



BIULETYN

Nr 114 (1090), 30 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Zmiany polityczne w Albanii – nowa jakość w procesie integracji z UE?

Tomasz Żornaczuk, Wiktor Hebda

16 października Komisja Europejska zarekomendowała nadanie Albanii statusu kandydata do członkostwa w UE. Kluczowe znaczenie miała tu pozytywna opinia OBWE na temat albańskich wyborów parlamentarnych z czerwca br. Nowy rząd Ediego Ramy uznaje przyspieszenie integracji z Unią za priorytet w polityce zagranicznej Albanii. Jednak osiągnięciu tego celu nie służą m.in. powszechna korupcja i przestępczość zorganizowana oraz słaba kondycja gospodarcza kraju. Aby utrzymać pozytywne przemiany w Albanii, nie tylko sama UE, lecz także poszczególne kraje członkowskie powinny bardziej wspierać rząd w Tiranie w przeprowadzeniu najważniejszych reform.

Wyzwania procesu integracji z UE. W raporcie na temat postępów państw aspirujących do członkostwa w Unii Komisja po raz drugi zarekomendowała nadanie Albanii statusu kandydata do członkostwa. W ubiegłym roku, mimo pozytywnej oceny niektórych zmian (takich jak reforma prawa wyborczego), KE wymagała jednak przeprowadzenia dalszych reform oraz usprawnienia funkcjonowania parlamentu. W praktyce oznaczało to przesunięcie decyzji Rady UE na czas po wyborach parlamentarnych w 2013 r. Zmiana rządu na skutek wolnych wyborów – których demokratyczny przebieg w najnowszej historii Albanii zawsze kwestionowano – przybliżyła ten kraj do Unii, ale realizacja tego zasadniczego warunku może okazać się najłatwiejsza. Kolejne kryteria polityczne są bowiem ambitniejsze i wymagają radykalnych reform.

Rekomendując w tym roku nadanie Albanii statusu kandydata – w odpowiedzi na wniosek o członkostwo w Unii z kwietnia 2009 r. – Komisja podkreśla konieczność skuteczniejszego zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Wskaźnik postrzegania korupcji w Albanii nie zmienia się bowiem od lat, a wobec pewnych postępów innych państw regionu kraj ten stał się najbardziej skorumpowanym na Bałkanach. Ponadto jest on jednym z głównych producentów marihuany w Europie, a przechwycenie przez policję znacznych ilości tego narkotyku (ponad 20 ton w 2012 r.) poskutkowało stosunkowo niewielką liczbą wyroków skazujących. To z kolei stawia pod znakiem zapytania efektywność instytucji państwowych i niezależność wymiaru sprawiedliwości, na co KE także zwraca szczególną uwagę.

Dużym wyzwaniem będzie także przeprowadzenie reform gospodarczych, czemu Komisja z roku na rok nadaje większy priorytet. Chociaż oficjalnie bezrobocie w Albanii utrzymuje się na poziomie 13%, niewysokim jak na warunki globalnego kryzysu ekonomicznego, to nieoficjalnie może być nawet dwukrotnie wyższe, a kraj ten – nawet przy dwuprocentowym wzroście gospodarczym – pozostaje jednym z najbiedniejszych w Europie, z PKB na mieszkańca niewiele przekraczającym 8 tys. dol. Aby to się zmieniło, konieczne będzie przekształcenie struktury gospodarki, gdyż niemal połowa mieszkańców Albanii jest zatrudniona w zacofanym rolnictwie.

Perspektywy działań nowego rządu. Obwarowanie rekomendacji KE warunkami powoduje, że uzyskanie przez Albanie statusu kandydata do członkostwa przy okazji najbliższego grudniowego szczytu Rady UE nie jest przesądzone. Dlatego samo utworzenie nowego rządu na podstawie wolnych wyborów nie oznacza automatycznego przyspieszenia integracji tego kraju z Unią. Strategia gabinetu Ramy w dużej mierze pokrywa się z priorytetami poprzednich rządów, czyli wzmocnieniem praworządności i zwiększeniem zatrudnienia, a najważniejszym celem w polityce zagranicznej jest integracja z UE. Co więcej, wielu członków nowego rządu nie ma doświadczenia politycznego, ze względu na to, że Socjalistyczna Partia Albanii przez osiem lat pozostawała w opozycji. Natomiast

mniejszy koalicjant – Socjalistyczny Ruch na rzecz Integracji – współtworzył ustępujący rząd i obsadził proporcjonalnie więcej resortów niż partia premiera Ramy. To doświadczenie również może wpłynąć na standardy nowego gabinetu.

