

Balkany Zachodnie – impas w procesie rozszerzenia UE

Marta Szpala

Komisja Europejska 9 listopada przedstawiła roczne raporty o stanie przygotowań do członkostwa w UE państw bałkańskich, strategię rozszerzenia do jesieni 2011 roku oraz ocenę wniosków o członkostwo w UE Albanii i Macedonii. Z dokumentów tych wynika, że proces reform w państwach bałkańskich przebiega wolniej niż w poprzednich latach. Przyczyną spowolnienia są przede wszystkim negatywne konsekwencje światowego kryzysu ekonomicznego dla gospodarek państw regionu. Mimo trudności proces transformacji jest kontynuowany.

Coraz większym wyzwaniem dla dalszej integracji państw bałkańskich staje się narastająca wśród krajów unijnych niechęć wobec procesu rozszerzenia. Przejawia się to m.in. w blokowaniu formalnego uznania przez UE postępów w integracji (sprzeciw wobec składania wniosków akcesyjnych przez Albanie, Serbię i Czarnogórę czy też przyznania Albanii statusu kandydata), co znacząco wydłuża proces akcesji. Oznacza to *de facto* brak woli politycznej przyjmowania nowych członków.

KE dostrzegając niebezpieczeństwo zablokowania procesu integracji chce w nadchodzącym roku skupić się na propagowaniu wśród krajów członkowskich idei rozszerzenia oraz skłanianiu państw bałkańskich do kontynuowania reform, szczególnie w zakresie wzmocnienia instytucji państwowych (administracja, wymiar sprawiedliwości), ale bez formalnych postępów w procesie integracji. Strategia ta zakłada, że w przyszłym roku państwa bałkańskie przeprowadzą na tyle znaczące reformy, że uda się przekonać kraje unijne do przyspieszenia procesu integracji w kolejnych latach. Jednak bez zmiany stanowiska państw członkowskich wobec procesu rozszerzenia działania Komisji nie przyniosą oczekiwanych rezultatów.

Biorąc pod uwagę, że dla państw bałkańskich perspektywa członkostwa w UE coraz bardziej się oddala, mogą one nie mieć wystarczających bodźców do realizacji długotrwałego procesu reform. Może to doprowadzić do zahamowania procesu transformacji, a w dłuższej perspektywie także do destabilizacji sytuacji w całym regionie.

UE: Konsolidacja zamiast rozszerzania

Wewnętrzne problemy UE (kryzys gospodarczy, implementacja traktatu z Lizbony) oraz niechęć wobec dalszego rozszerzenia zarówno na poziomie elit politycznych, jak i społeczeństw powodują, że polityka rozszerzenia nie jest priorytetem dla państw członkowskich. Część przywódców krajów zachodnioeuropejskich uważa, że po przyjęciu traktatu lizbońskiego Unia powinna skoncentrować się na konsolidacji oraz rozwiązywaniu wewnętrznych sporów związanych z przyszłością unijnego projektu¹. Postulują tym samym odsunięcie w czasie lub nawet bezterminowe zawieszenie procesu rozszerzenia² po akcesji Chorwacji, która najprawdopodobniej uzyska członkostwo w 2013 roku. Jednocześnie kryzys gospodarczy uwidocznił niedostateczne dostosowanie części państw UE (np. Grecji) do zasad Unii Gospodarczej i Walutowej, co poważnie zachwiało stabilnością strefy euro. Podważyło także wiarygodność części krajów UE, które czerpiąc profity z członkostwa, nie podporządkowały się wspólnym

Wewnętrzne problemy UE (kryzys gospodarczy, implementacja traktatu z Lizbony) oraz niechęć wobec dalszego rozszerzenia zarówno na poziomie elit politycznych, jak i społeczeństw powodują, że polityka rozszerzenia nie jest priorytetem dla państw członkowskich.

