
Kraje Bałkanów Zachodnich – główne problemy współpracy wzajemnej i integracji z Unią Europejską w warunkach globalnego kryzysu

Edward Molendowski¹

2.1. Wstęp

Tuż po wybuchu w 1991 roku wojny domowej na terenie Jugosławii, spowodowanej ogłoszeniem niepodległości przez Słowenię i Chorwację, Unia Europejska podjęła działania mające na celu jak najszybsze zaprowadzenie pokoju na terenie Bałkanów Zachodnich. Region ten pozostawał bowiem od lat w sferze zainteresowań UE, o czym świadczyć może kilka czynników²:

- Nowo powstałe państwa stanowiły atrakcyjny obszar na polu ekonomicznym i społecznym dla dawnych mocarstw zachodnioeuropejskich, takich jak Francja czy Niemcy. Tradycyjne stosunki bilateralne miały szansę na ponowne zaistnienie.
- Ze względu na bliskie położenie geograficzne sytuacja na terenie Jugosławii bezpośrednio zagrażała bezpieczeństwu państw Unii Europejskiej, które były wtedy dodatkowo zaangażowane w reformy wewnętrzne. Wspólnoty obawiały się rozprzestrzenienia konfliktu na swój obszar.
- Chęć udowodnienia przez przywódców Wspólnot Europejskich zdolności do działania w sytuacjach kryzysowych oraz wzmocnienia swojej pozycji na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w stosunku do Stanów Zjednoczonych.

¹ Dr hab. profesor nadzwyczajny w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; e-mail: edward.molendowski@uek.krakow.pl.

² P.J. Borkowski (2009), *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa, s. 67–68.

- Chodziło również o pokazanie, iż Wspólnoty są gotowe do wzmacniania współpracy i rozwijania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także pełnienia roli stabilizatora na terenie Europy.

Po podpisaniu w 1995 r. porozumienia z Dayton starano się wykreować jednolitą politykę Unii Europejskiej względem Bałkanów Zachodnich. Początkowo zdecydowano się na tzw. podejście regionalne, które zakładało przyjęcie jednokowego stanowiska w stosunku do wszystkich państw regionu oraz zachęcanie ich do wzmacniania wzajemnych stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych. Strategia ta nie okazała się jednak trafna. Postanowiono, iż na region należy patrzeć całościowo i wspomagać go nie tylko politycznie, ale i finansowo. Wyrazem tego było przyjęcie Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej w czerwcu 1999 roku w Kolonii³. Podstawowe cele, jakie zawarto w dokumencie, to wzmacnianie rozwoju gospodarczo-politycznego w Europie Środkowo-Wschodniej, a także stabilności, demokracji i pokoju. Dokument zakładał pomoc we wzmacnianiu bezpieczeństwa na Bałkanach oraz uzależniał ją od wejścia tych państw na drogę demokratyzacji. Założenia te zostały potwierdzone w Deklaracji sarajewskiej w lipcu 1999 roku⁴.

Kolejnym krokiem ku głębszej integracji było przyjęcie przez Radę Europejską na szczycie w Santa Marie de Feira w roku 2000, iż każdy kraj Bałkanów Zachodnich ma szansę stać się w przyszłości członkiem Unii Europejskiej, o ile spełni określone warunki.

Z kolei na szczycie: UE-Kraje Bałkanów Zachodnich w listopadzie 2000 roku w Zagrzebiu podkreślono, iż głównym celem państw bałkańskich jest przystąpienie do Wspólnot. Państwa bałkańskie zadeklarowały poprawę relacji sąsiedzkich, wspieranie prac Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w byłej Jugosławii, wzmożenie monitorowania przepływu broni oraz szanowanie praw mniejszości. Zdecydowano także o uruchomieniu programu finansowego *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* – CARDS.

Podczas szczytu w Salonikach w czerwcu 2003 roku przedstawiciele Rady Europejskiej podkreślili znaczenie współpracy regionalnej w procesie integracji z Unią Europejską. Ustalono także, iż od tej pory będą mieć miejsce cykliczne spotkania Unia Europejska-Bałkany Zachodnie na różnych szczeblach⁵.

³ Ibidem, s. 75–76.

⁴ R. Zięba (2003), *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa, s. 175–176.

⁵ J. Zajączkowski (2006), *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych: wymiar polityczny*, ASPRA-JR: Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa, s. 176–177.

Całość polityki Unii Europejskiej względem państw Bałkanów Zachodnich, począwszy od drugiej połowy 2000 roku, zaczęto określać Procesem Stabilizacji i Stowarzyszenia⁶.

2.2. Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia

Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process, SAP*)⁷ przygotowany przez Unię Europejską na licznych szczytach i posiedzeniach jest bez wątpienia podstawowym elementem prowadzącym do integracji państw Bałkanów Zachodnich ze Wspólnotami poprzez zachęcanie do zwiększania współpracy regionalnej, wspieranie procesu transformacji oraz stabilizacji. Proces ten pomaga krajom regionu rozwijać zdolności do przyjęcia i wdrożenia standardów europejskich, w tym dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej oraz standardów międzynarodowych.

