki pomocowe po kryzysie w 2001 roku. przeznaczone były przede wszystkim na odbudowę infrastruktury i reformę policji. Uzysskanie stabilności politycznej i ekonomicznej pozwoliło na rozszerzenie działań i przeznaczenie środków na budowę instytucji administracji publicznej niezbędnych do implementacji *acquis communautaire*. Władze skoncentrowały się przede wszystkim na implementacji pokojowego Porozumienia z Ochrydy, reformę reformie i modernizację modernizacji szkolnictwa wyższego, wzmocnienie wzmocnieniu struktury i efektywności sądów, budowaniu instytucji gospodarki rynkowej.

STOSUNEK DO CZŁONKOSTWA

Akcesja do UE i NATO jest priorytetem wszystkich partii politycznych. Istnieją jednak rozbieżności pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami, co do skali ustępstw w negocjacjach z UE. Partie mniejszości albańskiej bezwarunkowo popierają członkostwo w UE, podobnie opozycyjna Socjaldemokratycznego Związku Macedonii (SDSM). Jedynie rządząca obecnie prawicowa VMRO-DPMNE sprzeciwia się ustępstwom w negocjacjach z UE, które są sprzeczne z narodowymi interesami, przede wszystkim chodzi o kwestia kwestię nazwy państwa. Ponadto istnieją poważne problemy z uchwalaniem ustaw, które mają kluczowe znaczenie dla implementacji SAA, jak np.: reforma systemu sądownictwa, ustawy antykorupcyjne, ustawy związane z pełną Implementacją Porozumienia z Ochrydy.

Członkostwo w UE cieszy się stałym bardzo wysokim poparciem wśród obywateli Macedonii. Pomimo iż większość z nich uważa, że w konflikcie z Grecją,

Unia traktuje Skopje niesprawiedliwie i popiera raczej stanowisko Aten, w badaniu Eurobarometru wiosną 2008 roku 72% respondentów poparło członkostwo w UE, a 82% uważało, że Macedonia skorzysta na członkostwie. Wzrost napięcia w relacjach z Grecją, w związku z blokowaniem przez nią rozpoczęcia negocjacji z UE i członkostwa w NATO, wpłynął jednak negatywnie na opinię o UE, i spowodował spadek zaufania do instytucji unijnych. W ostatnim półroczu spadło ono do odpowiednio 49% i 54% dla odpowiednio Komisji Europejskiej i Parlamentu., ale wciąż jest ono wyższe niż w krajach członkowskich. Należy też zaznaczyć jednak, że większość obywateli sprzeciwia członkostwu w UE, jeśli oznaczało by ono konieczność zmiany nazwy państwa, czego domaga się Grecja.

GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA DLA INTEGRACJI

Kluczową przeszkodą dla Macedonii w procesie integracji z UE jest konflikt z Grecją. Ateny uzależniają pogłębianie współpracy na linii Bruksela – Skopje od rozwiązania spornych kwestii, związanych z nazwą państwa. Drugim ważnym problemem jest brak stabilności wewnętrznej i konstruktywnego dialogu pomiędzy partiami politycznymi, który hamuje proces wdrażania wymaganych przez UE reform.

KONFLIKT Z GRECJĄ

Trwający od proklamowania niepodległości przez Macedonię w 1991 roku spór dotyczy nazwy państwa: Republika Macedonii, która używana jest przez Skopje w stosunkach bilateralnych z większością państw, a także symboli państwowych i pewnych zapisów w macedońskiej konstytucji, które mogły sugerować roszczenia terytorialne wobec Grecji. Fiasko negocjacji w latach 1991–1994 spowodowało nałożenie przez Grecję embarga handlowego w lutym 1994 roku. W 1995 roku dzięki staraniom ONZ i UE oba kraje podpisały Tymczasowe Porozumienie. Grecja zgodziła się uznać niepodległość Macedonii pod nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (*Former Yugoslav Republic of Macedonia* – FYROM) pod warunkiem wprowadzenia zmian symboli państwowych i konstytucji Macedonii. Wyraziła też zgodę na przyjęcie Macedonii pod nazwą „FYROM – Była Jugosłowiańska Republika Macedonia” do większości organizacji międzynarodowych.

Podstawowa kwestia sporna, czyli konstytucyjna nazwa Republiki Macedo-

nia miała być ostatecznie rozwiązana w wyniku mediacji pod auspicjami ONZ. Jednak mimo wielu rund negocjacyjnych od 1995 roku nie udało się do tej pory znaleźć rozwiązania satysfakcjonującego obie strony. Grecja sprzeciwia się używaniu przez inne państwo nazwy Macedonia, uznając, że stanowi to zagrożenie dla jej integralności terytorialnej, ponieważ może implikować roszczenia terytorialne wobec Macedonii Egejskiej, stanowiącej część greckiego terytorium. Macedonia natomiast stoi na stanowisku prawa do ochrony własnej tożsamości, która wyraża się w nazwie państwa. Rozwiązanie sporu z Grecją jest kluczowe dla dalszej integracji Macedonii z zachodnimi strukturami współpracy. W kwietniu 2008 roku Grecja zawetowała, bowiem przyjęcie Macedonii do NATO i blokuje rozpoczęcie negocjacji z UE do czasu podpisania ostatecznej umowy regulującej kwestie nazwy państwa. Obie strony konfliktu nie zgadzają się na zmianę stanowiska, co pozwala przypuszczać, że w najbliższym czasie konflikt nie zostanie rozwiązany.

BRAK STABILNOŚCI WEWNĘTRZNEJ

Macedonia według oceny UE posiada stabilne i właściwie funkcjonujące instytucje demokratyczne⁷³. Jednak konflikty pomiędzy głównymi partiami parlamentarnymi utrudniają prowadzenie konstruktywnego dialogu, który pozwoliłby na przyspieszenie procesu reform. Partie opozycyjne często używają bojkotu parlamentu jako metody szantażu politycznego. Powoduje to wzrost nieufności pomiędzy głównymi siłami politycznymi i utrudnia ponadpartyjny konsensus w kluczowych sprawach reformowania państwa.

Źródłem wewnętrznej niestabilności są także relacje pomiędzy Macedończykami a mniejszością albańską oraz napięcia pomiędzy samymi Albańczykami, którzy stanowią 25,2% populacji kraju. Spory pomiędzy Macedończykami a społecznością albańską dotyczące praw tej mniejszości narodowej, a także rozwój sytuacji w sąsiednim Kosowie, spowodowały wybuch konfliktu zbrojnego w 2001 roku. Mediacje instytucji międzynarodowych (UE, NATO) zapobiegły eskalacji konfliktu i doprowadziły do podpisania 13 sierpnia 2001 roku porozumienia pokojowego w Ochrydzie tzw. Umowy Ramowej. Dokument ten reguluje prawa mniejszości albańskiej w Macedonii. Jednak niepełna implementacja traktatu oraz kwestia statusu języka albańskiego i praw kombatanckich dla członków

⁷³ Por. 2007 Progress Report on FYROM.

albańskiej partyzantki (UCK) powodują wciąż protesty Albańczyków. Problemem jest także stosowanie uchwalonych zgodnie z wytycznymi Umowy praw. Z tych powodów napięcia napięć polityczne politycznych pomiędzy obiema społecznościami nie udało się wciąż rozładować.

Trudno także również o ponadetniczny konsensus w sprawach strategicznych dla kraju, mimo, że wspólnym celem partii macedońskich i albańskich jest integracja z UE i NATO. Sojusze partyjne wynikają raczej z doraźnych interesów niż długofalowych celów, co ma to negatywny wpływ na funkcjonowanie instytucji i spowalnia tempo reform. Uchwalony w sierpniu 2008 r. pakiet ustaw (m.in. Prawo prawo pracy, ustawa o energii, statusie języka albańskiego, lobbingu) nie wszedł w życie z powodu sprzeciwu prezydenta Borisa Crvenkovskiego pochodzącego z opozycyjnej partii SDSM.

Problemem jest także wewnętrzny konflikt mniejszości albańskiej. Rywalizacja o wyłączną reprezentację interesów mniejszości pomiędzy partiami albańskimi była przyczyną incydentów (prób fałszerstw, zastraszania wyborców, aktów przemocy)⁷⁴ podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w czerwcu 2008 roku. Brak porozumienia pomiędzy partiami i rozdrobnienie sceny politycznej (Albańczyków reprezentują obecnie trzy skłócone ze sobą ugrupowania) powoduje, z jednej strony, brak odpowiedniej reprezentacji interesów albańskich w kraju (partie skupione są raczej na wzajemnych sporach), a z drugiej strony, utrudnia prace macedońskiego parlamentu i rządu (partie albańskie, które nie wchodzi w skład koalicji rządzącej z reguły bojkotują parlament – tak było w przypadku poprzedniego rządu w latach 2000, i tak jest obecnie).

Zarówno przebieg ostatnich wyborów parlamentarnych w czerwcu 2008 roku, jak i brak współpracy z parlamentem powodują krytykę ze strony UE. Komentując przebieg wyborów komisarz ds. rozszerzenia Oli Rehn, podkreślił, że wolne i demokratyczne wybory są podstawowym warunkiem rozpoczęcia negocjacji z UE⁷⁵. Można się spodziewać, że przebieg zaplanowanych na 2009 rok wyborów prezydenckich i samorządowych będzie miał decydujący wpływ na dalszy przebieg integrację integracji Macedonii z UE.

PODSUMOWANIE

⁷⁴ Por. Raport Misji Obserwacyjnej OSCE/ODIHR, Final Report on the 1 June 2008 early parliamentary elections in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/32619_en.pdf

⁷⁵ Por. *Statement by Enlargement Commissioner Olli Rehn on the elections in the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 02.06.2008 r., http://ec.europa.eu/commission_barroso/rehn/index_en.htm

W obecnym momencie głównym problemem Macedonii w relacjach z UE jest sprzeciw Grecji w sprawie rozpoczęcia negocjacji unijnych. Stanowiska obu stron sugerują, że raczej nie należy spodziewać się rozwiązania konfliktu w najbliższym czasie. Brak stabilności politycznej również blokuje również uzyskanie statusu kandydata, nie tylko stawiając pod znakiem zapytania zapytanie o stabilność demokracji w Macedonii, ale także hamując wprowadzenie reform.

Można także przypuszczać, że ze względu na konieczność wprowadzenia zasadniczych reform politycznych i gospodarczych sam proces negocjacji nie będzie przebiegał bez przeszkód.

Jeśli wybory samorządowe i prezydenckie w 2009 roku przebiegną bez zakłóceń i tempo reform zostanie przyspieszone, Macedonia mogłaby spełnić unijne warunki uzyskania statusu kandydata już w 2009 roku. Ostateczna decyzja w tej kwestii uzależniona jest także od podpisania porozumienia z Grecją, a bezkompromisowe stanowiska Skopje i Aten nie sugerują szybkiego rozwiązania spornych kwestii. W takim przypadku Macedonia będzie kontynuowała proces implementacji reform, mając nadzieję, i licząc na to, że wzorowa implementacja rekomendacji unijnych spowoduje zmianę stanowiska Grecji, pod wpływem presji pozostałych członków UE.

2.6. KOSOWO

Adam Balcer

Od grudnia 2008 r. misja Unii Europejskiej (EULEX) będzie kontrolowała w wymiarze politycznym i gospodarczym rozwój sytuacji w Kosowie. Jednak perspektywa jego członkostwa w UE jest bardzo odległa. Kosowo nie może rozpocząć procesu integracji europejskiej ze względu na nieuznanie jego niepodległości przez 5 państw członkowskich Unii, tj. – Grecję, Cypr, Hiszpanię, Słowację i Rumunię. Kluczowymi wyzwaniami dla UE w Kosowie będą: wprowadzenie unijnych standardów i poprawa sytuacji ekonomicznej w bardzo biednym kraju, w którym instytucje państwowe są słabe, zaś przestępczość zorganizowana silna oraz integracja mniejszości serbskiej, negatywnie nastawionej do jego niepodległości. Ewentualna porażka projektu „europeizacji” Kosowa może poważnie podważyć wiarygodność UE na arenie międzynarodowej oraz doprowadzić do wybuchu niezadowolenia społecznego w tym kraju.

Kosowo w czasach komunistycznej Jugosławii posiadało bardzo szerokie kompetencje oraz wyjątkowy status. Było bowiem prowincją autonomiczną Serbii i jednocześnie jednostką federalną na poziomie centralnym. Jego autonomia została bardzo poważnie ograniczona przez Belgrad w latach 1989–1990. W momencie rozpadu Jugosławii w 1991 r. Kosowo próbowało bezskutecznie odłączyć się od Jugosławii. Represyjna polityka Belgradu wobec mieszkających w Kosowie Albańczyków była najważniejszą przyczyną wybuchu w 1997 r. albańskiego powstania, które doprowadziło do interwencji zbrojnej NATO i ustanowienia w Kosowie protektoratu ONZ (UNMIK). W jego ramach UE była odpowiedzialna za rozwój ekonomiczny, natomiast NATO, poprzez siły KFOR, za bezpieczeństwo. Rezolucja 1244 z czerwca 1999 r. ustanawiająca protektorat międzynarodowy zakładała budowę instytucji lokalnych i w dalszej kolejności podjęcie przez wspólnotę międzynarodową decyzji o ostatecznym statusie protektoratu. Żadna opcja, w tym niepodległość, nie byłyby były *explicite* wykluczona. W 2006 r. rozpoczęły się pod auspicjami ONZ rozmowy między Kosowem i Serbią na temat jego ostatecznego statusu. Maarti Ahtisaari, główny negocjator z ramienia ONZ, zaproponował uregulowanie statusu poprzez przyznanie Kosowu nadzorowanej przez UE niepodległości, natomiast kosowskim Serbom jednej z najszerszych autonomii na świecie. Natomiast za bezpieczeństwo zaś Kosowa miałyby nadal odpowiadać misja wojskowa KFOR podlegającą podlegająca NATO.

Plan został zaakceptowany przez Kosowo i państwa zachodnie (m.in. USA, Niemcy, Francję, i Wielką Brytanię), natomiast odrzucony przez Serbię i Rosję. Impas w negocjacjach spowodował, że Kosowo otrzymało od Zachodu zielone światło do ogłoszenia niepodległości, co nastąpiło 17 lutego 2008 r. Do 29 października 2008 r. niepodległość Kosowa została uznana przez ponad 50 państw (m.in. USA, 22 państwa członkowskie UE, Japonię, Turcję, Kanadę, Koreę Południową i Australię).

Najważniejszym problemem w Kosowie w najbliższych miesiącach będzie uregulowanie kwestii kompetencji misji międzynarodowych i władz kosowskich. Od ogłoszenia niepodległości przez Kosowo trwa proces rozlokowania misji cywilnej UE (*European Union Rule of Law Mission – EULEX*), który ma zakończyć się do grudnia 2008 r. Powołanie misji EULEX uzyskało akceptację całej UE. W odróżnieniu od UNMIK, posiadającego kompetencje admini-

stracyjne, misja EULEX ma mieć wyłącznie techniczny charakter (doradztwo i monitoring polityki władz Kosowa). Natomiast UE poprzez swojego Specjalnego Przedstawiciela będzie posiadała prawo weta wobec każdej decyzji i ustawy władz kosowskich.

Według planu Ahtisaariego EULEX miał zastąpić całkowicie misję UNMIK. Jednak, sprzeciw Rosji wobec misji spowodował, że Rada Bezpieczeństwa ONZ nie była w stanie przegłosować rezolucji oficjalnie przekształcającej UNMIK w EULEX. W sierpniu 2008 r. UNMIK i EULEX podpisały umowę o zmniejszeniu personelu misji ONZ o 70% i zastąpienie ich przez EULEX. W efekcie obok EULEX przez pewien czas będzie funkcjonować w Kosowie mniejsza misja ONZ. UE deklaruje, że docelowo EULEX ma kontrolować całe terytorium Kosowa.

Wprowadzenie misji EULEX jest najbardziej problematyczne w regionach Kosowa zamieszkałych przez Serbów. Belgrad uznaje, bowiem jedynie misję UNMIK i uzależnia poparcie dla misji EULEX od rezygnacji przez nią z wprowadzenia w życie planu Ahtisaariego, i zatwierdzenia jej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Kosowscy Serbowie stanowią około 5 do 7% procent ludności i większość mieszkańców na około 20% terytorium. Serbowie w olbrzymiej większości nie uznają władz kosowskich i tworzą paralelne instytucje, wspierane przez Belgrad. W enklawach serbskich położonych w albańskiej części Kosowa funkcjonują instytucje międzynarodowe (UNMIK, zastępowany przez EULEX), kosowskie i serbskie (paralelne). W północnej części Kosowa (ponad 10% terytorium) nie funkcjonują instytucje kosowskie, lecz jedynie międzynarodowe (UNMIK) i serbskie. W tej części Kosowa ludność serbska jest najbardziej przeciwna misji EULEX i dotychczas UE nie podjęła prób wprowadzenia tam swojego personelu.

Uznanie niepodległości Kosowa spowodowało zdecydowane zmniejszenie się niezadowolenia społecznego Albańczyków, i a w efekcie zmniejszenia zmniejszenie się napięć albańsko-serbskich. Od 2006 r. liczba incydentów etnicznych radykalnie się zmniejszyła. Z drugiej strony, niechęć między Albańczykami i Serbami utrzymuje się nadal na wysokim poziomie.

Kosowo jest położone na ważnym szlaku przemytu heroiny, nielegalnych imigrantów i ludzi. Instytucje państwowe w Kosowie są najsłabsze w regionie, co powoduje, że bardzo silną pozycję struktur zorganizowanej przestępczości, mającej powiązania ze światem polityki oraz duże wpływy w gospodarce.

Słabość zaś struktur państwowych wynika z faktu, że proces ich budowy niemal od podstaw rozpoczął się najpóźniej w regionie, – bo dopiero w 1999 roku, po ustanowieniu protektoratu międzynarodowego. Najważniejszym przejawem postępów tego procesu jest zdecydowane zmniejszenie się przestępczości pospolitej w Kosowie do poziomu występującego w państwach Europy Zachodniej Europy.

Raport ONZ „Przestępczość i jej wpływ na Bałkany” opublikowany w maju 2008 r. wskazuje, że w całym regionie dzięki umacnianiu się struktur państwowych wyraźnie osłabły wpływy zorganizowanych grup przestępczych. Szlaki przemytnicze przebiegające przez Bałkany tworzą sieć powiązań trans-granicznych między mafiami, co powoduje, że pozycja struktur zorganizowanej przestępczości w Kosowie jest ściśle powiązana z rozwojem wydarzeń w sąsiednich krajach. Dlatego można się spodziewać, że wraz z dalszym umacnianiem struktur państwowych w Kosowie i regionie będzie postępował proces słabnięcia kosowskich struktur mafijnych. Rozwój instytucji państwowych na terenach kontrolowanych przez władze kosowskie powinien przebiegać znacznie łatwiej niż np. w innym państwie pozostającym pod nadzorem unijno-międzynarodowym – Bośni i Hercegowinie.