zasadom. Zwiększyło to poziom nieufności wśród państw UE, ale także wobec potencjalnych kandydatów. Problemy gospodarcze krajów unijnych spowodowały również, że zachodnioeuropejskie elity polityczne, poszukując tematów zastępczych w debacie publicznej, akcentowały problemy nowych członków UE bądź krajów do członkostwa aspirujących. Taki charakter miały np. debaty dotyczące napływu Romów do

Francji z Bułgarii i Rumunii czy też fali uchodźców trafiających z Serbii i Macedonii do Belgii³. Obie miały na celu odwrócenie uwagi społeczeństw od problemów koalicji rządowych i konieczności wprowadzania trudnych reform. Napięcia społeczne związane z problemami gospodarczymi skutkowały kwestionowaniem idei solidarności, szczególnie w państwach „starej UE”, których społeczeństwa, stając przed koniecznością ponoszenia kosztów pomocy dla dotkniętych kryzysem państw unijnych (casus Grecji), niechętnie są kolejnym obciążeniem finansowym, wynikającym z transformacji i akcesji biedniejszych krajów.

Wspomniane procesy mają negatywne konsekwencje dla unijnej polityki rozszerzenia. Po pierwsze, problemy ze zdyscyplinowaniem państw członkowskich, które nie wdrażają unijnych zaleceń, zaowocowały dążeniem do dalszego zaostrzenia – już i tak znacznie surowszych w porównaniu z poprzednimi rozszerzeniami – warunków stawianych państwom aspirującym do członkostwa w UE. Po drugie, obserwowane od kilku lat „zmęczenie rozszerzeniem” spowodowane przede wszystkim negatywną percepcją społeczną w krajach zachodnich skutków przyznania członkostwa Rumunii i Bułgarii w 2007 roku, zaczęło się przekształcać w niechęć do idei zachowania otwartego charakteru UE⁴. Nastroje te coraz częściej są wzmacniane przez polityków państw UE, którzy wskazując negatywne konsekwencje procesu rozszerzenia, starają się zbijać kapitał polityczny na arenie wewnętrznej. Zaostrzenie warunków i brak woli politycznej po stronie państw UE skutkuje wydłużeniem procesu akcesyjnego. Decyzje, które miały wcześniej charakter formalny i techniczny, jak np. przekazanie wniosku akcesyjnego przez Radę UE Komisji Europejskiej⁵ czy też uzyskanie statusu kandydata po wydaniu pozytywnej opinii przez KE⁶, są blokowane i ulegają upolitycznieniu na arenie wewnętrznej państw członkowskich. Podobne tendencje można zauważyć w innych procesach mających służyć integracji państw bałkańskich z obszarem UE, tj. liberalizacji ruchu wizowego czy wdrażaniu porozumień o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA) oraz umów przejściowych dotyczących handlu⁷. Ponadto kraje UE po spełnieniu przez państwa bałkańskie wszystkich kryteriów wymaganych do finalizacji danych etapów integracji domagają się wprowadzenia dodatkowych mechanizmów kontrolnych lub kolej-

¹ W marcu 2009 roku kanclerz Niemiec Angela Merkel stwierdziła, że po przyjęciu Chorwacji UE powinna się skonsolidować przed kolejnym rozszerzeniem. *EU must 'consolidate' before further enlargement, Merkel says*, (17.03.2009), <http://euobserver.com>. Podobny postulat został powtórzony w programie wyborczym z 2009 roku rządzącej obecnie w Niemczech CDU/CSU: po rozszerzeniu UE o 12 krajów i przystąpieniu Chorwacji powinna nastąpić faza konsolidacji, umacniająca tożsamość i instytucje UE. Przyjęcie innych państw zależy w równym stopniu od zdolności absorpcji UE, jak i od spełnienia przez nie kryteriów kopenhaskich.

