



BIULETYN

Nr 20 (1132), 24 lutego 2014 © PISM

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

Przedterminowe wybory na (dobry) początek negocjacji Serbii z UE

Tomasz Żornaczuk

Decyzja władz Serbii o rozpisaniu na 16 marca przedterminowych wyborów parlamentarnych zapadła tuż po rozpoczęciu 21 stycznia rozmów akcesyjnych z UE. Rząd zakłada, że do 2018 r. zakończy rokowania z Unią, a Serbia przystąpi do niej dwa lata później. Kraj ten jest przygotowany do negocjacji lepiej niż kiedyś Chorwacja, ale najważniejszym wyzwaniem dla rządu w Belgradzie są relacje z Kosowem. Ponadto władze serbskie będą musiały przeprowadzić reformy strukturalne z pomocą UE, w czym powinna uczestniczyć również Polska.

Decyzja o wyborach. Przedterminowe wybory zainicjowała Serbska Partia Postępu (SNS), większa z dwóch – obok Socjalistycznej Partii Serbii (SPS) – partii rządzących. Głównym argumentem była potrzeba powołania rządu o mocnym mandacie, zdolnego do przeprowadzenia trudnych reform na drodze do Unii. W rzeczywistości chodzi jednak o wzmocnienie pozycji SNS w przyszłym rządzie i przełożenie 42-procentowego poparcia społecznego na miejsca w parlamencie. Celem wyborów jest także przejęcie stanowiska premiera od Ivicy Dačića z SPS przez głównego orędownika ich przedterminowego rozpisania, a obecnego wicepremiera i przewodniczącego SNS Aleksandra Vučića, który w ostatnim roku odnotowywał nawet ponad 70-procentowe zaufanie społeczne.

Z tak wysokim poparciem SNS otrzyma misję powołania nowego rządu, chociaż może jej zabraknąć głosów do samodzielnego rządzenia. Socjaliści mogą liczyć na ok. 10% głosów, ale wydaje się, że tym razem SNS zdoła zbudować koalicję z jedną z mniejszych partii, która przekroczy 5-procentowy próg wyborczy (np. Partią Liberalno-Demokratyczną), aby obsadzić jak najwięcej resortów w nowym rządzie. Jednocześnie utworzenie rządu opartego na obecnej opozycji jest mało prawdopodobne. Jest ona bowiem wyraźnie rozdrobniona: Partia Demokratyczna, główna siła rządowa w latach 2008–2012, cieszy się 14-procentowym poparciem, ale może ono zmaleć na rzecz utworzonej w styczniu 2014 r. Nowej Partii Demokratycznej byłego prezydenta Borisa Tadića. Jak dotąd to nowe ugrupowanie nie ma pewności co do miejsca w parlamencie, tak samo jak obecne w nim Zjednoczone Regiony Serbii czy eurosceptyczna Demokratyczna Partia Serbii.

Poza charyzmatyczną postacią swojego przewodniczącego, SNS zawdzięcza zwiększenie poparcia (z 24% w wyborach parlamentarnych w maju 2012 r.) postępom w integracji z UE, możliwym dzięki kompromisom w kwestii Kosowa, a także walce z korupcją. W ciągu niespełna dwóch lat tej walki organy ścigania zatrzymały kilkadziesiąt osób związanych z poprzednim rządem, a Serbia poprawiła notowania z 33 do 42 punktów (na 100) w raporcie Transparency International o postrzeganiu korupcji, chociaż w porównaniu z większością państw UE to ciągle skromny wynik (unijna średnia wynosi 63). Natomiast dzięki zeszłorocznemu porozumieniu z Prisztiną – zakładającemu włączenie zamieszkałych przez Serbów gmin na północy Kosowa do jego systemu administracyjnego – rząd w Belgradzie zyskał wsparcie unijnych stolic dla rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych.

Zasadnicze znaczenie kwestii kosowskiej. Rozwój stosunków z Kosowem będzie największym wyzwaniem na drodze do UE także dla przyszłego rządu w Belgradzie. Relacje te wpisano bowiem do osobnego rozdziału ram negocjacyjnych Serbii (gdzie automatycznie znajdują się też ustalenia dialogu z Prisztiną), przez co stały się oficjalnie częścią procesu integracji tego kraju z UE. W założeniu ten zabieg ma służyć nieporuszaniu nowych kwestii w relacjach Serbii i Kosowa, jednak w rzeczywistości może doprowadzić do stawiania dalszych warunków rządowi w Belgradzie. Podczas rozmów akcesyjnych będzie bowiem narastała presja ze strony Unii, aby Serbia zdecydowała

o ostatecznym kształcie relacji z Kosowem, tj. uznaniu jego niepodległości. Kraje członkowskie zechcą mieć jasność co do tego, jaki obszar podlega negocjacjom akcesyjnym z Belgradem, oraz pewność, że dla Kosowa pozostanie otwarta furtka do UE po przystąpieniu Serbii. Ponieważ jednak pięciu członków Unii nie uznaje niepodległości Kosowa, brak unijnego porozumienia co do zasadności dalszych warunków w kwestii kosowskiej wobec Serbii mógłby wydłużać rozmowy akcesyjne tego kraju.