SAP jest oparty na czterech podstawowych zasadach⁸:

- 1) **warunkowości** – uzależnienia pomocy, wsparcia oraz innych form zaangażowania Wspólnot w przeprowadzaniu reform od wywiązywania się poszczególnych państw Bałkanów Zachodnich z warunków ustalonych wcześniej przez UE,
- 2) **dekoncentracji** – za rozdysponowywanie wszelkich środków pomocowych napływających z Brukseli oraz kontrolę nad procesem ich wydatkowania odpowiadają delegaci Komisji Europejskiej w poszczególnych państwach,
- 3) **decentralizacji** – przekazywaniu części kompetencji i obowiązków zarówno polityczno-administracyjnych, jak i finansowych, związanych z SAP, niższemu szczeblom władzy,
- 4) **zróżnicowania** – indywidualnego oceniania reform, postępów czy niedociągnięć w poszczególnych krajach uczestniczących w SAP.

Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia jest realizowany poprzez trzy komponenty, stanowiące jednocześnie różne obszary funkcjonowania pomocy przedakcesyjnej i zarazem formy integracji europejskiej: umowy o Stabilizacji i Stowa-

⁶ W. Manteuffel (2007), *Balkany Zachodnie w drodze do UE*, Portal Spraw Zagranicznych, Warszawa, s. 2–3.

⁷ Szerzej zob. też: *Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP)*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_pl.htm>, [dostęp 31.03.2011].

⁸ J. DeBardeleben (red.), (2007), *The Boundaries of EU Enlargement. Finding Place for Neighbours*, „Studies in Central and Eastern Europe”, Palgrave Macmillan, New York, s. 226.

rzyszeniu (SAA), preferencje handlowe (Niezależne Środki Handlowe), a także pomoc gospodarczą i finansową (Program CARDS oraz IPA)⁹.

2.2.1. Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu

Najważniejszym elementem Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia są Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilization and Association Agreement – SAA*). Umowy te, zawierane osobno z poszczególnymi państwami, określają ramy i mechanizmy, które mają ułatwić doprowadzenie danego kraju do pełnego członkostwa w UE¹⁰.

Postanowienia tych umów odnoszą się zarówno do kwestii politycznych i gospodarczych, które ułatwiają głębszą integrację danego kraju z UE oraz osiąganie odpowiednich standardów, zgodnych z oczekiwaniami unijnymi, jeszcze przed uzyskaniem członkostwa. Regulują one szczegółowo sprawy związane z dialogiem politycznym i przestrzeganiem podstawowych zasad obowiązujących w UE, takich jak demokracja i prawa człowieka, współpraca regionalna, przepływ towarów, pracowników, kapitału, świadczenie usług, prawo konkurencji, przetargi publiczne, ochrona własności intelektualnej oraz w sprawach bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Podpisanie umowy uzależnione jest w praktyce od postępów dokonanych zgodnie z wymaganiami UE w zakresie dostosowywania poszczególnych aspektów funkcjonowania państwa do tych zasad¹¹.

Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu wynegocjowały i podpisały już wszystkie kraje Bałkanów Zachodnich (por. tabela 2.1.).

Tabela 2.1. Zaangażowanie państw Bałkanów Zachodnich w proces negocjacji i podpisywania Umów o Stabilizacji i Stowarzyszeniu

Kraje	Rozpoczęcie negocjacji	Uzgodnienie SAA	Podpisanie SAA
Chorwacja	24.11.2000	14.10.2001	29.10.2001
Macedonia	5.04.2000	24.11.2000	9.04.2001

⁹ M. Błaszczuk (2006), *Perspektywa członkostwa Bałkanów Zachodnich w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 12, s. 13.

¹⁰ Szerzej zob.: *Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_pl.htm>, [dostęp 31.03.2011].

¹¹ J. Muś, R. Sadowski (red.), (2008), *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, UKIE, Warszawa, s. 11.

Serbia	10.10.2005	7.11.2007	29.04.2008
Czarnogóra	10.10.2005	15.03.2007	15.10.2007
Albania	31.01.2003	28.02.2006	12.06.2006
Bośnia i Hercegowina	25.02.2005	4.12.2007	16.06.2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: COM (2010), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 9.11.2010. COM (2010) 660; J. Muś, R. Sadowski (red.), (2008), *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, UKIE, Warszawa, s. 12.

2.2.2. Niezależne Środki Handlowe

Niezależne Środki Handlowe są jednym z głównych instrumentów wspierających przemiany gospodarcze w krajach regionu. Należy podkreślić, że kraje regionu Bałkanów Zachodnich są traktowane przez UE w sposób szczególny. W listopadzie 2000 roku Komisja Europejska zagwarantowała niemal całkowity swobodny dostęp do swojego rynku wszystkim towarom (włączając w to produkty rolne) wyprodukowanym na terenie tych państw¹².