Wewnętrzna sytuacja polityczna w albańskiej części Kosowa jest relatywnie stabilna. Konflikty pomiędzy partiami albańskimi są mniej ostre niż w sąsiednich krajach, gdyż panuje szeroki konsensus w kluczowych w podstawowych kwestiach. Jednak problemem stanowi jest słaba legitymizacja społeczna ugrupowań politycznych. Z wyborów na wybory zmniejsza się frekwencja, która spadła w 2007 r. poniżej 45 %.

Na arenie międzynarodowej sytuacja Kosowa jest złożona, ze względu na nieuznanie jej jego niepodległości przez większość państw świata. Kilkadziesiąt z nich, w tym kilka mocarstw (Rosja, Chiny, Indie, Brazylia), wykluczają wyklucza uznanie Kosowa bez zgody Serbii. Z drugiej strony, państwa, które uznały Kosowo należą do grupy najbogatszych krajów świata, kontrolują bowiem ponad 2/3 PKB świata. Szczególnie duże znaczenie dla pozycji Kosowa ma zdecydowane poparcie przez USA jego niepodległości przez USA.

UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE

Kosowo jest, zaraz jest po Mołdawii, Mołdawii najbiedniejszym państwem w Europie. Według danych IMF dochód na głowę Kosowa w 2007 r. wynosił jedynie 1573 euro rocznie. Najpoważniejszymi problemami Kosowa są: bardzo wysokie bezrobocie, niski poziom wykształcenia, wielki deficyt handlowy, niewielka produkcja przemysłowa, duży deficyt na rachunkach bieżących, długie przerwy w dostawach energii, wynikające z przestarzałej infrastruktury, bardzo wysoki poziom korupcji oraz bardzo duża szara strefa. Deficyt na rachunkach bieżących w 2007 r. Kosowa był w 2007 r. równy 16% PKB. Eksport z Kosowa w pierwszej połowie 2008 r. pokrył import jedynie w 12,5%. Bezrobocie oficjalnie wynosi 43%, choć w rzeczywistości jest mniejsze, gdyż duża część bezrobotnych pracuje nielegalnie. Kobiety są ponad dwukrotnie rzadziej niż mężczyźni reprezentowane w ramach siły roboczej, co wynika z uwarunkowań społecznych (patriarchalizm). Społeczeństwo kosowskie jest najmłodsze w Europie i słabo wykształcone. Ponad 2/3 osób w przedziale wiekowym 15–64 lat ma wykształcenie podstawowe (wśród młodszego pokolenia poziom wykształcenia jest nieco wyższy). Największymi utrudnieniami dla rozwoju kosowskiej gospodarki są, podobnie jak w innych krajach bałkańskich, wysoki poziom korupcji oraz bardzo duża szara strefa.

STOSUNEK SPOŁECZEŃSTWA I ELIT DO INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Poparcie społeczne dla członkostwa Kosowa w UE jest rzadko badane. Jednak na podstawie przeprowadzonych dotychczas badań może można stwierdzić, że jest ono na bardzo wysokim, sięgającym 85–90%, poziomie 85–90%. Ta sytuacja wynika z postrzegania członkostwa jako potwierdzenia przynależności Kosowa do Zachodu oraz jedynej szansy na poprawę trudnej sytuacji ekonomicznej.

Najsilniejsze tendencje eurosceptyczne występują wśród kosowskich Serbów, których większość popiera ugrupowania nacjonalistyczne. W efekcie kosowscy Serbowie są najbardziej niechętnie nastawioną do członkostwa w UE częścią narodu serbskiego na Bałkanach. W przypadku Albańczyków, stanowiących blisko 90% mieszkańców Kosowa, opozycja wobec członkostwa w UE ma charakter zupełnie marginalny. W konsekwencji w albańskiej części sceny politycznej panuje pełen konsensus międzypartyjny w kwestii akcesji do Unii.

Nieuregulowany status Kosowa w latach 1999--2008 wpłynął na niejednorodny charakter relacji pomiędzy Prisztiną i Brukselą. W listopadzie 2002 r. Kosowo zostało przez UE pośrednio włączone przez UE do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP), poprzez ustanowienie Mechanizmu Monitorowania Stabilizacji (*Stabilisation Tracking Mechanism – STM*), mający mającego podobny charakter do SAP. W ramach STM w 2004 r. zostało otwarte w Kosowie przedstawicielstwo Komisji Europejskiej. Władze Kosowa w sierpniu 2006 r. przyjęły Plan Implementacji Europejskiego Partnerstwa, który jest obecnie wprowadzany w życie. Jednak brak jednności w ramach UE w kwestii statusu Kosowa powoduje, że STM oraz realizacja Planu Implementacji mogą nie doprowadzić do rozpoczęcia negocjacji układu stowarzyszeniowego między Unią i Prisztiną. W 2008 r. rozpoczęły w Kosowie działalność kolejne dwie instytucje unijne – misja EULEX oraz Specjalny Przedstawiciel UE.

Urząd Specjalnego Przedstawiciela UE został ustanowiony w lutym 2008 r. Jego zadaniem jest doradzanie władzom kosowskim, wspieranie procesu jego integracji z UE oraz koordynowanie wszystkich rodzajów aktywności unijnej w Kosowie. Kompetencyjnie Specjalny Przedstawiciel podlega Radzie Unii Europejskiej i jej sekretarzowi, Wysokiemu Przedstawicielowi ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Specjalny Przedstawiciel UE jest jednocześnie Międzynarodowym Cywilnym Przedstawicielem mianowanym przez Międzynarodową Grupę Kierującą (*International Steering Group for Kosovo*), w skład której skład wchodzi państwa uznające niepodległość Kosowa. W ten sposób jego status jest podobny do funkcji Wysokiego Przedstawiciela w Bośni. Zadaniem Międzynarodowego Cywilnego Przedstawiciela jest wprowadzenie w życie planu Ahtisaariego.

Misja cywilna EULEX jest największą misją w historii Unii. Ma liczyć 1900 urzędników unijnych (policjanci, prokuratorzy, sędziowie) i 1100 osób personelu miejscowego. Jest realizowana w ramach wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa Obrony (ESDP).

Kosowo otrzymało z UE zdecydowanie największe wsparcie finansowe spośród wszystkich państw Bałkanów Zachodnich. W latach 1999--2006 w ramach programu CARDS Kosowo otrzymało 1,1 miliarda mld euro. Natomiast

w ramach programu *Instrument of Pre-accession Assistance* (IPA) otrzyma w latach 2007–2009 blisko 200 milionów mln euro. Podczas konferencji państw wspierających niepodległość Kosowa w lipcu 2008 r. w Brukseli Kosowu została zagwarantowana pomoc w wysokości 1,24 mld euro na okres 3 lat. Większość tej kwoty została przekazana przez UE.

GLÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA

Kosowo nie może rozpocząć procesu integracji europejskiej, gdyż jego niepodległość nie została uznana przez pięciu członków UE – Cypr, Grecję, Hiszpanię, Rumunię i Słowację. Wszystkie te państwa z wyjątkiem Grecji zdecydowanie wykluczają uznanie jego niepodległości ze względu na jej ogłoszenie bez zgody Serbii, co oznacza według nich złamanie prawa międzynarodowego.

Natomiast, ustanawiając swoją misję w Kosowie, Bruksela wzięła na siebie odpowiedzialność za wprowadzenie w życie unijnych standardów i poprawę sytuacji ekonomicznej. Będzie to duże wyzwanie dla Unii Europejskiej ze względu na:

- najsłabsze w regionie struktury państwowe znajdujące się w procesie budowy i silne struktury przestępcze;
- kontrolę administracyjną Belgradu nad częścią terytorium i wrogi stosunek do niepodległości serbskiej mniejszości;
- problemy społeczno-gospodarcze (bieda, bardzo wysokie bezrobocie w bardzo młodym społeczeństwie, patriarchyzm, korupcja), które są nierzadko głęboko zakorzenione w kulturze Kosowa (np. nieufność wobec państwa, silne więzi rodzinne).

Kluczowe znaczenie dla sukcesu polityki unijnej w Kosowie będzie miało efektywne wykorzystanie pomocy międzynarodowej przyznanej w 2008 r. i zagwarantowanie dalszego wsparcia przez UE i USA po 2011 r., a także przeprowadzenie głębokich reform gospodarczych. Bardzo istotną kwestią będzie kontrola unijna nad dystrybucją pomocy finansowej przez władze kosowskie. Najważniejszym zadaniem polityki gospodarczej władz kosowskich oraz misji EULEX jest zmniejszenie masowego bezrobocia, co jest niemożliwe bez zapewnienia rozwoju przemysłu i przyciągnięcia inwestycji zagranicznych. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi ekonomicznemu Kosowa będzie jego członkostwo w Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Banku Światowym, które nastąpi najprawdopodobniej wiosną 2009 r.

Dla mieszkańców Kosowa bardzo ważną kwestią będzie uzyskanie ze strony UE identycznych praw jak obywatele innych krajów Bałkanów Zachodnich (np. ruch bezwizowy, w przyszłości możliwość zatrudnienia na rynku pracy na Zachodzie).

Kolejnym ważnym wyzwaniem będzie ustanowienie kontroli EULEX-u nad całym terytorium Kosowa. Dla kosowskich Albańczyków jest to podstawowy warunek zagwarantowania integralności terytorialnej Kosowa i uniknięcia jego podziału. Jednakże, Serbia i kosowscy Serbowie sprzeciwiają się zastąpieniu misji UNMIK przez EULEX.

PODSUMOWANIE

Brak jednomyślności członków UE w sprawie niepodległości Kosowa oznacza, że nie będzie ono mogło rozpocząć negocjacji na temat członkostwa jeszcze przez wiele lat. Można założyć, że państwa unijne przeciwne niepodległości Kosowa mogą zmienić zdanie w przypadku ewentualnego jej uznania jej przez Serbię. Taki scenariusz jest natomiast niemożliwy do spełnienia w średniej perspektywie czasowej (15 lat). Dlatego w miejsce członkostwa należy spodziewać się wprowadzenia w Kosowie unijnego prawodawstwa, wsparcia finansowego z budżetu unijnego oraz umożliwienia mieszkańcom Kosowa bezwizowego ruchu w UE, a później otwarcia rynków pracy przez niektóre państwa unijne.

Kosowo będzie on przez jakiś czas podzielone na część serbską pod kontrolą UNMIK-u i część albańską pod kontrolą EULEX-u. Można przypuszczać, że w pewnym momencie Belgrad zaakceptuje jednak misję EULEX-u, gdyż proces integracji Serbii z UE, wyklucza konfrontacyjną politykę wobec Brukseli⁷⁶. Jednak proeuropejski rząd Serbii nie ma pełnej kontroli nad nacjonalistyczną populacją serbską w północnej części Kosowa. Z drugiej strony, jest ona nie liczna i uzależniona od wsparcia Belgradu, więc może wywoływać napięcia jedynie na poziomie lokalnym. Im później nastąpi podporządkowanie EULEX-owi północnej części Kosowa, tym większe będzie niezadowolenie kosowskich Albańczyków z polityki UE.

Jeśli UE i władzom kosowskim nie uda się w ciągu kilku lat doprowadzić do poprawy sytuacji ekonomicznej, natomiast dzięki procesowi integracji europejskiej ulegnie ona wyraźnemu polepszeniu w Serbii, wówczas można spodzie-

⁷⁶ Nie można wykluczyć porozumienia Belgradu i Brukseli w sprawie rezolucji ONZ dotyczącej zastąpienia UNMIK-u przez EULEX. Stwierdziłaby ona, że EULEX ma neutralny charakter w kwestii statusu, nie wymieniałaby ona jako jej zadania implementacji planu Ahtisaariego, natomiast znalazłby się w niej jego główne postulaty.

wać się zdecydowanego wzrostu niezadowolenia społecznego wśród kosowskich Albańczyków. Frustracja społeczna w kontekście wysokiego bezrobocia, bardzo młodego społeczeństwa, posiadającego łatwy dostęp do broni i oraz nie-wygaszonego konfliktu etnicznegoetnicznego, może doprowadzić do wybuchu niepokojów społecznych.

2.7. ALBANIA

Adam Balcer

Najważniejszym wyzwaniem na drodze Albanii do UE jest przewyciężenie spuścizny jednej z najbardziej represyjnych dyktatur komunistycznych w Europie. Kluczowymi jej elementami są ubóstwo, zacofana gospodarka, słabe struktury państwowe, silna zorganizowana przestępczość, korupcja oraz ostra rywalizacja międzypartyjna wynikająca z niskiego poziomu kultury politycznej. Czynniki, które będą sprzyjać procesowi integracji europejskiej są: bardzo wysokie poparcie społeczne dla członkostwa w UE, stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej i politycznej, będącą będącą efektem zaangażowania Zachodu w wewnętrzne sprawy kraju, zdecydowane poparcie USA dla integracji euro-atlantyckiej Albanii, jej przyszłe członkostwo w NATO oraz dobre relacje z sąsiadami i wszystkimi członkami Unii. Kluczowe znaczenie dla przyszłości procesu integracji europejskiej w najbliższych latach będzie miał demokratyczny przebieg wyborów parlamentarnych w 2009 r. Natomiast w długim terminie sukces procesu integracji będzie zależeć od stałego zaangażowania UE w wewnętrzne sprawy Albanii, gdyż ona sama nie jest ona zdolna do dokonania reform wymaganych przez Brukselę.

UWARUNKOWANIA POLITYCZNE

Od kilkunastu lat trwa w Albanii jeden z najtrudniejszych w Europie procesów transformacji ustrojowej. Proces budowy państwa prawa, instytucji demokratycznych i stabilnej gospodarki wolnorynkowej jest trudniejszy w porównaniu z wieloma krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Główną przyczyną tej sytuacji jest dziedzictwo istniejącej blisko 50 lat najbardziej represyjnej i zamkniętej dyktatury komunistycznej w Europie, która funkcjonowała do 1991 roku., najdłużej na kontynencie. Wewnętrzne problemy: społeczne (korupcja, silna zorganizowana przestępczość), polityczne (ostre podziały na scenie politycznej, sła-

be struktury państwowe, szczególnie wymiar sprawiedliwości, tendencje autorytarne w ramach klasy politycznej) są w dużym stopniu przejawami tej komunistycznej spuścizny. Ich genezy należy także szukać we wcześniejszych okresach historii Albanii (panowanie osmańskie) i specyficznych, historycznych uwarunkowaniach społecznych (silne góralskie struktury rodowe, niski poziom urbanizacji).

W wymiarze politycznym najważniejszym problemem Albanii są ostre podziały pomiędzy prawicą i postkomunistyczną lewicą oraz tendencje autorytarne istniejące w ramach klasy politycznej, które nie sprzyjają budowie stabilnego i silnego państwa. W 1997 roku upadek piramid finansowych, w ramach których powstały niebezpieczne powiązania między światem przestępczym i politycznym, doprowadził do bardzo poważnego kryzysu gospodarczego i w efekcie wybuchu anarchii, wojny domowej i upadku struktur państwowych. Od 10 lat trwa odbudowa administracji i polityki oraz powolny proces łagodzenia relacji między prawicą i lewicą. Jednak, dotychczas żadne wybory w Albanii nie zostały uznane przez przegrane ugrupowanie oraz organizacje międzynarodowe za uczciwe i całkowicie wolne. Bardzo ważną rolę w stabilizacji sytuacji politycznej w kraju odgrywa zaangażowanie Zachodu (USA i UE), które dotyczy także bieżących kwestii (częste negocjacje liderów partii politycznych przeprowadzane pod egidą zachodnich dyplomatów). Dzięki mediacji międzynarodowej, w 2008 roku opozycja i rząd osiągnęły kompromis w bardzo ważnej sprawie kompleksowej reformy konstytucyjnej (regulującej m.in. ordynację wyborczą).

Poważny problem stanowi także dość silna zorganizowana przestępczość. Przez Albania przebiega ważny szlak przemytu narkotyków, nielegalnych emigrantów i żywego towaru. Upadek komunizmu na początku lat 90. i następnie struktur państwowych w 1997 roku doprowadził do bardzo poważnego wzmocnienia się struktur zorganizowanej przestępczości, którym sprzyjały silne więzi rodzinne i liczna diaspora albańska na Zachodzie. Jednak, według raportu ONZ „Przestępczość i jej wpływ na Bałkany” opublikowanego w maju 2008 roku w ostatnich latach doszło do zdecydowanego zmniejszenia się wpływów zorganizowanej przestępczości w Albanii⁷⁷. Aktywności struktur przestępczych sprzyja też słaby wymiar sprawiedliwości. Jest to instytucja państwowa, której funkcjonowanie wzbudza najwięcej zastrzeżeń UE i albańskiego społeczeń-

⁷⁷ Por. United Nations, Office on drugs and crime, *The crime and its impact on the Balkans*, 29.05.08, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf

stwa. Sądownictwo albańskie bowiem jest, bowiem uznawane za bardzo skorumpowane i nieefektywne.

Z drugiej strony, Albania na tle pozostałych krajów bałkańskich wyróżnia się brakiem poważniejszych problemów etnicznych. Mniejszości narodowe w Albanii są nieliczne i dość dobrze zintegrowane z resztą społeczeństwa.

Ponadto Albania wyróżnia się na tle krajów Bałkanów Zachodnich brakiem większych problemów międzynarodowych. Ma ona dobre relacje ze wszystkimi sąsiadami, nie posiadając poważniejszych kwestii spornych z członkami UE. Tirana jest także jednym z najbliższych sojuszników Stanów Zjednoczonych w Europie. Najprawdopodobniej w 2010 roku Albania zostanie, obok Chorwacji, pierwszym członkiem NATO na Bałkanach Zachodnich. Członkostwo w NATO z pewnością wzmocni stabilność wewnętrzną Albanii.

SYTUACJA GOSPODARCZA

Albania jest jednym z najbiedniejszych państw w Europie (trzecie miejsce od końca po Kosowie i Mołdawii). Pod koniec 2007 roku, według Międzynarodowego Funduszu Walutowego, PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (PPP) wynosił 6290 USD, zaś PKB *per capita* nominalny 3354 USD.

Najważniejszymi problemami gospodarki albańskiej są:

- zacofana struktura zatrudnienia;
- bardzo duży deficyt handlowy;
- bardzo duża szara strefa;
- problemy z dostawami energii;
- korupcja.

Ponad 47% mieszkańców jest zatrudnionych w rolnictwie. Jest to najwyższy współczynnik w Europie. Społeczeństwo albańskie charakteryzuje się niskim poziomem wykształcenia. Większość dorosłych Albańczyków zakończyła edukację na szkole podstawowej. W ostatnich latach systematycznie poprawia się jednak poziom wykształcenia społeczeństwa albańskiego.