² Geert Wilders, lider wspierającej holenderski rząd Partii Wolności (PVV), stwierdził: „Holendrzy uważają, że Europa jest wystarczająco duża. Są przeciwko przystępowaniu kolejnych krajów i ja podzielam ten pogląd. Powinniśmy mieć mniejszą Europę z mniejszą liczbą zadań, a nie większą, nawet jeśli byłaby mniej wpływowa”. *Geert Wilders: I'm in favour of Romania and Bulgaria leaving the EU*, (6.07.2009), <http://www.euronews.net>

³ Po uzyskaniu przez Czarnogórę, Macedonię i Serbię ruchu bezwizowego ze strefą Schengen w mediach, szczególnie belgijskich, pojawiły się artykuły o masowym napływie obywateli tych krajów składających wnioski o azyl. W lutym 2010 roku, kiedy rozpoczęto kampanię medialną, liczba wniosków wzrosła dwukrotnie, ale jej skala (287 wniosków obywateli serbskich oraz 349 macedońskich w ciągu dwóch miesięcy) nie była znacząca.

⁴ Obecnie 48% unijnych obywateli jest przeciwko dalszemu rozszerzeniu. Najwięcej w Austrii – 71%, Niemczech – 71%, Francji – 66%, Finlandii – 64%, Belgii – 59%, Holandii – 57%. *Eurobarometr 73*, wiosna 2010.

⁵ Chorwacja złożyła wniosek akcesyjny w lutym 2003 roku, a w kwietniu został on przekazany KE. Natomiast serbski wniosek złożony w grudniu 2009 roku został rozpatrzony przez Radę pod koniec października br.

nych warunków. Jest to widoczne w sposobie wprowadzania ruchu bezwizowego dla obywateli Albanii oraz Bośni i Hercegowiny⁸ lub uzyskiwania statusu kandydata do UE przez Albanie. Pogłębia to wrażenie arbitralności, stosowania różnych standardów w odniesieniu do poszczególnych państw i braku klarownych reguł w procesie rozszerzenia. Rodzi także podejrzenia, że państwa bałkańskie po ewentualnym wstąpieniu do UE będą traktowane jak członkowie drugiej kategorii – ze względu na liczne wyjątki i mechanizmy kontrolujące.

Komisja chce przewyciężyć zmęczenie rozszerzeniem

Komisja zrezygnowała z planów przyspieszenia rozszerzenia w przyszłym roku, biorąc pod uwagę niechęć do rozszerzenia wśród państw członkowskich, jak również zdając sobie sprawę, że ma ograniczony wpływ na państwa, które ten proces mogą blokować ze względów partykularnych (przykładem jest tu choćby stanowisko Grecji w sprawie Macedonii). Głównym celem instytucji unijnych w najbliższym roku będzie poprawa wizerunku polityki rozszerzenia wśród państw członkowskich oraz przyspieszenie reform w państwach bałkańskich bez formalnych postępów w procesie rozszerzenia (np. rozpoczęcie negocjacji, przyznanie statusu kandydata).

Głównym celem instytucji unijnych w najbliższym roku będzie poprawa wizerunku polityki rozszerzenia wśród państw członkowskich oraz przyspieszenie reform w państwach bałkańskich bez formalnych postępów w procesie rozszerzenia (np. rozpoczęcie negocjacji, przyznanie statusu kandydata).

Z tego względu KE w strategii na najbliższy rok po raz pierwszy zwróciła szczególną uwagę na korzyści płynące z akcesji państw bałkańskich dla poszczególnych państw członkowskich oraz samej UE. Komisja przekonuje, że w procesie rozszerzenia państwa te przejdą gruntowną transformację i nie będą już źródłem zagrożeń, a akcesja Bałkanów Zachodnich będzie oznaczać zniesienie obszaru niestabilności u granic UE. Będzie to skutkowało ogólną poprawą bezpieczeństwa (np. ograniczeniem zorganizowanej przestępczości i napływu imigrantów, uszczelnieniem granic zewnętrznych).

Rozszerzenie wpłynie też pozytywnie na gospodarkę unijną dzięki zwiększeniu obszaru wspólnego rynku. Zdaniem KE skuteczna polityka rozszerzenia wzmocni także rolę UE jako aktora politycznego i potwierdzi atrakcyjność europejskiego modelu integracji.