Niezależne Środki Handlowe w połączeniu z korzyściami wynikającymi z innych umów handlowych zapewniają korzystną strukturę rozwoju handlu pomiędzy Unią Europejską a regionem, stymulując napływ zagranicznych inwestycji oraz rozwój ekonomiczny Bałkanów Zachodnich. Efektem tego miał być znaczący wzrost poziomu importu z tych krajów, który wcześniej był bardzo niski i nie przekraczał 0,6% całego importu UE. Przewidywano, iż wzrost importu przyczyni się do wzrostu gospodarczego w regionie¹³.

2.2.3. Pomoc finansowa

Ważnym elementem wsparcia przez UE procesu stabilizacji w regionie Bałkanów Zachodnich jest pomoc finansowa. W latach 1991–2000 w ramach różnych programów pomocowych przekazano do tych krajów około 6,8 miliarda euro¹⁴.

¹² COM (2003), *Report from the Commission of The European Communities, The Stabilisation and Association Process for South East Europe. Second Annual Report – Annex 1*, Brussels, 26.3.2003, COM (2003) 139 final.

¹³ J. Muś, R. Sadowski (red.), (2008), *Balkany Zachodnie a integracja...*, op.cit.; M. Błaszczuk (2006), *Perspektywa członkostwa Bałkanów Zachodnich w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 12, s. 13–23.

¹⁴ EC (2010), *The Western Balkan countries on the road to the European Union*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm>, [dostęp 25.03.2011].

W 2000 r. utworzono w tym celu specjalny program *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS)*¹⁵. Program ten zapewniał bardziej strategiczne podejście do wspierania krajów Bałkanów Zachodnich w Procesie Stabilizacji i Stowarzyszenia. W pierwszej kolejności skupiono się na pomocy humanitarnej, następnie na odbudowie infrastruktury oraz pojednaniu społeczeństwa, a także na powrocie uchodźców do swych ojczyzn. W kolejnych latach była ona ukierunkowana w większym stopniu na rozwój instytucji rządowych, ustawodawczych oraz zbliżaniu się do standardów europejskich, a także harmonizacji z prawem UE¹⁶.

W latach 2000–2006 z budżetu UE wyasygnowano na działanie CARDS około 4,6 mld euro. Środki te są przeznaczone na inwestycje, wsparcie instytucjonalne oraz inne działania w priorytetowych obszarach¹⁷:

- odbudowa, stabilizacja demokratyczna i polityczna,
- rozwój instytucjonalny i prawny, w tym dostosowanie do prawa UE, wsparcie demokracji, praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego i mediów,
- zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny,
- zacieśnianie współpracy regionalnej z państwami sąsiednimi.

Od początku 2007 roku program CARDS został zastąpiony przez Instrument Wsparcia Przedakcesyjnego (*Instrument for Pre-accession Assistance, IPA*). Zakłada on przeznaczenie w latach 2007–2013 z budżetu UE około 11,5 mld euro¹⁸.

IPA składa się z 5 następujących komponentów¹⁹:

1. Instrument wsparcia transformacji oraz rozwój instytucjonalny.
2. Współpraca regionalna i transgraniczna (z państwami członkowskimi UE i innymi krajami kwalifikującymi się do korzystania z pomocy w ramach IPA).
3. Rozwój regionalny (infrastruktura transportowa, ochrona środowiska naturalnego i rozwój gospodarczy).
4. Rozwój zasobów ludzkich (wzmocnienie kapitału ludzkiego i zwalczanie wykluczenia społecznego).
5. Rozwój obszarów wiejskich.

¹⁵ EC (2000), *Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000*, „Official Journal of the European Communities” 2000, No L 306.

¹⁶ EC (2010), *The Western Balkan countries on the road to the European Union*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm>, [dostęp 25.03.2011].

¹⁷ UKIE (2006), *Fundusze i programy pomocowe UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, s. 15.

¹⁸ COM (2010), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 9.11.2010. COM (2010) 660, s. 13.

¹⁹ EC (2011), *European Union and its main trading partners*, dokument elektroniczny, <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics>>, [dostęp 31.03.2011].

Komponenty 1 i 2 obejmują swoim działaniem zarówno obecnych, jak i przyszłych potencjalnych kandydatów do Unii Europejskiej. Pozostałe elementy programu IPA przeznaczone są tylko dla państw posiadających status kandydatów do członkostwa. Są one odwzorowaniem Funduszu Spójności, Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnych i Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Pomoc w ramach programu IPA może być udzielana w różnych formach: jako inwestycje, dotacje, zamówienia publiczne, współpraca administracyjna, wspieranie wdrażania i zarządzania, wspieranie budżetowe, twinning. Komisja Europejska zastrzega sobie prawo do kontroli i monitorowania wykorzystania środków pomocowych. Struktura wydatków środków z IPA musi być zgodna z kryteriami kopenhaskimi. Jednocześnie z wprowadzeniem nowego instrumentu Komisja powołała Komitet Zarządzający IPA. Jego zadaniem jest koordynacja i zarządzanie projektami w ramach programu oraz zwiększenie spójności pomocy²⁰.