Bardzo duża jest szara strefa. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego stanowi ona blisko 50% PKB. Według szacunków albańskiego urzędu statystycznego eksport pokrywa jedynie ¼ importu. Wielkie utrudnienia

dla normalnego funkcjonowania gospodarki albańskiej stanowią poważne problemy z dostawami energii wynikające z przestarzałej infrastruktury i niewydolnego systemu dystrybucji.

Najpoważniejszym wyzwaniem dla rozwoju gospodarki jest bardzo wysoki poziom korupcji. Albania pozostaje jednym z najbardziej skorumpowanych państw w Europie. Według najnowszego raportu *Transparency International* wskaźnik korupcji w Albanii wyniósł w 2008 roku. 3,4 pkt. w skali od 1 (największa korupcja) do 10 (brak korupcji). Można Jjednak należy zaznaczyć pewną poprawę sytuacji w tej kwestii, gdyż w 2005 roku wskaźnik ten wynosił 2,5 pkt.

Należy jednak podkreślić tendencje pozytywne w albańskiej gospodarce, gdzie systematycznie poprawia się sytuacja gospodarcza, a wskaźniki makroekonomiczne są dobre. Od 2002 r. PKB Albanii rośnie w tempie 6% rocznie, inflacja pozostaje na niskim poziomie (3,1% w 2007 roku.), a deficyt na rachunkach bieżących stanowi obecnie 11% PKB. Dług publiczny Albanii jest na poziomie 37% PKB i zmniejszył się blisko dwukrotnie od 2000 roku. Zadłużenie zagraniczne Albanii stanowi natomiast 25% PKB. Bezrobocie jest jednym z najniższych na Bałkanach (12%).

Dzięki przeprowadzonym w ostatnich latach reformom Albania znalazła się w grupie „Top Ten Reformers” w rankingu Doing Business 2009 opracowywanym przez Bank Światowy. Albania awansowała w ciągu roku w tym rankingu o ponad 50 miejsc i obecnie znajduje się na 86 pozycji. Najważniejszymi reformami przeprowadzonymi przez rząd były uproszczenie procedur zakładania firm, zdecydowane zmniejszenie podatków, w tym wprowadzenie podatku liniowego na poziomie 10%. Najważniejszym efektem tych reform jest wyraźne zwiększenie się napływu inwestycji zagranicznych w ostatnich 2 latach⁷⁸.

STOSUNEK UGRUPOWAŃ POLITYCZNYCH I SPOŁECZEŃSTWA DO INTEGRACJI

Członkostwo Albanii w UE cieszy się olbrzymim poparciem społecznym. W badaniach opinii publicznej ponad 90% Albańczyków deklaruje poparcie dla akcesji do Unii. Przeciwnego zdania jest mniej niż 5%. Najważniejszą przyczyną takiego

⁷⁸ W 2006 r. firmy zagraniczne zainwestowały w Albanii 259 mln euro. W 2007 roku 463 mln euro, zaś w pierwszej połowie 2008 roku 257 mln euro. Źródło: Albanian Investment Agency, <http://www.albinvest.gov.al/>

wysokiego poparcia jest postrzeganie przez biedne społeczeństwo albańskie Unii jako jedyne gwaranta poprawy sytuacji politycznej i gospodarczej oraz świadectwo przynależności cywilizacyjnej Albanii do Zachodu. Tak wysokie poparcie społeczne powoduje, że w kwestii członkostwa w UE panuje pełen konsensus w ramach albańskiej klasy politycznej. Zarówno prawica, jak i lewica uznają akcesję za strategiczny cel w polityce zagranicznej. Eurosceptyczne środowiska polityczne mają bardzo marginalne znaczenie. W kontekście skuteczności polityki warunkowości (*conditionality*) UE wobec Albanii sprzyjającym czynnikiem jest wysoka akceptacja społeczeństwa albańskiego dla ingerencji w wewnętrzne sprawy ze strony Brukseli. To nastawienie Albańczyków wynika z bardzo krytycznego stosunku do własnej elity politycznej.

PRZEBIEG INTEGRACJI Z UE

Proces integracji europejskiej w przypadku Albanii rozpoczął się po upadku komunizmu w 1991 roku. Pierwsza umowa o handlu i współpracy między Albanią i Unią została zawarta w 1992 roku. Dzięki niej Albania mogła uzyskać dostęp do dotacji z Funduszu PHARE. Bardzo poważny kryzys w Albanii w 1997 roku i towarzyszące mu konsekwencje spowodowały, że podpisanie umowy stowarzyszeniowej między Tiraną a UE nastąpiło znacznie później niż w przypadku Chorwacji i Macedonii. Na szczycie Rady Europejskiej w Feira Albania podobnie jak pozostałe kraje Bałkanów Zachodnich została uznana za potencjalnego kandydata do UE. Dzięki czemu temu mogła skorzystać z nowych funduszy przedakcesyjnych przygotowanych przez UE specjalnie dla Bałkanów Zachodnich. W latach 2001–2006 Albania otrzymała z programu przedakcesyjnego CARDS 282 miliony mln euro. Natomiast z programu *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA), który zastąpił w 2007 r. CARDS i PHARE, w latach 2007–2009 Tirana ma do wykorzystania blisko 213 milionów mln euro.

Negocjacje na temat podpisania umowy stowarzyszeniowej między Albanią i UE rozpoczęły się w styczniu 2003 roku. Zakończyły się one pomyślnie podpisaniem porozumienia w czerwcu 2006 roku. Umowa wejdzie w życie po jej ratyfikacji przez wszystkie parlamenty członków UE (oprócz Bułgarii i Rumunii, które przystąpiły do UE po jej podpisaniu). Do 29 października 2008 roku umowa została ratyfikowana przez 22 spośród 25 parlamentów państw unijnych. Umowa nie została jeszcze ratyfikowana przez parlamenty Francji, Grecji

i Niemiec. Wejście w życie umowy stowarzyszeniowej ma bardzo duże znaczenie dla dalszego postępu procesu integracji europejskiej Albanii, gdyż jest warunkiem zgłoszenia przez Tiranę wniosku o przyznanie jej statusu kandydata.

GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA

W długiej perspektywie najważniejszym wyzwaniem dla kontynuacji przez Tiranę procesu integracji europejskiej jest budowa w Albanii demokratycznego państwa prawa. Dlatego kluczowe znaczenie mają skuteczna walka z korupcją i zorganizowaną przestępczością wymagająca reformy wymiaru sprawiedliwości oraz przeprowadzenie wolnych wyborów parlamentarnych, które mają się odbyć w 2009 roku. W krótkiej perspektywie ta ostatnia kwestia ma kluczowe znaczenie, gdyż jest podstawowym warunkiem pozytywnego rozpatrzenia przez Brukselę wniosku Albanii o przyznanie jej statusu kandydata do UE. Albania bowiem nie jest w stanie samodzielnie skutecznie walczyć z korupcją i zorganizowaną przestępczością. Dlatego kluczowe znaczenie dla powodzenia rozwiązania tego problemu będzie miało stałe zaangażowanie Zachodu w wewnętrzne sprawy Albanii oraz współpraca z sąsiadami (Czarnogórą, Grecją, Macedonią i, Kosowem).

W wymiarze gospodarczym Albania musi kontynuować reformy wolnorynkowe i w efekcie przyciągnąć większe inwestycje zagraniczne. Ta ostatnia kwestia jest szczególnie ważna dla rozwoju sektora energetycznego i zwiększenia produkcji przemysłowej. Rozwój przemysłu stanowi zaś warunek dla przekształceń strukturalnych albańskiego rynku pracy (zmniejszenie udziału rolnictwa) oraz zmniejszenia wielkiego deficytu handlowego.

PODSUMOWANIE

W wymiarze zagranicznym położenie Albanii jest bardzo dobre. W efekcie tempo procesu integracji Albanii z UE zależeć będzie przede wszystkim od rozwoju sytuacji w wymiarze wewnętrznym, szczególnie politycznym. W krótkim terminie kluczowe znaczenie dla postępu integracji Albanii z UE będzie miał demokratyczny charakter wyborów parlamentarnych w 2009 roku. Długoterminowo najważniejszymi dwoma problemami są walka z korupcją i stworzenie funkcjonującego systemu demokratycznego. Postęp w tych dwóch kwestiach wyma-

ga wywierania przez Zachód stałej, bezpośredniej presji na Albanie. Sprzyjającym czynnikiem jest przyzwolenie społeczeństwa albańskiego, dla takiego zaangażowania Zachodu.

ROZDZIAŁ 3

Akcesja państw Bałkan Zachodnich – wpływ i znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej

Niniejszy rozdział raportu poświęcony został integracji państw Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską (UE), z punktu widzenia implikacji dla Polski. Analizę skoncentrowano na kilku dziedzinach, takich jak wymiar polityczny i bezpieczeństwa, gospodarka, rolnictwo, migracje, energetyka oraz budżet Unii Europejskiej.

Dokonując oceny wpływu akcesji państw bałkańskich należy mieć świadomość wielu ograniczeń. Wynikają one przede wszystkim z trudnego do oszacowania horyzontu czasowego przyszłego rozszerzenia, jak też braku wiedzy co do szczegółowych warunków, na jakich państwa te będą przystępowały do Unii. Ma to z kolei istotne znaczenie z punktu widzenia szacowanych konsekwencji akcesji. Istotnym wyznacznikiem prawdopodobnych efektów członkostwa będzie też przyszły kształt polityk unijnych, które podlegać mogą reformom. Dodatkowym utrudnieniem jest również niedostępność niektórych danych statystycznych bądź ich niespójność z systemem stosowanym w UE, co ogranicza wiarygodność porównań.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że w państwach bałkańskich również zachodzić będą istotne zmiany w ramach procesu dostosowawczego i przygotowań do członkostwa. Należy założyć, że UE będzie bardzo konsekwentnie wymagała i skrupulatnie monitorowała stan przygotowań państw Bałkanów Zachodnich do członkostwa. Oznacza to, że wiele reform przeprowadzonych zostanie przed przystąpieniem do UE, a efekty tych reform będą widoczne już w okresie przedakcesyjnym. Można zatem stwierdzić, że przystąpienie państw bałkańskich do UE będzie dla nich stanowić ukoronowanie procesu transformacji i modernizacji administracji, gospodarki czy stosunków społecznych.

3.1. KONSEKWENCJE POLITYCZNE I W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA

Katarzyna Smyk

Przyszłe rozszerzenie Unii o Bałkany Zachodnie będzie miało niewątpliwy wpływ na polityczny wymiar integracji europejskiej oraz kwestie bezpieczeństwa, niemniej dla Polski ich znaczenie będzie miało charakter pośredni. Znaczenie przy-

stąpienia Bałkanów do Unii Europejskiej dla Polski Będzie ono przede wszystkim funkcją zmian, jakie ich akcesja wywoła dla całej UE. Bezpośrednie konsekwencje odczują przede wszystkim obecne państwa członkowskie UE położone w regionie Bałkanów, tj. Włochy, Słowenia, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Grecja, i Austria. Bez wątplenia korzyścią akcesji Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej będzie rozszerzenie strefy dobrobytu i bezpieczeństwa na ten relatywnie mało stabilny i wciąż podzielony region Europy. Perspektywa członkostwa wydaje się być dzisiaj jedynym skutecznym instrumentem wprowadzenia trwałego pokoju i stabilizacji w tym regionie. Rozszerzenie będzie ostatecznym rozwiązaniem problemów, z którymi państwa europejskie nie potrafiły się uporać na początku lat 90-tych. XX w., gdy rozpadała się Jugosławia. Nastąpi rozwiązanie problemu „geopolitycznej luki” na mapie Unii Europejskiej – pełna unifikacja i scalenie większości kontynentu europejskiego. Dlatego dla UE akcesja Bałkanów stanowić będzie szansę na potwierdzenie jej roli i jako głównego, obok USA i Rosji, aktora w tej części kontynentu i przyczyni się do wzrostu jej znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Umocnienie pozycji UE będzie się też pozytywnie przekładać pozytywnie na wzrost roli poszczególnych państw, w tym Polski, w relacjach z państwami trzecimi.

Akcesja państw bałkańskich do Unii przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa w skali całej Europy. Bałkany Zachodnie, pozostając poza UE, mogłyby stać się bezpieczną bazą dla organizacji przestępczych i terrorystycznych, prowadzących działania na obszarze całego kontynentu, a pozostających poza obszarem kontroli instytucji europejskich zajmujących się walką z tego typu zjawiskami. Już sam proces dostosowawczy wymusi na państwach kandydujących podjęcia znacznych wysiłków w walce z zorganizowaną przestępczością i terroryzmem.

Jednocześnie nie można wykluczyć zjawiska „eksportu” na wewnętrzną agendę europejską problemów w relacjach bilateralnych pomiędzy państwami bałkańskimi, jeśli nie zostaną one skutecznie rozwiązane w ramach negocjacji akcesyjnych i procesu dostosowawczego poprzedzających akcesję⁷⁹. Będzie to oznaczało konieczność reagowania na poziomie wspólnotowym na mogące się pojawiać konflikty etniczne, potencjalnie oznaczające destabilizację funkcjo-

⁷⁹ Przystąpienie państw Bałkanów Zachodnich do UE, podobnie jak to było w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej, będzie możliwe tylko pod warunkiem spełnienia politycznych i gospodarczych kryteriów członkostwa oraz kryterium zdolności do wdrożenia w wewnętrznym porządku prawnym prawa wspólnotowego. Należy więc założyć, że takie kwestie mogące wywoływać spory pomiędzy państwami bałkańskimi, jak np. kwestie sporów granicznych, zostaną ostatecznie uregulowane i zamknięte jeszcze przed przystąpieniem tych państw do Unii.

wania UE. Jeśli jednak takie zjawiska wystąpią, to będą one miały raczej charakter przejściowy. Można założyć, że w dłuższej perspektywie czasu integracja z Unią przyczyni się do poprawy stosunków pomiędzy Serbią, Bośnią i Hercegowiną, Albanią i Chorwacją, podobnie, jak okazała się mechanizmem gwarantującym trwały pokój pomiędzy Niemcami i Francją. Współpracę stymulować powinny obiektywne podobieństwa interesów państw bałkańskich w ramach UE wynikające np. z zakładanego dodatniego bilansu transferów z budżetu wspólnotowego.

Państwa bałkańskie wniosą do Unii specyfikę swoich interesów i doświadczeń. Poszerzeniu ulegnie spektrum priorytetów i obszarów zainteresowań reprezentowanych w Unii. Naturalne wydaje się, że państwa bałkańskie będą wspierać współpracę z regionami bliskimi im politycznie, historycznie czy kulturowo. I tak, np. akcesja Serbii do Unii może skutkować wzmocnieniem grupy państw relatywnie pozytywnie nastawionych wobec Rosji i wzmocnieniem postulatu pogłębionej współpracy z Rosją. Na tej samej zasadzie przystąpienie Bośni i Hercegowiny czy Albanii wzmocni obóz państw – zwolenników intensyfikowania współpracy z Turcją, a także, w jakimś stopniu, z państwami muzułmańskimi. Może to przyczynić się do głębszych kontaktów Unii ze światem islamskim i większej jej obecności na Bliskim Wschodzie, zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym. Poparcie Unii dla muzułmanów Kosowa podczas wojny na Bałkanach stworzyło pozytywny obraz Europy w oczach świata arabskiego. Jednak polityka UE w sprawie palestyńskiej, jak i mało entuzjastyczne podejście w kwestii akcesji Turcji, są często używane jako argumenty w krytyce pod adresem UE. Rozszerzenie Unii o państwa europejskie i jednocześnie tradycyjnie muzułmańskie może pozytywnie wpłynąć zarówno na wizerunek UE w świecie islamskim, jak też na realny wymiar stosunków pomiędzy stronami.

Warto również postawić pytanie o potencjalne obszary współpracy między Polską a państwami bałkańskimi i szanse na sojusze. Fundamentem dla takiej współpracy mogłyby być podobieństwa korzyści czerpanych z członkostwa, np. w zakresie korzystania z instrumentów polityki spójności czy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Szanse na takie sojusze warunkowane będą kształtem tych polityk w perspektywie dalszego rozszerzenia (trudno o nich obecnie przesądzać) oraz statusem Polski jako państwa w procesie „doganiania” europejskiej czołówki. Im mniej Polska będzie korzystała ze środków

z budżetu UE, tym mniejsze będzie pole do współpracy z państwami biedniejszymi.

Interesującym zagadnieniem jest ocena znaczenia akcesji Bałkanów Zachodnich dla dalszego kierunku i tempa pogłębiania i poszerzania procesu integracji europejskiej. Obecny stan ducha w wielu państwach europejskich i sceptycyzm społeczny w sprawie dalszego rozszerzenia będzie utrudniać proces akcesji Bałkanów, ale trudno zakładać, że równolegle w Unii Europejskiej pojawi się wola polityczna dla procesu pogłębiania współpracy. Rozszerzenie będzie raczej oddziaływać w kierunku „rozwodnienia” i wyhamowania tempa procesu integracyjnego, przynajmniej w wymiarze średniookresowym. Niewykluczone, że dalsze rozszerzenie i różnicowanie Europy, może w konsekwencji prowadzić do wzmocnienia tendencji nawołujących do tworzenia „Europy wielu prędkości”.

Możemy też założyć, że rozszerzenie UE o państwa bałkańskie oznaczać będzie czasowe zamknięcie procesu integracji Europy postrzeganej przez pryzmat terytorium, niezbędnego dla wewnętrznej konsolidacji tej organizacji. Więcej niż podwojenie składu liczebnego UE z 15 państw w 2003 r. do ponad 30 wymagać będzie „przetrawienia” tego procesu zarówno z punktu widzenia praktycznego aspektu funkcjonowania Unii, jak i „odciążenia” politycznej agendy UE. To skłania do refleksji nad wpływem akcesji państw bałkańskich dla europejskich aspiracji Ukrainy. Formalnie rzecz biorąc, proces akcesyjny poszczególnych państw przebiega od siebie niezależnie, natomiast w praktyce, zdolność absorpcyjna UE będzie warunkiem ograniczającym jej gotowość do przyjmowania większej liczby państw w krótkim okresie. Z pewnością na szanse sfinalizowania procesu rozszerzenia kluczowe znaczenie będą miały indywidualne postępy państw kandydujących w procesie dostosowywania się do wymogów UE, jak też sytuacja zewnętrzna. Tak jak problem wokół Kosowa wywołał dyskusję o pogłębieniu oferty Unii dla państw bałkańskich, tak niestabilna sytuacja wokół Gruzji sprzyjać będzie działaniom Unii na rzecz stabilizowania regionów na jej wschodnich granicach. W tym sensie perspektywy akcesji państw bałkańskich, jak też Ukrainy, są zbyt złożone i uzależnione od wielu czynników, by stawiać upraszczającą problem tezę o konkurencji pomiędzy regionami w zakresie realizacji aspiracji integracyjnych.

