



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

BIULETYN

Nr 11 (1943), 27 stycznia 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

Kierunek: Bałkany – prezydencja Chorwacji w Radzie Unii Europejskiej

Tomasz Żornaczuk

Od początku 2020 r. Chorwacja sprawuje swoją pierwszą prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Jej głównym zadaniem jest koordynacja prac nad wieloletnimi ramami finansowymi (WRF), a najważniejszym zorganizowanym przez nią wydarzeniem będzie majowy szczyt UE z państwami Bałkanów Zachodnich. Chorwacja wspiera hojną politykę spójności, lecz nie utrzymanie dotychczasowych środków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Opowiada się także za dalszym rozszerzaniem Unii oraz wzmocnieniem ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatycznymi.

Uwarunkowania. W Chorwacji od 2016 r. rządzi gabinet mniejszościowy Andreja Plenkovicia z konserwatywnej Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej, która od 2017 r. tworzy koalicję z socjalliberalną Chorwacką Partią Ludową – Liberalnymi Demokratami. Po Bułgarii i Rumunii kraj ten jest najstabilniej rozwinięty w Unii i korzysta z polityki spójności. Położenie na pograniczu Europy Środkowej i Bałkanów oraz powiązania historyczne i gospodarcze powodują, że na chorwackiej scenie politycznej panuje konsensus co do potrzeby integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich.

Przewodnictwo Chorwacji rozpoczęło się po powołaniu unijnych instytucji w nowym składzie. Ich najważniejszym zadaniem w tym roku będzie przyjęcie WRF na lata 2021–2027 oraz wypracowanie wspólnej pozycji negocjacyjnej wobec przyszłych stosunków UE z Wielką Brytanią. Prezydencja zbiega się w czasie także z planowaną korektą unijnej polityki rozszerzenia i konferencją w celu debaty o kwestiach kluczowych dla przyszłości Unii.

Cele programowe. Chorwacka prezydencja pod hasłem „Silna Europa w świecie wyzwań” ma podobne cele programowe co [prezydencja Finlandii w Radzie UE](#). W celu osiągnięcia stałego rozwoju gospodarczego Unii Chorwacja promuje w programie przewodnictwa nie tylko ściślejsze powiązanie gospodarek państw członkowskich oraz uwzględnienie ich potencjału i specyfiki, lecz także wzmocnienie ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatycznymi. Dlatego zapowiada koordynację działań Rady UE na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu – przedstawionego przez Komisję Europejską w grudniu 2019 r. – w taki sposób, by zabezpieczyć środki finansowe na wdrożenie tej inicjatywy.

Chorwacja chce, by Unia skuteczniej chroniła swoje granice zewnętrzne i zwiększyła odporność na zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne. Jako kraj tranzytowy podczas kryzysu uchodźczo-migracyjnego w 2015 r. wspiera dalsze prace nad wspólną polityką migracyjną i azylową. Uważa także, że stabilność UE zależy od jej rozwoju jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, opartego na wspólnych wartościach, demokracji i praworządności. Ponadto Chorwacja wychodzi z założenia, że żadne państwo członkowskie nie może samo sprostać wyzwaniom na scenie międzynarodowej. Dlatego promuje integrację europejską w celu potwierdzenia roli Unii w wielobiegunowym świecie.

Koordinacja prac UE. Przewodnictwo kontynuuje prace nad unijnym budżetem, którego projekt zaproponowała KE w maju 2018 r. W dyskusji o polityce spójności i WPR Chorwacja opowiada się za uwzględnieniem nie tylko gospodarczych i demograficznych różnic pomiędzy państwami, lecz także nowych wyzwań, w tym klimatycznych. W przeciwieństwie do większości państw środkowoeuropejskich Chorwacja – m.in. ze względu na bardzo niski stopień zatrudnienia w rolnictwie – wraz ze Słowenią nie poparła deklaracji 17 państw UE o potrzebie [finasowania WPR na dotychczasowym poziomie](#).

Do zadań prezydencji należy koordynacja prac nad wspólnym stanowiskiem 27 państw UE i zapisanie go w mandacie negocjacyjnym, służącym do zawarcia umowy o stosunkach Unii z Wielką Brytanią po 2020 r. Dlatego Plenković zapowiada aktywne pośrednictwo między Komisją Europejską, odpowiedzialną za unijne stosunki handlowe i przygotowującą projekt mandatu, a ministrami spraw zagranicznych państw członkowskich, negocjującymi jego treść i zakres.