Komisja zapowiedziała wdrożenie strategii komunikacyjnej, która ma na celu przybliżenie zmian i warunków, jakie zostały wprowadzone do realizowanego obecnie procesu rozszerzenia. Oparty on jest na zdecydowanie surowszych kryteriach w porównaniu z rozszerzeniami z lat 2004 i 2007 (wprowadzono np. warunki otwarcia rozdziałów negocjacyjnych). W związku z tym – zdaniem Komisji – wyeliminowano niebezpieczeństwo przyjęcia do UE państw, które nie są wystarczająco przygotowane do członkostwa. KE oczekuje, że rządy państw członkowskich zaangażują się w pozytywną kampanię informacyjną na rzecz rozszerzenia. Zaapelowała przy tym o zaprzestanie wykorzystywania problemów państw aspirujących do UE w bieżących, krajowych rozgrywkach. Bez wsparcia ze strony państw członkowskich działania Komisji nie przełożą się na wzrost popularności idei otwartej UE.

Państwa bałkańskie – groźba stagnacji procesu transformacji

Kryzys ekonomiczny, który mocno dotknął państwa bałkańskie, wpłynął także na dynamikę reform w regionie. Spadek inwestycji zagranicznych oraz spowolnienie rozwoju gospodarczego uwidoczniły słabe strony gospodarek państw regionu (Serbia oraz BiH zmuszone były do zwrócenia się o kredyt do MFW). Rządy skupione na walce z negatywnymi konsekwen-

⁶ W przypadku Chorwacji trwało to dwa miesiące. Pomimo opublikowania pozytywnej opinii KE dotyczącej wniosków akcesyjnych Albanii i Czarnogóry nie należy spodziewać się przyznania statusu kandydata tym krajom w br. W przypadku Albanii KE wstrzymała się od wydania pozytywnej rekomendacji.

⁷ Serbia podpisała porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA) wraz z umową przejściową w kwietniu 2008 roku. Ze względu na sprzeciw m.in. Holandii i Belgii umowa przejściowa weszła w życie w grudniu 2009 roku, a proces ratyfikacji SAA przez państwa członkowskie rozpoczął się dopiero w czerwcu 2010 roku.

⁸ W 2008 roku UE przedstawiła krajom bałkańskim warunki, których spełnienie miało im gwarantować zniesienie wiz przez państwa Schengen. Jednak w październiku 2010 roku, gdy Albania oraz BiH spełniły wszystkie warunki, rządy francuski i belgijski zakwestionowały zasadność zniesienia wiz. Ostatecznie wizy zniesiono, wprowadzając dodatkowe mechanizmy kontrolne dla wszystkich państw bałkańskich objętych liberalizacją wizową.

cjami kryzysu i wprowadzaniem reform mniej uwagi poświęcały wdrażaniu systemowych zmian związanych z procesem akcesji do UE. Kryzys gospodarczy spowodował spadek poziomu życia, co przełożyło się na wzrost niechęci społeczeństw do działań reformatorskich. Mimo to rządy większości państw regionu deklarują kontynuację procesu transformacji w przyszłym roku i wykazują determinację we wdrażaniu zaleceń unijnych. Przykładem tego jest wprowadzenie wymagających reform związanych z procesem liberalizacji wizowej, pozytywna ocena wniosków akcesyjnych Albanii i Czarnogóry, znaczna poprawa współpracy w regionie (zwłaszcza na linii Serbia–BiH czy Serbia–Chorwacja), sukcesy w walce z korupcją (Chorwacja) i zorganizowaną przestępczością (Serbia).