Należy więc podkreślić, że kraje Bałkanów Zachodnich kandydujące oraz pretendujące do statusu kandydata otrzymują od Unii Europejskiej pomoc zarówno finansową, jak i w zakresie zapewnienia większego bezpieczeństwa. Pomoc ta powinna doprowadzić do przyspieszenia transformacji oraz demokratyzacji, co jest też głównym celem większości reform w tym regionie.

2.3. Potencjalne konsekwencje integracji Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską

Stabilizacja i integracja Bałkanów Zachodnich jest wciąż jednym z najważniejszych wyzwań Unii Europejskiej. Jak wykazano powyżej, w żadnej innej części Europy i świata UE nie jest tak zaangażowana (pomoc finansowa, misje, protektoraty, rozszerzenie) jak właśnie na Bałkanach²¹.

2.3.1. Konsekwencje polityczne i społeczne

Akcesja Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej rozszerzy strefę pokoju i stabilizacji oraz przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa na tych terenach. Integracja z Unią jest obecnie jedyną szansą, by to osiągnąć. Dokona się wówczas scalenie podzielonego kontynentu, co udowodni siłę i wpływy Unii

²⁰ M. Fiszer (2008), *Europejskie marzenie „kotła bałkańskiego”: Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra i Serbia na drodze do Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków, s. 38.

²¹ A. Balcer, G. Gromadzki (2010), *Doceńmy wreszcie Bałkany*, DemosEuropa, Warszawa 2010.

Europejskiej. Integracja może przyczynić się do poprawy stosunków między krajami bałkańskimi, szczególnie biorąc pod uwagę podobieństwo interesów we współpracy z Unią.

Jednym z dotychczasowych efektów takiego podejścia było podpisanie w latach 2002–2005 ponad 30 porozumień przewidujących w okresie 5–7 lat znieszenie ceł i innych barier w handlu wzajemnym²². Porozumienia te stały się następnie bazą dla zawarcia w grudniu 2006 wielostronnej umowy „CEFTA-2006”, zakładającej utworzenie w okresie do końca 2010 r. strefy wolnego handlu w zakresie towarów przemysłowych i rolnych²³. Decyzje te stanowią niezwykle ważny krok w przezwyciężeniu niechęci do likwidacji barier we współpracy wzajemnej, jakie wprowadzono po rozpadzie Jugosławii i zakończeniu konfliktu zbrojnego.

Bałkany przeniosą na Wspólnotę swoje cele i interesy, a także kontakty. Integracja Serbii przyczyni się zapewne do zbliżeniu Unii do Rosji oraz ściślejszej współpracy z tym bliskim partnerem serbskim. Podobnie w wypadku akcesji Albanii lub Bośni i Hercegowiny wzmocni się współpraca z Turcją. Unia zyska w ten sposób pogłębienie kontaktów ze światem muzułmańskim. Przyczynić się to może do poprawy jej wizerunku w państwach islamskich, który dotąd nie był zbyt korzystny. Może to zaważyć również na przyszłej integracji unijnej Turcji. Podobieństwo kulturowo-religijne do Albanii czy Bośni i Hercegowiny może być wykorzystane jako argument popierający europejskość tego kraju, której brak często się mu zarzuca. Problem Bałkanów Zachodnich oddziałuje też na relacje transatlantyckie UE. Amerykanie dążą, by Europa wreszcie sama zaczęła radzić sobie z Bałkanami²⁴.

Na terenie Bałkanów Zachodnich bardzo powszechnym zjawiskiem społecznym są migracje. Integracja z Unią Europejską daje krajom Bałkanów Zachodnich wsparcie w kontynuowaniu reform, które powodować powinny ustępowanie negatywnych zjawisk. Otwarcie granic po akcesji i włączeniu do strefy Schengen zapewni swobodny przepływ osób. Nie oznacza to jednak zalewu przez bałkańskich pracowników rynków unijnych, gdyż kraje te są słabo zaludnione, a potencjał migracyjny został znacząco wyczerpany. Innym problemem

²² Szerzej zob.: E. Molendowski (2007a), „CEFTA 2006” – jej znaczenie dla liberalizacji handlu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, „Wspólnoty Europejskie” 2007, nr 4 (185), s. 244–247.