Akcesja Bałkanów będzie też miała znaczenie dla perspektyw europejskich Turcji, ale także w innym ujęciu niż wspomniano w kontekście Ukrainy. Przystąpienie do Unii Europejskiej państw (takich jak Bośnia i Hercegowina czy Albania),

w których dominującą religię stanowi islam, (jak Bośnia i Hercegowina czy Albania) będzie miało z pewnością reperkusje dla dyskusji o „europejskości” Turcji. W tej sytuacji bowiem trudno będzie bowiem formułować argument o kulturowo-religijnej odmienności Turcji jako barierze dla pełnej integracji z UE.

Odrębne zagadnienie stanowi wpływ rozszerzenia na kwestie instytucjonalne i mechanikę procesu decyzyjnego wewnątrz Unii Europejskiej. Wraz z dalszym poszerzaniem składu liczebnego UE, oznaczającego oczywistą konieczność zwiększenia reprezentacji poszczególnych państw na forum instytucji UE, aktualności ponownie nabierze pytanie dotyczące efektywności procesu decyzyjnego po rozszerzeniu. Nie można wykluczyć, że podobnie jak to było przed akcesją państw z Europy Środkowo-Wschodniej, Unia Europejska zdecyduje się na przeprowadzenie pewnych zmian traktatowych reformujących zasady reprezentacji państw członkowskich w instytucjach i podejmowania decyzji (problem posiadania komisarza przez wszystkie państwa członkowskie, możliwe dalsze rozszerzanie głosowania większością kwalifikowaną i in.). Można przypuszczać, że rozszerzenie UE o Bałkany Zachodnie pogłębi kierunek zmian wewnątrz instytucjonalnych związanych z praktyką funkcjonowania UE, zaobserwowanych po rozszerzeniu UE w 2004 r. (np. w postaci zwiększenia aspektu nieformalnego procesu podejmowania decyzji i roli koalicji). Należy założyć, że kontynuowany będzie proces instytucjonalnego „uczenia się” i wzajemnego uznawania swoich racji przez coraz większą grupę uczestników negocjacji, przy czym dalsze rozszerzenie nie będzie oznaczało prostego dostosowania się nowych państw do starych i sprawdzonych mechanizmów. Proces adaptacji obejmie w rzeczywistości wszystkie państwa członkowskie, w tym Polskę, które będą musiały nauczyć się współpracować na nowych dla wszystkich zasadach.

Dalsze rozszerzenie UE będzie miało także wpływ na relacje pomiędzy dużymi i średnimi bądź małymi państwami członkowskimi. Państwa Bałkanów Zachodnich powiększą grupę państw małych, nie oznacza to jednak automatycznego wzrostu ich znaczenia w ramach UE. Wręcz przeciwnie, wraz ze zwiększaniem się liczby państw członkowskich zwiększać się będzie zapotrzebowanie na silne przywództwo i nadawanie tempa integracji. Państwa duże są naturalnym kandydatem do pełnienia tej roli, zwłaszcza że raczej nie będą jej mogły wypełnić instytucje europejskie, które na mocy obowiązujących traktatów są zbyt słabe wobec coraz większego znaczenia wymiaru międzyrządowego w Unii (nie wydaje się, żeby postanowienia Traktatu z Lizbony zmieniły tą tendencję – zakładając jego wejście w życie).

3.2. KONSEKWENCJE GOSPODARCZE

Hanna Sroczyńska

Przystąpienie państw regionu Bałkanów Zachodnich do UE nie zmieniłoby istotnie poziomu Produktu Krajowego Brutto i wielkości populacji Unii Europejskiej. W 2006 r. PKB państw regionu Bałkanów Zachodnich łącznie wynosiło 84 602,44 mln euro i stanowiło zaledwie 0,73% PKB UE tworzonej ówczasie przez 25 państw członkowskich⁸⁰. Z wyjątkiem Chorwacji wartość PKB *per capita* w regionie Bałkanów Zachodnich jest znacznie niższa niż w państwach członkowskich UE. Średnia wartość PKB *per capita* dla UE-25 w 2006 r. wynosiła 24 800 euro, natomiast w państwach Bałkanów Zachodnich kształtowała się na poziomie od 939,98 euro w Kosowie do 7 800 euro w Chorwacji. Należy jednak zauważyć, że stopa wzrostu PKB jest wyraźnie większa w państwach analizowanego regionu, gdzie w 2007 r. osiągnęła wartości od 4,4% w Kosowie do 7,5% w Serbii, niż średnia dla całej UE-27 wynosząca 2,9%. Region Bałkanów Zachodnich nie jest jednolity pod względem rozwoju gospodarczego, na co wskazują również inne niż wartość PKB wskaźniki makroekonomiczne. Trzeba też pamiętać, że ze względu na niedoskonałość systemów statystycznych w niektórych państwach Bałkanów Zachodnich, dane mogą być nieporównywalne⁸¹.

Akcesja państw Bałkanów Zachodnich nie wpłynęłaby w znaczący sposób na potencjał ludnościowy UE, gdyż całkowita liczba ludności siedmiu analizowanych państw w 2007 r. stanowiła 4,77% wielkości populacji UE-27⁸². W odniesieniu do Polski można zauważyć, że łączna populacja państw Bałkanów Zachodnich jest mniejsza niż liczba mieszkańców Polski, stanowiąc 61,98% jej populacji.

Rozszerzenie UE, które miało miejsce 1 maja 2004 r. miało większy wpływ na jej potencjał ekonomiczny i ludnościowy niż byłoby to w przypadku akcesji państw Bałkanów Zachodnich. Udział 10 państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. w PKB UE-25 wynosił 4,8%. Dodatkowo pod względem wpływu na wielkość populacji UE było to największe rozszerzenie w historii, gdyż liczba ludności UE zwiększyła się o około 20%⁸³.

⁸⁰ Obliczenia na podstawie danych z Eurostat.

⁸¹ Np. oficjalne dane przedstawiają, że stopa bezrobocia w Bośni i Hercegowinie wynosi ponad 40%, jednak szacuje się, że rzeczywisty poziom bezrobocia jest niższy. Według szacunków przedstawionych przez Labour Force Survey poziom bezrobocia w tym państwie w kwietniu 2007 r. wynosił około 29%.

⁸² Obliczenia na podstawie danych z Eurostat.

⁸³ The EU economy following the accession of the new Member States, European Central Bank, „Monthly Bulletin”, maj 2004, s. 50.

Tabela 1. Wskaźniki makroekonomiczne oraz liczba ludności w państwach Bałkanów Zachodnich, Polsce i UE

	PKB <i>per capita</i> 2006 (euro)	PKB 2007 (roczna % zmiana)	Stopa inflacji 2007 (roczna % zmiana)	Stopa bezrobocia 2007 (% siły roboczej)	Deficyt budżetowy 2007 (% PKB)	Dług publiczny 2007 (% PKB)	Liczba ludności 2007
Chorwacja	7 800	5,6	2,9	9,6	-1,8	38,7	4 441 238
Macedonia	2 500	5,0	2,3	34,9	0,6	27,0	2 041 941
Albania ¹⁾	2 099	6,0	2,9	13,4	-3,4	53,6	3 152 625
Bośnia i Hercegowina	2 542	6,0	1,5	42,9	1,3	18,5	3 844 017
Czarnogóra ²⁾	2 519	7,0	4,3	11,9	7,4	30,4	624 896
Serbia	3 434	7,5	6,8	18,8	-1,9	29,4	7 397 651
Kosowo ²⁾	939,98	4,4	4,4	43,0	7,2	N.A.	2 126 708
Polska	7 100	6,6	2,6	9,6	-2,0	45,2	38 125 479
UE-27 ³⁾	24 800	2,9	2,3	7,1	-0,9	58,7	495 090 294

1) PKB *per capita* za 2005 r.; 2) PKB *per capita* za 2004 r.; 3) dane za 2006 r. dla UE-25.

Źródło: Eurostat; Candidate and pre-accession countries' economies quarterly, DG ECFIN, 04.07.2008 r.; Statistics Pocket Book, European Central Bank, wrzesień 2008.

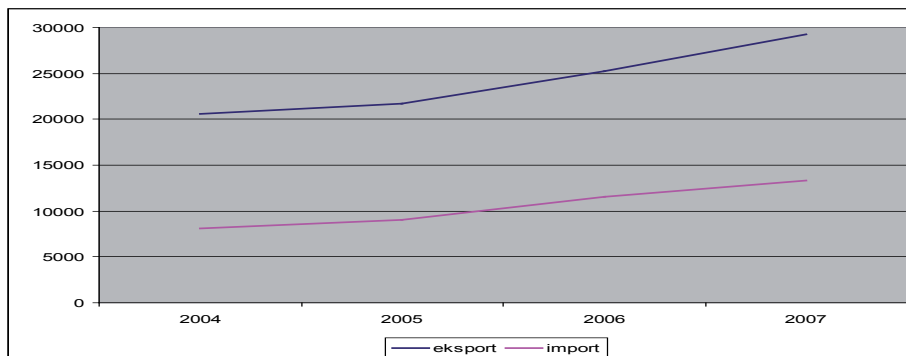
Obecnie region Bałkanów Zachodnich nie jest znaczącym rynkiem zbytu dla dóbr pochodzących z UE, a także z Polski, ze względu na relatywnie niewielką liczbę ludności tego obszaru oraz mniejszą niż w UE-27 siłę nabywczą jego mieszkańców. Wielkość obrotów handlowych pomiędzy UE a państwami Bałkanów Zachodnich nie jest wysoka, chociaż systematycznie rośnie w ostatnich latach. W 2007 r. udział eksportu UE do analizowanych państw w całkowitym eksporcie UE-27 do państw trzecich wynosił 2,36%, natomiast udział importu z regionu Bałkanów Zachodnich w całkowitym imporcie UE-27 z państw trzecich miał wartość 0,94%. Dla porównania analogiczne wskaźniki dotyczące handlu UE z Rosją wynoszą od-

powiednio 7,19% i 10,07%⁸⁴, a łączny udział Rumunii i Bułgarii w całkowitym eksporcie UE-25 w roku poprzedzającym ich akcesję do UE (2006) wynosił 3,04%, natomiast udział w imporcie UE-25 1,78%⁸⁵. W przypadku Polski obroty handlowe z analizowanym regionem również stanowiły niewielki udział w eksporcie i imporcie z państwami nie należącymi do UE i wynosiły w 2007 r. 3,27% całkowitego eksportu i 0,55% importu z państw trzecich⁸⁶. Oznacza to, że obszar ten obecnie nie jest znaczącym partnerem handlowym UE, w tym także Polski.

Z kolei z perspektywy państw bałkańskich współpraca gospodarcza z Unią Europejską ma bardzo duże znaczenie. Już obecnie UE jest głównym partnerem handlowym państw regionu Bałkanów Zachodnich. Wśród analizowanych państw największy udział UE w krajowym eksporcie i imporcie odnotowuje się w Albanii, gdzie wskaźniki te osiągają wielkość odpowiednio ponad 80% i około 70%. Natomiast najmniejszy udział wymiany z UE jest w Kosowie i wynosi odpowiednio 29,1% w przypadku eksportu i prawie 30% importu⁸⁷. Przedmiotem handlu zagranicznego analizowanych państw z UE są przede wszystkim wyroby przemysłowe, maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy oraz towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca.

Wykres 1.

Obroty handlu zagranicznego UE-27 z państwami regionu Bałkanów Zachodnich w latach 2004 – 2007 (mln euro)



Źródło: External and intra-European Union trade, „Monthly statistics”, Eurostat, European Commission, nr 8/2008.

⁸⁴ Obliczenia na podstawie danych z *External and intra-European Union trade*, „Monthly statistics”, Eurostat, European Commission, nr 8/2008.

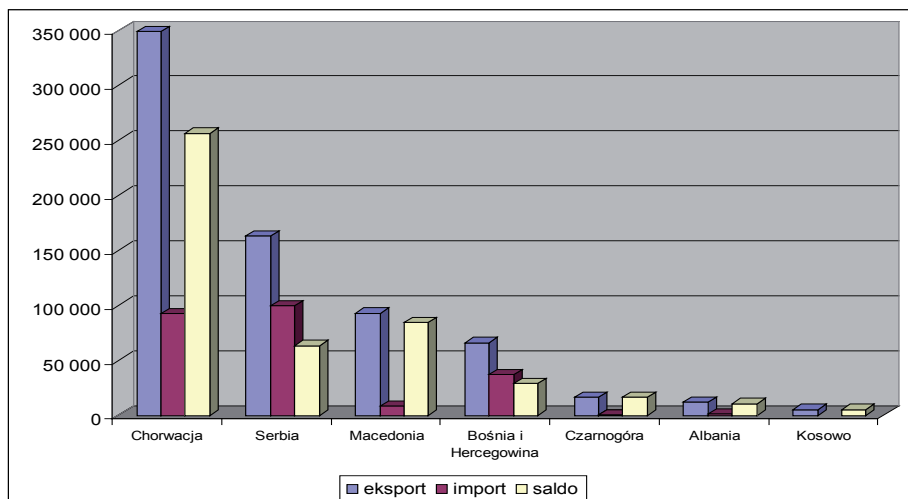
⁸⁵ Obliczenia na podstawie danych z *External and intra-European Union trade*, „Monthly statistics”, Eurostat, European Commission, nr 12/2007.

⁸⁶ Obliczenia na podstawie danych z *Handel zagraniczny I-XII 2007*, GUS, Warszawa, sierpień 2008 r.

⁸⁷ Strona internetowa Komisji Europejskiej, DG ECFIN, http://ec.europa.eu/economy_finance/int_economic_issues/int_economic_issues207_en.htm

Wykres 2.

Obroty handlu zagranicznego Polski z państwami regionu Bałkanów Zachodnich w 2007 r. (w tys. euro)



Źródło: Handel zagraniczny I-XII 2007, GUS, Warszawa, sierpień 2008 r.

Konsekwencją rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich byłoby zwiększenie obszaru rynku wewnętrznego, co miałyby umiarkowanie pozytywny wpływ na konkurencyjność i zwiększyłyby możliwości osiągnięcia korzyści skali. Dzięki temu zostałyby stworzone dodatkowe możliwości rozwoju powiązań handlowych pomiędzy UE a państwami Bałkanów Zachodnich. Lejour, Mervar i Verweij (2007) przeprowadzili analizę ekonomicznych skutków przystąpienia Chorwacji do UE. Oszacowano, że w wyniku wzrostu handlu, który nastąpi po włączeniu Chorwacji do rynku wewnętrznego UE, PKB, konsumpcja i wielkość eksportu w tym kraju zwiększyłyby się odpowiednio o 1,1%, 2,6% i 13,9% w 2025 r. Natomiast dla obecnych 27 państw UE ekonomiczne efekty akcesji Chorwacji do UE byłyby niedostrzegalne, co wynika z niewielkiego potencjału tej gospodarki w porównaniu z UE-27. Jedynie w grupie 12 „nowych” państw członkowskich w efekcie przystąpienia Chorwacji prognozowano wzrost wielkości eksportu o 0,1%⁸⁸.

⁸⁸ A. Lejour, A. Mervar, G. Verweij, *The economic effects of Croatia's accession to the EU*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB document No. 154 (October 2007), s. 32.

Wyniki analizy dotyczącej Chorwacji mogą w dużym stopniu odnosić się również do pozostałych państw regionu Bałkanów Zachodnich z powodu występowania podobieństw pomiędzy nimi pod względem liczby ludności oraz wielkości gospodarek w stosunku do UE⁸⁹. Podsumowując można stwierdzić, że włączenie państw z regionu Bałkanów Zachodnich do rynku wewnętrznego UE nie miałyby istotnego wpływu na podstawowe zmienne makroekonomiczne odnoszące się do gospodarki całej UE, takie jak PKB, eksport bądź konsumpcja. Z drugiej strony, z perspektywy państw bałkańskich korzyści makroekonomiczne z włączenia do rynku wewnętrznego byłyby znaczne.

Dla porównania Lejour, de Mooij i Nahuis (2001) przeprowadzili analizę prawdopodobnych makroekonomicznych efektów włączenia Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Słowenii, Bułgarii i Rumunii do rynku wewnętrznego UE. Analiza wskazywała, że w państwach ówczesnej UE-15 nastąpi wzrost PKB o 0,1% i konsumpcji o 0,2% na skutek przyłączenia badanych 7 państw Europy Środkowej i Wschodniej do rynku wewnętrznego⁹⁰.

Akcesja państw Bałkanów Zachodnich miałyby pozytywny wpływ na postrzeganie regionu przez zagranicznych inwestorów jako obszaru bardziej stabilnego pod względem ekonomicznym i politycznym. Jednym z najbardziej znanych rankingów porównujących atrakcyjność inwestycyjną poszczególnych krajów są rankingi „*Doing Business*”, publikowane od 2004 r. przez Bank Światowy. W rankingu „*Doing Business 2009*” oceniono 181 państw pod kątem warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Obecnie spośród państw Bałkanów Zachodnich najwyższą pozycję, 71 miejsce w rankingu, zajęła Macedonia i wyprzedziła Polskę, która uplasowała się na 76 miejscu, podczas gdy rok wcześniej kolejność ta była odwrotna. W porównaniu do poprzedniego raportu, Macedonia została oceniona lepiej pod względem większości kryteriów, m.in.: warunków rozpoczęcia i zakończenia działalności gospodarczej, otrzymywania kredytów, płacenia podatków, a gorzej według kryterium procedur związanych z pozwoleniami budowlanymi i ochroną inwestorów. Z drugiej strony, w Polsce nastąpiła poprawa jedynie warunków zakończenia działalności gospodarczej i handlu transgranicznego. Pozostałe państwa analizowanego regionu są oceniane gorzej niż Polska pod kątem warunków, jakie stwarzają przedsiębiorcom. Jednak trzeba pamiętać, że biorąc pod uwagę niektóre czynniki wpływają-

⁸⁹ A. Lejour, A. Mervar, G. Verweij, *The economic effects...*, s. 37.

⁹⁰ A. Lejour, R.A. de Mooij, R. Nahuis, *EU enlargement: Economic implications for countries and industries*, Bureau for Economic Policy Analysis, CPB document No. 011 (September 2001), s. 26.

ce na atrakcyjność inwestycyjną określonych lokalizacji, państwa Bałkanów Zachodnich oferują korzystniejsze warunki dla działalności gospodarczej. Dla przykładu, pod względem obciążeń podatkowych nałożonych na przedsiębiorstwa, w państwach Bałkanów Zachodnich występują niższe niż w Polsce stawki CIT – w Czarnogórze 9%, w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Macedonii oraz Serbii 10%, natomiast w Polsce 19%. Jedynie w Chorwacji stawka CIT jest wyższa i wynosi 20%. W regionie Bałkanów Zachodnich największą poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w ciągu ostatniego roku odnotowano w Albanii, m.in. z powodu nowego prawa spółek, czy wprowadzenia procedur umożliwiających skrócenie czasu rozpoczęcia działalności gospodarczej z ponad miesiąca do 8 dni.