Głównym problemem państw bałkańskich pozostają słabe instytucje państwowe. Mają one niewystarczający potencjał administracyjny do szybkiego przygotowywania i wdrażania reform wymaganych przez UE. Problemem jest też niska efektywność wymiaru sprawiedliwości, co wpływa na skuteczność walki ze zorganizowaną przestępczością oraz korupcją. Nie bez znaczenia są konflikty polityczne – zarówno wewnętrzne (Albania, BiH), jak i spory między poszczególnymi państwami (Grecja–Macedonia, Chorwacja–Słowenia, Kosowo–Serbia), które spowalniają wdrażanie reform bądź bezpośrednio hamują proces rozszerzenia. Ze względu na skalę wyzwań stojących przed państwami bałkańskimi trudno się spodziewać, że będą one w stanie szybko dokonać wyraźnych postępów w obszarach, w których UE wskazuje zaniedbania. Wymagają one bowiem kilkuletnich, konsekwentnych działań reformatorskich. Doświadczenia związane z procesem liberalizacji wizowej pokazują, że skuteczną metodą zwiększenia potencjału administracyjnego jest stawianie jasnych, szczegółowych

Rządy państw bałkańskich mogą mieć coraz większe trudności z dokonaniem społeczeństw do podejmowania wysiłku transformacyjnego na drodze do UE, jeśli nie będzie on się wiązał z pozytywnymi bodźcami ze strony UE. Sama perspektywa członkostwa – jeśli nie coraz mniej prawdopodobna, to przynajmniej odległa – będzie zbyt słabą zachętą.

i konkretnych zadań o charakterze technicznym, które mogą być wypełnione w perspektywie krótkoterminowej i które łatwo zweryfikować.

Zmusza to państwa bałkańskie do budowy nowych, skutecznych instytucji. Podobny efekt miałyby najprawdopodobniej rozpoczęcie przeglądu prawa (screeningu), a następnie negocjacji z państwami bałkańskimi. Przegląd prawodawstwa państw kandydujących pozwoliłby na dokładne określenie wymogów w poszczególnych obszarach, uświadomił-

by rządów bałkańskich skalę koniecznych zmian, a zarazem ułatwił przygotowanie planów wdrażania dalszych reform. Samo rozpoczęcie negocjacji wraz z technicznymi warunkami otwarcia poszczególnych rozdziałów zmusiłoby te państwa do efektywnej implementacji unijnych kryteriów⁹. Taką strategię UE przyjęła wobec Turcji i okazała się ona skuteczna. Z kolei przypadek Macedonii potwierdza, że długoterminowe blokowanie negocjacji nie sprzyja wzmocnieniu instytucji, a wręcz przeciwnie – powoduje zahamowanie reform, a w niektórych obszarach prowadzi nawet do regresu¹⁰. Założyć także można, iż negocjacje państw bałkańskich będą wystarczająco długie, aby instytucje administracyjne zostały wzmocnione i stały się bardziej efektywne.

Rządy państw bałkańskich mogą mieć coraz większe trudności z przekonaniem społeczeństw do podejmowania wysiłku transformacyjnego na drodze do UE, jeśli nie będzie on się wiązał z pozytywnymi bodźcami ze strony UE. Sama perspektywa członkostwa – jeśli nie coraz mniej prawdopodobna, to przynajmniej odległa – będzie zbyt słabą zachętą. Nie można wykluczyć, że to zahamowanie integracji pociągnie za sobą wzrost popularności partii nacjonalistycznych i będzie generować napięcia narodowościowe, będące zagrożeniem dla stabilności regionu.

⁹ Zob. np. H. Grabbe, G. Knaus, D. Korski, *Beyond wait-and-see: The way forward for EU Balkan Policy*, <http://ecfr.eu/page/-/documents/balkan-policy-brief.pdf>

¹⁰ Macedonia uzyskała status kandydata w 2005 roku. Od tej pory ze względu na sprzeciw Grecji nie może rozpocząć negocjacji akcesyjnych. Raport z 2009 roku był dla Macedonii bardzo korzystny i KE zarekomendowała otwarcie negocjacji. W tegorocznym raporcie KE wskazuje na pogorszenie sytuacji w pewnych obszarach i znaczne spowolnienie procesu reform.

