

SZOLCSÁNYI BÁLINT¹

Szerbia és az EU kapcsolatai 2008 és 2011 között²

Serb-EU relationships between 2008 and 2011

In October 2011 the Commission proposed to grant Serbia the status of a candidate country, which is undoubtedly a milestone regarding the currently ongoing enlargement round in general and the Serbia-specific process in particular. The reasons for taking a closer look on the events of the past four years are manifold. Firstly, from the EU's point of view the issue merits consideration to see if there are can be any lessons learnt and if the enlargement policy could be improved in the future. Secondly, seen from the countries of the Western Balkans the example of Belgrade could be scrutinised and the most important and relevant elements of it (obviously *mutatis mutandis*) may help them to get closer to their membership at a faster pace. Thirdly, seen from Hungary supporting these countries -especially Serbia- on their European integration is far from being irrelevant. It is justified to assume that the more these countries manage to integrate into the European / Euroatlantic structures, the more potential there is for establishing mutually beneficial links in all areas of life between Hungary and the countries of the region.

The paper gives an overview of the most important economic and political developments between 2008 and 2011. 2008 has been chosen as a starting point since -with Pristina's unilateral declaration of independence in February- relations arguably reached there lowest (at least considering the post-Milosevic era). When it comes to the field of economic relations, analysis stops in 2010 as the last year with data available. The structure of the paper is the following: first economic relationship is taken a look at, followed by an overview of the most important political events, after which conclusions are drawn.

2011 októberében az Európai Bizottság (EB) a tagjelölt státusz megadását javasolta Szerbia számára, ami fontos esemény nemcsak Szerbia európai integrációja szempontjából, hanem a bővítési folyamat egészét tekintve is. Figyelembe véve, hogy pár évvel ezelőtt a Szerbia és az EU közötti kapcsolatok távolról sem voltak barátságosnak nevezhetők, az elért haladás figyelemre méltó. Az elmúlt négy év eseményeinek vizsgálata több okból is érdekes. Először is, az EU szempontjából nem mellékes kérdés, hogy a jelzett időszakban történelemből levonhatók-e tanulságok, és ha igen, ezek beépíthetők-e a bővítési folyamatba, javítható-e a releváns politikák hatékonysága. Tekintve, hogy a legtöbb érintett ország csatlakozása nem várható a 2010-es években, nincs túl késő az eddigi tapasztalatok összegyűjtéséhez, azok feldolgozásához. Másodsor, a Nyugat-Balkán³ országainak szempontjából tekintve a kérdésre, Belgrád példájának vizsgálata során azonosíthatóvá válnak az elmúlt időszakban elért haladás legfontosabb elemei. Mindezek elemzése, majd a helyi

¹ közgazdász, Bálint Szolcsányi <churok@gmail.com>

² A tanulmány a Budapesti Gazdasági Főiskolán a MAGYAR TUDOMÁNY ÜNNEPE tiszteletére 2011. november 10-11-én tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

³ A tanulmány során a *Nyugat-Balkán* kifejezés Albániára és Szlovénia kivételével a volt Jugoszláv tagállamokra utal.

viszonyoknak megfelelő adaptációja hozzásegítheti ezen országokat, hogy maguk is gyorsabban közeledjenek az EU-hoz. Természetesen egy ilyen értékelés Szerbia számára járna a legtöbb haszonnal. Harmadik okként pedig megjegyezhető, hogy hazánk számára ezen országok -és közülük is Szerbia- EU-tagságának támogatása távolról sem érdektelen. Nem alaptalan az a feltevés, mely szerint minél inkább integrálódnak ezen országok az európai, illetve euroatlanti struktúrákba, annál több lehetőség nyílik hazánk előtt, hogy kölcsönös előnyökkel járó kapcsolatokat alakítson ki a régió országaival, illetve hogy jobban kiaknázza a már meglévőket.

E rövid tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy részletesen elemezze az EU és Szerbia közötti kapcsolatok alakulását. Az írás célja annak áttekintése, hogyan változott e két szereplő viszonya a gazdaság, illetve a politika terén 2008 és 2011 között, melyek voltak a legfontosabb események, melyek befolyásolták a kapcsolatok tartalmát. Kezdőpontként azért esett a válszatás 2008-ra, mert ez év februárjában került sor a koszovói függetlenség kikiáltására, és az ezt követő időszakban volt a leghűvösebb Belgrád és Brüsszel viszonya -legalábbis a Milosevic utáni korszakot figyelembe véve. Az áttekintés zárópontja pedig 2011, mivel a Balkánnal kapcsolatban jóslatokba bocsátkozni nemigen érdemes. A gazdasági kapcsolatok esetén az elemzés 2010-nél fejeződik be, mivel ez az utolsó év, melyről rendelkezésre állnak a szükséges adatok.

Gazdasági kapcsolatok Szerbia és az EU között

A „gazdasági kapcsolatok” kifejezés igen tág jelentéssel bír, ehelyütt mi csak a kapcsolatok legegyszerűbben mérhető részével foglalkozunk (a külkereskedelemmel, a tőkeáramlással, valamint a gazdasági segítségnyújtással). Figyelembe véve, hogy Szerbia nyitott gazdaság -a külkereskedelmi forgalom eléri a GDP 60 %-át (Commission, 2011)- azzal, hogy a kapcsolatok mérhető részét vizsgáljuk, a tág értelemben vett gazdasági kapcsolatok jelentős részét lefedjük.

Sajnos az előző bekezdésben szereplő „legegyszerűbben mérhető rész” nem jelenti azt, hogy a különböző forrásokban fellelhető adatok megfelelnek egymásnak: egyes esetekben jelentős különbségek vannak a Szerb Statisztikai Hivatal, az EB, illetve különböző kutatóintézetek adatai között. Így fontos megjegyezni, hogy a jobb összehasonlíthatóság érdekében ahol csak lehetséges az EB adatai kerültek felhasználásra.

