



BIULETYN

Nr 18 (994), 25 lutego 2013 © PISM

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

Wpływ rozszerzenia o Chorwację na funkcjonowanie Unii Europejskiej

Tomasz Żornaczuk

Zaplanowane na 1 lipca br. wejście Chorwacji do UE nie wpłynie zasadniczo na funkcjonowanie Unii, głównie z uwagi na niewielki potencjał społeczno-gospodarczy tego kraju. Członkostwo to może mieć jednak znaczenie dla niektórych polityk UE, przede wszystkim rozszerzenia oraz energetycznej. Ponieważ są to istotne elementy polityki zagranicznej Polski, powinna ona zadbać o współdziałanie z Chorwacją w tych dziedzinach, także na forum Grupy Wyszehradzkiej, zwracając szczególną uwagę na możliwość wykorzystania potencjału tego kraju w kształtowaniu polityki rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich, a w przyszłości również w tworzeniu zintegrowanego rynku gazu.

Akcesja Chorwacji do UE będzie zapewne jedyną na Bałkanach Zachodnich w tej dekadzie ze względu na wczesny etap integracji pozostałych państw regionu. Dlatego tylko w przypadku Chorwacji można analizować skutki rozszerzenia na Bałkanach dla funkcjonowania UE.

Rozszerzenie a budżet UE. Planowane rozszerzenie UE o Chorwację nie wpłynęło na negocjacje wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Chorwacja już jako kraj członkowski będzie od 2014 r. korzystała ze środków na zobowiązania w wysokości ok. 11,7 mld euro (ok. 10 mld euro w płatnościach przy składce wynoszącej ok. 3 mld euro). Środki przeznaczone dla tego kraju stanowią zatem marginalną część budżetu UE (ok. 1,2% z 960 mld euro) i nie były kwestią sporną podczas jego kształtowania.

Nowy budżet UE będzie skromniejszy, a Chorwacja, ze względu na swoje przystąpienie do Unii, nie będzie już korzystała z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Mimo to prace nad nowymi wieloletnimi ramami finansowymi pokazały, że środki przeznaczane na wspieranie państw objętych polityką rozszerzenia będą zbliżone do tych z aktualnej perspektywy finansowej.

Potencjał instytucjonalny Chorwacji. Wpływ Chorwacji na proces decyzyjny w UE będzie niewielki. Kraj ten otrzyma 7 głosów ważonych z 352 w Radzie UE. Pozycja Chorwacji nie zmieni się zasadniczo po uproszczeniu procedury głosowania w Radzie od 2014 r. Natomiast z uwagi na wymóg jednomyślności w niektórych obszarach, m.in. polityki rozszerzenia UE, kraj ten będzie je współkształtował na równych zasadach z innymi państwami członkowskimi.

Przewidywana wcześniej liczba chorwackich deputowanych do Parlamentu Europejskiego może zmniejszyć się z 12 do 11 ze względu na konieczność przystosowania tej instytucji do postanowień traktatu lizbońskiego. Z kolei przy współtworzeniu Komisji Europejskiej może powtórzyć się scenariusz z akcesji Bułgarii i Rumunii, kiedy m.in. rozdzielono tekę zdrowia i ochrony konsumentów do końca kadencji Komisji. Ta druga dziedzina prawdopodobnie zostanie powierzona chorwackiemu komisarzowi. Niewielki potencjał instytucjonalny odzwierciedlający rozmiary Chorwacji nie oznacza jednak, że nie będzie ona atrakcyjnym partnerem do budowania koalicji w procesie decyzyjnym, zwłaszcza w tych obszarach, w których rola tego kraju może być widoczna.

Polityka rozszerzenia UE. Chorwacja zasili grupę państw wspierających dalsze rozszerzenia UE i będzie aktywna w tej polityce szczególnie na Bałkanach Zachodnich. Wynika to nie tylko z priorytetów polityki zagranicznej tego kraju, w którego interesie jest szybka integracja przede wszystkim słabo rozwiniętych państw regionu, lecz także z wysokiego, ok. 60-procentowego poparcia społecznego dla dalszych rozszerzeń. Członkostwo Chorwacji zmieni

optykę w regionie, gdyż kraj ten stanie się łącznikiem między UE a Bałkanami i będzie mógł przekazać doświadczenia z negocjacji akcesyjnych pozostałym państwom regionu. Natomiast nierozstrzygnięte spory bilateralne (m.in. spory graniczne z Serbią) niosą ze sobą ryzyko wykorzystywania przez Chorwację pozycji państwa członkowskiego w rozwiązywaniu konfliktów z sąsiadami, podobnie jak postępowała Słowenia, co spowalniało proces rozszerzenia UE w regionie (nierozstrzygnięty spór o przebieg granicy morskiej na Adriatyku był powodem zamrożenia przez Słowenię rozmów UE z Chorwacją w 2009 r. na 10 miesięcy, chociaż poparcie Słoweńców dla rozszerzenia UE wynosiło wtedy 68% i było jednym z najwyższych w Unii).