Jednak socjaliści, w odróżnieniu od poprzedniego rządu, cieszą się wyższym poparciem społecznym, co było widoczne już w wyborach samorządowych w 2011 r. Powołanie rządu po uczciwych wyborach skutkuje także lepszym wizerunkiem zewnętrznym, a to z kolei może mieć przełożenie na intensywniejsze wsparcie ze strony UE i większe zaangażowanie poszczególnych państw członkowskich w demokratyzację Albanii. Takie uwarunkowania dają rządowi zarówno mocniejszy mandat społeczny, jak i więcej instrumentów wsparcia – także finansowego – do przeprowadzenia reform wewnętrznych, również tych niepopularnych. Pewne znaczenie w tym kontekście może mieć też deklaracja nowego lidera opozycji, Lulzima Bashy, który zapowiedział gotowość demokratów do współpracy z rządem na rzecz niezbędnych reform zbliżających Albanie do UE. Jest to duża zmiana, ponieważ od poprzedniego głosowania w 2009 r. w Albanii panował kryzys polityczny, spowodowany bojkotem prac parlamentu przez ówczesną opozycję, która oskarżała rząd o fałszerstwa wyborcze. Paraliż parlamentarny powodował wstrzymanie kluczowych reform, przez co nadanie priorytetu przyspieszeniu integracji Albanii z UE miało charakter w znacznej mierze deklaracyjny.

Powodzenie działań nowego gabinetu będzie zależało od tego, czy rząd zdoła przekuć swój potencjał w determinację i konsekwencję w przeprowadzaniu strategicznych reform. Premier Rama chce stworzyć w Albanii nowy model państwa, oparty o skuteczniejszą walkę z korupcją i przestępczością zorganizowaną, rekonstrukcję administracji i naprawę wymiaru sprawiedliwości, a także transformację systemu gospodarczego i społecznego. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest reforma policji, m.in. przez obniżenie liczebności kadry oficerskiej o niemal 70% i powołanie nowego kierownictwa. Ponadto rząd ma utworzyć Narodowe Biuro Śledcze do zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Rządowy program zakłada także m.in. zmiany przepisów o funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego i nowelizację kodeksu karnego. Poza tym zapowiedziano decentralizację Albanii połączoną z reformą administracyjną, co spotkało się z poparciem OBWE i ambasadorów państw UE w Tiranie. W ramach tych działań, dzień po rekomendacjach KE, albański parlament przyjął zmiany w ustawie o służbie cywilnej.

Wnioski i rekomendacje. Wyłonienie parlamentu w demokratycznych wyborach otwiera przed Albanią realną perspektywę integracji z Unią, co odzwierciedlają rekomendacje KE. Jednak raczej nie uda się szybko rozpocząć rozmów akcesyjnych z UE. Wprawdzie Albania nie ma problemów typowych dla państw Bałkanów Zachodnich (nie uczestniczyła w niedawnych wojnach i sporach sąsiedzkich, nie ma też licznych mniejszości narodowych), ale wskutek zaniechań nagromadzonych podczas dwóch dekad i wynikających z tego wyzwań trudno spodziewać się ponadstandardowego tempa w integracji z UE. Chociaż deklaracje o reformach oraz już podjęte działania wskazują na determinację nowego gabinetu oraz chęć zademonstrowania nowej jakości albańskich elit rządzących, należy zakładać, że zapowiadane zmiany będą czasochłonne, a ich wdrażanie może napotkać trudności m.in. finansowe.

Mimo to nigdy wcześniej nie było tak dobrych warunków politycznych do transformacji państwa, czego przykładem jest m.in. współdziałanie rządu z opozycją na rzecz usprawnienia administracji. Dlatego nowa sytuacja polityczna w Albanii oraz wyniki z niej tendencje powinny skutkować pozytywnym ustosunkowaniem się państw członkowskich do nadania temu krajowi statusu kandydata do członkostwa w UE. Będzie to mobilizować rząd w Tiranie do podejmowania dalszych wysiłków w celu zarówno utrzymania już osiągniętych standardów, jak i kontynuacji reform w oparciu o wartości europejskie. Jednocześnie nowe uwarunkowania w Albanii powinny zachęcać państwa członkowskie do większego zaangażowania na rzecz transformacji tego kraju.

Stanowi to zatem okazję do ożywienia współpracy między Polską a Albanią, co wpisze się w tradycję polskiego wsparcia dla procesów demokratycznych w państwach przechodzących transformację polityczno-gospodarczą. Mając na uwadze wyzwania, przed jakimi stoi Albania, warto skupić się na jednym z nich, czyli zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, przede wszystkim narkotykowej. Polska może zaproponować długofalowe przekazywanie doświadczeń w tej dziedzinie. Z jednej strony mogłoby to objąć dzielenie się wiedzą z zakresu działań operacyjnych oraz budowania instytucji państwowych zajmujących się tym zjawiskiem, takich jak polskie Centralne Biuro Śledcze, co wpisuje się w reformy zapowiedziane przez nowy rząd Albanii. Z drugiej strony zaś można by przekazać Albanii doświadczenia z zakresu nowelizacji prawa oraz procedur sądowych, w tym ochrony świadków, z czym Polska jako kraj tranzytu i produkcji narkotyków dobrze sobie poradziła. Ponadto zmiany polityczne wpłyną na poprawę warunków do inwestycji zagranicznych w Albanii. Może to zainteresować polskie firmy z branży energetycznej, mające doświadczenie w modernizacji przestarzałych technologii. Stworzy to także nowe możliwości dla firm zajmujących się turystyką – dziedziną, której rola w albańskiej gospodarce znacznie wzrośnie w najbliższych latach.