Paradoksalnie rozstrzygnięcie tej kwestii może nastąpić dzięki aktywnej postawie Serbii, która będzie kontynuowała pokojowe przekazywanie Kosowu atrybutów państwowości. Rząd w Belgradzie może sprawić – np. wyrażając zgodę na przedstawiciela rządu w Prisztinie przy ONZ – że państwa UE nieuznające tej niepodległości zweryfikują swoje stanowiska. Takie strategiczne decyzje wobec Kosowa będą wyzwaniem już dla następnego rządu. Decyzji tych nie musi utrudniać postawa serbskiego społeczeństwa, którego 56% popiera dialog z Kosowem niezależnie od presji UE, a znaczne ustępstwa nie mają już takich konsekwencji politycznych, jakie miałyby kilka lat temu.

Inne wyzwania nowego rządu. Dostosowując prawo do przepisów unijnych, Serbia będzie musiała zapewnić większą niezawisłość sądów oraz przejrzystość i skrócenie czasu postępowania. W przeciwieństwie do negocjacji Chorwacji, problemu nie powinna stanowić współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, dobrze oceniana przez UE. Unia ma natomiast zastrzeżenia co do poszanowania praw mniejszości, przede wszystkim seksualnych. Będzie się także konsekwentnie domagała skuteczniejszego zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym powszechnej przestępczości narkotykowej. Należy zmniejszyć poziom korupcji i gruntownie zreformować administrację. Na znaczne niedociągnięcia m.in. w tych dziedzinach wskazuje zakończony niedawno przegląd rozdziałów 23 i 24, obejmujących prawa człowieka oraz obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Chociaż Serbia ma lepszą pozycję negocjacyjną niż Chorwacja w 2005 r. (jej rozmowy z UE zajęły niemal 6 lat), należy założyć, że podczas kadencji jednego rządu w Belgradzie nie uda się ukończyć negocjacji akcesyjnych, zwłaszcza że trzeba też zreformować słabą gospodarkę. Będzie się to wiązało z niepopularnymi decyzjami – dalszymi prywatyzacjami i zamykaniem nierentownych przedsiębiorstw. Jednocześnie rząd będzie musiał stworzyć korzystne warunki prawne dla małych i średnich firm oraz inwestycji zagranicznych, aby zmniejszyć 20-procentowe bezrobocie.

Nowy rząd nie powinien natomiast mieć kłopotu ze zdobyciem wsparcia społeczeństwa dla integracji z UE. Za członkostwem opowiada się dziś nieco ponad połowa mieszkańców Serbii, a odsetek ten – podobnie jak w przypadku Chorwacji – będzie się zmieniał wraz z postępami bądź niepowodzeniami w procesie negocjacyjnym. Nie należy się jednak spodziewać radykalizacji postawy społecznej wobec UE, nawet w razie zasadniczej zmiany polityki wobec Kosowa, gdyż jej następstwem mogą się okazać postępy w integracji z Unią. Jednocześnie Serbia ma duże wsparcie państw członkowskich i Komisji Europejskiej, na co nie wpłynęła zmiana składu KE.

Wnioski i rekomendacje. Rozpisanie przedterminowych wyborów i zmiana stabilnego dotychczas rządu służą przede wszystkim wykorzystaniu wysokiego poparcia społecznego do skonsolidowania władzy. W interesie przyszłego premiera będzie szybkie utworzenie rządu, aby jeszcze w pierwszej połowie roku otworzyć pierwszy rozdział negocjacyjny, przy przychylności greckiej prezydencji i ustępującej Komisji. Nowy rząd będzie zapewne kontynuował reformy związane z praworządnością, ale też powinien odważnie restrukturyzować gospodarkę, chociaż może się to spotkać z niezadowolaniem społeczeństwa. Natomiast dzięki konsekwentnej polityce wobec Kosowa oznaczającej dalsze ustępstwa prawdopodobnie uniknie sprzeciwu społecznego, tym bardziej że z pewnością zrekompensują je postępy w rozmowach z Unią. Z kolei od sprawnego zarządzania środkami unijnymi może zależeć społeczna ocena skuteczności integracji, a przez to kompetencji rządu.

Pomimo szerokiego poparcia rządów UE dla członkostwa Serbii, postępy integracyjne są możliwe jedynie pod warunkiem reform, które będą uważnie nadzorowane przez KE. Dla państw mniej zaangażowanych w rozszerzenie Unii na Bałkanach rozpoczęcie przez Serbię negocjacji akcesyjnych oznacza szansę na większy udział w procesie integracji tego kraju. Warto kontynuować przekazywanie na Bałkany polskich doświadczeń związanych m.in. ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Skuteczne rozwiązania w tej dziedzinie byłyby tym bardziej cenne dla Serbii, że przebiegają przez nią szlaki narkotykowe z Azji do Europy. Walce z przestępczością powinno służyć budowanie instytucji zgodnych ze standardami europejskimi, np. takich jak polskie Centralne Biuro Śledcze, oraz mechanizmów pozwalających na ściślejszą współpracę z innymi państwami członkowskimi i Interpolem.

Postępujący proces integracji z UE oznacza również lepsze warunki do wymiany handlowej i polskich inwestycji w Serbii. Kraj ten będzie nadal atrakcyjny m.in. dla przedsiębiorstw eksportujących tabor kolejowy i autobusowy, w czym polskie firmy mają spore doświadczenie. Potrzeba wymiany przestarzałego taboru i brak silnej konkurencji lokalnej, a także ułatwienie w postaci niedawnego zniesienia cła na autobusy eksportowane z UE do Serbii, mogą zachęcać do intensyfikacji działań polskich firm na tym rynku.