1. táblázat. Az EU-Szerb gazdasági kapcsolatok legfontosabb mutatószámai

Millió EUR	2008		2009		2010	
	érték	%	érték	%	érték	%
Szerb export az EU-ba	3 648	63,2	2 920	62	3 648	63,9
Szerb import az EU-ból	9 949	65,6	7 246	66	8 015	67
EU FDI Szerbiában*	1 470	72,8	808	57,3	776	77,37
Szerb FDI az EU-ban*	78	40,4	28	73,7	33	23,08
Szerb IPA-allokáció**	191	15**	195	15**	198	14**

*Flow

**Csak az országspecifikus programokra (country programmes) elkülönített összeg került figyelembe vételre.

Forrás: Commission 2010, Commission, 2011a, Commission 2011b

Szerbiának az EU külkereskedelmében betöltött szerepe a vizsgált időszakban gyakorlatilag nem változott: az EU importjának 0,3 %-a származott innen, míg export oldalon ugyanez a szám 0,6 – 0,7 %. Mielőtt részletesen belemennénk a fenti adatok vizsgálatába, megjegyzendő, hogy az elért számokat bár befolyásolták a politikai változások, hiba lenne ezek jelentőségét túlhangsúlyozni: nem feledkezhetünk el a világgazdaságban, illetve az eurózónában -és így az egyes (tag)államokban- tapasztalható válságról, melyek jelentős hatást gyakoroltak -és gyakorolnak- gazdasági kapcsolatok alakulására.

Mindez legnyilvánvalóbban a 2009-es számokban mutatkozik meg, mikoris Szerbia GDP-je 3,1 %-kal esett vissza, melyet az export 20, az import 27,2 %-os változása kísért. Az abszolút számok mellett az EU relatív súlyának alakulására is érdemes figyelmet fordítani. A szerb export oldaláról vizsgálva a kérdést azt láthatjuk, hogy a 2008 és 2009 között bekövetkezett 1,2 %-os változás kétségtelenül jelentősnek mondható, ám a következő évben megfigyelhető 2 %-os növekedés értelemeszerűen még kevésbé lebecsülendő. Az export oldalánál maradván láthatjuk, hogy a szerb gazdaság ezen része még nem érte el a három évvel ezelőtti szintet (ugyanaz az érték magasabb arányszámnak felel meg), ám fontos változások következtek be az export összetételében.

Míg 2008-ban primer termékek adták az EU-ba irányuló szerb export 26,4 %-át, 2010-ben ugyanez az arány 35,1 % (melyben nagyjából megegyező arányban szerepeltek egyrészt a mezőgazdasági termékek, másrészt pedig az üzemanyagok és bányászati termékek). Természetesen ezt a változást hasonló mértékű átalakulás kísérte a szekunder termékek esetén, melyek részaránya 72,4 %-ról 63,7 %-ra csökkent. Ez önmagában nem indokolna túl nagy fokú optimizmust Szerbia modernizációjával kapcsolatban, nem felejthető ugyanakkor, hogy egy gazdaság átalakulása, átalakítása három évnél hosszabb időt vesz igénybe. Ha elemzésünket kiterjesztjük az

elmúlt öt évre, figyelemre méltó fejlődést tapasztalhatunk. Az árufőcsoportok szintjén vizsgálva a kérdést a 2006-os számok nagyon hasonlítanak a 2010-ben mért adatokhoz (a primer termékek 36, míg a szekunder termékek 62,7%-os részesedést értek el), ám a szekunder termékeken belül pozitív változások bontakoznak ki. A „vas és acél” alkategória részesedése 18,5%-ról 13,8%-ra csökkent, míg az „ipari és szállító berendezések” aránya 9,1%-ról 17,4%-ra emelkedett (Commission, 2011). Ez utóbbi arányszáma a jövőben várhatóan tovább növekszik a Fiat kragujevacai befektetésével⁴.

A szerb import oldalát megvizsgálva két fontos különbség figyelhető meg az export-hoz képest. Először is, míg az export 2010-re elérte a 2008-as szintet, ugyanebben az összehasonlításban az import értéke továbbra is 20%-kal alacsonyabb -de továbbra is több, mint kétszerese az exportnak. Másodszer megjegyzendő, hogy az EU relatív aránya fokozatosan nőtt a vizsgált időszakban. Az EU-ból exportált termékek összetételét tekintve megállapítható, hogy a primer termékek aránya folyamatosan nőtt a 2006-os 16%-ról 19,8%-ra 2008-ra, majd 22,6%-ra 2010-re. Ezen árufőcsoporton belül az „üzemanyagok és bányászati termékek” adták a növekedés oroszlánrészét, ahol a vonatkozó arányok 9,6; 13,9 és 15,6%-ot tesznek ki. A szekunder termékek esetében (82,1; 78,4, illetve 75,5%) csak a „vas és acéltermékek” (3; 3,4, illetve 4,4%) és a „kemikáliák” (15,2; 14,9 és 18,3%) aránya nőtt 2006 és 2011 között, míg az „ipari és szállító berendezések” esetében könnyvelhették el a legjelentősebb visszaesés (36,2; 37,2 majd 30%) (Commission, 2011).

A szerb import kapcsán megjegyezhető, hogy 2008 októberében a belgrádi kormány úgy döntött, hogy 2009-től egyoldalúan alkalmazni kezdi az Ideiglenes Kereskedelmi Megállapodást⁵. E megállapodás a vámok és kereskedelmi korlátozások fokozatos csökkenését irányozza elő úgy, hogy a kevésbé érzékenyek minősülő termékek kereskedelmének liberalizálása gyorsabban megy végbe, mint a többi termékre vonatkozó korlátok lebontása. Figyelembe véve a fenti adatokat és a világgazdasági válságot, kijelenthető, hogy egyelőre a belgrádi kormány döntése inkább politikai, semmint gazdasági hatásokkal járt.

A gazdasági kapcsolatok árukereskedelmi részét összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a 2008 és 2009 közötti jelentős visszaesést egy hasonlóan figyelemre méltó, ellentétes irányú változás követte (a szerb export 20, míg az import 10 %-kal növekedett). A kereskedelem fellendülésével kapcsolatban pedig elmondható, hogy ez nem kizárólag a gazdasági körülmények normalizálódásának köszönhető: egyrészt a válság még tart (tehát a körülmények normalizálódása is pusztán viszonylagos), másrészt a szerb GDP mindössze 1,8 %-kal nőtt 2010-ben, mely önmagában nagy valószínűséggel nem magyarázza a kapcsolatok intenzívebbé válását.