Perspektywy

W ciągu najbliższego roku Unia nadal będzie zajęta przede wszystkim problemami wewnętrznymi i tendencja do spowolnienia procesu rozszerzenia może się nasilać. Zwłaszcza że względnie stabilna sytuacja na Bałkanach nie zmusza Unii do podejmowania aktywnych działań w tym regionie, a państwa unijne mają świadomość, iż kraje bałkańskie nie mają alternatywy dla dalszej integracji z UE. Pozwala to państwom unijnym na stawianie coraz surowszych wymagań krajom regionu, przy jednoczesnym odsuwaniu w czasie, a nawet kwestionowaniu perspektywy członkostwa. Powoduje to jednak obniżenie wiarygodności UE oraz podważa założenia polityki rozszerzenia, która jest obecnie najskuteczniejszym narzędziem oddziaływania UE w obszarze zewnętrznym.

UE inicjując wobec państw bałkańskich politykę rozszerzenia, miała na celu nie tylko ich transformację i członkostwo, ale przede wszystkim stabilizację całego regionu. Brak woli politycznej wśród państw członkowskich do kontynuowania procesu rozszerzenia może w dłuższej perspektywie spowodować przejście władzy przez siły nacjonalistyczne, co będzie zagrożeniem dla kruchego ładu na tym obszarze.

Dla państw Bałkanów Zachodnich (poza Chorwacją) procesy zachodzące w UE oznaczają, że muszą się one przygotować na znaczne wydłużenie procesu akcesyjnego. Po Chorwacji jedynie Serbia miałaby szanse na wstąpienie do UE do 2020 roku. Postępy w integracji będą

zależały od konsekwencji rządów poszczególnych państw we wdrażaniu reform. Władze te będą także musiały przekonać własne społeczeństwa, że brak formalnych postępów nie oznacza zawieszenia procesu rozszerzenia, a perspektywa członkostwa jest wciąż aktualna.

Zahamowanie procesu rozszerzenia stanowi wyzwanie także dla Węgier i Polski, które w przyszłym roku będą sprawować prezydencję w Radzie UE, po mało aktywnej na kierunku bałkańskim prezydencji belgijskiej. Oba kraje od lat opowiadają się za utrzymaniem otwartego charakteru UE i przyspieszeniem procesu rozszerzenia.

Ich istotnym zadaniem będzie więc wsparcie KE w kreowaniu pozytywnego wizerunku polityki rozszerzenia wśród państw członkowskich. Od prezydencji wspierającej Komisję w aktywnej polityce rozszerzenia należałoby oczekiwać zaangażowania w finalizację negocjacji akcesyjnych z Chorwacją, przyznanie Czarnogórze i Albanii statusu kandydata, pozytywne rozpatrzenie wniosku akcesyjnego Serbii i objęcie Kosowa procesem liberalizacji wizowej.

W ciągu najbliższego roku Unia nadal będzie zajęta przede wszystkim problemami wewnętrznymi i tendencja do spowolnienia procesu rozszerzenia może się nasilać. Zwłaszcza że względnie stabilna sytuacja na Bałkanach nie zmusza Unii do podejmowania aktywnych działań w tym regionie, a państwa unijne mają świadomość, iż kraje bałkańskie nie mają alternatywy dla dalszej integracji z UE.

ANEKSY

I. Postępy i perspektywy integracji państw Bałkanów Zachodnich z UE*

Głównym problemem wszystkich krajów bałkańskich są słabe struktury administracyjne, które nie są w stanie sprostać wymogom procesu akcesyjnego, nieefektywny wymiar sprawiedliwości (np. przewlekłość procesów, brak niezależności sędziów), zorganizowana przestępczość oraz korupcja. Choć niektóre kraje uczyniły znaczące postępy w tych obszarach (Chorwacja, Serbia), nadal nie spełniają kryteriów wymaganych przez UE. W wyniku kryzysu gospodarczego pogorszeniu uległa także sytuacja gospodarcza w krajach bałkańskich. Do głównych wyzwań politycznych w regionie należy kwestia rozwiązania konfliktu grecko-macedońskiego, permanentny kryzys ustrojowy w BiH oraz rozwiązanie wielu problemów związanych z niepodległością Kosowa.