Tabela 2. Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w państwach Bałkanów Zachodnich i Polsce

	Miejsce w rankingu <i>Doing Business 2009</i>	Miejsce w rankingu <i>Doing Business 2008</i>
Macedonia	71	79
Polska	76	72
Albania	86	135
Czarnogóra	90	84
Serbia	94	91
Chorwacja	106	107
Bośnia i Hercegowina	119	117

Źródło: Doing business 2009, World Bank, International Finance Corporation.

W konsekwencji lepszego postrzegania państw Bałkanów Zachodnich po akcesji do UE, region ten mógłby odnotować wzrost napływu zagranicznych inwestycji. Dla porównania, w Polsce, w pierwszych latach członkostwa w UE, miał miejsce wzrost udziału inwestorów z państw członkowskich w całkowitym napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz dynamiczny wzrost napływu BIZ, szczególnie w rekordowym roku 2006, kiedy wartość na-

pływ kapitału do Polski z tytułu BIZ wyniosła 15 061 mln euro⁹¹. W większości krajów Bałkanów Zachodnich już obecnie zwiększa się wielkość BIZ liczona jako procent PKB. W przypadku Chorwacji od 2004 r. wyraźny jest również wzrost napływu BIZ pochodzących z państw członkowskich UE.

Tabela 3. BIZ jako % PKB w państwach Bałkanów Zachodnich

	2003	2004	2005	2006	2007
Chorwacja	6,4	2,1	3,9	7,5	9,1
Macedonia	2,4	6	1,6	6,8	4,3
Albania	3,1	4,5	3,2	3,4	5,8
Bośnia i Hercegowina	4,6	7	5,5	5,8	13,7
Czarnogóra	2,6	3	21	21,7	21,7
Serbia	6,1	3,9	5,9	13,5	5,1
Kosowo	0,7	0,7	2,8	7,9	9,4

Źródło: Candidate and pre-accession countries' economies quarterly, DG ECFIN, 04.07. 2008 r.

Tabela 4. Napływ BIZ do wybranych państw Bałkanów Zachodnich (w mln euro)

	2003		2004		2005		2006	
	Całkowity napływ BIZ	Napływ BIZ z UE-25	Całkowity napływ BIZ	Napływ BIZ z UE-25	Całkowity napływ BIZ	Napływ BIZ z UE-25	Całkowity napływ BIZ	Napływ BIZ z UE-25
Chorwacja	1789,2	1593	872,1	597	1426,7	1128	2700,9	1548
Albania	156,9	16	278,4	134	224,1	42	258,6	67
Serbia (razem z Czarnogórą)	N. A.	408	N. A.	588	N. A.	1131	3400 ¹⁾	4315

1) Dane z The Vienna Institute for International Economic Studies, <http://www.wiiv.ac.at/e/serbia.html>

Źródło: Eurostat.

⁹¹ Zagraniczne inwestycje bezpośrednio w Polsce w 2006 roku, Narodowy Bank Polski, Warszawa, styczeń 2008, s. 11. Zwiększony napływ BIZ do Polski był także związany do dobrą koniunkturą światową, dlatego trudno jest wskazać efekt czysto unijny.

Poprawa klimatu inwestycyjnego w państwach Bałkanów Zachodnich po ich akcesji do UE mogłaby nastąpić w związku z potencjalną poprawą krajowych instytucji. Przytaczani wcześniej Lejour, Mervar i Verweij (2007) wskazywali, że akcesja Chorwacji do UE może wiązać się z przeprowadzeniem reform instytucjonalnych. Przełożyłoby się to na wzrost krajowego PKB, konsumpcji i wielkość eksportu odpowiednio o 7,8%, 12,9% i 56,9% w 2025 r. Przeprowadzenie reform instytucjonalnych w Chorwacji nie miałoby natomiast wpływu na procentowy wzrost PKB i konsumpcji w UE-27. Prognozy zaprezentowane w analizie wskazują jedynie, że reformy przeprowadzone w Chorwacji spowodowałyby wzrost wielkości eksportu o 0,1% w UE-27⁹². Reformy strukturalne są istotne również z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju w średnim okresie. W raporcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego oszacowano, że przeprowadzenie w Chorwacji reform, prowadzących do uregulowania kwestii własności ziemi, zwalczania korupcji, zmniejszenia obciążeń regulacyjnych oraz ukończenia prywatyzacji, przełożyłoby się na 7% wzrost gospodarczy w 2013 r.⁹³ Podobnie jak w przypadku analizy makroekonomicznych efektów przystąpienia Chorwacji do rynku wewnętrznego, również analiza wpływu reform instytucjonalnych w tym kraju na podstawowe zmienne makroekonomiczne dla UE może odnosić się do pozostałych państw regionu.

Przystąpienie państw Bałkanów Zachodnich do UE nie miałoby znacznego wpływu na PKB całej UE, zarówno w momencie akcesji, jak również w perspektywie długookresowej. Obecnie obszar ten nie jest istotnym rynkiem zbytu dla dóbr pochodzących z UE i Polski z powodu relatywnie niewielkiej liczby ludności regionu Bałkanów Zachodnich oraz mniejszej niż w UE-27 siły nabywczej jego mieszkańców. Jednak, przyszła akcesja państw Bałkanów Zachodnich do UE spowodowałaby całkowitą liberalizacją handlu pomiędzy obecnymi członkami UE a analizowanymi państwami, a dodatkowo, stosunkowo wysoki procentowy wzrostu PKB w regionie mógłby przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności rynków państw bałkańskich. W efekcie obserwowana już teraz tendencja wzrostowa udziału tych państw w eksporcie i imporcie UE oraz Polski zostałaby utrzymana, a dynamika wzrostu mogłaby ulec przyspieszeniu. Oznacza to, że region ten zyskałby na znaczeniu jako rynek zbytu dla polskich towarów. Akcesja państw Bałkanów Zachodnich do UE przyczyniłaby się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej tego regionu.

⁹² A. Lejour, A. Mervar, G. Verweij, *The economic effects...*, s. 34.

⁹³ *Republic of Croatia: 2008 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Croatia*, IMF, Country Report No. 08/158 (May 2008), s. 26.

3.3. ROLNICTWO

Marta Zielińska

Gospodarka Bałkanów Zachodnich w dużej mierze oparta jest na rolnictwie, chociaż naturalne warunki do prowadzenia działalności rolniczej w tym regionie są dość trudne. Około 2/3 obszaru zajmują góry i wzgórza. Pomimo to w Serbii ponad 65% powierzchni stanowi ziemia rolna, w Macedonii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie wskaźnik ten oscyluje powyżej 40%. Precyzyjne oszacowanie roli sektora dla gospodarki każdego z państw bałkańskich jest utrudnione ze względu na ograniczony dostęp do wiarygodnych, regularnie zbieranych i spójnych danych statystycznych. Według szacunków Komisji Europejskiej, przykładowo w Albanii ponad połowa ludności zatrudniona jest w rolnictwie i sektor ten generuje około 20% rocznego PKB kraju. Często rolnictwo stanowi formę zabezpieczenia socjalnego, w szczególności dla osób starszych, które nie mają żadnych alternatywnych źródeł dochodów i prowadzą produkcję rolną na zaspokojenie własnych potrzeb. Należy jednak odnotować, iż skala tego zjawiska jest odmienna w poszczególnych państwach regionu (Tabela 1).

Tabela 1. Główne wskaźniki dotyczące rolnictwa w państwach Bałkanów Zachodnich*.

	Albania	BiH	Chorwacja	Macedonia	Czarnogóra	Serbia
Powierzchnia rolnicza (000 ha)	1 122	2 192	2 695	1 265	518	5 075
Udział w ogólnej powierzchni kraju	39%	43%	47,60%	49,20%	38%	65,5%
Łąki (000 ha)	423	b.d.	1 469	b.d.	720	1 421
Udział rolnictwa w zatrudnieniu	58,50%	19,40%	15,90%	10,10%	20,0%	24%
Udział rolnictwa w PKB	22,60%	10,40%	6,90%	13,20%	11,30%	16,6%

*Brak analogicznych danych dla Kosowa.

Źródło: Eurostat.

Obecnie produkcja rolna jest zdecydowanie niższa aniżeli w UE, jednakże region ten posiada duży potencjał rozwojowy. Przeszkodą w wykorzystaniu istniejących możliwości produkcyjnych rolnictwa jest jego niedokapitalizowanie, pomimo jego znaczącej roli gospodarczej i społecznej. Ponadto gospodarstwa rolne Bałkanów są głównie niskotowarowe bądź produkujące na własny użytek. Ze względu na ich małą wielkość, w dużej mierze nie są one żywotne ekonomicznie i charakteryzują się niskim poziomem mechanizacji, brakiem odpowiedniego know-how, a także słabym dostępem do szkoleń. Konsolidacja ziemi przebiega bardzo powoli, a w niektórych krajach regionu następuje wręcz dalsza fragmentaryzacja ziemi. Wzrost produkcji jest również ograniczony poprzez skutki upadku wielu gospodarstw państwowych i opóźnienia w procesach restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych.

Pomimo barier kraje bałkańskie są obecnie znaczącymi producentami pszenicy, kukurydzy, mięsa, mleka oraz owoców i warzyw. Największy udział w produkcji roślinnej w regionie ma Serbia, w szczególności jeśli chodzi o zboża. Serbia wiodzie także prym w produkcji zwierzęcej w regionie i w produkcji mleka. Należy jednak założyć, iż poprzez przystąpienie do Unii Europejskiej rolnictwo Bałkanów zyska bardziej rynkowy charakter, nastąpi gwałtowny wzrost inwestycji, przez co gospodarstwa otrzymają możliwość intensyfikacji produkcji, zwiększenia pło-
nów, a w efekcie wpłynie to pozytywnie na poziom ich dochodów.

Wraz z akcesją do UE powinna ulec zmianie struktura handlu produktami rolno-spożywczymi, choć Unia Europejska już teraz w pełni otworzyła swój rynek na produkty bałkańskie. Wyjątek stanowią kwoty na handel cukrem i wołowiną, które w zasadzie nie zaburzają przepływow handlowych z Bałkanów do UE. Trzeba dodać, że w przypadku kontyngentów taryfowych na produkty z młodej wołowiny w roku gospodarczym 2007/2008 jedynie Chorwacja i Serbia z Kosowem skorzystały z możliwości eksportu ich towarów na rynek unijny, wykorzystując odpowiednio 15% i 16% przyznanej im kwoty (Tabela 2). Należy oczekiwać, że wielkość eksportu unijnego do Bałkanów będzie wzrastać.

Tabela 2. Import wołowiny do UE w ramach kwot preferencyjnych w roku gospodarczym 2007/2008, (w tonach)

	Wielkość dostarczona (2007/2008)	Kwota (tony)	% wypełnienia kwoty
Chorwacja	1465	9400	15.6
Bośnia i Hercegowina	0	1500	0
Macedonia	0	1650	0
Serbia/Kosowo	1520	9175	16.6
Czarnogóra	0	800	0
SUMA	2985	22525	13.2

Źródło: Brazil falls short of EU beef quota for 2007/08, *Agra Europe Weekly*, 25.07.2008 r. na podstawie danych KE.

Na skutek pełnego zniesienia barier taryfowych i pozataryfowych nastąpi zmiana w handlu, która może przynieść dwojakie skutki dla Polski. Z jednej strony, otwarcie rynków bałkańskich może zaowocować zwiększonym eksportem z Polski do Bałkanów produktów rolno-spożywczych. Z drugiej natomiast, w dłuższej perspektywie czasowej niektóre produkty bałkańskie mogą stać się konkurentami dla produktów polskich i zmniejszyć przewagę komparatywne Polski. Skala i zakres tego zjawiska uzależnione będą od dynamiki procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych na Bałkanach, a także od intensywności działań ukierunkowanych na poprawę efektywności funkcjonowania sektora rolnego w Polsce.

Bałkańska wieś doświadcza poważnych problemów strukturalnych i społecznych. Obszary te charakteryzują się dużym odsetkiem osób ubogich. Przykładowo w Albanii prawie 90% osób biednych znajduje się na obszarach wiejskich⁹⁴. Niektóre z krajów, w szczególności tam, gdzie w latach 90-tych. doświadał głód, zdolne są do podjęcia kroków mających na celu złagodzenie braku bezpieczeństwa żywnościowego. Szacuje się, że są w stanie ograniczyć liczbę niedożywionych o połowę do 2015 r. Cel ten nie zostanie osiągnięty bez odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony UE. Państwa unijne już w 2003 r. podjęły w Grecji zobowiązanie o udostęp-

⁹⁴ *Rural Development Funds needed to ease poverty in Eastern Europe*. RURAL EUROPE, 02.06.2004 r.

nieniu środków dla rolnictwa w krajach regionu bałkańskiego. W 2004 r. Bałkany Zachodnie otrzymały możliwość uczestniczenia w unijnym programie SAPARD udzielającym wsparcia na dostosowywanie rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. W 2007 r. wsparcie finansowe dla Bałkanów Zachodnich zostało zastąpione Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (ang. *Instrument for Pre-accession Assistance* – IPA). Jego celem jest zapoznanie krajów z politykami unijnymi, metodami pracy, procedurami przetargowymi. Ponadto ma to stanowić dodatkowy bodziec do postępu w reformach i wzmocnienia regionalnej współpracy. Chorwacja i Macedonia, jako kraje kandydujące otrzymały specjalną pulę środków finansowych w ramach IPA, która ma być przeznaczona na rozwój obszarów wiejskich. Należy zakładać, iż po wejściu Bałkanów do UE ciężar wsparcia finansowego w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich zostanie skoncentrowany właśnie w tym rejonie, tak jak miało to miejsce w 2004 i 2007 r. W efekcie, na skutek tzw. efektu statystycznego unijna pomoc dla polskiej wsi może ulec relatywnemu zmniejszeniu.

Tabela 3. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) – alokacja na rozwój obszarów wiejskich na lata 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Chorwacja	25 500 000	25 600 000	25 800 000	26 000 000	26 500 000
Macedonia	2 100 000	6 700 000	10 200 000	12 500 000	14 000 000

Źródło: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework for 2009–2011, Komisja Europejska, COM (2007) 689.

Akcesja do Unii Europejskiej, wsparcie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przyczyni się do wzmocnienia i rozwoju całego łańcucha żywnościowego. Skalę wpływu i dynamikę zmian ciężko jest obecnie oszacować. Wynika to, z jednej strony, z przemian gospodarczych zachodzących w samych Bałkanach, jak i proces procesów trwających obecnie w Unii Europejskiej. Tocząca się obecnie debata na temat Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. *health check*) oraz nadchodząca dyskusja odnośnie do wizji europejskiego rolnictwa i polityki rozwoju obszarów wiejskich

po roku 2013, przegląd budżetu unijnego oraz efekt negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) wywrą zdecydowany wpływ na funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej i kształt jej instrumentów, a przez to na wyniki akcesji Bałkanów w sektorze rolnym. Przykładem mogą być kwoty mleczne -- w zależności od tego, czy ten instrument ograniczenia podaży zostanie utrzymany, kraje regionu będą miały możliwość ekspansji produkcji mlecznej bądź możliwości wzrostu produkcji w tej branży będą bardzo ograniczone.

3.4. IMPLIKACJE W OBSZARZE MIGRACJI

Jakub Wiśniewski

Region Bałkanów Zachodnich jest obecnie zarówno obszarem wysyłającym migrantów szlakiem tranzytowym, jak i obszarem, na którym mają miejsce migracje wewnętrzne, co wiąże się z występowaniem wielu problemów społecznych. Imigranci mają kłopoty z integracją społeczno-zawodową w krajach byłej Jugosławii, dotkniętych wysoką stopą bezrobocia, problemami demograficznymi, a także przestarzałą lub słabo rozwiniętą infrastrukturą. W regionie w dużym natężeniu występują takie negatywne zjawiska, jak przemoc na tle rasowym i etnicznym, ubóstwo, analfabetyzm, dezaktywizacja zawodowa czy wysoka śmiertelność niemowląt. Można założyć, że zjawiska te będą ustępować, jeśli kontynuowane będą reformy społeczno-gospodarcze.

Państwa regionu Bałkanów Zachodnich, stając się w przyszłości członkami Unii Europejskiej, zostaną objęte zasadą swobody przepływu osób (w tym pracowników) oraz przystąpią do strefy Schengen. W przeciwieństwie do Turcji czy Ukrainy akcesja krajów byłej Jugosławii nie będzie stanowić wyzwania dla rynków pracy i spójności społeczeństw krajów członkowskich UE (decydują o tym ograniczony potencjał demograficzny krajów regionu oraz fakt, że potencjał migracyjny jest w dużej mierze wyczerpany). Wyzwania dotyczyć będą raczej bezpieczeństwa publicznego – zdolności instytucjonalnej krajów bałkańskich do funkcjonowania w przestrzeni Schengen i na Jednolitym Rynku. Jeśli kraje byłej Jugosławii będą przyjmowane do Unii Europejskiej i obejmowane stopniowo prawodawstwem Schengen istnieje zagrożenie, że państwa w regionie zostaną przedzielone infrastrukturą graniczną. Przykładowo po obu stronach rzeki oddzielającej Słowenię od Chorwacji leży miasteczko Cedanj. Od wieków stał tam most łączący

obie społeczności. W przededniu wejścia Słowenii do strefy Schengen w Cedanj i w wielu innych miejscach na 670-kilometrowej granicy zamykano półoficjalne przejścia. Do końca grudnia 2007 r. aż 115 mostów na rzekach Kupa i Sutla zostało zburzonych lub zamkniętych. Swobodne przekraczanie granicy będzie możliwe dopiero po uzyskaniu przez Chorwację członkostwa w UE. Wówczas zostanie wzmocniona granica Chorwacji z Bośnią i Hercegowiną (która jest mniej zaawansowana na drodze do UE), co może doprowadzić do zakłócenia handlu transgranicznego i kontaktów międzyludzkich na terenach przygranicznych.

Warto także pamiętać, że – przystępując do UE – państwa, takie jak Serbia czy Bośnia i Hercegowina narażone będą w większym stopniu na odpływ wykwalifikowanych pracowników, co może zdestabilizować sytuację na lokalnych rynkach pracy na obszarze byłej Jugosławii.

Poprawa sytuacji gospodarczej w regionie Bałkanów Zachodnich niewątpliwie przyczyni się do wzmożonej fali powrotów z krajów emigracji, takich jak Niemcy czy Włochy. Biorąc pod uwagę fakt, że obywatele byłej Jugosławii wyjechali w atmosferze głębokiego konfliktu politycznego i militarnego, istnieje zagrożenie, że ewentualne powroty doprowadzą do tarć społecznych w skali lokalnej i regionalnej. Wymusi to konieczność rozbudowy obecnie realizowanych pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) programów reemigracyjnych, takich jak *Assisted Voluntary Return*. Część wspomnianych zadań weźmie na siebie Unia Europejska.