²³ E. Molendowski (2007b), *Liberalizacja wymiany handlowej krajów Europy Środkowo-wschodniej w okresie transformacji (ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajów CEFTA)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Seria Specjalna: Monografie nr 184, Kraków s. 10–11; CEFTA Sekretariat (2009), *Central European Free Trade Agreement – CEFTA 2006*, dokument elektroniczny, <<http://www.cefta2006.com/>>, [dostęp 30.03.2011].

²⁴ A. Balcer, G. Gromadzki (2010), *Doceńmy wreszcie Bałkany...*, op.cit.

może być tzw. drenaż mózgow, a więc emigracja bardzo dobrze wykształconych pracowników o najwyższych kwalifikacjach do krajów, które mogłyby im zagwarantować lepsze warunki rozwoju²⁵.

2.3.2. Konsekwencje gospodarcze

Akcesja krajów bałkańskich nie zmieniłaby znacząco wskaźników makroekonomicznych oraz demograficznych Unii Europejskiej, ani w najbliższej przyszłości, ani w dłuższym okresie. Produkt krajowy brutto łącznie wszystkich państw regionu w 2009 r. wyniósł 106,5 mld euro. Jest to zaledwie 0,35% PKB wszystkich krajów Unii Europejskiej w tym samym roku²⁶.

Również wielkość populacji Wspólnoty nie wzrosłaby znacznie po akcesji Bałkanów, gdyż liczba ludności tych krajów (ok. 21 mln) stanowiła w 2010 r. zaledwie nieco ponad 4% mieszkańców Unii Europejskiej²⁷.

Obecnie Bałkany Zachodnie nie są znaczącym partnerem handlowym dla Unii Europejskiej, natomiast dla tych państw współpraca ze Wspólnotą ma ogromne znaczenie i jest dla nich wielką szansą. Największy udział wymiany handlowej z Unią Europejską ma Albania – jest to ok. 80% eksportu i 70% importu.

Integracja z Bałkanami poszerzyłaby wewnętrzny rynek, co sprzyjałoby wzrostowi konkurencyjności, a także zwiększyłoby korzyści skali. Wg badań przeprowadzonych w 2007 r. po akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej, jej PKB wzrósłby w 2025 r. o 1,1%, konsumpcja o 2,6%, a eksport aż o 13,9%. Natomiast wpływ na wskaźniki unijne byłby znikomym. Tylko w grupie krajów „nowej dwunastki”, które przystąpiły do Unii w 2004 i 2007 r., integracja z Chorwacją zwiększyłaby eksport o 0,1%. Pozostałe kraje regionu prawdopodobnie wpłynęłyby na te wskaźniki w jeszcze mniejszym stopniu²⁸.

Integracja z Unią Europejską znacząco wpłynie na wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych na terenie Bałkanów Zachodnich. Dzięki liberalizacji handlu obszar ten zyskałby na atrakcyjności, co przyczyniłoby się również do zwiększenia konkurencyjności²⁹.

²⁵ J. Muś, R. Sadowski (red.), (2008), *Bałkany Zachodnie a integracja europejska...*, op.cit., s. 16–97.

²⁶ EC (2011a), *European Union and its main trading partners*, dokument elektroniczny <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics>>, [dostęp 31.03.2011].

²⁷ EC (2011b), *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm>, [dostęp 25.03.2011].

²⁸ A. Lejour, A. Mervar, G. Verweij (2007), *The economic effects of Croatia's accession to the EU*, CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis, Hague.

²⁹ J. Muś, R. Sadowski (red.), (2008), *Bałkany Zachodnie a integracja europejska...*, op.cit., s. 89.

2.3.3. Konsekwencje finansowe

Rozszerzenie Unii Europejskiej na obszar Bałkanów Zachodnich, bez wątpienia, przyczyni się do wzrostu wydatków unijnych. Ze względu na niepełne dane dotyczące przyszłych wydatków na polityki Unii Europejskiej, nie da się w pełni określić konsekwencji finansowych integracji unijno-bałkańskiej. Możliwe jest jednak przybliżone oszacowanie jej skutków.

Ze względu na duży rozdźwięk pomiędzy zamożnością państw bałkańskich a średnią unijną, kraje te poszerzą grupę beneficjentów, szczególnie w ramach polityki spójności. Biorąc pod uwagę bieżące zasady i wysokość budżetu, szacuje się, że kraje te otrzymałyby pomoc w wysokości ok. 4,5 mld euro rocznie, co stanowi ok. 4% PKB unijnego. Państwa bałkańskie, jako obszar rolniczy, włączone zostaną również do Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Oszacowano, że Bałkany otrzymają rocznie 1,6 mld euro na wsparcie rolników oraz 0,4 mld euro na sekcję gwarancji rolnej. Prawdopodobnie całkowite wydatki na obszar Bałkanów sięgnęłyby 7,5 mld euro rocznie, co powiększyłoby całkowite koszty pomocy unijnej o ok. 6% w porównaniu z rokiem 2008³⁰.