Chorwacja wzmocni też grupę państw członkowskich wspierających większą otwartość UE, również na kraje nieobjęte polityką rozszerzenia. Wynika to zarówno z korzyści płynących dla Chorwacji z akcesji, jak i z sąsiedowania z krajami słabiej rozwiniętymi, oraz ze struktury chorwackiej gospodarki, której ważny element stanowi turystyka. Jednak położenie Chorwacji między Europą Środkową a Adriatykiem powoduje, że będzie ona wspierać nie tylko państwa członkowskie chcące zacieśnienia współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego, ale również te zainteresowane wzmocnieniem południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS).

Polityka spójności i Wspólna Polityka Rolna (WPR). Chorwacja jako beneficjent polityki spójności będzie zainteresowana utrzymaniem dużych środków na jej realizację. Oznacza to, że kraj ten wzmocni grupę przyjaciół polityki spójności, do której należy również Polska. Chorwacja będzie także korzystała z unijnych dotacji w ramach WPR, ale w debacie nad jej przyszłym kształtem – mimo że w większości leży w Europie Południowej – może nie być jednym z jej bezwarunkowych orędowników z uwagi na jedynie 5-procentowy udział sektora rolnego w zatrudnieniu w tym kraju.

Chorwacja a rynek gazu w Europie. Rząd Chorwacji podjął działania w celu zwiększenia znaczenia tego kraju w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, przede wszystkim w zintegrowanym rynku gazu. Odzwierciedlało się to m.in. w uruchomieniu półtora roku temu dwukierunkowego interkonektora gazowego z Węgrami (przepustowość 6,5 mld m³ rocznie). Jego znaczenie wzrośnie w razie realizacji planowanej od wielu lat, lecz opóźniającej się budowy gazoportu na wyspie Krk (planowana przepustowość 10 mld m³). Umożliwiłoby to bowiem Chorwacji włączenie się w środkowoeuropejski korytarz gazowy północ-południe. Jednak w styczniu 2013 r. kraj ten podpisał z Gazpromem umowę na budowę połączenia z Gazociągiem Południowym (South Stream), co pozwoli Chorwacji całkowicie zaspokoić wewnętrzne zapotrzebowanie na gaz. Taki zabieg może wskazywać na to, że budowa terminala LNG Adria nie jest priorytetem Chorwacji na najbliższe lata.

Wnioski i rekomendacje. Także przyszłe rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich nie wpłyną znacząco na negocjacje budżetowe ze względu na niewielkie rozmiary gospodarek państw regionu oraz na to, że do Unii będą przystępować pojedyncze kraje. Nawet przyjęcie kilku państw bałkańskich wywrze znikomy wpływ na strukturę wydatków budżetu UE. Poza tym znaczenie budżetu ogólnego UE najprawdopodobniej będzie maleć z uwagi na rozwój innych mechanizmów transferowych w strefie euro, w tym odrębnego budżetu dla UE-17+.

Ze względu na swoje położenie oraz niedawne doświadczenia negocjacji akcesyjnych Chorwacja stanie się zapewne ważnym krajem we wspieraniu polityki rozszerzenia Unii na Bałkanach Zachodnich. Polska jako kraj promujący tę politykę powinna to wykorzystać do kształtowania wspólnego podejścia wobec regionu poprzez włączenie tego kraju do współpracy z państwami Grupy Wyszehradzkiej w formule V4+. Również inne państwa bałkańskie po przystąpieniu do UE prawdopodobnie będą się opowiadać za dalszym rozszerzaniem. Ponadto kraje te – w tym następną w kolejce do akcesji Czarnogóra – będą zapewne otwarte na wyraźniejsze zbliżenie UE z krajami Partnerstwa Wschodniego, ale także na ściślejszą współpracę z pozaeuropejskimi partnerami z basenu Morza Śródziemnego. Z polskiego punktu widzenia warto zatem już teraz aktywniej wspierać reformy w państwach bałkańskich nie tylko w związku z ważną dla Polski polityką rozszerzenia, lecz także dlatego, że w poszerzonej Unii ułatwi to zabieganie o poparcie tego regionu dla wspólnych działań na wschodzie i może zrównoważyć zainteresowanie państw bałkańskich południowym kierunkiem EPS.

Chorwacja ma potencjał do odgrywania większej roli na rynku gazowym, lecz raczej w wymiarze regionalnym niż europejskim. Stanie się tak jedynie w przypadku realizacji budowy gazoportu Adria. Niepewność tej inwestycji sprawia, że terminal w Świnoujściu (którego otwarcie planowane jest na koniec 2014 r.) będzie w najbliższych latach jedynym punktem pozwalającym na zasilanie korytarza gazowego północ-południe z dowolnych źródeł. Otwiera to zatem przed Polską możliwości przesyłu gazu również na inne rynki środkowoeuropejskie, poza priorytetowymi czeskim i słowackim. Natomiast w dłuższej perspektywie w kontekście tworzenia wspólnego rynku gazu bliższa współpraca V4 z Chorwacją zwiększy możliwość handlu tym surowcem Europy Środkowej z Zachodnią.