⁴ E beruházás megközelítőleg 0,4 %-kal járul hozzá a szerb GDP 2011-es növekedéséhez (Bloomberg, 2011).

⁵ A megállapodás célja, hogy a kereskedelemmel kapcsolatos kérdéseket szabályozza Szerbia és az EU között a Stabilizációs és Társulási Megállapodás életbe lépéséig.

A külkereskedelem mellett a gazdasági kapcsolatok legalább ennyire fontos területét alkotják a közvetlen külföldi tőkebefektetések (Foreign Direct Investment – FDI). Sajnos míg az FDI mértéke (legyen szó akár tőkeáramlásról -flow-, akár a meglévő befektetések összértékéről -stock-) nehezen mérhető, gyakorlatilag lehetetlen konkrét számokkal előállni, ha az FDI-t annak eredete szerint vizsgáljuk. A Szerb Befektetési és Exporttámogatási Ügynökség (Serbian Investment and Export Promotion Agency – SIEPA) megfogalmazás szerint bár az FDI megközelítőleg 70 %-a az EU-ból származik, ezt az adatot fenntartással kell kezelni, mivel sok amerikai vállalat uniós leányvállalatain keresztül eszközöl befektetéseket (SIEPA, 2010). Ludvig (2011:13) elemzése szerint ugyanez mondható el az orosz tőkével kapcsolatban is, mely gyakran Cipruson vagy Luxemburgon keresztül érkezik Szerbiába.

Mindezt figyelembe véve nagy bátorság kell ahhoz, hogy az FDI mértékét (legyen szó akár a tőke beáramlásáról, akár a meglévő állományról) összesítő táblázatok alapján bármilyen messzemenő következtetést vonjunk le a kapcsolatok alakulásáról. Ehelyett ígéretesebbnek mutatkozik, ha azokra a változásokra koncentrálunk, melyek túl nagyok ahhoz, hogy azokat a mérés módszertanában megmutatkozó különbségeknek tulajdoníthassuk. Ilyen változás az tőkebeáramlás mértékében 2009 kapcsán megfigyelhető jelentős (a fenti adatokat használva több, mint 25 %-os) csökkenés. Bár az FDI visszaesését hasonló csökkenés kísérte az árukereskedelemben (mint említettük az export 20, az import 27,2 %-kal mérséklődött), a tőkeforgalom esetén néhány további tényezőt is figyelembe kell vennünk, melyek közül a legfontosabb, hogy a privatizáció Szerbiában az elmúlt években folyamatosan zajlott. Ebből következőleg a tőkebeáramlás csökkenése részben annak köszönhető, hogy az idő előrehaladtával mind kevesebb vállalat vásárolható meg. Figyelembe véve, hogy Szerbia egy átalakuló gazdaság, az állami kézben lévő vállalatok privatizációja nagyobb részét képezi a tőkebeáramlásnak, mint a fejlettebb piacgazdaságok esetén.

Szintén érdemes megjegyezni, hogy az Unicredit elemzése szerint míg Szerbiának az FDI 29%-os visszaesésével kellett számolnia 2009-ben a Nyugat-Balkán többi országa e tekintetben sokkal rosszabbul járt -Koszovót kivéve, ahol ezen adat 20,5%⁶ (Szpala, 2010). Mindezek mellett az UNCTAD által kiadott World Investment Report 2011 arra mutatott rá, hogy a csökkenő FDI ellenére Szerbia az elmúlt időszak során vonzóbbá vált a befektetők számára: az ország gazdaságába 2010 során érkező 1,3 milliárd dollár⁷ értékű külföldi befektetésnél a térség országai közül senki nem tudott többet magához csalogatni (Kuzmanovic, 2011).

Az Előcsatlakozási Alap (Instrument for Pre-Accession – IPA) egyes országok számára elkülönített programjai keretében elkülönített pénzeket vizsgálva azt láthatjuk, hogy Szerbia relatív súlya nem változott a vizsgált időszakban. Mindazonáltal ha vizsgálatunkat kiterjesztjük 2007-re, mikor is ez az arány 17% volt, és 2011-re, mely

⁶ A legnagyobb, 69 %-os visszaesés Horvátország esetében volt megfigyelhető, melyet Macedónia követett 64 %-kal.

⁷ Fontos megjegyezni, hogy a fenti adat egyrészt USD-ben került megadásra, másrészt pedig, hogy annak forrása az UNCTAD, így nem feltétlen hasonlítható össze a korábban jelzett adattal, mely euróban került kiszámításra és melynek forrása az EB.

évben az országok számára fenntartott összeg 13%-ával számolhattak Belgrádban, egy csökkenő trendet figyelhetünk meg, mely mintha Szerbia fontosságának leértékelődésére utalna. Mindazonáltal nem felejtethjük el, hogy e tervek készítésekor úgy állt a helyzet, hogy Szerbia tagjelölt státuszt kap 2011 végén (de legalábbis a közeljövőben), ami továbbra is valószínűsíthető. A tagjelölti státusz pedig nemcsak politikai szempontból fontos, hanem az IPA keretében igényelhető támogatások mértékét is befolyásolja: a tagjelölt államok az alap további három komponensére (regionális fejlesztés, emberi erőforrás-fejlesztés, vidékfejlesztés) válnak jogosulttá a korábban is rendelkezésre álló két másik komponens (átalakítási segítségnyújtás és intézményépítés, illetve határokon átnyúló együttműködés) mellett.