W maju prezydencja zorganizuje szczyt UE z Bałkanami Zachodnimi w Zagrzebiu. By podnieść jego znaczenie, Chorwacja chce podczas marcowego posiedzenia Rady Europejskiej wyznaczyć datę rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną. W styczniu Plenković przekonywał do tego w Paryżu [prezydenta Francji Emmanuela Macrona, głównego oponenta rozszerzenia Unii](#), a następnie w Berlinie uzyskał wsparcie kanclerz Niemiec Angeli Merkel w tym zakresie. Z kolei planowany na czerwiec szczyt Partnerstwa Wschodniego (PW) nie pokrywa się z priorytetami Chorwacji. Dlatego odbędzie się nie w Zagrzebiu, lecz w Brukseli.

Chorwacja będzie gospodarzem majowej konferencji w Dubrowniku, pierwszej z serii o przyszłości UE. Jako mały kraj podkreśla, że debata musi gwarantować równoprawny udział wszystkich państw członkowskich. Zaangażowanie Chorwacji ma ułatwić wiceprzewodnicząca Komisji ds. Demokracji i Demografii Dubravka Šuica, nominowana przez rząd Plenkovića i odpowiedzialna za przygotowanie konferencji ze strony KE.

Wnioski dla Polski i UE. Centralnym wydarzeniem przewodnictwa Chorwacji będzie szczyt UE z państwami Bałkanów Zachodnich. Wynika to z priorytetów chorwackiej polityki zagranicznej i wyzwań związanych z rozszerzeniem UE, a potwierdzają to działania już na początku prezydencji. Rząd ma ambicje, by szczyt w Zagrzebiu stanowił faktyczne nowe otwarcie w relacjach Unii z regionem. Dlatego zabiega nie tylko o wyznaczenie terminu rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią, lecz także o sformułowanie mocnego unijnego przekazu o realnych szansach na rozszerzenie. Takie stanowisko zbiega się z interesami Polski na Bałkanach. Natomiast w związku z mniej korzystnym z polskiego punktu widzenia niewielkim zaangażowaniem Chorwacji na rzecz szczytu PW Polska może współpracować z prezydencją w celu zarówno utrzymania ambitnych założeń programu, jak i zagwarantowania wysokiego szczebla spotkania.

Chociaż najistotniejszym zadaniem Chorwacji z perspektywy koordynacji prac UE będą rozmowy o WRF, prawdopodobnie nie dojdzie do zatwierdzenia budżetu w pierwszej połowie roku. Dlatego rzeczywistym celem może okazać się osiągnięcie postępów w negocjacjach nad zasadami wydatkowania środków, a nie ich wielkością. Ze stanowiskiem rządu polskiego zbiega się chorwackie wsparcie dla utrzymania hojnej polityki spójności, lecz nie zmniejszenie dotychczasowego finansowania WPR. Chociaż chorwackie przewodnictwo uwzględnia kwestie praworządności, wynika to bardziej z celów trio prezydencji, uzgodnionych wspólnie z Rumunią i Finlandią, niż z determinacji Chorwacji. Dlatego prawdopodobnie – w przeciwieństwie do przewodnictwa fińskiego – Chorwacja nie będzie zabiegać o dalsze procedowanie art. 7 TUE i pozostanie neutralna w kwestii łączenia spraw budżetowych z rządami prawa.

Przewodnictwo chorwackie będzie bardziej niż fińskie zwracało uwagę na trudności wynikające z charakteru systemu energetycznego, z jakimi w kontekście polityki klimatycznej muszą mierzyć się państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Mogą się one okazać beneficjentami promowanej przez Chorwację potrzeby dopasowania środków finansowych na wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu do specyfiki ich gospodarek.

Chorwacja może zaangażować się w koordynowanie prac nad mandatem negocjacyjnym w Radzie UE, potrzebnym do porozumienia o stosunkach Wielkiej Brytanii z UE. Osiągnięcie postępów mogłoby stanowić o sukcesie chorwackiego przewodnictwa. Jednak współpraca między prezydencją w Radzie UE a przewodniczącym Rady Europejskiej Charles'em Michellem przy przygotowaniu mandatu Unii będzie zależała nie tylko od oceny Chorwacji co do szans na porozumienie wśród państw członkowskich, lecz także od jej ambicji w tej dziedzinie. Nie ma bowiem wypracowanej unijnej praktyki współpracy międzyinstytucjonalnej w tej bezprecedensowej sprawie. Natomiast prezydencja chorwacka nie odegra roli w samych negocjacjach umowy z Wielką Brytanią, co jest zadaniem przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej.

Tak jak dla pozostałych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, dla Chorwacji debata o przyszłości UE nie jest priorytetem. Natomiast zorganizowanie przez to państwo konferencji na ten temat może okazać się skutecznym elementem negocjacji, np. w rozmowach o przyszłości integracji europejskiej Bałkanów z Francją, która jest jednym z największych zwolenników debaty o Unii i oponentów rozszerzenia. Odpowiedzialność komisarz Šuicy za przygotowanie konferencji należy postrzegać jako szansę Chorwacji na korzystne z jej punktu widzenia powiązanie tych kwestii.