Chorwacja – prymus regionu

W przyszłym roku jedynie Chorwacja ma szansę na postęp w integracji z UE i zakończenie negocjacji akcesyjnych. Choć Chorwacja jest najbardziej zaawansowana w procesie integracji, jednak przebiega on zdecydowanie wolniej, niż zakładano, a termin zakończenia negocjacji jest ciągle przesuwany.

KE pozytywnie oceniła działania chorwackiego rządu na rzecz dostosowania państwa do wymogów UE, szczególnie w obszarze walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością. KE pochwaliła Zagrzeb za postępy w negocjacjach, które wchodzi obecnie w końcową fazę (prowizorycznie zamknięto 24 z 33 rozdziałów negocjacyjnych). Do zakończenia negocjacji konieczna jest przede wszystkim restrukturyzacja przemysłu stoczniowego, dobra współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugostawii (ICTY) i postępy w walce z korupcją (szczególnie na wyższych szczeblach administracyjnych). KE uważa jednak, że jeśli Chorwacja spełni wymogi zamknięcia rozdziału negocjacyjnego „Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe”, nie będzie konieczne wprowadzenie mechanizmu weryfikującego także po akcesji reformy wymiaru sprawiedliwości oraz walkę w korupcją i zorganizowaną przestępczością (jak miało to miejsce w przypadku Rumunii i Bułgarii).

Czarnogóra i Albania – bliżej członkostwa w UE

Komisja przedstawiła pozytywne oceny wniosków akcesyjnych obu krajów, co jest zamknięciem kolejnego etapu integracji z UE i otwiera drogę do uzyskania statusu oficjalnego kandydata. Decyzja ta zależy od jednomyślnej decyzji Rady UE, która podejmowana jest z inicjatywy państwa sprawującego prezydencję. Rozpoczęcie negocjacji z oboma państwami będzie mogło nastąpić dopiero po spełnieniu przez nie warunków unijnych (m.in. kryteriów kopenhaskich). Nastąpi to najprawdopodobniej nie wcześniej niż w 2012 roku.

Czarnogóra powinna znacząco poprawić efektywność instytucji państwowych, szczególnie w zakresie rządów prawa. Jednak ze względu na stopień zaawansowania reform KE zarekomendowała Radzie przyznanie statusu kandydata do UE. Albania musi natomiast poprawić także ogólne funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych. Trwający od czerwca 2009 roku konflikt pomiędzy głównymi partiami politycznymi zagraża stabilności instytucji demokratycznych (m.in. parlamentu) i spowodował zahamowanie procesu reform. Z tego względu KE nie zarekomendowała Radzie UE przyznania Albanii statusu kandydata.

Macedonia, Serbia – kontynuacja reform

Proces integracji obu państw jest od dawna blokowany przez część państw unijnych. W przypadku Macedonii jest to konflikt z Grecją dotyczący nazwy państwa. Postępom w procesie integracji Serbii z UE sprzeciwiają się m.in. Holandia i Belgia ze względu na niedostateczną współpracę tego państwa z ICTY.

Macedonia uzyskała status kandydata do UE w 2005 roku, ale dopiero w 2009 roku KE zarekomendowała Radzie UE rozpoczęcie negocjacji z tym państwem. Komisja podtrzymała rekomendację w tegorocznym raporcie, mimo iż bardziej krytycznie ocenia przygotowanie Macedonii do akcesji. Pozytywnie oceniono reformę regulaminu parlamentu oraz administracji publicznej, a także stabilność i efektywność władzy wykonawczej. Skrytykowano pogorszenie klimatu inwestycyjnego głównie ze względu na brak implementacji przyjętych regulacji oraz korupcję. Zarekomendowano zakończenie wdrażania postanowień porozumienia z Prudu (dotyczącego statusu mniejszości albańskiej) oraz poprawę dialogu

politycznego. Ponieważ rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią wymaga jednomyślnej decyzji Rady UE, jest tym samym uzależnione od rozwiązania konfliktu z Grecją.