Uzyskując w 2004 r. członkostwo w Unii Europejskiej, Polska stała się ważnym szlakiem tranzytowym dla obywateli państw trzecich (w tym z obszaru Bałkanów Zachodnich) próbujących nielegalnie przedostać się na terytorium Niemiec i innych krajów Europy Zachodniej oraz imigrantów humanitarnych usiłujących uzyskać status uchodźcy. Zjawisko przybiera szczególnie niepokojące rozmiary w przypadku organizacji przestępczych zajmujących się przemytem młodych kobiet z krajów byłej Jugosławii do domów publicznych w Niemczech. Fala negatywnych wyżej wspomnianych zjawisk będzie ustępować, jeśli proces integracji krajów bałkańskich z UE będzie kontynuowany.

Biorąc pod uwagę potencjał demograficzny i gospodarczy krajów regionu Bałkanów Zachodnich, integracja tych państw z Unią Europejską nie niesie ze sobą ryzyka wzmożonego napływu obywateli byłej Jugosławii do Polski. Świadczą o tym także sieci migracyjne łączące kraje byłej Jugosławii z państwami członkowskimi położonymi w obszarze Morza Śródziemnego, a także Niemcami.

Utrzymywanie się w na tamtejszych rynkach pracy „drenażu mózgów” negatywnie odbiłoby się na kondycji gospodarczej i co za tym idzie, negatywnym bilansie przyszłego członkostwa krajów regionu w UE. O ile imigracja zarobkowa z krajów byłej Jugosławii będzie mieć marginalny wpływ na polskie społeczeństwo i rynek pracy, to sytuacja mniejszości etnicznych i narodowych (zwłaszcza społeczności romskich) wymaga monitorowania. Istnieje bowiem (stosunkowo niewielkie) ryzyko napływu do Polski osób marginalizowanych w społeczeństwach krajów bałkańskich, co mogłoby stać się obciążeniem dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

Dla Polski, jako państwa należącego do strefy Schengen, istotne jest dołożenie starań, aby przyszli członkowie Unii Europejskiej byli dobrze przygotowani do ochrony granic zewnętrznych UE. W tym celu konieczna jest współpraca w tym zakresie (infrastruktura graniczna, służby celne i straż graniczna, walka z przestępczością zorganizowaną) już na etapie obecnym, w trakcie trwania procesu akcesyjnego. W tym duchu Polska winna wspierać działania realizowane przez Komisję Europejską oraz inne instytucje ponadnarodowe, takie jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji. Szczególna rola przypadnie Agencji Zarządzania Granicami Zewnętrznymi (Frontex).

Proces integracji Bałkanów Zachodnich ze strukturami europejskimi nie będzie pełny, jeśli problem powrotów osób przesiedlonych nie zostanie potraktowany z należytą uwagą. Opracowanie strategii remigracyjnych wchodzących w skład całościowych polityk migracyjnych krajów bałkańskich powinno stanowić integralny element wszelkich inicjatyw pomocowych podejmowanych albo indywidualnie przez Polskę, albo pod egidą UE.

Tabela 1. Przepływy migracyjne na Bałkanach Zachodnich

Państwo	Kierunki i skala migracji
Albania	<p>W Albanii zamieszkuje około 3 mln mieszkańców. Poza granicami tego kraju przebywa około 860 tys. osób z albańskim obywatelstwem. Główne kraje docelowe albańskiej emigracji to Grecja, Włochy, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada i Niemcy. Przemieszczają się przeważnie emigranci zarobkowi – jedynie 14 tys. osób uzyskało status uchodźcy w krajach przyjmujących. Ciekawym aspektem albańskiej emigracji jest fakt, że do niedawna na wyjazd decydowali się w ogromnej większości mężczyźni – ma to określone konsekwencje dla równowagi płci w społeczeństwie tego kraju. Około 14% Produktu Krajowego Brutto (PKB) Albanii stanowią środki od krewnych z zagranicy (około 1,161 mld USD w 2005 roku.). W 2005 r. w krajach UE-25 zatrzymano 52 tys. nielegalnych imigrantów z Albanii (ogromna większość przypadków dotyczyła Grecji, Włoch i Słowenii)¹.</p>
Bośnia i Hercegowina	<p>Kraj ten liczy sobie niespełna 3,8 mln mieszkańców. Na terytorium Bośni przebywa około 50 tys. imigrantów, z czego 10 tys. stanowią uchodźcy z krajów byłej Jugosławii. Bośnia jest jednym z krajów o najwyższym wskaźniku emigracji. Oblicza się, że poza terytorium kraju przebywa 1,471 mln obywateli, a zatem 37,7% ludności tego kraju. W ciągu ostatnich kilku lat Bośnia straciła około 15% ludności. Z pewnością czynnikiem napędzającym odpływ za granicę jest trudna sytuacja gospodarcza. W ocenie amerykańskiego Departamentu Stanu Bośnia jest w grupie krajów najbardziej dotkniętych zjawiskiem przemytu ludzi, współczesnej formy niewolnictwa. W 2006 r. bezrobocie wyniosło 31,1 %. Około 200 tys. Bośniaków uzyskało za granicą status uchodźcy. Wielu obywateli tego kraju decyduje się na emigrację nielegalną. Przykładowo w 2005 r. 1,5 tys. osób zostało deportowanych z Chorwacji, Niemiec, Szwecji, Szwajcarii, Danii, Norwegii i Francji. Główne kraje docelowe emigracji bośniackiej to Chorwacja, Niemcy, Austria, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Kanada, Francja i Australia. W 2002 r. na terytorium Polski przebywało 3,300 osób urodzonych w Bośni i Hercegowinie. Bośnia jest szóstym krajem na świecie pod względem napływu prywatnych transferów dochodowych na mieszkańca – w 2006 r. było to około 1,383 mld USD².</p>

Chorwacja	Chorwacja to kraj emigracyjno-imi-gracyjny, liczący 4,5 mln mieszkańców. Nie licząc Słowenii, Chorwacja jest najbardziej dostatnym krajem w regionie (PKB na głowę według Parytetu Siły Nabywczej wynosi 12 400 EUR). Oblicza się, że dodatkowo około 726 tys. obywateli tego kraju mieszka poza jego granicami (około 16 % ludności Chorwacji). Chorwaci najczęściej emigrują do Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Austrii, Australii, Szwajcarii, Kanady i Francji. Około 93 tys. osób uzyskało w krajach przyjmujących status uchodźcy. W Chorwacji zamieszkuje (bliżej nieokreślona liczbowo) społeczność imigrantów nielegalnych z Serbii, Kosowa, Albanii oraz Bośni i Hercegowiny. Szacuje się, że w 2006 r. 2,2 tys. osób pracowało nielegalnie w tym kraju. Sami Chorwaci (około 14 tysięcy tys. osób rocznie) nielegalne zatrudnienie znajdują w Słowenii, Włoszech i na Węgrzech ³ . Jednocześnie około 400 tys. Chorwatów zamieszkuje Bośnię Bośnię i Hercegowinę tworząc jeden z narodów konstytucyjnych tego kraju.
Czarnogóra	Czarnogóra jest małym, liczącym 600 tys. mieszkańców krajem, który do niedawna funkcjonował w jednym organizmie państwowym z Serbią. W Czarnogórze na stałe mieszka około 21 tys. obywateli innych krajów. Główne kraje emigracji Czarnogórców to Kanada, Francja, Niemcy, Szwecja, Szwajcaria i Stany Zjednoczone. Rocznie około 54 tys. emigrantów zarobkowych z Czarnogóry przebywa na terytorium innych krajów ⁴ .
Macedonia	Macedonia jest dwumilionowym krajem, dotkniętym wysoką stopą bezrobocia, sięgającą 36 procent%. Według danych Banku Światowego 370 tys. Macedończyków mieszka na stałe za granicą. Główne kraje docelowe to Niemcy, Szwajcaria, Australia, Włochy, Turcja, Stany Zjednoczone, Austria, Słowenia, Chorwacja i Francja. W 2001 r. na terytorium Polski przebywały 204 osoby z obywatelstwem Macedonii ⁵ .

<p>Serbia wraz z Kosowem</p>	<p>Oblicza się, że 2,3 mln osób zamieszkuje poza granicami tego kraju (ludność Serbii nie przekracza 10 mln). Populacja samego Kosowa wynosi, zgodnie z danymi kosowskiego urzędu statystycznego, 2 126 708 Albańczyków, Serbów, Gorańców, Cyganów, Turków, Egipcjan, Bośniaków i innych narodowości. Kilkaset tysięcy Kosowskich Albańczyków znajduje się poza granicami kraju, głównie w Serbii, Czarnogórze i Albanii, ale także w Europie Zachodniej. Na wysoki wskaźnik emigracji wpływa wysoka stopa bezrobocia, która w ostatnich latach oscylowała wokół 20 procent%. Ogromna większość to emigranci zarobkowi. Około 174 tys. osób legitymuje się w krajach przyjmujących statusem uchodźcy. Główne kraje docelowe serbskich emigrantów to Niemcy, Austria, Szwajcaria, Stany Zjednoczone, Turcja, Chorwacja, Szwecja, Włochy, Rumunia Kanada i Australia. W 2002 r. w Polsce zamieszkiwało 3,6 tys. osób urodzonych w Serbii. Bank Światowy zaklasyfikował Serbię jako jeden z 11 krajów na świecie, do których napływają największe środki od krewnych z zagranicy (w 2005 r. było to około 4,5 mld USD). Największe diaspory emigracji serbskiej znajdują się w pozaeuropejskich krajach anglosaskich – Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Australii. Szacuje się, że największa liczba pracowników nielegalnych z Serbii przebywa w Rumunii, Szwecji, Niemczech, na Węgrzech i we Włoszech. W 2004 r. (do Serbii i Czarnogóry) z emigracji wróciło niespełna 6 tys. osób⁶. Około 1,5 mln Serbów zamieszkuje także Bośnię i Hercegowinę, tworząc (obok Chorwatów i Bośniackich Muzułmanów) jeden z narodów konstytucyjnych.</p>
-------------------------------------	---

¹ Wyżej cytowane dane pochodzą ze strony internetowej IOM (International Organization for Migration, The Republic of Albania, Migration Profile, October 2007), por.: <http://www.iom.hu/PDFs/Albania-Migration%20Profile.pdf>

² Wyżej cytowane dane pochodzą ze strony internetowej IOM (International Organization for Migration, Bosnia and Herzegovina, Migration Profile, October 2007), por.: http://www.iom.hu/PDFs/BiH_Migration%20Profile.PDF

³ Wyżej cytowane dane pochodzą ze strony internetowej IOM (International Organization for Migration, The Republic of Croatia, Migration Profile, October 2007), por.: http://www.iom.hu/PDFs/Croatia_Migration%20Profile.pdf

⁴ Wyżej cytowane dane pochodzą ze strony internetowej IOM (International Organization for Migration, The Republic of Montenegro, Migration Profile, October 2007), por.: http://www.iom.hu/PDFs/Montenegro_Migration%20Profile.pdf

⁵ Wyżej cytowane dane pochodzą ze strony internetowej IOM

⁶ Wyżej cytowane dane pochodzą ze strony internetowej IOM (International Organization for Migration, The Republic of Serbia including the Province of Kosovo, Migration Profile, September 2007), por.: <http://www.iom.hu/PDFs/Serbia%20and%20Kosovo%20Province%20Sept%202007.pdf>

3.5. POLITYKA ENERGETYCZNA

Beata Słomińska, Patryk Toporowski

Bałkany Zachodnie położone są w strategicznym regionie Europy, ze względu na możliwość do utworzenia sieć szlaków transportu gazu i ropy na rynek międzynarodowy

dowy. Znajdują się one bowiem między bogatymi w złoża obszarami basenu Morza Kaspijskiego i Bliskiego Wschodu oraz chłonnym rynkiem konsumentów z zachodniej i centralnej Europy. Omawiany region ma potencjał w rozwoju dywersyfikacji źródeł dla Unii Europejskiej, pod warunkiem poprawy infrastruktury, administracji, otoczenia regulacyjnego, warunków produkcji i dystrybucji oraz współpracy w sektorze energetyki. Wówczas hipoteza, która zakłada, że akcesja Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej przyczyni się do większego ich wykorzystania jako szlaków tranzytowych dla zabezpieczenia potrzeb energetycznych Europy, okaże się w pełni uzasadniona.

Jednym z większych wyzwań w rozwoju energetycznym Bałkanów Zachodnich jest modernizacja infrastruktury energetycznej. Jej najbardziej istotne elementy powstały w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia według technologii standardowej dla bloku wschodniego. Przestarzała, a po rozpadzie Jugosławii nieodpowiednio utrzymywana technologia, przekłada się na niską efektywność produkcji, stwarzając dodatkowo techniczne zagrożenie (np. awarii)⁹⁵. W celu odpowiedniej stymulacji i przyspieszenia prac modernizacyjnych konieczne jest pozyskanie inwestycji krajowych i zagranicznych w infrastrukturę produkcyjną oraz przesyłową i dystrybucyjną. Inwestycje może przyciągnąć m.in. odpowiednie zaplecze instytucjonalne. Stworzenie takiego zaplecza w regionie Bałkanów Zachodnich oznacza określenie przejrzystych reguł i mechanizmów działania rynków, a w szczególności rozdzielenia organów tworzenia polityki energetycznej, regulacji i własności. Ważnym aspektem w tym zakresie jest utworzenie w pełni niezależnych i „wyposażonych” organów regulacyjnych i kontrolnych. W przeciwnym razie nasili się ryzyko sprawowania kontroli na rynku energetycznym przez wymykających się spod kontroli tych organów monopolistów rynków energetycznych. Stworzenie odpowiedniego zaplecza regulacyjnego zadziała stymulująco na inwestycje, pozyskanie których z kolei umożliwi rozwój sektora energetyki na Bałkanach, co nie pozostanie bez korzyści dla rynku energetycznego Europy.

Produkcja ropy i gazu w regionie Bałkanów Zachodnich jest ograniczona, przy czym głównymi producentami są Albania, Chorwacja i Serbia. Region jest w znacznej mierze uzależniony od importu energii, w tym od surowców energetycznych. Ze względu na niepewne dostawy surowców, kwestia bezpieczeństwa energetycznego stanowi poważny problem Bałkanów Zachodnich. Z powodu słabej

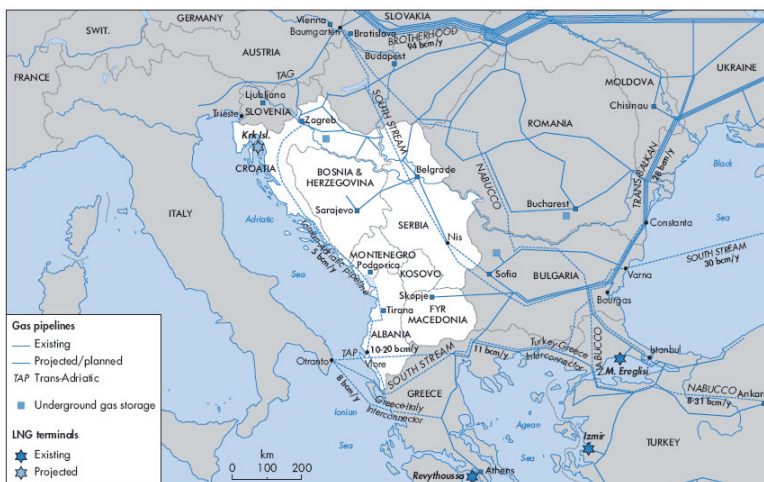
⁹⁵ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, *Energy In the Western Balkans. The Path to Reform and Reconstruction*. OECD/IEA, France 2008.

infrastruktury grożą im częste tzw. *blackouty*, czyli przerwy w dostawie energii. Ma to negatywny wpływ na przemysł i poziom życia obywateli⁹⁶.

Chociaż rynek gazowy odznacza się znaczącym potencjałem, pozostaje on słabo rozwinięty. Pochodzący z importu gaz używany jest przede wszystkim przez Chorwację i Serbię, a w mniejszym stopniu Bośnię i Hercegowinę oraz Macedonię. Rynek gazu w większości państw regionu oparty jest na imporcie z Rosji, a w niewielkim stopniu na imporcie skroplonego gazu ziemnego z Grecji. Jednocześnie Chorwacja i Serbia są jednymi krajami z wystarczająco rozwiniętym systemem legislacyjnym w sektorze gazu. Natomiast Albania, Czarnogóra i Kosowo nie mają w ogóle rozwiniętej infrastruktury przesyłu i dystrybucji gazu. Obecnie Bałkany Zachodnie są w znacznym stopniu uzależnione od dostaw gazu z Rosji, co w perspektywie krótkoterminowej nie obniży wzrostu uniezależniania rynku europejskiego od rosyjskich dostaw⁹⁷. Jednak realizacja poniżej opisanych projektów szlaków przesyłowych gazu może spowodować, że znaczenie regionu dla Unii Europejskiej znacznie wzrośnie.

Mapa 1.

Istniejące i planowane rurociągi gazowe w regionie Bałkanów Zachodnich



Źródło: Międzynarodowa Agencja Energetyczna, *Energy In the Western Balkans. The Path to Reform and Reconstruction*. OECD/IEA, France 2008r., s. 76.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

Jednym z priorytetów Komisji Europejskiej w sektorze energetyki jest projekt budowy rurociągu Nabucco, którego celem jest dostawa gazu z Turcji przez Bułgarię i Rumunię do Europy Środkowej i Zachodniej. Projekt ten zakłada również dywersyfikację dostaw gazu dla regionu Bałkanów Zachodnich. Teoretycznie można by go dostarczać przez istniejącą linię przesyłową z Bułgarii do Macedonii, z Węgier do Serbii oraz Bośni i Hercegowiny, a także ze Słowenii i z Austrii do Chorwacji. Ze względu na długoterminowe porozumienia podpisane przez kraje Bałkanów Zachodnich z Gazpromnieft, który jest głównym dostawcą gazu w tym regionie, charakter dostaw byłby ograniczony. Następnym projektem jest ropociąg South Stream, który ma zastąpić istniejący obecnie Blue Stream dostarczający gaz z Rosji i Turcji, przez Bułgarię i Serbię na Węgry i do Austrii. Projekt gazociągu South Stream stał się kluczowy dla Gazpromnieft, ponieważ, tworząc dla niego rynek eksportu, inkorporuje inicjatywy alternatywnych projektów przesyłu gazu. Gazociąg Trans-Adriatycki (TAP), promowany przez Szwajcarię, ma na celu wybudowanie linii przesyłu pomiędzy Morzem Kaspijskim przez Bałkany (przechodząc m.in. przez Vlore w Albanii) a południową częścią Włoch. Brakującym odcinkiem rurociągu jest fragment łączący Grecję z Włochami. Wybudowanie go może mieć bezpośredni wpływ na dywersyfikację źródeł dostaw w Europie i wzrost poziomu uniezależnienia dostaw gazu od Rosji. Połączonym z gazociągiem TAP i jego zasobami gazowymi z Salonik ma być gazociąg Ioanian-Adriatic, który skoncentrowałby się na rozprowadzaniu surowca w regionie na północ Albanii, dalej do Czarnogóry, Chorwacji oraz prawdopodobnie do Bośni i Hercegowiny. Wreszcie, ważnym strategicznie projektem, który umożliwi dywersyfikację na poziomie dostawców gazu w Unii Europejskiej, jest utworzenie terminalu LNG w Chorwacji. Głównymi rynkami zbytu gazu byłyby rynki Węgier, Słowenii i Austrii. Planuje się również utworzenie linii przesyłu dla skompresowanego gazu CNG z połączenia drogi morskiej z Morza Czarnego wraz z gazociągami na szlaku Rumunia--Triest. W dłuższej perspektywie, akcesja Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej przyczyni się do dywersyfikacji rynku gazowego państw sąsiedzkich Unii Europejskiej, lecz nie będzie miała większego wpływu na rynek gazowy w Polsce⁹⁸.