2.4. Postępy w procesie przygotowań do członkostwa

W ostatnich latach kraje Bałkanów Zachodnich znacznie zbliżyły się do UE, a poszczególne z nich poczyniły postępy – aczkolwiek nierównomierne – w podejmowaniu reform oraz spełnianiu ustalonych kryteriów i warunków akcesji. W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska przygotowała raport oceniający te przygotowania³¹. Najważniejsze wnioski wynikające z tej oceny zestawiono w tabeli 2.2. Najbardziej zaawansowana w procesie akcesyjnym jest Chorwacja, która w grudniu 2011 r. podpisała już traktat akcesyjny³² i na połowę 2013 r. planowane jest zakończenie procesu ratyfikacyjnego. Choć Macedonia uzyskała status kandydata jeszcze w 2005 r., to nadal nie rozpoczęła negocjacji akcesyjnych. Serbia podpisała ponad 2 lata temu układ stowarzyszeniowy, który nie został dotychczas ratyfikowany przez parlamenty krajów UE (ze względu na uzależnienie od pozytywnej opinii Trybunału w Hadze w sprawie ścigania zbrodni wojennych). Bośnia, jako jedyny (oprócz Kosowa) kraj, nadal

³⁰ J. Muś, R. Sadowski (red.), (2008), *Balkany Zachodnie a integracja europejska...*, op.cit., s. 113.

³¹ COM (2010), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 9.11.2010. COM (2010) 660.

³² Rzeczpospolita (2011), *Parlament Europejski poparł przystąpienie Chorwacji do Unii*, dokument elektroniczny, <<http://www.rp.pl/arttykul/13,763198.html>>, [dostęp 2.12.2011].

nie złożyła wniosku o przyznanie statusu kandydata. Albania i Serbia złożyły w 2009 r. wnioski o uzyskanie statusu kandydata, które dotychczas nie zostały zatwierdzone przez Komisję. Macedonia nie może rozpocząć negocjacji ze względu na spór z Grecją o nazwę państwa. Z kolei niepodległość Kosowa nadal nie została uznana przez pięć państw UE (Cypr, Grecja, Hiszpania, Rumunia i Słowacja).

Rezultaty osiągnięte przez Chorwację potwierdzają fakt, że proces stabilizacji i stowarzyszenia państw regionu Bałkanów Zachodnich jest strategią prowadzącą do przystąpienia do UE. Jak wynika z tabeli 2.2, postępy pozostałych państw regionu Bałkanów Zachodnich na drodze do członkostwa w UE również zależą od tempa ich reform politycznych i gospodarczych. Niektóre z nich (Bośnia, Albania, Kosowo) są wciąż pod względem rozwoju gospodarczego, stabilności wewnętrznej (napięcia etniczne), korupcji i demokratyzacji na poziomie daleko odbiegającym od kryteriów kopenhaskich.

Tabela 2.2. Zawansowanie krajów Bałkanów Zachodnich w przygotowaniach do akcesji do UE (stan na koniec 2010 r.)

Kraj	Data złożenia wniosku o członkostwo	Opinia komisji
Albania	28.04.2009	Albania osiągnęła znaczne postępy w dostosowaniu ustawodawstwa do dorobku prawnego UE. Nastąpiła poprawa otoczenia biznesu jak również w zakresie cel i opodatkowania. Jednakże konieczne są dalsze działania w obszarze środowiska, własności intelektualnej, transportu, rolnictwa, bezpieczeństwa żywności, polityki socjalnej. Komisja jest zdania, że negocjacje w sprawie przystąpienia Albanii do Unii Europejskiej powinny zostać rozpoczęte wtedy, gdy państwo to osiągnie niezbędny poziom zgodności z kryteriami przystąpienia, a zwłaszcza politycznymi kryteriami kopenhaskimi.
Bośnia i Hercegowina		Znaczne postępy zostały odnotowane w obszarze dostosowania ustawodawstwa do dorobku prawnego UE, wolnego przepływu kapitału, własności intelektualnej, badań i rozwoju, transportu, kontroli finansowej, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Konieczne są wysiłki w celu poprawy wolnego przepływu dóbr, osób i usług, cel i opodatkowania, konkurencji, pomocy i zamówień publicznych, polityki socjalnej i zatrudnienia, rolnictwa, środowiska, energii, społeczeństwa informacyjnego, mediów oraz walki z przestępczością zorganizowaną. Komisja jest zdania, że konieczne są wzmożone wysiłki w celu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych.

