



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 42 (1974), 11 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Zmiany w polityce rozszerzenia UE

Melchior Szczepanik

*Przedstawiona przez Komisję Europejską propozycja reformy negocjacji akcesyjnych nie zawiera znaczących zmian. Jednak prawdopodobnie umożliwi wycofanie sprzeciwu Francji wobec rozpoczęcia rozmów z Albanią i Macedonią Północną. Zarówno silniejsze powiązanie przywilejów z oceną skutków reform, jak i zapowiedź bardziej zdecydowanego reagowania na brak postępów będą dla państw kandydujących czynnikiem mobilizującym. Kluczowa dla przyszłości rozszerzenia będzie nie modyfikacja metodologii negocjacji, lecz wola elit politycznych państw bałkańskich do przeprowadzenia reform w celu demokratyzacji.*

**Kontekst polityczny.** Przedstawiony 5 lutego br. komunikat Komisji Europejskiej (KE) jest odpowiedzią na [kryzys procesu rozszerzenia](#), wywołany brakiem jednomyślności państw członkowskich wobec rekomendowanego przez KE rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Płn. w czerwcu i, ponownie, w październiku ub.r. W najbardziej zdecydowany sposób [sprzeciwiła się tej decyzji Francja](#). By nadać swojemu stanowisku bardziej konstruktywny charakter, zaproponowała zmianę zasad negocjacji poprzez m.in. położenie większego nacisku na kwestie związane z praworządnością oraz podkreślenie odwracalności procesu w przypadku regresu reform. Swoje postulaty uzasadniała bardzo powolnymi postępami w negocjacjach akcesyjnych Czarnogóry i Serbii (trwają one odpowiednio od 2012 i 2014 r., zamknięto zaledwie 3 i 2 z 35 rozdziałów negocjacyjnych). Stanowisko zajęła także grupa dziewięciu państw tradycyjnie wspierających europejskie dążenia państw bałkańskich (m.in. Austria, Polska i Włochy). Nie było ono bezpośrednią polemiką z propozycjami francuskimi, podejmowało podobne wątki – znaczenie praworządności i warunkowości, usprawnienie procesu oceny kandydatów – kładąc jednak nacisk przede wszystkim na wzmocnienie zachęt dla kandydatów.

**Propozycja Komisji.** Dokument odnosi się wyłącznie do Bałkanów Zachodnich, negocjacje akcesyjne z Turcją są de facto zawieszane. KE próbuje nadać procesowi rozszerzenia większą dynamikę polityczną, zapowiadając regularną organizację szczytów UE – Bałkany Zachodnie i intensyfikację kontaktów na poziomie ministerialnym. Chce również umożliwić ekspertom z państw członkowskich udział w procesie oceny postępów kandydatów do członkostwa. Odpowiadając na postulaty zgłoszone przez Francję, położyła duży nacisk na kwestie praworządności i funkcjonowania instytucji państwowych. Zapowiedziała doprecyzowanie wymagań dla państw kandydatkich w tym zakresie.

Rozdziały negocjacyjne mają być podzielone na sześć grup tematycznych. Wspólne rozpatrywanie powiązanych ze sobą zagadnień powinno, zdaniem Komisji, sprzyjać szybszym postępom. Komisja zakłada, że grupy tematyczne będą mogły być negocjowane równolegle, a nie jedna po drugiej, co sugerowała Francja. KE zapowiada również jaśniejsze wskazówki dla kandydatów co do kierunków reform i zasad ich oceny, choć – poza praworządnością – nie wskazuje, w jakich dziedzinach takie uszczegółowienie jest potrzebne.

Komisja chce wzmocnić warunkowość procesu negocjacji, rozbudowując system nagród i sankcji dla państw ubiegających się o członkostwo. Powtarza więc zapowiedź silniejszego powiązania funduszy przedakcesyjnych z oceną postępów w reformach, zawartą w projekcie rozporządzenia negocjowanego od

czerwca 2018 r. W rozporządzeniu tym zaproponowała rezygnację z odgórnego przypisywania środków poszczególnym państwom, co ma rozszerzyć możliwości nagradzania tych, które osiągają największe postępy. KE zapowiada również, że nagrodą może być nie tylko zaproszenie państw kandydackich do unijnych programów, jak np. Erasmus, i umożliwienie im dostępu do rynku na preferencyjnych warunkach (co już teraz ma miejsce), ale także włączenie do unijnych polityk. Nie przedstawia jednak szczegółów tego pomysłu. Z kolei brak postępów lub regres w procesie reform mogą skutkować utratą tych przywilejów i ograniczeniem pomocy finansowej. Propozycja zakłada również możliwość zawieszenia negocjacji (całkowicie lub w zakresie wybranych grup tematycznych) oraz ponownego otwarcia zamkniętych rozdziałów.