Rynek ropy w regionie Bałkanów Zachodnich opiera się głównie na imporcie. Ropa wydobywana w krajach bałkańskich jest niskiej jakości i nie mieści się w standardach unijnych. Potencjał rafinerii wykorzystywany jest obecnie zaledwie w 40%. Inwe-

⁹⁸ Ibidem.

stycje umożliwiły rozpoczęcie prac nad modernizacją i rozbudową rafinerii w Bośni i Hercegowinie oraz Chorwacji, co w perspektywie długoterminowej przełoży się na wzrost produkcji ropy⁹⁹. Akcesja państw regionu do Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością znaczącej poprawy instytucjonalnej, która powinna przełożyć się na wzrost atrakcyjności regionu dla potencjalnych inwestorów, a tym samym na rozwój rynku ropy.

Mapa 2.

Istniejące i planowane rurociągi ropy naftowej w regionie Bałkanów Zachodnich



Źródło: Międzynarodowa Agencja Energetyczna, *Energy In the Western Balkans. The Path to Reform and Reconstruction*. OECD/IEA, France 2008, s. 76.

Obecnie w regionie istnieją dwa połączenia ropociągowe o wymiarze transnarodowym. Pierwszym z nich jest ropociąg Adria, który, opierając się na dostawach surowca głównie z Afryki i Bliskiego Wschodu, rozciąga się od Chorwacji do Węgier i Serbii. Przesył ropociągiem Adria został zawieszony na okres wojny w latach 90., po czym jego działalność została wznowiona w grudniu 2000 r. Wznowienia dokonano na mocy porozumienia podpisanego przez chorwacki JANAF (*Jadranski Naftovod*)

⁹⁹ Ibidem.

i serbski NIS (*Naftna Industrija Srbije*). Drugim ropociągiem jest Saloniki-Skopje, łączący grecki port z macedońską rafinerią w pobliżu Skopje. Rola ropociągu w regionie jest ograniczona ze względu na jego własnościową strukturę oraz brak dodatkowych rynków zbytu. W celu rozwinięcia swoich możliwości Hellenic Petroleum zaczęło budowę linii produkcyjnej do Kosowa, a w planach jest także budowa linii do południowej Serbii. W ramach planowanych projektów (na Mapie 2 oznaczona przerywaną kreską) wyznaczone są cztery ropociągi transportujące ropę naftową z basenu Morza Kaspijskiego lub z Rosji. Wszystkie cztery zaprojektowane zostały do przesyłu ropy w regionie państw Bałkanów Zachodnich, z wyjątkiem Pann-Europejskiego Rurociągu (PEOP), który dostarczałby ropę również do włoskiej rafinerii w Triście. Przejęcie udziałów NIS przez Gpromnieft powoduje, że główny szlak tranzytowy ropy do Unii Europejskiej jest pod częściową kontrolą Rosji, stąd główna korzyść z akcesji Bałkanów Zachodnich do Unii będzie wynikała z realizacji projektu budowy szlaku przesyłu i dystrybucji ropy do Triestu¹⁰⁰.

Energetyka Bałkanów Zachodnich oparta jest w głównej mierze na wykorzystaniu węgla brunatnego, który ze względu na ilość emisji dwutlenku węgla w porównaniu do emisji towarzyszącej przetwarzaniu innych surowców, ma wyjątkowo szkodliwe oddziaływanie na środowisko. Odnawialne źródła energii są jeszcze słabo rozwinięte (woda i opalanie drewnem). Wyjątkiem jest Albania, która czerpie elektryczność przede wszystkim z energii wodnej. Ponadto w Albanii jest przewidziana budowa farm wiatrowych, wytwarzających energię elektryczną, m.in. dla Włoch. Jednakże albańskie hydroelektrownie funkcjonują jeszcze na podstawie starych, radzieckich technologii. Budowa nowych i rekonstrukcja starych hydroelektrowni jest możliwa także w Bośni i Hercegowinie, Chorwacji i Czarnogórze. Ponadto w regionie istnieje duży potencjał w produkcji energii słonecznej¹⁰¹. Wejście w struktury unijne będzie oznaczać konieczność przeprowadzenia intensywnego procesu dostosowawczego do unijnych standardów, szczególnie w perspektywie dyskusji nad wprowadzeniem w życie pakietu energetyczno-klimatycznego zakładającego m.in. redukcję emisji dwutlenku węgla. Trudności związane z przyjęciem pakietu energetyczno-klimatycznego na Bałkanach będą wynikały ze stosowanej obecnie przestarzałej technologii oraz faktu, że produkcja energii w regionie odznacza się wyższą od przeciętnej w UE emisją gazów cieplarnianych (poza terenem Albanii). By nadrobić różnicę w emisyjności

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

CO₂ pomiędzy krajami bałkańskimi, a krajami UE, potrzebna będzie znacząca ilość kapitału niezbędnego do przeobrażenia systemu energetycznego w regionie. W tym kontekście najprawdopodobniej szczególnie mocny nacisk zostanie położony na wspomniane już elektrownie wodne.

W celu utrzymania zrównoważonego poziomu wzrostu i odbudowy sektora energetycznego na Bałkanach Zachodnich, niezbędny jest skoordynowany proces reform i skuteczna, szeroko pojęta regulacja sektora energetycznego. Pozytywny wpływ na rozwój energetyki może mieć utworzenie struktury regulacyjnej dla sektora energetyki opartej na zasadach rynkowych, kontynuacja procesu restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw energetycznych, stworzenie wiarygodnego i przewidywalnego zaplecza dla inwestorów, a także przystosowanie ceny energii odpowiednio do kosztów działalności gospodarczej. Jeżeli do regionu napłylnie odpowiednia ilość inwestycji, szczególnie w odnawialne źródła energii oraz w tworzenie szlaków tranzytowych, to kraje bałkańskie staną przed wielką szansą przekształcenia swojej energetyki w ciągu kolejnych dekad w sektor wydajny, przejrzysty, przyjazny środowisku oraz dobrze skomunikowany z innymi krajami Unii Europejskiej.

Znaczenie regionu Bałkanów Zachodnich zarówno dla Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jak i dla całej Wspólnoty może wzrosnąć po przeprowadzeniu gruntownych reform w sektorze energetyki i połączeniu potencjałów poszczególnych państw. Taka modernizacja i rekonstrukcja uniezależniłaby je od obecnych zagranicznych dostawców. Jednocześnie w perspektywie długoterminowej (po przejściu reform, modernizacji, integracji i wypracowaniu wspólnych polityk w obszarze energetyki) region Bałkanów Zachodnich może przyczynić się do dywersyfikacji surowcowej nie tylko w regionie, ale i w Unii Europejskiej. Charakter rozwoju potencjału energetycznego regionu w dużej mierze zależy od współpracy między poszczególnymi państwami.

Ze względu na konflikty zbrojne oraz dezintegrację gospodarczą regionu, w drugiej połowie lat 90-tych, znacznie zmalała współpraca energetyczna pomiędzy państwami Bałkanów Zachodnich. Poszczególne państwa były skoncentrowane na poszukiwaniu rozwiązań własnych problemów, w szczególności w kwestii odbudowy sektora usług energetycznych po zniszczeniach spowodowanych wydarzeniami wojennymi. Chcąc dogonić stopień zaawansowania procesu reform u sąsiadów z Europy Centralnej, kraje Bałkanów Zachodnich zaczęły tworzyć ramy instytucjonalne dla reform energetycznych i regulacji. Współpraca regionalna ożywiła się dopiero po 2001 r. dzięki Procesowi Ateńskiemu, który podkreślił znaczenie Europy Południowo-Wschodniej jako alternatywnego szlaku dostaw surowców energetycznych

oraz dzięki działaniom UE aktywnie popierającej współpracę regionalną na Bałkanach Zachodnich. Doprowadziło to do wypracowania wspólnej struktury regulacyjnej i stworzenia nowej infrastruktury przesyłu i dystrybucji. Traktat Wspólnoty Energetycznej stał się pierwszym prawnie obowiązującym dokumentem dla Bałkanów od czasu wojen w latach 90. Nakreśla on strukturę regulacyjną sektora energetycznego dla Bałkanów zgodną z przyjętymi przez UE standardami. Niemniej jednak jest to jedynie początek drogi w aspekcie instytucjonalnym, a kraje w regionie stoją nadal przed wyzwaniem przekształcenia ich energetyki w sektor nowoczesny, wydajny i zapewniający bezpieczeństwo energetyczne. Bezpieczeństwo energetyczne regionu może nie będzie miało bezpośredniego wpływu na sytuację energetyczną w Polsce, ale przyczyni się do zabezpieczenia dostaw energii w państwach członkowskich sąsiadujących z państwami regionu¹⁰².

Najważniejszym wyzwaniem, jakie stoi przed współpracą państw Bałkanów Zachodnich w ramach sektora energetycznego, jest stworzenie regionalnie zintegrowanego rynku energetycznego jako części europejskiego rynku wewnętrznego ze zdywersyfikowaną strukturą surowcową (*energy mix*), ulepszonymi szlakami przesyłu i dystrybucji energii oraz właściwą alokacją inwestycji. W szerszej perspektywie będzie miało to znaczenie nie tylko dla regionu, ale i dla Unii. W sytuacji akcesji krajów regionu do Unii Europejskiej zapotrzebowanie na energię wzrośnie, a co z tego wynika zapotrzebowanie na ropę i gaz również się zwiększy. System elektroenergetyczny nie jest przygotowany na wzrost zapotrzebowania na energię, dlatego niezbędne będzie tworzenie odpowiednich nowych mocy wytwórczych energii (elektrowni) oraz szlaków tranzytowych łączących kraje regionu między sobą oraz z krajami Unii. Wzrost zapotrzebowania wynikający ze wzrostu dobrobytu regionu i towarzyszących temu potrzeb obywateli będzie dodatkowym bodźcem do inwestycji w energetykę.

Kwestia energetyczna Bałkanów Zachodnich leży w interesie UE. Po pierwsze, z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego UE, na uwagę zasługują wszelkie projekty służące jako kanały dystrybucji surowców energetycznych. Po drugie, potencjał rozwoju energetyki w regionie może wiązać się z aktywnym uczestnictwem w tym procesie spółek z obszaru UE.

W obecnym okresie Bałkany Zachodnie mają dla Polski ograniczone znaczenie, w szczególności pod względem bezpieczeństwa energetycznego. Wynika to m.in. z faktu, iż Polska nie posiada rozwiniętej sieci elektroenergetycznej łączącej ją

¹⁰² Ibidem.

z sąsiadami na południu. Podobnie sytuacja przedstawia się w kwestii gazociągów i ropociągów. W dłuższej perspektywie, w wyniku budowy połączeń pomiędzy krajami, Polska przestanie być „wyspą energetyczną” i dopiero wtedy proces integracyjny na Bałkanach Zachodnich będzie dla niej odczuwalny. Po akcesji państw bałkańskich do Unii będzie można zauważyć analogię pomiędzy ich sytuacją a obecną sytuacją Polski, gdyż państwa bałkańskie staną wobec podobnego modelu: wzrost bogacenia się społeczeństwa spowoduje wzrost zapotrzebowania na energię.

Należy jednak pamiętać, iż z uwagi na interesy Federacji Rosyjskiej na obszarze Bałkanów Zachodnich, obawy Polski związane z bezpieczeństwem energetycznym w przyszłości mają swoje uzasadnienie. W szczególności dotyczy to sektora gazowego, ponieważ budowa South Stream przebiegająca właściwie w regionie Bałkanów Zachodnich jest jedną z priorytetowych inwestycji gazowych. Prace nad rosyjskim projektem są bardziej zaawansowane niż nad innymi projektami w regionie. W konsekwencji, przy założeniu, że projekt Nord Stream zostanie zakończony sukcesem, bezpieczeństwo energetyczne Państw Członkowskich w Europie Środkowej (w tym Polski) zostanie znacząco osłabione.

Ponadto, z uwagi na lokalizację jednego z większych złóż węgla kamiennego w rejonie Kosowa, może okazać się, że Polski węgiel nie będzie eksportowany z powodu konkurencji, ale nawet importowany, zwłaszcza, że odległość pomiędzy Kosowem a Śląskiem jest mniejsza niż odległość pomiędzy Śląskiem a Donieckiem.

Procesy reform instytucjonalnych oraz procesy modernizacyjne zachodzące na Bałkanach Zachodnich mają duże znaczenie dla działalności polskich firm z branży energetycznej oraz innych branż z nią związanych. Wprowadzenie wysokich standardów instytucjonalnych w regionie spowoduje wzrost zainteresowania inwestycjami w miejscową infrastrukturę. Aby nie przeoczyć szansy wejścia na rynek bałkański w odpowiednim momencie, polskie firmy powinny śledzić zmiany w prawodawstwie państw Bałkanów Zachodnich oraz prowadzić monitoring struktury bałkańskiego sektora energetycznego.

3.6. FINANSOWY WYMIAR AKCESJI

Łukasz Sosnowski

Oszacowanie wymiaru finansowego konsekwencji integracji państw regionu Bałkanów z Unią Europejską dla Polski wymaga dokonania wielu założeń dotyczących

m.in. wielkości przyszłego budżetu UE¹⁰³, tempa rozwoju gospodarczego państw członkowskich, czy scenariuszy dalszego procesu integracji wewnętrznej Unii. Co więcej, nie znamy obecnie kształtu polityk wspólnotowych po 2013 r., gdyż stanie się to obszarem negocjacji państw członkowskich od około 2011 r. Ponadto istnieje potrzeba operowania danymi statystycznymi, które są często nieaktualne lub nieadekwatne, a także oszacowanymi na ich podstawie wielkościami środków finansowych, które z reguły wzbudzają ogromne emocje i kontrowersje. Dlatego należy zwrócić uwagę, że wszelkie podawane wielkości są jedynie danymi szacunkowymi uwzględniającymi najbardziej prawdopodobny rozwój wydarzeń w UE w odniesieniu do jej budżetu, sytuacji gospodarczej w poszczególnych państwach członkowskich czy wewnętrznej integracji UE. Poza tym wszelkie obliczenia zostały wykonane dla całego regionu Bałkanów Zachodnich, bez rozpatrywania alokacji w odniesieniu do poszczególnych państw¹⁰⁴ i podawane są w cenach z 2008 r.

Budżet Unii Europejskiej to sporządzony w euro plan dochodów i wydatków Wspólnoty na każdy rok kalendarzowy. Od 1988 r. budżety roczne oparte są o tzw. perspektywę finansową, która określa maksymalne pułapy wydatków w okresie wieloletnim. Podczas negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007–2013 uzgodniono, że budżety roczne w tym okresie nie mogą przekroczyć 1,24% łącznego Dochodu Narodowego Brutto państw członkowskich UE. Jednak rzeczywiste wydatki coroczne lokują się wokół poziomu 1% DNB. W takim też stopniu – w uproszczeniu – każde państwo powinno finansować wspólnotowe wydatki. Natomiast różnicę pomiędzy wielkością środków otrzymanych z i wpłaconych do budżetu UE zwykło określać się mianem pozycji netto. Państwa Unii Europejskiej można podzielić na płatników i beneficjentów netto, czyli tych, którzy czerpią więcej korzyści (w postaci przepływów finansowych) z członkostwa w UE i tych, którzy je finansują. Jednakże podział taki nie oddaje wielu pozafinansowych korzyści (i kosztów) jakie czerpią zarówno państwa z grupy płatników, jak i beneficjentów netto¹⁰⁵.

Poziom rozwoju gospodarczego i znaczny dystans pomiędzy zamożnością państw bałkańskich a średnią unijną spowoduje, że państwa te będą kwalifikowały się do wsparcia finansowego z budżetu UE. Możemy założyć, że, tak jak jest to obecnie z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, państwa bałkańskie po przystąpi-

¹⁰³ Do końca 2009 r. będzie trwał proces przeglądu budżetu UE, który może przemodelować przyszłe finanse Wspólnoty. W związku z tym niezmiernie trudno jest przyjąć jakiegokolwiek założenia odnośnie do wielkości i struktury przyszłego budżetu UE.

¹⁰⁴ Oprócz projekcji rozwoju gospodarczego.

¹⁰⁵ Szerzej w: *Budżet Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.

niu do UE staną się beneficjentem netto środków wspólnotowych, a w szczególności ważnym odbiorcą pomocy w ramach unijnej polityki spójności, która obecnie stanowi jedną (około 36% budżetu) z dwóch głównych części wydatków wspólnotowych. Zasadniczym celem tej polityki w regionie będzie wspieranie wzrostu gospodarczego państw członkowskich, tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój konkurencyjnego rynku wewnętrznego. Bazując na obecnej wysokości budżetu, jak też na zasadach kwalifikujących do uzyskania wsparcia, poziom transferów w ramach polityki spójności dla państw Bałkanów Zachodnich można szacować w granicach 4,474 mld euro¹⁰⁶ rocznie, co stanowi jedynie połowę tego, co przewidziano na ten cel dla Polski średniorocznie w latach 2007-2013.

Wraz z akcesją Bałkanów Zachodnich – regionu o wysoce rolniczym charakterze, pojawia się pytanie o wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego dla tych państw w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Analizując przyszłe implikacje rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa regionu, należy wziąć tę politykę pod szczególną uwagę. Z szacunków wynika, że pula środków związanych z WPR dla regionu Bałkanów Zachodnich może wynieść nieco ponad 2 mld euro¹⁰⁷. Składa się na nią 1,6 mld euro przeznaczonych na wsparcie bezpośrednie rolników (płatności bezpośrednie) oraz około 455 mln euro oszacowanych na podstawie byłej sekcji gwarancji WPR. Dla porównania kwota ta stanowić będzie mniej więcej 2/3 środków przewidzianych dla Polski w tym czasie¹⁰⁸. Sekcja orientacji stanowiąca drugą część II filaru WPR, ze względu na swój charakter została obliczona wraz ze środkami na politykę spójności. Oszacowano także wzrost wydatków wspólnotowych wynikających z akcesji siedmiu

¹⁰⁶ Założenia metodologiczne:

– Omawiane dla Bałkanów wsparcie finansowe dotyczy obecnego działu 1b (Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia) oraz środków na rozwój obszarów wiejskich (byłej sekcji orientacji) budżetu UE.