Kraj	Data złożenia wniosku o członkostwo	Opinia komisji
Czarnogóra	15.12.2008	Czarnogóra osiągnęła postępy w dostosowaniu do unijnych standardów, jeżeli chodzi o rynek wewnętrzny, cła i podatki. Dalsze wysiłki potrzebne są w celu dostosowania ustawodawstwa do prawa UE, szczególnie w obszarze wolnego przepływu siły roboczej, usług i kapitału, zamówień publicznych, konkurencji, usług finansowych, polityki monetarnej i ekonomicznej, ochrony konsumenta i zdrowia. Komisja jest zdania, że negocjacje w sprawie przystąpienia Czarnogóry do Unii Europejskiej powinny zostać rozpoczęte wtedy, gdy państwo to osiągnie niezbędny poziom zgodności z kryteriami kopenhaskimi.
Chorwacja	21.02.2003	3.10.2005 – data rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Chorwacja poczyniła zadowalające postępy w negocjacjach dotyczących przystąpienia, które wchodzi w etap końcowy. Przygotowanie kraju ocenia się jako zaawansowane. Otwarto 33 rozdziały, a 25 zostały tymczasowo zamknięte. Chorwacja musi podtrzymać wysiłki na rzecz pełnego ustanowienia struktur administracyjnych wymaganych do zarządzania funduszami UE i ich kontroli.
Kosowo	–	Postępy w zakresie dopasowania ustawodawstwa Kosowa do dorobku prawnego UE są nierównomierne. Poprawę odnotowano w zakresie cel i opodatkowania, wolnego przepływu dóbr, statystyki, antyterroryzmu, policji. Wzmoczonych wysiłków wymagają natomiast obszary konkurencji, własności intelektualnej, środowiska, energii, rolnictwa, bezpieczeństwa żywności, prania brudnych pieniędzy i zarządzania granicami, zamówień publicznych, kontroli finansowej, ochrony danych osobowych, oraz walki z przestępczością zorganizowaną.
Macedonia	23.03.2004	Macedonia poczyniła postępy w zakresie dopasowania ustawodawstwa, administracji, wolnego przepływu dóbr, prawa spółek, usług finansowych, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Wymagane są dalsze postępy w obszarze zamówień publicznych, społeczeństwa informacyjnego, mediów, polityki społecznej i zatrudnienia oraz dostosowania ustawodawstwa do dorobku prawnego UE. Komisja zaproponowała przejście do drugiego etapu stowarzyszenia, zgodnie z postanowieniami układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.
Serbia	22.12.2009	Serbia poczyniła zadowalające postępy w ujednoczeniu norm prawnych zgodnie z wymogami UE. Kraj ten realizuje wymagania określone przez układ o SAA w wielu dziedzinach, takich jak: rolnictwo, badania i rozwój, statystyka, walka z przestępczością zorganizowaną. Komisja jest zdania, że należy zapewnić wdrożenie i egzekwowanie przyjętego ustawodawstwa dotyczącego kwestii związanych z UE.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [COM 2010].

2.5. Podsumowanie

Rozszerzenie było jednym z najskuteczniejszych narzędzi polityki zagranicznej Unii Europejskiej i najlepszym sposobem stabilizacji jej europejskiego sąsiedztwa. Dzięki niemu doszło na przełomie XX i XXI w. do głębokich pozytywnych zmian w krajach Europy Środkowej. W ostatnich latach obserwujemy jednak pewnego rodzaju „zmęczenie” rozszerzeniem i spowolnienie tego procesu. Przedłużanie tego stanu, zwłaszcza w warunkach zmieniającej się sytuacji w Afryce Północnej, może zagrozić stabilności sąsiadów aspirujących do członkostwa, w tym również krajów bałkańskich.

Akcesja do Unii Europejskiej niewątpliwie zmieniłaby wizerunek krajów bałkańskich. Spowodowałaby głównie poprawę poziomu rozwoju gospodarczego, m.in. dzięki otwarciu granic i przystąpieniu do jednolitego rynku europejskiego. Przyciągnęłoby to zapewne bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Dzięki zwiększonej konkurencji, spowodowanej napływem towarów z Unii Europejskiej, poprawiłaby się również jakość lokalnych produktów, a tym samym jakość życia.

Perspektywa integracji europejskiej jest obecnie największym stymulatorem rozwoju regionu Bałkanów. Dążenie do spełnienia kryteriów kopenhaskich, jak i indywidualnych warunków postawionych każdemu z krajów, przyczynia się do coraz większego rozwoju gospodarczego oraz poprawy sytuacji politycznej i społecznej. Najbliżej akcesji jest obecnie Chorwacja, która w grudniu 2011 r. podpisała już traktat akcesyjny³³. Jej pełnoprawne członkostwo będzie możliwe najprawdopodobniej od połowy 2013 r.

Inne kwestie hamujące dotąd integrację powinny rozstrzygnąć się w perspektywie średniookresowej. Pozostałe kraje bałkańskie, również zaawansowane w przygotowaniach, mają szansę dołączyć do Unii Europejskiej w nieco dłuższej perspektywie.