Uzupełnieniem zmian w zakresie negocjacji ma być nowy program rozwoju relacji gospodarczych, który KE chce przedstawić podczas szczytu UE – Bałkany Zachodnie w Zagrzebiu w maju br. Choć rosną zarówno unijne inwestycje na Bałkanach, jak i wartość wymiany handlowej między UE i sześcioma państwami regionu (w latach 2014–2018 o ponad 40%), sytuacja gospodarcza oraz wysokie bezrobocie pozostają ich poważnym problemem i jedną z głównych przyczyn licznej emigracji.

**Efekty wdrożenia propozycji.** Proponowane przez KE silniejsze powiązanie funduszy przedakcesyjnych z wynikami reform może wpłynąć motywująco na rządy państw kandydackich. Prawdopodobnie wzmocni też społeczne poparcie dla akcesji, pokazując, że przyjmowanie unijnych standardów może względnie szybko przełożyć się na konkretne korzyści. Sposobem na rozbudowę wsparcia materialnego dla kandydatów mogłoby być sugerowane przez Francję włączenie ich do polityki spójności, po zamknięciu określonych rozdziałów negocjacyjnych. Umożliwiłoby to również organom administracji tych państw stopniowe przygotowanie do zarządzania większymi funduszami po akcesji.

KE chce zmobilizować władze państw bałkańskich do reform również poprzez deklarację, że będzie bardziej zdecydowane niż dotychczas reagować na opóźnianie czy wycofywanie wprowadzonych zmian. Zawieszenie negocjacji z uwagi na długotrwały brak postępów byłoby wyraźnym sygnałem dla wyborców w państwach ubiegających się o członkostwo, że rządzący nie traktują akcesji poważnie.

Umożliwienie państwom członkowskim udziału w ocenie postępów reform w państwach kandydackich powinno przyczynić się do ich większego zainteresowania regionem oraz ograniczyć prawdopodobieństwo kwestionowania przez nie ocen KE w kluczowych momentach negocjacji. Będzie jednak oznaczało uprzywilejowanie największych państw, które posiadają odpowiednie zasoby, by skutecznie śledzić rozwój wydarzeń w regionie. Może też ułatwić państwom członkowskim rozgrywanie problemów bilateralnych z państwami kandydackimi w ramach negocjacji akcesyjnych.

Jednak nawet najdoskonalsza metodologia nie zastąpi woli politycznej obu stron. W państwach kandydujących reformy opóźnia część elit politycznych, dla których oznaczają one osłabienie lub utratę uprzywilejowanej pozycji. Z kolei niskie poparcie społeczne dla rozszerzenia w wielu państwach Europy Zachodniej (w Niemczech, Holandii i Francji na poziomie 31–33%) sprawia, że politycy często zajmują wobec niego ambiwalentną pozycję. Osłabia to wiarygodność deklarowanej przez UE woli przyjęcia nowych członków i demotywuje wpływa na ruchy reformatorskie na Bałkanach.

**Wnioski i perspektywy.** Choć inicjatywa KE nie proponuje poważnych zmian metodologii negocjacji, może mieć duże znaczenie polityczne. Najprawdopodobniej umożliwi osiągnięcie najważniejszego krótkoterminowego celu polityki rozszerzenia, jakim jest rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Płn. Propozycja odpowiada na główne postulaty wyrażone przez Francję, nie zawiera przy tym elementów, które mogłyby wzbudzić sprzeciw największych zwolenników rozszerzenia, w tym Polski. Ponadto marcowy szczyt Rady Europejskiej, na którym szefowie państw i rządów mają wrócić do problematyki rozszerzenia, zaplanowany jest na okres po wyborach samorządowych we Francji. Ogranicza to ryzyko, że prezydent Emmanuel Macron ponownie sprzeciwi się rozpoczynaniu negocjacji w obawie przed reakcją niechętnych rozszerzeniu francuskich wyborców.

Jeśli dojdzie do wycofania francuskiego weta, szybka reakcja KE będzie miała szczególne znaczenie dla Macedonii Płn. Może przyczynić się do uzyskania lepszego wyniku przez siły reformatorskie w kwietniowych przedterminowych wyborach parlamentarnych, ogłoszonych właśnie z uwagi na fiasko zabiegów o rozpoczęcie negocjacji. Umocni również ugrupowania proeuropejskie w innych państwach, pokazując, że rozszerzenie jest realnym – nie tylko deklarowanym – celem UE. KE potwierdzi w ten sposób wyrażone przez jej przewodniczącą ambicje odgrywania większej roli w sąsiedztwie UE i polityce globalnej.

Prezydent Francji podkreśla, że warunkiem rozszerzenia jest reforma UE. Wydaje się więc, że los procesu akcesyjnego będzie zależał nie tylko od postępów państw kandydujących, ale również od porozumienia między państwami członkowskimi w kwestii zmian wewnętrznych w UE, przede wszystkim instytucjonalnych. Takie porozumienie może być wypracowane podczas [Konferencji o przyszłości Europy](#), która prawdopodobnie rozpocznie obrady w tym roku.