E három komponens jelentőségével kapcsolatban megjegyezhető, hogy ezek Horvátország esetében a teljes IPA-allokáció több, mint 64%-át adják, Macedónia esetében pedig 65%-ot (Commission, 2010). Ezen alapoknak nemcsak pénzügyi vonatkozásuk van, hanem egyfajta *gyakorló terepként* az EU-n belül működő, regionális politikával kapcsolatos tudás, illetve a tapasztalatok kiépítéséhez és átadásához is hozzájárul(hat)nak. Ebből a szempontból nézve tehát az IPA két komponensén belül a Szerbia részére elkülönített összeg relatív csökkenése egy alaposan kidolgozott terv eredményeként is értékelhető. Ez a fajta gondolkodás annyiban igazoltnak tűnhet, hogy az EB 2011 októberében a tagjelölti státusz megadását javasolta.

Mindazonáltal ha valaki az IPA-pénzek allokációjának hátterében egy jól kidolgozott terv meglétét feltételezi, ezzel azt is feltételezi, hogy egyrészt Brüsszelnek részletes koncepciója van a bővítéssel kapcsolatban, másrészt pedig hogy Belgrád lépésről-lépésre követte ezt a tervet. Ugyanakkor ha közelebbről megvizsgáljuk a két fél közötti politikai kapcsolatok alakulását, nyilvánvalóvá válik, hogy e feltételezések inkább a vágyálmok kategóriájába tartoznak.

Politikai kapcsolatok Szerbia és az EU között

Bár a Brüsszel és Belgrád közötti politikai kapcsolatokat 2008 előtt sem a harmonikus fejlődés jellemezte, Koszovó függetlenségi nyilatkozatával a viszonyrendszer jóval hektikusabbá vált. Egyetlen állam sem mond le szívesen egy adott terület feletti szuverenitásáról, de az a gondolat, hogy Koszovó többé nem Szerbia része, egyrészt azért is elfogadhatatlan Belgrádban, mert erre a térségre a szerb nemzet bölcsőjeként tekintenek, másrészt pedig nem hagyhatják figyelmen kívül, hogy Koszovó területén jelentős számban élnek szerbek. Figyelembe véve a szerbek és az albánok közötti régóta tartó ellenségeskedést, illetve a koszovói gazdaság állapotát, nem csoda, hogy Belgrád kétségbe vonja Pristina arra vonatkozó képességét és akaratát, hogy a kisebbségvédelem nemzetközileg elfogadott normáit saját területén betartassa.

Mikor Szerbiának azzal kellett szembe néznie, hogy a legtöbb uniós tagállam elismeri Koszovó függetlenségét⁸, hogy az EU Belgrád véleményétől függetlenül (EULEX

⁸ Ciprus, Görögország, Szlovákia, Spanyolország és Románia egyelőre nem ismerték el Koszovót mint független államot.

Koszovó néven) kész válságkezelő missziót küldeni Koszovóba, illetve hogy az ország lassabban halad az EU irányába, mint arra számítottak, nem csoda, hogy kapcsolatai megromlottak Brüsszellel. A 2008 elején zajló események elemzésekor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy mind Szerbia, mind az EU tagállamok társadalmi megosztottak voltak -és mind a mai napig megosztottak- azzal kapcsolatban, hogyan kezeljék a Koszovó-kérdést, illetve hogyan viszonyuljanak az EU bővítéséhez. Ez a megosztottság kétségekívül nehézzé -mondhatni lehetetlenné- tette egy koherens politika kialakítását és végrehajtását.

Szerbia meghatározó politikai pártjai eltérően értékelték az ország EU-tagságának fontosságát, különösen mikor azt a kérdést kellett megválaszolni, hogy mi tekinthető *tisztességes árnak* e tagságért cserébe. Bár az akkori miniszterelnök, Vojislav Kostunica központi szerepet játszott a Milosevic-rezsim megdöntésében 2000-ben, és úgy tűnt, hogy elkötelezett híve annak, hogy egy demokratikus Szerbiát az Unióba vezessen, 2008-ra politikai nézetei némileg megváltoztak és a nacionalizmus irányába tolódtak. Nem utolsósorban azért, mert feltételezte, hogy Koszovó elvesztésének gondolata a társadalom egy részében feléleszti a nemzeti érzéseket és fogékonyabbak lesznek erre a hangnemre. Kostunica és a szerb politikai élet más prominens képviselői egyebek mellett azért is állhattak ki egy olyan politika mellett, mely távolabb viszi országukat az EU-tól, mert jelentős külső segítséget kapott azon törekvésük, hogy érvénytelenítsék Pristina függetlenségi nyilatkozatát. E tekintetben legfontosabb szövetségesükké Moszkva vált.

A kérdés a végletekig leegyszerűsítve úgy hangzott, hogy vajon Szerbiának folytatnia kell-e az útját az EU felé, mely úgy tűnik, hogy folyamatosan csak követelésekkel áll elő, ám ezek teljesítéséért cserébe nem kínál arányos kedvezményeket, vagy jobb-e ezt az utat elhagyni és nagyobb hangsúlyt fektetni a Moszkvával fenntartott viszony javítására. Sajnos maga az EU is tehet arról, hogy ilyen kérdések egyáltalán felmerülhettek. Ha az integráció egy koherens bővítési/Szerbia-politikát folytatott volna a korábbi években, jóval könnyebb lett volna a fenti érvelés hibás voltára rámutatni⁹.

Szerbián belül az Európa-párti politika legfontosabb képviselője Boris Tadic államelnök. Természetesen még a leginkább Európa-párti politikusok sem mondhatnak le Koszovóról nyilvánosan, így legfontosabb céljuk 2008 óta, hogy különválasszák Koszovó kérdését az európai integrációtól. Érvelésük szerint a Koszovóért folytatott politikai harcnak folytatódnia kell, ám ez nem veszélyeztetheti Szerbia EU-tagságát. Ahogy a Pontis Alapítvány egy elemzője rámutat, ezen irányzat képviselői úgy vélik, nagyobb eséllyel befolyásolhatják az EU Koszovó-politikáját EU-tagállamként (Pontis Foundation, 2008:3)¹⁰.

Végül az történt, hogy a felszínen Szerbia alacsonyabb fokozatra állította kapcsolatát

⁹ Azon kérdés vizsgálata, miszerint elvárható-e egyáltalán egy 27 tagállamot számláló Uniótól -figyelembe véve annak akkori és mostani felépítését és döntéshozatali mechanizmusait-, hogy a fent említett koherens tervvel előálljon, túlmutat e tanulmány keretein.