Integracja z Bałkanami Zachodnimi będzie wyzwaniem również dla dotychczasowych członków Unii Europejskiej. Stąd wynika znaczący podział pomiędzy zwolennikami akcesji państw bałkańskich jak i jego przeciwnikami zarówno w społeczeństwie unijnym, jak i na szczeblu państwowym. Problemem dzielącym kraje unijne jest również przyszłość Wspólnoty Europejskiej. Część krajów, głównie „starej piętnastki”, opowiada się za skupieniem się na wewnętrznej integracji, inne za integracją na zewnątrz, a więc przyjęciem nowych krajów. Takie podejście jeszcze bardziej się uzewnętrzniło po wybuchu

³³ Rzeczpospolita (2011), *Parlament Europejski poparł przystąpienie Chorwacji do Unii*, dokument elektroniczny, <<http://www.rp.pl/arttykul/13,763198.html>>, [dostęp 2.12.2011].

ostatniego kryzysu walutowo-finansowego. Najkorzystniejsze dla Europy wydaje się znalezienie konsensusu pomiędzy tymi dwoma rozwiązaniami.

Literatura cytowana

- Balcer A., Gromadzki G. (2010), *Doceńmy wreszcie Bałkany*, DemosEuropa, Warszawa 2010.
- Błaszczuk M. (2006), *Perspektywa członkostwa Bałkanów Zachodnich w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 12.
- Borkowski P.J. (2009), *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- CEFTA Sekretariat (2009), *Central European Free Trade Agreement – CEFTA 2006*, dokument elektroniczny, <<http://www.cefta2006.com/>>, [dostęp 25.03.2011].
- COM (2003), *Report from the Commission of The European Communities, The Stabilisation and Association Process for South East Europe. Second Annual Report – Annex 1*, Brussels, 26.3.2003, COM (2003) 139 final.
- COM (2010), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 9.11.2010. COM (2010) 660.
- DeBardeleben J. (red.), (2007), *The Boundaries of EU Enlargement. Finding Place for Neighbours*, Studies in Central and Eastern Europe, Palgrave Macmillan, New York.
- EC (2000), *Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000*, „Official Journal of the European Communities” 2000, No L 306.
- EC (2006), *Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, „Official Journal of the European Union” 2006, No L 206.
- EC (2006), *Council Regulation No 1085/2006 of 17 July 2006, Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, dokument elektroniczny, <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm>, [dostęp 25.03.2011].
- EC (2010), *The Western Balkan countries on the road to the European Union*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm>, [dostęp 25.03.2011].
- EC (2011), *European Union and its main trading partners*, dokument elektroniczny, <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics>>, [dostęp 31.03.2011].
- EC (2011), *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm>, [dostęp 25.03.2011].
- Eurostat (2011), *Total population Candidate countries and potential candidates*, dokument elektroniczny, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00027&plugin=0>>, [dostęp 25.03.2011].

- Fiszler M. (2008), *Europejskie marzenie „kotła bałkańskiego”: Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra i Serbia na drodze do Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków.
- Lejour A., Mervar A., Verweij G. (2007), *The economic effects of Croatia's accession to the EU*, CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis, Hague.
- Manteuffel W. (2007), *Bałkany Zachodnie w drodze do UE*, Portal Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Molendowski E. (2007a), „CEFTA 2006” – jej znaczenie dla liberalizacji handlu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, „Wspólnoty Europejskie” 2007, nr 4 (185).
- Molendowski E. (2007b), *Liberalizacja wymiany handlowej krajów Europy Środkowo-wschodniej w okresie transformacji (ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajów CEFTA)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Seria Specjalna: Monografie nr 184, Kraków.
- Muś J., Sadowski R. (red.), (2008), *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, UKIE, Warszawa.
- Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP)*, dokument elektroniczny, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_pl.htm>, [dostęp 31.03.2011].
- Rzeczpospolita (2011), *Parlament Europejski poparł przystąpienie Chorwacji do Unii*, dokument elektroniczny, <<http://www.rp.pl/arttykul/13,763198.html>>, [dostęp 2.12.2011].
- UKIE (2006), *Fundusze i programy pomocowe UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Zajączkowski J. (2006), *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych: wymiar polityczny*, ASPRA-JR: Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa.
- Zięba R. (2003), *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa.

Streszczenie

Bałkany Zachodnie od lat odgrywają niezwykle ważną rolę w polityce zagranicznej UE. Znalazło to odzwierciedlenie zarówno w działaniach podejmowanych w celu zakończenia działań wojennych, a następnie – stabilizacji w regionie. Kraje regionu objęto różnymi formami wsparcia, w tym również finansowego. Polityka ta przyniosła szereg pozytywnych zmian, ale jej dotychczasowe efekty trudno uznać za zadowalające. W opracowaniu przedstawiono najważniejsze czynniki determinujące znaczenie Bałkanów Zachodnich dla UE, główne elementy ich wsparcia oraz potencjalne skutki akcesji tych krajów do Unii Europejskiej.