

Jan Muś

Małe Schengen na Bałkanach

Deklaracja w sprawie wdrożenia czterech podstawowych swobód UE podpisana przez przywódców Albanii, Macedonii Północnej i Serbii wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Unii Europejskiej w zakresie pogłębienia współpracy regionalnej. Choć niewiążąca prawnie, stanowi pozytywny sygnał dla decydentów politycznych i inwestorów w Europie. Wyzwaniem pozostaje implementacja założeń deklaracji.

Przyjęcie deklaracji ogłoszono 10 października 2019 r. w czasie spotkania w Nowym Sadzie prezydenta Serbii Aleksandra Vučića z premierami Macedonii Północnej Zoranem Zaevem i Albanii Edim Ramą. Przywódcy trzech państw planują utworzenie strefy swobodnego przepływu kapitału, towarów, pracowników i usług, a w efekcie stworzenie strefy tzw. małego Schengen. Postanowienia z Nowego Sadu zostały potwierdzone w czasie kolejnego szczytu w Ochrydzie, który odbył się 10 listopada 2019 r. Sam akt ma charakter raczej deklaracyjny i polityczny niż prawny i konstytucyjny, w związku z czym jego praktyczne znaczenie jest na razie niewielkie. Rzeczywiste znaczenie przyjętej deklaracji wzrośnie w przyszłości wraz z podjęciem konkretnych działań. Dokument wskazuje jednak możliwy i pożądany kierunek rozwoju współpracy regionalnej na obszarze Bałkanów Zachodnich. Podpisanie deklaracji spotkało się z pozytywnym przyjęciem w regionie i w Unii Europejskiej.

Integracja europejska. Przyjęcie deklaracji stanowiło przede wszystkim adresowany do Unii Europejskiej pozytywny sygnał nt. gotowości państw sygnatariuszy do podjęcia wzmocnionej współpracy regionalnej. Deklaracja wychodzi naprzeciw oczekiwaniom wyrażanym w ramach Procesu Berlińskiego i dotyczącym utworzenia jednolitego rynku obejmującego grupę WB6 (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia Północna, Serbia). Porozumienie w sprawie zorganizowania przestrzeni swobodnego przepływu pracowników, towarów, usług i kapitału ma uzupełnić Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (tzw. CEFTA 2006), które obecnie znajduje się w impasie (zob. *CEFTA: rozwój i bariery w handlu zagranicznym*, „Komentarze IEŚ”, nr 76/2019). Implementacja, choćby częściowa, „małego Schengen” będzie stanowiła stosunkowo silny argument przeciw rosnącej w niektórych państwach członkowskich niechęci wobec dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej.

Integracja regionalna. Przyjęcie deklaracji stanowi dobry sygnał o możliwej współpracy gospodarczej między państwami, które potencjalnie podzielone są przez kwestie polityczne (np. sprawa państwowości Kosowa). Pozytywny przekaz wynikający z przyjęcia deklaracji przez trzech przywódców politycznych, choć nie przełomowy (deklaracja jest *de facto* próbą kontynuacji i rozszerzenia CEFTA 2006), może być dobrym punktem odniesienia dla przyszłych rozmów i porozumień w regionie Bałkanów Zachodnich. Poparcie dla inicjatywy wyraziły władze Czarnogóry. Władze Bośni i Hercegowiny ze względu na skomplikowany proces podejmowania decyzji w ich kraju nie przedstawiły na razie swojego stanowiska. Natomiast prezydent Republiki Kosowa Hashim Thaçi sceptycznie ocenił inicjatywę.

Potencjalnie rozszerzenie współpracy regionalnej oraz pogłębienie integracji państw WB6 będzie miało pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny regionu Bałkanów Zachodnich. Deklarowana swoboda przepływu kapitału, usług, towarów i ludzi wpłynie korzystnie na handel w regionie oraz poprawi atrakcyjność obszaru dla zagranicznych inwestorów. Mimo że podróżowanie z paszportem jednego z państw WB6 (z wyjątkiem Kosowa) nie stanowi problemu, to kolejne ułatwienia w przekraczaniu granic państwowych oraz podejmowaniu zatrudnienia w innych państwach regionu z pewnością poprawią sytuację na rynku pracy.

Przeszkody. Dotychczasowe doświadczenia dotyczące rozwoju stosunków gospodarczych w regionie Bałkanów Zachodnich wskazują na wyraźny rozdźwięk między deklarowaną a rzeczywistą współpracą regionalną.

Przykładem jest CEFTA 2006 – mimo przyjęcia porozumienia o wolnym handlu, liczba barier w regionalnej wymianie towarowej w dalszym ciągu jest znacząca. W przypadku deklaracji w sprawie wdrożenia czterech wolności powstaje pytanie, czy państwa uczestniczące w tej inicjatywie będą w stanie zlikwidować wewnętrzne utrudnienia, które obecnie ograniczają przepływ kapitału, usług, towarów i pracowników. Chodzi między innymi o sprawy uznawalności dyplomów oraz ujednoczenia certyfikatów jakości czy standardów produkcji i usług. Dodatkowo poważnymi problemami są w dalszym ciągu biurokracja i korupcja, które stanowią istotną przeszkodę w rozwoju współpracy gospodarczej w regionie.

Relacje polityczne. Przyjęta deklaracja wskazuje, które z państw regionu prowadzą najbardziej nieskrępowaną politykę zagraniczną, a które są raczej odbiorcami, a nie kreatorami inicjatyw współpracy regionalnej. Trzy państwa wiodące – Albania, Macedonia Północna i Serbia – zaprosiły pozostałe państwa regionu (BiH, Czarnogóra, Kosowo) do przystąpienia do tworzonej wspólnej strefy czterech wolności. Włączenie Kosowa do współpracy z Serbią może stanowić ważny krok na drodze do normalizacji stosunków między obydwojema państwami, choć w dalszym ciągu niewiele wiadomo na temat stanowiska kształtującego się obecnie rządu w Kosowie. Podpisanie deklaracji przez premiera Albanii to również sygnał dla przywódców w Kosowie, wzywający do prowadzenia mniej radykalnej polityki handlowej oraz do rezygnacji z wojny celnej, jaką państwo to prowadzi przeciwko Serbii. Nie wolno jednak zapominać, że relacje kosowsko-serbskie mogą być poważnym zagrożeniem dla implementacji i rozwoju całej inicjatywy.

Konkluzje. Deklaracja stanowi wyraźny sygnał dla państw członkowskich Unii Europejskiej, że państwa regionu Bałkanów Zachodnich potrafią się porozumieć w sferze gospodarki pomimo istotnych sporów natury politycznej. Deklaracja może stanowić podstawę do dalszej integracji gospodarczej w regionie, a przez to przyczynić się do normalizacji stosunków politycznych między poszczególnymi państwami. Jako taka duplikuje ona jednakże CEFTA 2006, które obecnie utknęło w martwym punkcie. Wyzwaniem będzie więc wypracowanie i przyjęcie kolejnego porozumienia wychodzącego poza ogólne ramy deklaracji, a następnie jego implementacja. Mimo to deklarację należy uznać za pozytywny sygnał wysłany w kierunku Unii Europejskiej i pozostałych państw WB6.