¹⁰ Jelen írás szerzője mindazonáltal nem véli úgy, hogy ez az érvelés helytálló lenne, és hogy akármelyik szerb politikus legyen bármennyire is Európa-párti zászlajára tűzhető.

az EU-val -miközben a háttérben megmaradt a két fél közötti párbeszéd (Pontis Foundation, 2008)-, és látványosan közeledett Oroszországhoz. Ez a közeledés magában foglalta, hogy Belgrád egyoldalúan eltörölte azon orosz állampolgárok vízumkötelezettségét, akik 90 napnál kevesebb időt töltenek Szerbiában, Tadic és Kostunica ellátogatott Moszkvába, a Gazprom többségi részesedést szerezhetett a szerb olajipari vállalatban -a NIS-ben¹¹. Másrészt pedig az EU azon jogát, hogy Koszovóba küldje „legnagyobb polgári válságkezelő misszióját” folyamatosan kétségbe vonták, mondván ez tulajdonképpen az ENSZ BT által elutasított Ahtisaari-terv megvalósítása lenne, következésképpen illegitim, illetve mivel Koszovó Szerbia fennhatósága alá tartozik, Belgrád hozzájárulása nélkül nem szerencsés válságkezelő missziót küldeni az országba. A Koszovót elismerő államokból pedig visszahívták Szerbia nagyköveteit -hogy aztán pár hónap múlva, 2008 júliusában visszaküldjék őket állomáshelyeikre.

Az EU és Szerbia kapcsolata akkor érte el mélypontját, mikor Tadic és Kostunica visszautasították egy politikai megállapodás aláírását, melyet 2008 februárjában ajánlott fel Brüsszel. A visszautasítás oka az volt, hogy ha Tadic és Kostunica bármit is aláírt volna, akkor az a Stabilitási és Társulási Megállapodás (Stabilisation and Association Agreement - SAA), melynek tárgyalásai még 2005-ben kezdődtek, majd 2006-ban -az International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)-jal való együttműködés hiánya okán- megszakadtak, hogy aztán 2007-ben folytatódjanak, mely évben a szerződésre rákerültek a szignók, ám az aláírás elmaradt. Ha sor került volna az SAA aláírására, Tadic kezében lett volna valamilyen kézzel fogható eredmény az Európa-párti politika mellett. A Belgrád által pótmegállapodásként látott dokumentum politikai káoszhoz vezetett az országban és előrehozott választások kiírására került sor.

Figyelembe véve a szerb társadalom megosztottságát, valamint hogy a közelmúlt eseményei potenciálisan a nacionalista érzelmeket erősítették, az integrációt ellenző pártok jó eséllyel vágtak neki a választásoknak, és az az elképzelés, hogy akár kormányt is alakíthatnak ijesztőnek tűnt mind Brüsszelben, mind a tagállami fővárosokban. Ezen félelmek gyökeres fordulatot eredményeztek a Szerbiával kapcsolatos politikában, és megszorodtak az ígéretek, biztató hangvétellű politikai nyilatkozatok és magasrangú látogatások. Hasonlóan radikális változások -már-már meghatározás szerint- kérdésessé teszik a hitelességet, illetve az adott szereplő elkötelezettségét, így távolról sem volt borítékolható, hogy a választások végkimenetele kedvező lesz Brüsszel számára. Szerencsére a szerb társadalom érettségének, illetve a politikai elit kompromisszumkészségének köszönhetően Európa-párti kormány alakulhatott Belgrádban. Talán nem túlzás kijelenteni, hogy e választások új korszakot nyitottak az EU és Szerbia kapcsolatában.

Mindazon kedvezmények és gesztusok közül, melyekkel Brüsszel igyekezett az Európa-barát pártok malmára hajtani a vizet a 2008 május 11-i választásokat megelő-

¹¹ Az üzlet során szakértők szerint a NIS-pakethez jóval annak piaci értéke alatt jutott hozzá a Gazprom (Ludvig, 2011:20).

zően, az SAA április 29-i aláírása volt a legfontosabb. Nem pusztán azért, mert ez hivatalosan is egy fontos előszobája a tagság elnyerésének, hanem mert az SAA egész története magába sűriti az EU és Szerbia közötti, inkoherenciával, kiszámíthatatlansággal és képmutatással terhelt kapcsolatok lényegét. Hivatalosan az SAA aláírása előtt tornyosuló legnagyobb akadály az ICTY-jal való együttműködés hiánya volt. A belgrádi kormány összeomlása után hirtelen ez már nem jelentett akkora problémát, és a tovább lehetett lépni. Alighogy megszáradt a tinta az SAA-t díszítő aláírásokon (július 21-én), sikerült kézre keríteni Radovan Karadzicot, aki annak ellenére sikeresen bújkált éveken keresztül, hogy ő volt az egyik leginkább keresett gyanúsított. De mindez csak az SAA-dráma első felvonása volt.

A második felvonás szeptemberben kezdődött, mikor a szerb parlament ratifikálta az SAA-t kedden (9-én), hogy aztán a következő hétfőn (15-én) újra megálljon a folyamat. Ekkor Hollandia fagyasztotta be a ratifikációs folyamatot és az Ideiglenes Megállapodás végrehajtását, megkérdőjelezve Belgrád elkötelezettségét az ICTY-jal való együttműködés tekintetében, rámutatva, hogy Ratko Mladic és Goran Hadzic őrizetbe vétele még várat magára. Így csak 2009 decemberében döntöttek úgy az EU külügyminiszterei, hogy az Ideiglenes Megállapodás végrehajtását és az SAA ratifikációját folytatják¹². Mladic 2011 májusi, és Hadzic júliusi elfogását követően több háborús bűnös nem hátráltatja Szerbia EU-integrációját, és az SAA-dráma lezárulhat. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy Szerbia előtt sima lenne az út: a már most ismert akadályok mellett mindig számolni kell azzal, hogy váratlanul új feltételek kerülnek a tárgyalóasztalra, ahogy az korábban is megtörtént már.

Az SAA mellett egy másik fontos kedvezmény, melyet Brüsszel Belgrádnak nyújtott a választások előtt az a vízumkötelezettség eltörlésének lehetősége volt Szerbia és Schengenland között. Természetesen ez nem olyasvalami, amit pár nap alatt be lehet vezetni, Brüsszel annyit tehetett, hogy bemutatott egy pontos útitervet arra vonatkozóan, hogyan is lehetne elérni ezt a célt. E terv nyilvánosságra hozatalára négy nappal a választások előtt (május 7-én) került sor, és szerencsére e terv végrehajtásakor nem ismétlődött meg az SAA körüli huzavona: 2010-től szerb állampolgároknak nincs szükségük vízumra ha a schengeni övezetbe tartozó valamely országba kívánnak belépni.

Végeredményben az a fontos, hogy a 2008 májusi választások eredményeképp Európa-párti kormánykoalíció jött létre Belgrádban. Mikor korábban egy új korszak kezdetére utaltunk, az alatt azt kellett érteni, hogy azóta Szerbia nagyobb fokú együttműködést tanúsít Brüsszellel, az EU-csatlakozás fontosságát nem vonják kétségbe oly gyakran, mint korábban, és a politikai elit úgy tűnik, nagyobb elhivatottságot mutat az EU iránt. Mindennek a fordulatnak leglátványosabb jeleként említhetjük, hogy Szerbia 2009-ben benyújtotta csatlakozási kérelmét az EU-hoz, vagy hogy mindössze két hónap¹³ alatt megválaszolta az EB kérdőívét, végül pedig hogy az EB a tagjelölti

¹² Az Ideiglenes Megállapodás végül 2010. február 1-én lépett életbe.

¹³ Az, hogy Szerbiának sikerült ilyen gyorsan megválaszolnia az EB kérdéseit nemcsak azt mutatja, hogy Belgrád elkötelezett az integráció iránt, hanem annak is a jele, hogy az államigazgatás jól működik -

státusz megadását javasolta Szerbiának. Mindezen eredmények eléréséhez kétség-telenül hozzájárult, hogy a tárgyalás időszakában nem került sor hirtelen és jelentős változásokra az EU Szerbia-politikájában. Úgy tűnik, ez a fajta kiszámíthatóság nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a felek kézzel fogható eredményeket érjenek el.

Ugyanakkor mindenki tudta, hogy ez a nyugalom addig tartható fenn, amíg Koszovó kérdése nem kerül napirendre, hiszen ezen a ponton a felek álláspontjai nem tűnnek összeegyeztethetőnek. Mivel a nyugodtabb légkör mindenkinek megfelelt, nem csoda, hogy a híradásokból már-már eltűnt Koszovó. Legalábbis a közelmúltig, mikor is a Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice – ICJ) véleménye, összeütközések koszovói határátkelőknél¹⁴, illetve Angela Merkel német kancellár nem gondoskodtak róla, hogy mindenkiben tudatosuljon a volt tartomány helyzetének megoldatlansága.

2010 júliusában az ICJ állásfoglalása szerint Pristina nem sértette meg a nemzetközi jogot azzal, hogy kikiáltotta függetlenségét (ICJ, 2010)¹⁵. Ez igen komoly pofonként érte a szerb külpolitikát, és arra készítette Belgrádot, hogy rugalmasabb legyen Koszovó kapcsán. Szerencsére az ICJ által kiadott vélemény nem járt a szerb-EU kapcsolatok megromlásával, sőt. Az történt ugyanis, hogy Szerbia az EU-tagállamokkal közösen megszövegezett egy dokumentumot, mely az ENSZ Közgyűlésének 64/298 számú határozatát eredményezte. Ennek értelmében az EU közvetítésével tárgyalások indulnak Belgrád és Pristina között (CEPS, 2010). E tárgyalások idén márciusban kezdődtek, és némi előrehaladást már sikerült is elérniük a feleknek¹⁶. Szerbia tehát (az EU elvárásainak megfelelően) sokkal pragmatikusabb hozzáállást tanúsít Koszovóhoz és a tárgyalásokon konstruktívan vesz részt.

A Belgrád és Brüsszel közötti viszonylag nyugodt hangnem jövőjét legnagyobb mértékben Merkel kancellárasszony nyilatkozata vonta kétségbe, aki hirtelen új feltételeket állított Belgrád európai integrációja elé, nevezetesen nemcsak a konstruktív hozzáállást várja el Szerbiától a Koszovóval folytatott tárgyalásokon, de az Észak-Koszovóban található *párhuzamos struktúrák*¹⁷ lebontását és nagyobb együttműködést az EULEX Koszovóval. Figyelembe véve, hogy ez a lépés nemcsak, hogy váratlan

legalábbis a régiós átlaghoz képest.

¹⁴ A legkomolyabb összecsapásra 2011. július 25-én került sor, mikor is a koszovói rendőrség megpróbálta átvenni az ellenőrzést Észak-Koszovó határátkelői felett. Az összetűzésben több sebesült mellett egy rendőr meghalt. (Economist, 2011).

¹⁵ Az ICJ álláspontjára adott reakciókkal kapcsolatban ld. Feta-Karabairis (2010)

¹⁶ Példaként említhető pár kereskedelemmel kapcsolatos vitás kérdés megoldása, melyek közt Pristina által kibocsátott dokumentumok elismerése is szerepelt. Részletesebben ld. Economist (2011).

¹⁷ A *párhuzamos struktúrák* kifejezés azon Belgrád által fenntartott intézmények (iskolák, kórházak, stb.) összefoglaló neve, melyek a szerb államigazgatás részét képezik, és leginkább -a gyakorlatilag szerbek által lakott- Észak-Koszovóban működnek. Belgrád több okból sem mondhat le ezekről az intézményekről. Politikai szempontból nézve egy ilyen cselekedet Koszovó *de facto* elismerését jelentené (miközben Szerbiában már most is sokan úgy gondolják, hogy Koszovóval kapcsolatban Brüsszel túl sokat követel) és Szerbiának mindent fel kellene adnia. Praktikus szempontból pedig nem megjegyezhetjük, hogy ezek a *párhuzamos struktúrák* a helyi szerbek számára egyfajta köldökzsinórt jelentenek. A koszovói kisebbségvédelmi rendszer hatékonyságát illusztrálанд megjegyezhetjük, hogy 2007-ben megközelítőleg 200 000 Koszovóból menekült ember élt Szerbiában (UNHCR, 2007). 2011-re semmiféle előrelépést nem sikerült ezen a téren elérni, és számuk változatlan maradt (CEPS, 2011).

volt, de ráadásul Koszovóval kapcsolatos is, és a német kancellár mondta, könnyen elképzelhető, hogy újra esős napok következnek Belgrád és Brüsszel közt, és hogy a vihar milyen erős lesz és meddig tart, az a résztvevők elszántságán múlik.

Záró gondolatok

Miután megvizsgáltuk, hogyan alakultak a gazdasági és a politikai kapcsolatok Szerbia és az EU között, érdemes pár gondolatot szentelni annak a kérdésnek, hogy a kapcsolatok e két dimenziója hat-e egymásra, ha igen, milyen mértékben, és végül milyen javaslatokat tudunk megfogalmazni a jövőre nézve. A fentiek alapján elmondható, hogy a politika és a gazdaság közötti kapcsolatok inkább lazának nevezhetők, amennyiben a 2008 és 2010 közötti külkereskedelmet egy grafikonon ábrázolva egy U-alakú görbét kapnánk, az FDI-jal kapcsolatos adatokat erős fenntartásokkal kezelhetjük, a nemzetközi segítségnyújtás kapcsán pedig azt látjuk, hogy Szerbia folyamatosan veszített súlyából az országspecifikus IPA-programok tekintetében. Ezzel szemben a politikai kapcsolatok 2008 óta gyakorlatilag folyamatosan javulnak.

Ugyanakkor nem állíthatjuk, hogy semmiféle kapcsolat ne lenne e két világ közt: a jelenlegi gazdasági válság kétségkívül erősen befolyásolja a külkereskedelmet és a tőkeáramlásokat. Megkockáztatható a kijelentés, mely szerint az EU-val fenntartott kapcsolatok javítása hozzásegítette Szerbiát, hogy 2010-ben jobb eredményeket érjen el, mint egy évvel korábban. Nem felejtethetjük el továbbá, hogy a háttérben a tárgyalások nem szakadtak meg a két fél között, a szerb törvények harmonizációja folyamatosan -bár időnként lassabb ütemben- zajlott, és ez nemcsak ellensúlyozta valamennyire a felszínen megfigyelhető hektikus mozgásokat, de a vihar elültével hozzájárult a gazdasági kapcsolatok élénkülését elősegítő környezet kialakításához.

Bár jelen írás szerzője nem hiszi, hogy az olyan intézkedések, mint például a vízummentes utazás lehetőségének megteremtése, az előírások harmonizációja vagy a kereskedelem liberalizációját célzó megállapodások végrehajtása önmagukban is jobb -vagy legalábbis intenzívebb- gazdasági kapcsolatok kialakításához vezetnének, ártni nem ártnak. Mindezen intézkedések közös jellemzője, hogy mind a politika, mind a gazdaság világában jelentőséggel bírnak, és hogy bevezetésük előfeltétele jó politikai kapcsolatok megléte. Így Belgrád -azáltal, hogy javította politikai kapcsolatait Brüsszellel- lehetőséget teremtett arra, hogy olyan megállapodásokat kössön az EU-val, melyek potenciálisan javíthatják a gazdasági kapcsolatokat is.

Ha megvizsgáljuk azokat az eredményeket, melyeket Szerbia európai integrációja során sikerült elérni (a fent említetteken kívül ide sorolhatjuk a háborús bűnökkel gyanúsítottak elfogását vagy a Pristinával folytatott tárgyalások megindulását), azt látjuk, hogy mindegyik áttörésre olyan környezetben került sor, mikor az EU egy többé-kevésbé koherens politikát folytatott és tartózkodott attól, hogy újabb és újabb követeléseket terjesszen elő. Mindez fordítva is igaz: amint hirtelen új feltételek kerülnek elő, az eredmény frusztráció és csalódás Belgrádban, a haladás megáll vagy visszalépés következik be, és kérdéses, hogy végül bármilyen eredményt sikerül-e elérni. A legjobb pozitív példa a vízummentességgel kapcsolatos megállapodás tető alá

hozatala: az elvárások világosak voltak és egyértelmű jutalmak kapcsolódtak hozzájuk, így az egész folyamat kiszámíthatóvá vált, és ha egy ország elindult az úton, joggal feltételezhette, hogy célba is ér. Egyelőre a legrosszabb példa az SAA-vel kapcsolatos huzavona, azon belül is a politikai megállapodás elővezetése a társulási megállapodás helyett 2008 februárjában, melynek a vége politikai felfordulás lett Szerbiában és az EU-nak végül csak alá kellett írnia az SAA-t, hogy az Európa-barát pártokat segítse hatalomra.

Emiatt ha bármilyen politikai tanács megfogalmazható a kérdésben, akkor az a következetesség fontossága lenne. Nem elegáns a játék kezdete után egyoldalúan megváltoztatni a szabályokat, függetlenül attól, mennyivel nagyobb vagy erősebb is az egyik játékos a másiknál. Szerbia bebizonyította, hogy kiszámítható körülmények között nagyon jól együtt tud működni az EU-val, és képes komoly eredményeket elérni. Pontosan emiatt gondolom, hogy Merkel kancellár újabb kitételei, illetve a mód, ahogy azokat elővezette (nemcsak a szerb politikusokat, de EU-s tisztségviselőket is meglepve) nem épp szerencsések és nem feltétlenül járulnak hozzá Szerbia európai integrációjához (mely ehelyütt nem egyenlő az EU-tagsággal). A javaslatok tartalma és azok elővezetési módja mellett szerencsétlen az időzítés is: Szerbiában hamarosan választásokat tartanak, és a választópolgárok jelenleg nem kimondottan lelkesednek ez EU-tagságért¹⁸. Így ha az EU visszatér a korábban folytatott politikájához, melynek fontos pontja, hogy a választások előtt újabb és újabb követelésekkel áll elő, könnyen olyan helyzetben találhatja magát, mint amilyenben 2008 elején volt.

Mindezzel nem arra szeretnék utalni, hogy ragadjanak vésőket és kalapácsokat Brüsszelben és Belgrádban egyaránt és véssék kőbe a szerb EU-tagságig vezető utat. Figyelembe véve az út hosszát, melyet mind az EU-nak, mind Szerbiának meg kell tennie a bővítésig, ez nemcsak irreális, hanem egyszerűen lehetetlen lenne. Az viszont nem irreális, hogy a felek közösen térképezzék fel a legfontosabb elemeket, melyeknek teljesülniük kell a bővítés előtt, és az egész folyamat során ezeket a pontokat tartsák szem előtt. Ha az élet úgy hozza, hogy újabb mérföldkövek beépítésére van szükség, mindenki jobban jár, ha ezekkel kapcsolatban tárgyalóasztalhoz ülnek és közösen határozzák el, milyen formában és milyen új elemek kerülnek mérföldkőként a rendszerbe.

A párhuzamos struktúrák példájánál maradva: ahogy korábban említettük, Belgrád nemcsak nemzeti büszkeség okán vagy öncélúan ragaszkodik ezekhez az intézményekhez, hanem jogos érdeke fűződik fenntartásukhoz. Ha egy tagállam szeretné ezeket megszüntetni, jobb lenne, ha először is a többi tagállamot győzné meg az igazáról, majd ha ez sikerült, az EU jelezné Belgrád felé azon igényt, hogy indítsanak tárgyalásokat a kérdésről. Mint a közelmúlt eseményei megmutatták, Belgrád kész némi rugalmasságot mutatni még Koszovóval kapcsolatos kérdésekben is, így jó esély van arra, hogy tárgyalóasztal mellett kompromisszumot lehessen elérni a Belgrád által fenntartott iskolák, kórházak és hasonlók sorsát illetően. Szerbia nagy való-

¹⁸ Pillanatnyilag az EU-tagság támogatottsága Szerbiában mindössze 46 %, ennyire alacsony 2000 óta nem volt.

színűséggel rávehető lenne, hogy fokozatosan építse le jelenlétét Koszovóban, feltéve, hogy bizonyos feltételek teljesülnek (pl. Pristina meggyőzően be tudja bizonyítani, hogy kisebbségvédelmi rendszere -vagy legalább annak néhány eleme- működik). Persze az ügyintézésnek ez a módja sokkal fárasztóbb, mint ultimátumokat adni, ugyanakkor egy ilyen megközelítés vélhetőleg már középtávon eredményesebb lenne.

Felhasznált irodalom

- Center for European Policy Studies – CEPS (2010): European Neighbourhood Watch, issue 63;
<http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2009/09/NWatch63.pdf>
- Center for European Policy Studies – CEPS (2011): European Neighbourhood Watch, issue 72;
<http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch72.pdf>
- Economist (2011): A break from customary hostilities; 5th September 2011;
<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/09/serbia-and-kosovo>
- European Commission (2010): COM(2010) 640 final; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2011-2013. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/miff_2011_2013.pdf
- European Commission (2011b): Commission Staff Working Paper Analytical Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union (COM(2011) 668);
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_report_2011_en.pdf
- European Commission (2011a): Serbia;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf
- Feta, Bledar – Karabairis, Apostolis (2010): Reactions to the ICJ ruling on Kosovo: The domestic and regional dimension, 28th July, 2010;
http://www.ekemprogram.org/csis/index.php?option=com_content&view=article&id=98:reactions-to-the-icj-ruling-on-kosovo-the-domestic-and-regional-dimension&catid=3:articles&Itemid=69
- International Court of Justice (2010): Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo; 2010 22 July General List No. 141, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>
- Kuzmanovic, Jaszmina (2011): Croatia Falls Behind Serbia in Balkan FDI Inflow, UNCTAD Says; <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-26/croatia-falls-behind-serbia-in-balkan-fdi-inflow-unctadsays.html>
- Ludvig Zsuzsa (2011): Oroszország és a Balkán: érdekek és politikák; MTA VKI Műhelytanulmányok, 88. szám, <http://www.vki.hu/mt/mh-88.pdf>
- Pontis Foundation (2008): Serbia and the EU: The Rocky Road to Brussels, http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000019019/080425_SerbiaEU_TheRockyRoadToBrussels.pdf
- Serbian Investment and Export Promotion Agency (SIEPA) (2010): Strong FDI Figures,

- http://www.siepa.gov.rs/site/en/home/1/investing_in_serbia/strong_fdi_figures/
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2009): External trade of Serbia, December 2008, Final data, 2008; Communication ST13-G, Number 191 - Year LIX, 14.07.2009.
 - Statistical Office of the Republic of Serbia (2010): External trade of Serbia, December 2009, Final data, 2009; Communication ST16-G, Number 208 - Year LX, 14.07.2010.
 - Statistical Office of the Republic of Serbia (2011): Exports and imports of Serbia, December 2010, Final data, 2010; Statistical Release ST16-G, Number 200 - Year LXI, 14.07.2011.
 - Szpala, Marta (2010): The Western Balkans: deadlock in the EU enlargement process; <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2010-11-24/western-balkans-deadlock-euenlargement-process>
 - UNHCR (2007): IDPs in Serbia as of 1st September 2007 – Breakdown by Ethnicity; <http://www.unhcr.org.yu/utills/File.aspx?id=233>
 - Bloomberg (2011): Serbia Relies on \$2 Billion in FDI for 3% Growth;
 - <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/g/a/2011/08/17/bloomberg1376-LQ2BHY0D9L3501-404C20TTNHA7CSGRJ8AUSCOPBT.DTL>