W Serbii reformy są kontynuowane, aczkolwiek wolniej w porównaniu z rokiem poprzednim. Pozytywnie oceniono zwiększenie efektywności policji oraz intensyfikację walki ze zorganizowaną przestępczością. KE doceniła inicjatywy Belgradu na rzecz pojednania narodów regionu, które spowodowały znaczącą poprawę relacji z Chorwacją oraz BiH. Komisja nadal oczekuje „pragmatycznej polityki” wobec Kosowa. Dla dalszego postępu w negocjacjach Serbia musi kontynuować współpracę z ICTY, w tym w zakresie aresztowania zbrodniarzy wojennych Gorana Hadžicia i Ratko Mladicia. W 2011 KE będzie przygotowywać opinie dotyczącą wniosku akcesyjnego Serbii złożonego w grudniu 2008 roku, która będzie gotowa najprawdopodobniej jesienią 2011 roku.

Bośnia i Hercegowina, Kosowo – pozostają w tyle

Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo są zdecydowanie mniej zaawansowane w procesie integracji z UE niż pozostałe państwa bałkańskie i nie mają szans na osiągnięcie znaczących postępów w 2011 roku.

W BiH konflikt wśród elit politycznych wpływa na opóźnienie transformacji. Nie ma zgody wśród liderów co do kształtu reform i kierunku przekształceń ustrojowych. Brak więc postępów we wzmacnianiu demokracji i rządów prawa, funkcjonalności i efektywności administracji i struktur rządowych. Władze nie wprowadzają istotnych reform gospodarczych, co skutkuje brakiem stabilności budżetowej, zahamowaniem prywatyzacji i utrzymywaniem się niekorzystnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej,

Kosowo od ogłoszenia niepodległości w 2008 roku stopniowo wzmacnia instytucje państwowe oraz wdraża reformy gospodarcze. Proces uzyskania członkostwa w UE jest jednak znacząco opóźniony. Kosowo jako jedyne nie ma podpisanego z UE porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA); nie jest także objęte procesem liberalizacji wizowej. Opóźnienie względem pozostałych państw regionu wynika częściowo ze wstępnej fazy procesu budowy instytucji państwowych w Kosowie, ale wiąże się także z brakiem uznania niepodległości Kosowa przez pięć państw unijnych. Utrudnia to prowadzenie jednomyślnej polityki UE wobec tego państwa. KE będzie się starała w nadchodzącym roku objąć Kosowo procesem liberalizacji wizowej.

* Na podstawie: *Enlargement Strategy and Progress Reports 2010*, <http://ec.europa.eu>

II. Wskaźniki gospodarcze w 2009 roku

	Ludność w mln	Wzrost PKB	Deficyt budżetowy (% PKB)	Spadek FDI w 2009	Bezrobocie	PKB per capita w USD
Albania	3,2	+3,3%	6,9%	b.d.	13,5%	3837**
BiH	3,8	-3,2%	5,0%	43%*	41,5%*	4365**
Chorwacja	4,5	-5,8%	3,9%	69%*	9,4%*	15284**
Czarnogóra	0,6	-5,3%	3,5%	b.d.	20,4%	6633**
Kosowo	2,1	+2,9%	b.d.	20,5%*	45,4%	2984**
Macedonia	2,1	-0,7%	2,8%	63,8%*	43,3%	4546**
Serbia	7,3	-3,0%	4,1%	29%*	16,1%*	5821**

Dane za: * Unicredit; ** Dane za Międzynarodowym Funduszem Walutowym



Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpią
ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa
e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpią monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:

Olaf Osica

Redakcja: Anna Łabuszewska,

Katarzyna Kazimińska

Skład: Wojciech Mańkowski