– Do obliczenia środków dostępnych dla państw regionu Bałkanów Zachodnich przyjęto założenie o maksymalnym pułapie pomocy unijnej wynoszącym 4% PKB danego kraju, pomimo tego, że alokacje określa się zgodnie z tzw. metodologią berlińską. Zawsze jednak ostateczna jej wielkość jest ograniczona przez poziom 4% PKB kraju biorcy. Warto dodać, że analogiczna sytuacja miała miejsce podczas wyliczeń środków dla państw UE-12.

¹⁰⁷ Założenia metodologiczne:

– Omawiane dla Bałkanów wsparcie finansowe dotyczy obecnego działu 2 (Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona) budżetu UE, z wyłączeniem środków byłej sekcji orientacji WPR.

– Stanie się tak jedynie przy pełnym finansowaniu płatności bezpośrednich.

– Przyjęto założenie, że suma kopert narodowych państw UE-27 jest stała (po 2013 r.), a potrzeby finansowe na interwencje na rynkach rolnych (w związku ze wzrostem cen produktów rolnych i efektami negocjacji rundy DOHA w ramach WTO) będą coraz mniejsze.

– Obliczona kwota zawiera się w marginesie między pułapami wydatków określonych dla obecnych państw członkowskich a maksymalną kwotą jaką Unia może przyznać na te cele zgodnie z postanowieniami brukselskimi (które determinują wzrost wydatków na WPR na poziomie 1% każdego roku; Konkluzje Rady Europejskiej, Bruksela 24–25 października 2002, dostępne na stronie Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru021_en.pdf), który to pod koniec drugiej dekady XXI w. wyniesie niecałe 4 mld euro (w cenach z 2008 r.).

– Należy zatem przyjąć, że 2,055 mld euro potrzebnych na realizację płatności bezpośrednich i sekcję orientacji na Bałkanach Zachodnich będzie dodatkowym kosztem budżetu UE (w przeciwnym razie kwota ta nie byłaby wydatkowana).

¹⁰⁸ Bez środków na rozwój obszarów wiejskich.

państw bałkańskich w pozostałych działach budżetowych związanych z podnoszeniem konkurencyjności państw członkowskich (dział Konkurencyjność narzeczwrostu i zatrudnienia), działaniami wewnętrznymi (takimi jak ochrona granic, programy dla obywateli, czy choćby Europol – dział Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość) oraz działaniami środowiskowymi. Wyliczono, że środki przewidziane na te cele zostaną powiększone o około 920 mln euro każdego roku¹⁰⁹.

Jednocześnie wzrost wydatków związany z administrowaniem Unią składającą się z 34 państw członkowskich – wedle obliczeń – nie przekroczy 98 mln euro.

W niniejszym opracowaniu nie założono ponadto wzrostu wydatków na dział IV budżetu: UE jako partner globalny, w związku z brakiem wzrostu wydatków tego obszaru podczas rozszerzeń w latach 2004 i 2007¹¹⁰.

Zatem, jeżeli założymy, że budżet Unii Europejskiej będzie opierał się na obecnych zasadach i priorytetach, to rozszerzenie Unii o państwa Bałkanów Zachodnich pociągnie za sobą w sposób naturalny wzrost wydatków Wspólnoty. Powyższe rozważania wskazują, że może on sięgnąć około 7,5 mld euro (wzrost o około 6 % w stosunku do 2008 r.). Nie możemy jednak wykluczyć, że w ramach procesu przeglądu budżetu UE (lata 2008/2009) lub negocjacji następnej perspektywy finansowej (około 2011 r.), państwa członkowskie zdecydują się na szukanie oszczędności w wyżej wymienionych politykach. W tym wypadku trudno jest przeprowadzić dalsze symulacje.

Polska obecnie finansuje ok. około 2,7% wydatków Wspólnoty. Co więcej, należy się spodziewać, że dzięki szybkiemu rozwojowi gospodarczemu w najbliższych latach ten poziom wzrośnie do około 3% w 2020 roku. Podliczając więc wcześniejsze szacunki, trzeba stwierdzić, że Polska zapewne sfinansuje około 3% z 7,547 mld euro, które stanowią koszt rozszerzenia. Daje to kwotę 226,41 mln euro rocznie, co stanowi mniej niż 1/10 polskiej składki do budżetu UE. Dla porównania warto wspomnieć, że koszt Polski z tytułu przyjęcia Bułgarii i Rumunii jest na podobnym poziomie. Sfinansowanie objęcia państw bałkańskich politykami UE będzie warunkiem pełnej integracji tych państw oznaczającej trwałą stabilizację sytuacji społecznej, politycznej i gospodarczej w tym regionie.

¹⁰⁹ Szacunki oparto na danych o wzroście poszczególnych wydatków w tych działach podczas ostatnich dwóch rozszerzeń w porównaniu do ludności i poziomu rozwoju gospodarczego państw UE-10 (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Cypr, Malta, Słowenia) i UE-2 (Bułgaria i Rumunia).

¹¹⁰ Co więcej, można spodziewać się spadku wydatków przedakcesyjnych w tym dziale budżetowym po włączeniu państw regionu Bałkanów Zachodnich w struktury unijne.

Tabela 1. Wzrost wydatków UE w poszczególnych działach budżetu w związku

Polityka / dział	Przyrost wydatków (ceny z 2008 r.)
Spójność i sekcja orientacji (Fundusze unijne, rozwój obszarów wiejskich)	4 474
I filar WPR i sekcja gwarancji (płatności bezpośrednie, mechanizmy rynku rolnego)	2 055
Polityki wewnętrzne, konkurencyjność, działania środowiskowe (ochrona granic, programy, takie jak: Erasmus, Media 2007)	920
Administracja	98
Razem środki na zobowiązania	7 547
Z tego finansowane przez PL	226

ZAKOŃCZENIE

Pięć lat po złożeniu przez instytucje europejskie oświadczenia, że „przyszłość Bałkanów leży w Unii Europejskiej”, pozytywny wpływ zacieśnienia relacji z UE jest widoczny w rzeczywistości społeczno-gospodarczej krajów tego regionu. Perspektywa członkostwa w UE pozostaje najważniejszym czynnikiem stabilizującym sytuację w całym regionie oraz stymulującym procesy reform w poszczególnych jego państwach. Ponadto, patrząc z punktu widzenia dynamiki procesu integracji europejskiej, wspieranie przez UE reform w regionie jest testem zdolności oddziaływania UE na arenie międzynarodowej, od czego zależy jej wiarygodność i znaczenie w stosunkach zagranicznych.

Mimo iż wszystkie kraje dokonały postępów na drodze do Unii Europejskiej, odmienne uwarunkowania oraz dynamiki procesów adaptacyjnych są powodem, dla którego państwa zachodniej części Półwyspu Bałkańskiego znajdują się na różnych etapach w integracji z UE. Spośród państw regionu, Chorwacja jest najbardziej zaawansowana w procesie integracji europejskiej. Jako jedyna rozpoczęła negocjacje członkowskie i ma szansę w ciągu najbliższych lat stać się członkiem Unii¹¹¹. Natomiast perspektywa członkostwa pozostałych państw regionu jest znacznie mniej klarowna i trudno wskazywać konkretne daty. Akcesja do UE krajów regionu zależy przede wszystkim od przezwyciężenia przez te państwa kluczowych barier związanych z ciągle istniejącym zagrożeniem dla wewnętrznej stabilności politycznej. Jest ona powodowana przez istniejące różnego rodzaju konflikty wewnętrzne na tle etnicznym, religijnym, czy politycznym, które nieraz przybierają bardzo ostre formy, paraliżując implementowanie reform państwowych. Dodatkowo wszystkie te państwa, choć w różnym stopniu, borykają się ze słabością struktur państwowych, która przejawia się w ograniczonej efektywności i skuteczności działania administracji i innych instytucji państwa oraz występujących problemów związanych z korupcją i zorganizowaną przestępczością. Bez wątpienia także kluczowym wyzwaniem będzie przezwyciężenie podziałów pomiędzy poszczególnymi państwami i narodami spowodowanymi przez wojny i konflikty w latach dziewięćdziesiątych i przeprowadzenie z sukcesem procesów rekonyliacji, co jest fundamentem dla zagwarantowania stabilności politycznej regionu. Istotne znaczenie będzie też mieć

¹¹¹ Nie można wykluczyć, że może to nastąpić nawet w trakcie prezydentury Polski w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku.

transformacja gospodarcza i implementowanie zasad gospodarki wolnorynkowej, która pozwoli na ich dalszy rozwój gospodarczy.

Pomimo konsensusu panującego wśród wszystkich państw członkowskich UE wobec pozytywnego oddziaływania unijnej polityki rozszerzenia na stabilizację sytuacji polityczno-społecznej oraz na rozwój gospodarczy na Bałkanach, oczekuje się, że akcesja tych krajów będzie wyzwaniem dla zarówno obecnych, jak i dla nowych członków Wspólnoty. Stąd też istniejąca rozbieżność w stosunku europejskich elit i społeczeństw dla poparcia członkostwa państw tego regionu w Unii. Bez wątpienia kluczowy wpływ na gotowość rozszerzenia będzie miał sam proces wdrażania standardów unijnych przez państwa bałkańskie. Należy też zwrócić uwagę na efekt „zmęczenia rozszerzeniem” (*enlargement fatigue*), widoczny zwłaszcza w państwach Europy Zachodniej oraz konsekwencje przedłużającego się procesu wewnętrznej reformy instytucjonalnej Unii. Wspomniane wyżej znużenie procesem rozszerzenia uwidacznia dylemat, przed którym stanęły państwa członkowskie UE polegający na wyborze priorytetu dalszego rozwoju Unii – pogłębiania integracji wewnątrz z jednej strony lub dalszego rozszerzenia Unii na zewnątrz z drugiej. W tym kontekście najkorzystniejszym rozwiązaniem wydaje się połączenie realizacji obu tych celów poprzez wykorzystanie korzyści płynących z rozszerzenia Unii przy jednoczesnym zachowaniu jej spójności wewnętrznej i operacyjności.

Konsekwencje ewentualnego członkostwa państw Bałkanów Zachodnich w UE będą odczuwalne nie tylko dla całej Unii lecz również i dla samej Polski. Do pozytywnych skutków rozszerzenia w pierwszej kolejności należy zaliczyć umocnienie stabilności politycznej regionu oraz jego rozwoju ekonomicznego, co będzie bezpośrednio wpływać na bezpieczeństwo europejskie. Rozszerzenie strefy dobrobytu i bezpieczeństwa na ten region przyczyni się do zwiększenia roli UE w świecie, co niewątpliwie jest korzystne z punktu widzenia Polski. Również istotne znaczenie dla Polski będzie miało włączenie krajów Bałkanów Zachodnich do procesu decyzyjnego UE. Członkostwo tych państw wzmocni grupę „małych państw” w Unii, oraz przesunie „środek ciężkości” UE bliżej regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Pozytywnym skutkiem rozszerzenia będzie też powiększenie unijnego Jednolitego Rynku o kolejne ponad 20 milionów konsumentów, co znacznie otwiera możliwości współpracy handlowej i inwestycyjnej (Polska dotychczas notuje dodatnie saldo w wymianie handlowej z państwami regionu, choć jej wartość ma bardzo niski poziom). Tak-

że umocnienie znaczenia politycznego Unii w tej części Europy będzie sprzyjać zabezpieczeniu interesów geopolitycznych (m.in. poprzez ograniczanie możliwości oddziaływania innych graczy światowych na ten region, konkurencyjnych dla Unii i Polski). Integracja państw regionu może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski z uwagi na planowane w tym regionie inwestycje w sektorze energetycznym (np. budowa nowych tras przesyłu surowców)¹¹². Wreszcie to na co należy zwrócić uwagę to fakt, że nie przyniesie ona znacznego wzrostu kosztów finansowych bezpośrednio dla polskiego budżetu. Antycypacyjna polityka Polski wobec Bałkanów Zachodnich pozwoli nam więc nie tylko zabezpieczyć nasze interesy w tym regionie lecz i wzmocnić naszą pozycję w UE. Wymagałoby to jednak już większego zainteresowania i zaangażowania Warszawy w rozwój i umacnianie więzi politycznych i gospodarczych z regionem. Jest to wręcz niezbędne do zapewnienia poparcia pozostałych państw Europy Środkowej dla naszych politycznych priorytetów w ramach UE.

BIBLIOGRAFIA

- Albanian Investment Agency, <http://www.albinvest.gov.al/>
- Baldwin-Edwards M., *Sustainable development and emigration: the contemporary Balkans and the European Union*, SEER – South-East Europe Review of Labour and Social Affairs, issue 01/2004, pages 9-14, www.ceeol.com.
- Biuro ds. Integracji Europejskich Serbii, www.seio.sr.gov.yu
- *Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*, European Stability Initiative, 2005.
- *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008*, Brussels, 6.11.2007 COM(2007) 663.
- *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007*, 8.11.2006 COM(2006) 649
- *Corruption Perceptions Index 2008. Regional Highlights: South Eastern Europe and Central Asia*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/regional_highlights_factsheets
- Country Fact Sheets, www.dfat.gov.au/geo/fs/serb.pdf
- *Croatia 2008 Progress Report* http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf

¹¹² Należy w tym kontekście podkreślić konkurencję pomiędzy projektami realizowanymi przez UE, a także Rosję (np. budowa gazociągów Nabucco i South Stream).

- Chorwacki Urząd Statystyczny, <http://www.dzs.hr/>
- De Bardeleben J. (red.), *The Boundaries of EU Enlargement. Finding Place for Neighbours*, New York 2008.
- Decyzja Rady Europy 2008/211/EC z 18.02.2008
- *Early Warning System, Report for October–December 2004*, [za:] *Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina*, Soros Foundation, Sarajevo 2006.
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf
- *European Commission, Energy & Transport: Figures and Main Facts. Statistical Pocket Book 2007*, Directorate General for Energy and Transport
- *European Commission, Regional Cooperation in the Western Balkans. A policy priority for the European Union. European Communities 2005*
- *European Commission, Energy & Transport: Figures and Main Facts. Statistical Pocket Book 2007*, Directorate General for Energy and Transport
- *European Commission, Regional Cooperation in the Western Balkans. A policy priority for the European Union. European Communities 2005*
- European Policy Centre, Western Balkan countries: key facts.
- *Final Report on the 1 June 2008 early parliamentary elections in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Misja Obserwacyjna OSCE/ODIHR*. http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/32619_en.pdf.html
- Glenny M., *The Fall of Yugoslavia*, London 1996.
- *International Organization for Migration, The Republic of Montenegro, Migration Profile*, October 2007, http://www.iom.hu/PDFs/Montenegro_Migration%20Profile.pdf
- *International Organization for Migration, The Republic of Albania, Migration Profile*, October 2007, <http://www.iom.hu/PDFs/Albania-Migration%20Profile.pdf>
- *International Organization for Migration, The Republic of Croatia, Migration Profile*, October 2007, http://www.iom.hu/PDFs/Croatia_Migration%20Profile.pdf
- *International Organization for Migration, Bosnia and Herzegovina, Migration Profile*, October 2007, http://www.iom.hu/PDFs/BiH_Migration%20Profile.PDF
- *International Organization for Migration, Migration Management in Central and South–Eastern Europe*, Budapest 2007.
- *International Organization for Migration, The Republic of Serbia including the Province of Kosovo, Migration Profile*, September 2007, <http://www.iom.hu/PDFs/Serbia%20and%20Kosovo%20Province%20Sept%202007.pdf>
- Ispitivanje javnog mnijenja”, November 2007, ACIPS/Prism Marketing, Sarajevo
- Key findings of the progress reports on the candidate countries: Croatia, Turkey and the former Yugoslav Republic of Macedonia. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/675&format>

=HTML&caged=0&language=EN&guiLanguage=en

- Międzynarodowa Valencja Energetyczna, *Energy In the Western Balkans. The Path to Reform and Reconstruction*. OECD/IEA France 2008
- Międzynarodowa Agencja Energetyczna, *Energy In the Western Balkans. The Path to Reform and Reconstruction*. OECD/IEA France 2008
- Ośrodek Studiów Wschodnich, *Serbska Energetyka po kontrolę Rosjan?* Best OSW Nr.38, 30.01.2008
- Plan Integracji z UE na lata 2008-2012, <http://www.gov.me/files/1209999824.pdf>
- Report From The Commission To The Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina. 18.11.2003
- Rozporządzenie Rady EC 533/2004 z 22 marca 2004 r.
- Sida, *Swedish Assistance to the Roma Population in the Western Balkans*, February 2006, Stockholm, Department for Europe, Division for South Eastern Europe.
- Simme B., Lane A., *Unfinest Hour: Britain and the destruction of Bosnia*, London 2001.
- Sprawozdanie komisarza RE ds. praw człowieka Thomasa Harmaberga dla RE z 8.10.2008., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1350921&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FE65B&BackColorLogged=FFC679>
- Standard Eurobarometer no. 69. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_sheet_hr.pdf
- Statement by Enlargement Commissioner Olli Rehn on the elections in the former Yugoslav Republic of Macedonia z 2 czerwca 2008. http://ec.europa.eu/commission_barroso/rehn/index_en.htm
- Serbia - Key events, http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/serbia/key_events_en.htm
- The crime and its impact on the Balkans, United Nations, Office on drugs and crime, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf
- The corruption in Montenegro, sprawozdanie misji UNDP w Czarnogórze (grudzień 2007 r., publ. w 2008 r.), www.undp.org.me/home/actualities/UNDP%20Brosura.pdf
- The Economist, *Drawing lines in a dark place*, August 16, 2008.
- The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/fyrom_progress_reports_en.pdf
- Weber B., „*Političke elite i politička kultura u BiH i izazovi evropskih integracija*” [w:] EU, *BiH and controversies of The EU integration process*, Friedrich Boll Foundation, Sarajevo, 2008.
- *World Economic Outlook 2008*. Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- Zink R., *Delivering on promises to the Western Balkans: The European Agency for Reconstruction*, <http://www.ear.eu.int/publications/main/documents/AgencyarticleREPRINT9July07.pdf>
- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm
- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm

- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88760.pdf
- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/76291.pdf.
- <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/SAP%20Report%202004%20Global.pdf>.
- http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/the_en.pdf
- http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm
- <http://faq.macedonia.org/politics/eu/zagreb.summit.pdf>
- http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf

