

Opracowanie dobrze wpisuje się w najnowsze trendy uprawiania polityki społecznej. Przede wszystkim mamy w tym przypadku do czynienia z kolejną próbą likwidacji »białych plam«, tzn. odkrywaniem nowych przestrzeni polityki społecznej, pokazywaniem jak problematyka ta kształtuje się w miejscach, o których tak mało wiemy i które tak opornie dają się poznać (...). Bardzo pozytywnie oceniam pomysł na książkę i konsekwentne zmierzanie przez Autora do jak najlepszego zrealizowania celów, które sobie postawił. (Z recenzji Krzysztofa Piątka)

Państwa Bałkanów Zachodnich nie zdołały przeprowadzić skutecznych reform, które mogłyby zapobiec społecznym skutkom kryzysu gospodarczego, co więcej – doprowadziły do zmarginalizowania polityki społecznej, która musiała ustąpić miejsca polityce gospodarczej zorientowanej – podług neoliberalnego paradygmatu – na pobudzanie przedsiębiorczości oraz napływ inwestycji zagranicznych. Tę pierwszą zredukowano praktycznie do obszaru doraźnej pomocy społecznej udzielanej w formie wypłaty zasiłków. Tej drugiej przypisano zbawienną moc poprawy sytuacji na rynkach pracy, sądząc, że zapewnienie obywatelom zatrudnienia wpłynie automatycznie na wzrost konsumpcji i przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego. (Fragment książki)

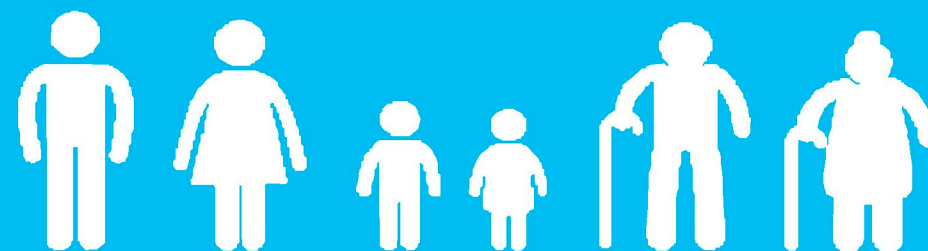
O autorze

Przemysław Żukiewicz – adiunkt w Katedrze Nauk Społecznych Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Badacz systemów partyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz polityki społecznej. Autor czterech monografii oraz ponad dwudziestu artykułów naukowych. Kierownik i wykonawca projektów badawczych finansowych przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Laureat nagrody Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych za najlepszy doktorat roku w dziedzinie nauk o polityce. Prywatnie miłośnik kolei, Bałkanów i piosenki aktorskiej. Strona internetowa: www.zukiewicz.eu.

ISBN 978-83-64246-16-6

Deficyt polityki społecznej w warunkach kryzysu gospodarczego

Zarys problematyki na przykładzie państw
Bałkanów Zachodnich



Przemysław Żukiewicz

Przemysław Żukiewicz

Deficyt polityki społecznej w warunkach kryzysu gospodarczego

**Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny – Katedra Nauk Społecznych**

Przemysław Żukiewicz

**DEFICYT POLITYKI SPOŁECZNEJ
W WARUNKACH
KRYZYSU GOSPODARCZEGO**

Zarys problematyki na przykładzie
państw Bałkanów Zachodnich

Poznań 2013

KATEDRA NAUK SPOŁECZNYCH UP POZNAŃ

PRACE Z POLITYKI SPOŁECZNEJ – NR 3

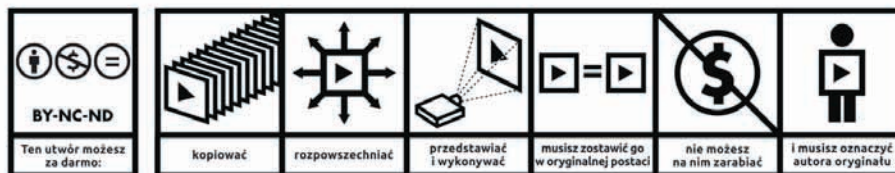
Recenzent:
Prof. nadzw. UMK dr hab. Krzysztof Piątek

Słowa kluczowe: polityka społeczna, Bałkany, Serbia, Czarnogóra, Macedonia, Albania, Kosowo, Bośnia i Hercegowina
Key words: social policy, Western Balkans, Serbia, Montenegro, FYROM, Albania, Kosovo, Bosnia and Herzegovina
Ark. wyd.: 10,0

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0
Polska
Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autora



Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją pod warunkiem podania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autora jako właściciela praw do tekstu



Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska – Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych). Jest to najbardziej restrykcyjna z licencji.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

Korekta: zespół

ISBN 978-83-64246-16-6

Wydanie I. Nakład: 200 egzemplarzy
Skład, druk i oprawa:
AR PRODRUK Poznań
ul. Błazeja 3, tel./fax 61 822 90 46

SPIS TREŚCI

Podziękowania	9
Wstęp	11
<i>Rozdział I</i>	
IDEOLOGICZNY WYMIAR SPORU O PRZYCZYNY KRYZYSU GOSPODARCZEGO ORAZ O ROLĘ PAŃSTWA W NIWELOWANIU JEGO SKUTKÓW	
1. Polityka społeczna państwa	21
2. Ideologiczny wymiar sporu o funkcjonalność polityki społecznej	25
3. Ideologiczny wymiar sporu o przyczyny współczesnego kryzysu gospodarczego i o sposoby jego przezwyciężania	29
4. Partie polityczne wobec polityki społecznej oraz kryzysu gospodarczego	34
<i>Rozdział II</i>	
REPUBLIKA SERBII: KREDYTOWY MULTILATERALIZM	
1. Zarys sytuacji politycznej	41
2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej	46
3. Kwestie społeczne w programach największych partii politycznych ...	52
4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej	54
5. Aktywność serbskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego	56
<i>Rozdział III</i>	
CZARNOGÓRA: NADZIEJA W TURYSTYCE	
1. Zarys sytuacji politycznej	63
2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej	66
3. Kwestie społeczne w programach największych partii politycznych	69
4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej	74
5. Aktywność czarnogórskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego	75

Rozdział IV

REPUBLIKA MACEDONII: INWESTYCJE W TOŻSAMOŚĆ

1. Zarys sytuacji politycznej	85
2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej	89
3. Kwestie społeczne w programach największych partii politycznych ...	95
4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej	98
5. Aktywność macedońskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego	100

Rozdział V

REPUBLIKA ALBANII: NISKIE PODATKI

1. Zarys sytuacji politycznej	107
2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej	111
3. Kwestie społeczne w programach największych partii politycznych ...	112
4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej	114
5. Aktywność albańskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego	116

Rozdział VI

BOŚNIA I HERCEGOWINA ORAZ KOSOVO: PAT USTROJOWY

1. Instytucjonalny Lewiatan – organizacyjny wymiar polityki społecznej jako podstawowy problem Bośni i Hercegowiny	125
2. Sytuacja polityczno-gospodarcza Kosowa i plany rządu Hashima Thaçiego	130

Rozdział VII

PRÓBA PODSUMOWANIA: STRATEGIE ZAPOBIEGANIA SPOŁECZNYM SKUTKOM KRYZYSU GOSPODARCZEGO W PAŃSTWACH BAŁKANÓW ZACHODNICH W PERSPEKTYWIE REGIONALNEJ

1. Dwie fale kryzysu gospodarczego w regionie	139
2. Klasyczny błąd gospodarek peryferyjnych: marginalizacja polityki społecznej, fetyszyzacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych	143
2.1. Potencjalne inwestycje w sektorze energetycznym.....	145
2.2. Regionalne ryzyka związane z inwestycjami zagranicznymi	148
3. Słabość instytucjonalna państw Bałkanów Zachodnich jako wyzwanie dla polityki społecznej	150

Zakończenie	153
Summary	156
Bibliografia	157
Spis tabel	173
Spis wykresów	175

CONTENTS:

Acknowledgments	9
Introduction	11
<i>Chapter I</i>	
THE ORIGINS OF THE ECONOMIC CRISIS AND THE ROLE OF THE STATE INTERVENTION FOR CRISIS CONTAINMENT – SOME ASPECTS OF THE IDEOLOGICAL DEBATE	
1. Social policy as a state activity	21
2. The ideological debate on social policy effectiveness	25
3. The origins of the economic crisis and its social consequences	29
4. Political parties toward social policy and economic crisis	34
<i>Chapter II</i>	
THE REPUBLIC OF SERBIA: CREDIT RISK DIVERSIFICATION	
1. The political situation	41
2. The economic and social situation	46
3. The social issues in the main political parties' programs	52
4. Social policy in the government structure	54
5. Some activities of the Serbian governments in the context of the economic crisis and its social consequences	56
<i>Chapter III</i>	
MONTENEGRO: TOURISM AS A HOPE FOR FUTURE PROSPE- RITY	
1. The political situation	63
2. The economic and social situation	66
3. The social issues in the main political parties' programs	69
4. Social policy in the government structure	74
5. Some activities of the Montenegrin governments in the context of the economic crisis and its social consequences	75

Chapter IV

THE REPUBLIC OF MACEDONIA: PUBLIC INVESTMENTS IN NATIONAL IDENTITY

1. The political situation	85
2. The economic and social situation	89
3. The social issues in the main political parties' programs	95
4. Social policy in the government structure	98
5. Some activities of the Macedonian governments in the context of the economic crisis and its social consequences	100

Chapter V

THE REPUBLIC OF ALBANIA: LOW TAXES AS A CHALLENGE

1. The political situation	107
2. The economic and social situation	111
3. The social issues in the main political parties' programs	112
4. Social policy in the government structure	114
5. Some activities of the Albanian governments in the context of the economic crisis and its social consequences	116

Chapter VI

BOSNIA AND HERZEGOVINA AND KOSOVO: INSTITUTIONAL DEADLOCK

1. Institutional Leviatan – the organizational dimension of social policy as a main problem of Bosnia and Herzegovina	125
2. The political and economic situation of Kosovo and the social program of Hashim Thaçi's government	130

Chapter VII

THE SOCIAL CONSEQUENCES AND RESPONSES TO THE ECONOMIC CRISIS IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES IN THE REGIONAL PERSPECTIVE

1. Two phases of the economic crisis in the region of South East Europe ..	139
2. The standard failure of the peripheral economies – marginalization of social policy, attention for foreign direct investments	143
2.1. Potential investments in the energy sector	145
2.2. Some regional risks of FDI	148
3. The institutional weakness of the Western Balkan states as a challenge for social policy	150

Conclusion	153
Summary	156
Bibliography	157
List of tables	173
List of figures	175

Podziękowania

Dr. hab. prof. UP Eugeniuszowi Kośmickiemu, kierownikowi Katedry Nauk Społecznych Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, dziękuję za zaufanie oraz stworzenie atmosfery pracy sprzyjającej naukowemu rozwojowi.

Dr. hab. prof. UMK Krzysztofowi Piątkowi, kierownikowi Zakładu Polityki Społecznej Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, dziękuję za wnikliwą recenzję, która pozwoliła udoskonalić tekst pracy i nadać mu ostateczny kształt.

Mgr. Wojciechowi L. Janikowi z Katedry Nauk Społecznych Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu dziękuję za zaangażowanie i organizacyjne wsparcie, bez którego niniejsza książka nie miałaby szansy się ukazać.

Wstęp

W epoce zglobalizowanej gospodarki, płynnej nowoczesności i społeczeństwa ryzyka kryzys gospodarczy ujawniający się w jednej części świata wywołuje niemal natychmiastowe reperkusje w skali całego globu¹. Taki scenariusz rozwoju wypadków można obserwować od kilku lat – zrazu wydający się łatwy do opanowania kryzys rynku finansowego w Stanach Zjednoczonych (jego początek datuje się na 2007 rok) z czasem spowodował ujawnienie się dysfunkcji wielu innych gospodarek narodowych². Szczególnie boleśnie symptomy kryzysu dały o sobie znać w tych państwach Unii Europejskiej (UE), które wiedzione nadzieją długotrwałego wzrostu gospodarczego prowadziły nieodpowiedzialną politykę fiskalną³. W konsekwencji wizja stagnacji, a w najbardziej dramatycznych scenariuszach – długotrwałej recesji, stała się wizją realną także w pozostałych krajach członkowskich UE, z których część radziła sobie (i wciąż radzi) ze skutkami kryzysu lepiej, a część gorzej⁴. Widoczne w 2013 roku oznaki ożywienia gospodarczego spowodowały jednak wzrost poziomu optymizmu rządzących europejskimi państwami, choć zapewne wielu z nich ma świadomość tego, że konsekwencje gospodarcze, polityczne i społeczne wydarzeń z lat 2008–2012 długo jeszcze będą dawały o sobie znać⁵.

Ubocznym skutkiem kryzysu w UE było także obniżenie się tempa wzrostu gospodarczego w krajach silnie powiązanych z poszczególnymi gospodarkami europejskimi. Mowa tu głównie o aspirujących do członkostwa w UE krajach Bałkanów Zachodnich, jeszcze niedawno boleśnie doświadczanych przez wojny i interwencje sił

¹ Ten wniosek – mogący nawet zostać uznany za truizm – potwierdzają analizy nie tylko ekonomistów, ale także socjologów. Zob.: J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. S. Cieřła, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; Z. Bauman, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, przeł. M. Żakowski, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.

² A. Nosek, A. Pietrzak, *Effekt domina czyli międzynarodowa transmisja kryzysów – na przykładzie współczesnego kryzysu finansowego*, (w:) W. Michalczyk (red.), *Wybrane problemy gospodarki światowej pierwszej dekady nowego wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Wrocław 2009, s. 82–92.

³ W. Szymański, *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.

⁴ W. Anioł, *Kryzys finansowy w Europie. Reperkusje dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 4 (2011), s. 1–6.

⁵ Zob. artykuły pomieszczone w tomie: K. Falkowski (red.), *Kryzys gospodarczy 2008–2009 w Europie Wschodniej i państwach bałtyckich*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.

międzynarodowych. Tragiczne wydarzenia końca XX wieku ustąpiły w I dekadzie XXI wieku procesom stabilizacji politycznej i odbudowy gospodarczej w tym regionie, i jeszcze do niedawna mogło się wydawać, że trend ten trudno będzie powstrzymać. Charakterystyczne dla regionów peryferyjnych uzależnienie od gospodarek centrum⁶ spowodowało jednak na Bałkanach wystąpienie poważnych perturbacji i problemów społecznych charakterystycznych dla doby kryzysu⁷. Paradoksalnie – lepiej w tej sytuacji poradziły sobie kraje niebędące w UE niż – stojące na przełomie 2012 i 2013 roku na krawędzi niewypłacalności – Słowenia i Chorwacja⁸. Marne to jednak pocieszenie dla obywateli Serbii, Czarnogóry, Macedonii czy Albanii. To, w jaki sposób rządy wymienionych państw reagowały na kryzys gospodarczy, zwłaszcza w jego społecznym wymiarze, stanowi zasadniczy przedmiot moich rozważań.

W niniejszej pracy staram się odpowiedzieć na następujące – ważne z punktu widzenia omawianej problematyki – pytania szczegółowe:

- 1) Czy sytuacja polityczna w państwach Bałkanów Zachodnich jest stabilna i czy podmioty uznane za kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego – tj. partie, parlamenty i rządy – zdolne są do wypełniania swoich społecznych funkcji?
- 2) Jaka jest aktualna kondycja ekonomiczna państw Bałkanów Zachodnich? Czy kryzys gospodarczy minął, czy też państwom tym wciąż grozi recesja? Jakie reperkusje społeczne wywołały zdarzenia kryzysowe i czy obiektywne uwarunkowania (czynniki strukturalno-kulturowe) mogły mieć znaczenie dla przyjmowanych przez rządzących strategii przezwyciężania skutków kryzysu?
- 3) Jaki model instytucjonalny polityki społecznej przyjęto w państwach Bałkanów Zachodnich? Czy polityka społeczna postrzegana jest przez pryzmat wielosektorowości, czy też kompetencje w tej materii przypisano konkretnym ministerstwom? Kto odpowiada w poszczególnych systemach politycznych za strategiczne programy związane z realizacją polityki społecznej?

⁶ Nomenklatura zaczerpnięta z pracy: I. Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, przeł. K. Gawlicz, M. Starnawski, Wydawnictwo Dialog, Warszawa 2007.

⁷ Zob. M. Lessenski, *How are the Balkans Weathering the Storm of the Economic Crisis: Comparing the Implication across Countries in the Regional and European Context*, (w:) *The Western Balkans: Between the Economic Crisis and European Perspective*, Institute for Regional and International Studies, Sofia 2010, s. 6–29.

⁸ Zob.: K. Kubiszewska, *Economic Crisis in Croatia*, „Oeconomia Copernicana”, nr 2 (2013), s. 57–72; K. Ott, *The crisis in South East Europe – the case of Croatia*, (w:) W. Bartlett, V. Monastiriotis (red.), *South East Europe after the Economic Crisis: a New Dawn or back to Business as Usual?*, London School of Economics and Political Science, London 2010, s. 71–80.

- 4) Jakie działania w zakresie polityki społecznej podjęli dotychczas rządzący, by zminimalizować skutki kryzysu gospodarczego? Czy nacisk kładziony był przez nich na rozwiązania charakterystyczne dla rynków peryferyjnych (zabiegi obliczone na wykorzystanie potencjału taniej siły roboczej i przyciągnięcie możliwie dużej liczby inwestorów zagranicznych), czy też wprowadzano w życie programy długofalowe mające na celu modernizację gospodarek i uczynienie ich bardziej konkurencyjnymi i innowacyjnymi?

Odpowiedź na powyższe pytania powinna pomóc zweryfikować trzy kluczowe hipotezy, które postawiłem przed przystąpieniem do badań. Uznałem wstępnie, że poziom demokratyzacji systemów politycznych poszczególnych państw Bałkanów Zachodnich jest na tyle niski, że oczekiwanie, iż partie, parlamenty oraz rządy będą urzeczywistniać spójny model polityki społecznej zasadzający się na określonych przesłankach ideologicznych (niezależnie od tego czy neoliberalnych, czy socjaldemokratycznych), byłoby wyrazem politycznej naiwności. W państwach o nieugruntowanej tradycji demokratycznej władza traktowana jest bowiem w kategoriach „łupów”, a wszelka aktywność ekonomiczno-społeczna rządzących sprowadza się do dbałości o zachowanie możliwie dużego wpływu na pozostałych aktorów gry toczącej się o tę władzę. Oddalająca się perspektywa członkostwa państw Bałkanów Zachodnich w UE jest argumentem wzmacniającym tę pesymistyczną hipotezę – brak bowiem nacisku ze strony organizacji lub państw o większym bagażu demokratycznych doświadczeń nie daje impulsu do zmiany takiej postawy.

Zakładam też – po drugie – że podobnie jak od bałkańskich liderów politycznych nie należy oczekiwać jasnej ideologicznej wizji reagowania na sytuacje kryzysowe, tak nie należy również spodziewać się po nich zbyt wielu pragmatycznych działań, które miałyby na celu stworzenie dalekosiężnego planu rozwoju państw Bałkanów Zachodnich. W tej kwestii działania poszczególnych rządów będą charakterystyczne dla gospodarek peryferyjnych – najprostszym sposobem radzenia sobie z kryzysową sytuacją społeczną będzie tworzenie preferencyjnych warunków dla inwestorów zagranicznych. Innymi słowy: receptą na kryzys gospodarczy i powiększającą się skalę ubóstwa będzie wykorzystanie potencjału taniej siły roboczej i uległego państwa potrafiącego zachęcić inwestorów do inwestowania przy pomocy systemu preferencyjnych stawek podatkowych lub innych profitów politycznych.

Po trzecie wreszcie wydaje się, że odpowiedzialność za fiasko polityki społecznej, rozumianej w kategoriach kompleksowego systemu mającego na celu rozwój społecznie odpowiedzialnej gospodarki (a więc działań obliczonych na podwyższenie jakości edukacji, ochrony zdrowia, zrównoważenia rozwoju, wzmacniania kapitału społecznego itp.), ponoszą nie tylko politycy, ale także urzędnicy administracji oraz sami

obywatele. Państwo w optyce społeczeństwa jawi się bowiem na Bałkanach jako instytucja obca, którą – jeśli to korzystne – warto wykorzystać dla realizacji swoich partykularnych celów, ale która w żadnej mierze nie budzi społecznego zaufania. Przekonanie o powszechności korupcji, niskiej jakości elit rządzących, trudności w dostępie do instytucji publicznych powoduje, że nawet najbardziej ambitny model prowadzenia polityki społecznej skazany jest na niepowodzenie. W tym kontekście kryzys gospodarczy mógłby zostać wykorzystany nie tyle do celów zreformowania struktury wydatków publicznych, co do naprawy aparatu administracyjnego państwa i budowy zrębów społeczeństwa obywatelskiego kierującego się w swoich działaniach ideą solidarności społecznej.

Jako wiodącą metodę badawczą, która daje szansę weryfikacji powyższych hipotez, przyjąłem analizę porównawczą w wariancie małej liczby obiektów⁹. Chciałem bowiem, by badanie dotyczyło zasadniczo Bałkanów Zachodnich, a nie poszczególnych państw tego regionu. Przy tym należy podkreślić, że termin „Bałkany Zachodnie” ma charakter operacjonalizujący pewną zmienną – został przyjęty w nomenklaturze urzędników instytucji międzynarodowych na zbiorcze określenie grupy tożsamyh geopolitycznie państw, które nie są ekonomicznie i politycznie zaawansowane na tyle, by w krótkiej perspektywie czasowej stać się pełnoprawnymi członkami UE. Do tego grona zalicza się zatem: Serbię, Czarnogórę, Macedonię, Albanie, Bośnię i Hercegowinę oraz – co z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego wzbudza liczne kontrowersje – Kosowo. Coraz częściej także w literaturze naukowej wymienione podmioty określa się zbiorczym akronimem: SEE6 (sześć podmiotów regionu Europy Południowo-Wschodniej – *South East Europe*).

Rygor metodologiczny analizy porównawczej nakazuje jednak badaczowi zachować w tego typu przypadkach szczególną ostrożność, albowiem to, co dla urzędnika jest miarą porównywalną (położenie geopolityczne, doświadczenie historyczne, problemy społeczne), nie musi stanowić wystarczającej podstawy do czynienia porównań na kanwie naukowej. Wydaje się, że tak jest i w tym przypadku. O ile sytuacja polityczno-ekonomiczna Serbii, Czarnogóry, Macedonii i Albanii jest względnie porównywalna (stabilność statusu prawnomiędzynarodowego, niekwestionowanie podmiotowości, uformowany na wzór zachodnioeuropejski ustrój polityczny, unitarna forma

⁹ Zob. szerzej: J. Hopkin, *Metody porównawcze*, (w:) D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, przeł. J. Tegnerowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 251–270; E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, przeł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 377–384; M. Hill, *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, przeł. P. Sadura, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, rozdz. II.

państwa, parlamentarno-gabinetowy system rządów, polityka zagraniczna obliczona na integrację z UE), o tyle Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo stanowią jednak odrębne przypadki. Pierwsze z wymienionych państw jest federacją złożoną z trzech równoprawnych podmiotów: Republiki Serbskiej, Federacji Bośni i Hercegowiny oraz dystryktu Brčko, co znajduje także odzwierciedlenie w rozdziale kompetencji rządu federacyjnego i rządów wymienionych podmiotów choćby w zakresie polityki społecznej (silna decentralizacja) czy polityki fiskalnej (silna centralizacja)¹⁰. Jeśli dodać do tego bardzo szeroki zakres autonomii poszczególnych kantonów w Federacji Bośni i Hercegowiny oraz nieomal jawną obstrukcję działalności instytucji federacyjnych ze strony władz Republiki Serbskiej (nieukrywających chęci połączenia tego obszaru z sąsiednią suwerenną Republiką Serbii), otrzymujemy obraz państwa nie tylko wieloetnicznego, ale także sparaliżowanego niemocą decyzyjną i rozrostem aparatu biurokratycznego¹¹. W przypadku Kosowa zaś wciąż duże wątpliwości budzi jego status prawno-międzynarodowy – Serbia (w zgodzie z przepisami swojej konstytucji) uważa je za integralną część państwa, uznanie państwowości Republiki Kosowa przez sto trzy państwa członkowskie ONZ (stan na czerwiec 2013 roku) nie wystarcza zaś do jej potwierdzenia na arenie międzynarodowej. Przyjąłem więc przed rozpoczęciem prac, że zasadniczą częścią rozważań uczynię analizę porównawczą czterech państw: Republiki Serbii, Czarnogóry, Republiki Macedonii i Republiki Albanii, natomiast przypadku Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa będą stanowiły wyłącznie tło rozważań nad społecznymi skutkami kryzysu gospodarczego w całym regionie. Z całą mocą chcę podkreślić, że taki podział Bałkanów Zachodnich wynika wyłącznie z wymogów metodologicznych, jakie nakłada na badacza przyjęcie metody analizy porównawczej, i nie należy z tego tytułu wyciągać żadnych wniosków dotyczących moich sympatii bądź antypatii politycznych.

O ile wyznaczenie zakresu polityczno-geograficznego analizy nastęrcza wielu trudności i może budzić kontrowersje, o tyle zakres czasowy badań jest w przypadku niniejszej pracy dość klarowny. Skupiam się w niej przede wszystkim na okresie pomiędzy rokiem 2008 (pierwsze symptomy kryzysu gospodarczego na Bałkanach) a 2012 (druga faza kryzysu), tylko w wyjątkowych przypadkach – tam, gdzie to niezbędne, by nakreślić szerszy kontekst polityczny – odwołując się do wydarzeń wcześniejszych.

¹⁰ Por. K. Krysieneł, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 303–318.

¹¹ R. M. Hayden, *Blueprints for a house divided: the constitutional logic of the Yugoslav conflicts*, The University of Michigan Press, Michigan 2000, s. 123–140.

Aktualność podejmowanej problematyki spowodowała, że moje badania prowadziłem głównie w oparciu o materiały źródłowe: dokumenty (akty prawne, programy polityczne, strategie itp.), dane statystyczne (zebrane przez najważniejsze instytucje poszczególnych państw: urzędy statystyczne, banki centralne, ministerstwa, urzędy administracji centralnej itp.), materiały prasowe (głównie internetowe wydania gazet codziennych oraz doniesienia agencji informacyjnych relacjonujących wydarzenia na Bałkanach). Przydatne okazywało się porównywanie pozyskanych w ten sposób informacji z analizami instytucji i organizacji międzynarodowych – Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy Komisji Europejskiej. Co może wydać się interesujące, autorzy większości opracowań popularnych bądź popularno-naukowych korzystają bezkrytycznie z danych wymienionych instytucji międzynarodowych, podczas gdy zdecydowanie większą precyzją metodologiczną charakteryzują się analizy służb administracyjnych poszczególnych państw. Prezentowanych przez nie danych – rzecz jasna – też nie należy przyjmować bezdyskusyjnie, dlatego duże znaczenie miało dla mnie porównywanie danych pochodzących „z zewnątrz” i „z wewnątrz” poszczególnych systemów politycznych.

Struktura pracy odpowiada celom badawczym, które chciałem zrealizować, oraz przyjętej komparatystycznej metodzie badawczej. W pierwszym rozdziale podejmuję problematykę celów i funkcji polityki społecznej oraz wskazuję na problem ideologizacji tego pojęcia. Dowodzę, iż debata na temat przyczyn współczesnego kryzysu gospodarczego oraz – będący jej konsekwencją – spór o rolę państwa w przewyżnianiu skutków kryzysu, toczy się obecnie pomiędzy zwolennikami szkoły (neo)liberalnej oraz socjalnej (socjaldemokratycznej), choć proces upodobnienia strategii politycznych partii tradycyjnie czerpiących inspirację z jednego lub drugiego nurtu filozofii społecznej sprawia, że jest to dychotomia z gruntu fałszywa. Większość bowiem ugrupowań na scenach politycznych nie tylko Europy Środkowej i Wschodniej, ale także Europy Zachodniej, zachowuje się pragmatycznie, poszukując „złotego środka” pomiędzy ideałem pełnej wolności gospodarczej (istotnej z punktu widzenia wzrostu gospodarczego państwa) a interwencjonizmem państwowym (istotnym z punktu widzenia wizerunku partii jako organizacji wrażliwej i odpowiedzialnej społecznie).

Kolejne cztery rozdziały – stanowiące studia przypadków i poświęcone Serbii, Czarnogórze, Macedonii i Albanii – skonstruowane zostały w tożsamy sposób. W pierwszej części przedstawiam zarys sytuacji politycznej oraz ekonomiczno-społecznej tych państw, mając świadomość, że tematyka Bałkanów Zachodnich poruszana jest w polskiej literaturze naukowej niezmiernie rzadko. Kolejno zwracam uwagę na program modernizacji polityki społecznej prezentowany przez największe ugrupowania polityczne i dokonuję jego wstępnej oceny, próbując jednocześnie wskazać na jego

ideologiczne inklinacje (jak się okazuje, w większości przypadków jest to zadanie badawcze skazane na niepowodzenie, ponieważ partie prezentują w tym względnie raczej postawę pragmatyczną, a nie ideową). Staram się także nakreślić ramy organizacyjne prowadzonej polityki społecznej – przybliżam sylwetki ministrów odpowiedzialnych w rządach za kwestie społeczne oraz rekonstruję cele, jakie wyznaczili sobie, obejmując stanowiska. W ostatniej części rozdziału wskazuję na rzeczywiste działania podejmowane przez rządy Serbii, Czarnogóry, Macedonii i Albanii dla zapobieżenia negatywnym skutkom społecznym kryzysu gospodarczego. W większości przypadków działania te ograniczają się do strategii pobudzania przedsiębiorczości i pozyskiwania nowych inwestycji, stąd czasem odnieść można wrażenie, że podrozdziały te dotyczą raczej polityki *stricte* gospodarczej, a nie społecznej. Jest to jednak symptomatyczne dla gospodarek peryferyjnych, w których politykę rynku pracy prowadzi się głównie przy wykorzystaniu – nierzadko przeciwnie skutecznego – instrumentów ekonomicznych (stąd też – co znamienne – w tytule pracy posłużyłem się pojęciem „deficytu” polityki społecznej).

Piąty rozdział pracy zdecydowałem się poświęcić pozostałym dwóm podmiotom, które odgrywają w regionie Bałkanów Zachodnich istotną rolę – Bośni i Hercegowinie oraz Kosowu, choć w tym przypadku ograniczyłem analizę do wskazania głównych tendencji makroekonomicznych oraz skomplikowanych uwarunkowań polityczno-institutionalnych, które uniemożliwiają prowadzenie jakiegokolwiek (a tym bardziej aktywnej) polityki społecznej bez podjęcia gruntownych reform samego ustroju państwowego oraz bez rekonfiguracji tamtejszych systemów partyjnych. Nie budzi wątpliwości fakt, że zarówno jeden, jak i drugi organizm państwowy funkcjonuje przede wszystkim dzięki ogromnej pomocy finansowej, jaką otrzymuje bądź od strategicznych sojuszników, bądź też od organizacji międzynarodowych, ale samodzielnie nie byłby ekonomicznie wydolny. Jeśli zatem kryzys gospodarczy wywoła w Bośni i Hercegowinie lub Kosowie gwałtowne reperkusje społeczne, to będzie go można traktować wyłącznie jako czynnik, który z całą mocą ujawni najbardziej fundamentalne problemy strukturalne i gospodarcze tych podmiotów.

W ostatnim rozdziale próbuję podsumować i dokonać wstępnej klasyfikacji działań zmierzających do ograniczenia społecznych reperkusji kryzysu gospodarczego podejmowanych przez poszczególne rządy. Zwracam uwagę na uwagę, jaką rządzący w regionie darzą inwestycje zagraniczne, zwłaszcza w strategicznym sektorze energetycznym, i na przykładzie Czarnogóry wykazuję, że tak silna wiara w inwestycyjną „czarodziejską różdżkę” nie rozwiąże najbardziej palących problemów społecznych, z jakimi nie potrafią poradzić sobie sprawujący władzę politycy. Gruntownej naprawy wymaga bowiem w regionie Bałkanów Zachodnich nie tylko gospodarka, ale i aparat

administracyjny odpowiedzialny za kreowanie sprzyjających warunków zrównoważonego rozwoju społecznego.

W podtytule zasygnalizowałem, że niniejszą pracę potraktować należy jako „zarys problematyki”, dlatego też mam pełną świadomość tego, że temat badawczy, który podjąłem, z pewnością nie został przeze mnie wyczerpany. Mimo wszystko żywię nadzieję, że rozprawa ta w minimalnym przynajmniej stopniu przyczyni się do lepszego zrozumienia sytuacji społeczno-politycznej na Bałkanach.

Rozdział I

**IDEOLOGICZNY WYMIAR
SPORU O PRZYCZYNY
KRYZYSU GOSPODARCZEGO
ORAZ O ROLĘ PAŃSTWA
W NIWELOWANIU
JEGO SKUTKÓW**

1. Polityka społeczna państwa

Jak wiele pojęć z dziedziny nauk o polityce, tak i termin „polityka społeczna” wywołuje wśród badaczy szereg kontrowersji definicyjnych¹. Ponieważ celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie o funkcje polityki społecznej w warunkach kryzysu gospodarczego, nie sposób nie odnieść się – przynajmniej w zarysie – do najważniejszych argumentów używanych w naukowych i publicystycznych dyskusjach nad zasadnością interwencji państwa w sytuacjach, w których obywatele tracą zdolność do samodzielnego radzenia sobie z problemami ekonomiczno-społecznymi (dotkliwymi zwłaszcza w dobie trwającego kryzysu gospodarczego).

Aby uniknąć chaosu terminologicznego, proponuję przyjrzeć się w pierwszej kolejności anglojęzycznym definicjom terminu *social policy*, którego odpowiednikiem w polskim dyskursie naukowym stało się właśnie pojęcie *polityki społecznej*. Klasycznie *social policy* ujmowana była jako aktywność państwa ukierunkowana na zapewnienie obywatelom dobrobytu². Do tej pory zresztą niektórzy badacze próbują konceptualizować ten termin, pozostając w klasycznym paradygmacie – ewolucja definiensa polega co najwyżej na zastąpieniu pojęcia dobrobytu terminem mniej jednoznacznym (a przynajmniej wskazującym na relatywizm odczuć społecznych) lub też rozszerzeniu katalogu podmiotów odpowiedzialnych za podejmowanie prospołecznych działań na organizacje pozarządowe lub nawet na przedsiębiorców. Wciąż jednak definicję *social policy* można w tym znaczeniu przedstawić dość schematycznie: to działania na rzecz (dobrobytu, dobrostanu, rozwoju społeczno-ekonomicznego) społeczeństwa podejmowane przez wybrane podmioty. Owo społeczeństwo, w tym poszczególni jego członkowie, jawi się więc jako bierny beneficjent takiej aktywności.

Na wyżej nakreślonym zobowiązaniu państwa do zapewniania swoim obywatelom poczucia ekonomicznej i społecznej pomyślności został ufundowany nie tylko koncept państwa opiekuńczego realizowany przez ostatnich kilkadziesiąt lat

¹ Zob. przegląd definicji pojęcia „polityka społeczna” w pracy: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008, s. 335–349, a także w rękopisie: R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definije_ps.pdf, odczyt: 10.11.2013.

² Zob. większość definicji wymienionych w: R. M. Titmuss, *What Is Social Policy?*, (w:) B. Abel-Smith, K. Titmuss (red.), *Social Policy. An Introduction*, Pantheon Books, New York 1974, s. 23–32. Oczywiście, termin „dobrobyt” jest tu umowny – chodzi o wszelkie działania sprzyjające rozwojowi społeczeństw i zaspokajaniu najważniejszych potrzeb obywateli.

– z różnym skutkiem – przez wiele europejskich rządów demokratycznych³, ale także ideał państwa biurokratyczno-centralistycznego charakterystycznego dla regionu Europy Środkowej i Wschodniej pozostającego – od czasów zakończenia II wojny światowej do początku przemian demokratycznych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku – pod militarno-gospodarczym wpływem Związku Radzieckiego. Empiria dowodzi, że podejmowanie przez rządzących działań zmierzających do skonstruowania spójnego systemu pomocy socjalnej wcale nie musiało oznaczać, że czują się oni moralnie zobowiązani do działań prospołecznych, często natomiast wynikało z postaw koniunkturalnych. Władze sądziły, że tym sposobem zapewnią sobie poparcie dla swoich politycznych poczynań – w myśl zasady, że jeśli państwo zapewnia dobrobyt, obywatele nie występują przeciwko władzy państwowej.

Próbie wyeliminowania tej patologii stanowiły na Zachodzie koncepcje urynkowania wielu usług społecznych i przesunięcia akcentów ze zobowiązania państwa do zapewnienia społecznego dobrobytu na zarządzanie przez państwo szeregiem kwestii społecznych, tak by wydawanie środków publicznych stało się możliwie efektywne. Reformy przeprowadzane w tym duchu zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii – nazwane zbiorczym mianem nowego publicznego zarządzania (*New Public Management* – NPM) – zyskały status wzorcowych⁴. Neoliberalny ich wydźwięk powodował jednak, że budziły wśród teoretyków zarządzania równie wiele wątpliwości, co entuzjazmu. Przyznać jednak trzeba, że obecnie niewielu uczonych kwestionuje zasadność definiowania terminu *social policy* jako sfery zarządzania lub administrowania dobrami społecznymi w taki sposób, by ich wykorzystanie przyniosło najwięcej możliwych wymiernych efektów (poprawę wskaźników określających skalę danego problemu społecznego).

To, że większy nacisk w projekcie NPM położono nie na redystrybucję, ale na efektywne zarządzanie i administrowanie zasobami, spowodowało coraz większą dbałość o efektywne wykorzystanie środków publicznych (często wiązało się to też z realnym obniżeniem wydatków budżetowych przeznaczanych dotychczas na cele socjalne). W konsekwencji część odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów

³ Zob. np.: I. Gough, *The political economy of the welfare state (critical texts in social work & the welfare state)*, Palgrave Macmillan, London 1979; R. Mishra, *The welfare state in crisis: social thought and social change*, Wheatsheaf Books, Sussex 1984; P. Taylor-Gooby, *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*, Oxford University Press, Oxford 2004; K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008.

⁴ T. Christensen, P. Lægreid, *New public management: the transformation of ideas and practice*, Ashgate, London 2001; K. Walsh, *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*, Macmillan, Basingstoke 1995.

społecznych przeniesiono na samych obywateli. Działo się to nie tylko w wymiarze jednostkowym – mowa tu głównie o założeniach tzw. modelu aktywnej polityki społecznej uzależniającej otrzymanie pomocy państwa od podjęcia przez beneficjentów indywidualnej aktywności na rzecz poprawy swojej sytuacji⁵ – ale także w wymiarze zbiorowym, zwłaszcza wówczas, gdy coraz większy zakres kompetencji w zakresie polityki społecznej przyznawano organizacjom wolontariuszy czy dobrowolnym zrzeszeniom obywateli, którzy decydowali się na współdziałanie dla osiągnięcia określonego celu społecznego. Nietrudno zauważyć, że nowy paradygmat rozumienia i realizowania polityki społecznej mógł zostać w pełni zaadoptowany jedynie w warunkach demokratycznego państwa prawa oraz wolnej konkurencji, ponieważ w gospodarkach centralnie planowanych jakakolwiek aktywność podmiotów pozapolitycznych w sferze redystrybucji dochodów była niepożądana, czy wręcz nawet – piętnowana⁶.

W tym miejscu warto zdać sobie sprawę z tego, że przyjęcie terminu *polityka społeczna* jako polskiego odpowiednika pojęcia *social policy*, jest – przynajmniej z kilku powodów – problematyczne. Po pierwsze, wyrażenie to może sprawiać wrażenie tautologiczności. W istocie bowiem trudno sobie wyobrazić, by w zakres semantyczny jakkolwiek rozumianej polityki nie wchodził jej społeczny komponent. Każda polityka – niezależnie od tego, jak szczegółowa i przez kogo „uprawiana” – ma w dużej mierze społeczny charakter. Po drugie, polskiemu terminowi *polityka* odpowiada raczej angielskie *politics*, a nie – używane w interesującej nas nazwie – *policy*. Podczas gdy *politics* to właśnie gra o władzę połączona nierozzerwalnie z konfliktem aksjologiczno-ekonomicznym toczącym się w jej tle, *policy* ma zdecydowanie bardziej neutralny charakter i oznacza – wspomniane już uprzednio – administrowanie czy zarządzanie. Podmioty zarządcze lub administrujące poddane są, rzecz jasna, naciskom o charakterze politycznym, ale logika ich funkcjonowania jest zupełnie odmienna od logiki działania instytucji *stricto* politycznych (takich jak partie czy parlamenty)⁷.

Po trzecie wreszcie, nawet jeśli w polskim uzusie naukowym termin *polityka społeczna* zdołano już ugruntować, każdorazowo termin ten należy przed przystąpieniem

⁵ W. Walters, *The 'active society': new designs for social policy*, „Policy & Politics”, t. 25, nr 3 (1997), s. 221–234; M. Rymśa, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, (w:) T. Kaźmierczak, M. Rymśa, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

⁶ Za wyjątek można uznać w tym kontekście – w pewnej mierze – ruch spółdzielczy.

⁷ Zob. w tym kontekście rozważania: L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 22–23; K. Frieske, *Ideologiczne przesłanki polityki społecznej*, (w:) K. Frieske (red.), *Ideologiczne przesłanki polityki społecznej. Strategie podziału*, Wydawnictwo Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 1.

do badań roboczo zoperacjonalizować. O tym, jak trudne jest to zadanie, zaświadczyć może chociażby przegląd podręczników przeznaczonych dla studentów kierunku „polityka społeczna”. W większości z nich autorzy analizują poszczególne polityki szczegółowe składające się w sumie na system polityki społecznej danego państwa, ale porównując prace różnych naukowców, można dojść do wniosku, że nie wszyscy przyjmują podobny podział polityki społecznej na polityki szczegółowe. Przykładowo w Polsce praktycznie nieobecna w dyskursie polityków społecznych jest – kształtowana przez samorządy – polityka transportowa, natomiast za granicą uznaje się ją za jeden z ważniejszych aspektów decydujących o tym, czy obywatel ma szansę na poprawę swoich warunków materialno-bytowych (choćby poprzez znalezienie pracy oddalanej od jego miejsca zamieszkania), czy też nie⁸. Wielu badaczy z kolei uważa politykę rynku pracy za część realizowanej przez państwo polityki gospodarczej, a nie społecznej⁹, dla subdyscypliny naukowej „polityka społeczna” rezerwując taki obszar badań, jak pomoc społeczna czy przeciwdziałanie (nieekonomicznymi środkami) bezrobociu.

Wszystkie podnoszone kwestie – siłą rzeczy opisane skrótowo, gdyż nie rozważania definicyjne są przedmiotem niniejszej rozprawy – sprawiają, że ważnym zadaniem w początkach prowadzonych badań jest określenie tego, w jakim znaczeniu używany będzie termin wiodący, tj. termin *polityka społeczna*. Uznając, że polityka społeczna to nie tylko bieżące zarządzanie i administrowanie kwestiami społecznymi, ale także przedmiot konfliktu o zasoby pozostające w gestii państwa, przyjmuję szerokie rozumienie tego pojęcia. Odpowiada temu definicja zaproponowana przez Adama Kurzynowskiego:

Polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie¹⁰.

Na całościowy system polityki społecznej składają się więc – w powyższym rozumieniu – wszystkie możliwe polityki szczegółowe, które po pierwsze leżą w obszarze zainteresowań sektora publicznego lub pozarządowego, po drugie zaś – w istotny

⁸ M. Hillman, I. Henderson, A. Whalley, *Personal mobility and transport policy*, Berridge, London 1973.

⁹ Por. M. Zajdel, *Wybrane aspekty polityki państwa na rynku pracy (w kontekście polskiej gospodarki)*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 14, (2009), s. 428 i nast..

¹⁰ A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, (w:) A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2001, s. 11.

sposób przyczyniają się rozwojowi społecznego, ale też do urzeczywistnienia zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Wstępnie przyjmuję, że należą do nich zwłaszcza: polityka rynku pracy, polityka ochrony zdrowia, polityka edukacyjna oraz polityka zabezpieczenia społecznego (obejmująca system emerytalno-rentowy czy system mieszkaniowy).

Podkreślić należy, że nie jest to katalog zamknięty i w zależności od uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i kulturowych podmioty odpowiedzialne za prowadzenie działań w ramach polityki społecznej (ogólnie rozumianej) mogą uznać, że rozwój społeczny i urzeczywistnienie zasady równości nie zmaterializują się bez aktywności w sferze polityki kulturowej (obejmującej także kwestię asymilacji mniejszości etnicznych i narodowych – bardzo istotną, gdy mowa o regionie Bałkanów Zachodnich), polityki rodzinnej (związanej z zagrożeniami demograficznymi), polityki kryminalno-resocjalizacyjnej (w związku z ponadprzeciętną skalą występowania zachowań o charakterze przestępczym) czy też – wspomnianej już wcześniej – polityki transportowej (gdy obecna infrastruktura uniemożliwia społeczną mobilność). Co więcej – nie tylko nie jest to katalog zamknięty, ale nie ma on także charakteru wyłączającego. Oznacza to, że zdiagnozowany problem społeczny może być przez podmioty odpowiedzialne za politykę społeczną rozwiązywany przy pomocy instrumentów właściwych różnym politykom szczegółowym. Przykładowo, problem dyskryminacji osób starszych będzie wymagał podjęcia działań zarówno w sferze polityki rynku pracy, jak i w sferach polityki zabezpieczenia społecznego czy polityki edukacyjnej.

2. Ideologiczny wymiar sporu o funkcjonalność polityki społecznej

To, że państwo powinno troszczyć się o stabilny rozwój społeczno-gospodarczy i że funkcji tej może sprzyjać realizacja zadań w obszarze polityki społecznej, nie budzi wśród naukowców kontrowersji. Spór między nimi pojawia się wówczas, gdy do zadań państwa próbuje się zaliczać – podobnie jak czyni to w cytowanej wyżej definicji A. Kurzynowski – zapewnienie równości i sprawiedliwości społecznej (instrumentem, dzięki któremu osiągnąć można ten cel, jest właśnie polityka społeczna). Spór ten ma w gruncie rzeczy filozoficzny charakter, sprowadza się on bowiem do rozstrzygnięcia dylematu, na ile wspólnota ponosi odpowiedzialność za los jednostek ją współtworzących oraz jaką rolę w kwestii egzekucji tej odpowiedzialności ma do odegrania państwo (rozumiane jako instytucja służąca realizacji celów wspólnoty).

Działania zmierzające do niwelowania różnic społecznych, podejmowane przede wszystkim w ramach systemu polityki społecznej, krytykowane są głównie przez apologetów indywidualizmu. Uznają oni, że to jednostka jest punktem wyjścia do wszelkich rozważań i filozoficznych dociekań, wspólnota zaś pełni wobec jednostki

funkcję wtórną. Jeśli pomaga jej w sposób nieopresyjny realizować swoje cele, wówczas działania wspólnoty jawią się jako akceptowalne. Jeśli jednak wspólnota w jakikolwiek sposób ingeruje w życie jednostek, działając wbrew ich woli i realizując ważniejsze – w jej mniemaniu – cele, bez poszanowania jednostkowych praw i wolności, wówczas jest ona źródłem opresji i niesprawiedliwości¹¹. Ten pogląd – przyjmowany powszechnie przez liberalistów i neoliberałów – ma swoje teoretyczne konsekwencje w postawie, jaką żywią jego głosiciele wobec instytucji państwa. Nie sprzeciwiając się zasadniczo samej idei powstania takiej instytucji, ograniczają jej funkcje do roli „nocnego stróża” pilnującego, by obywatele państwa dotrzymywali umów, jakie ze sobą zawierają, oraz chroniącego ich przed zewnętrznym niebezpieczeństwem. W praktycznym wymiarze oznacza to zgodę (neo)liberałów na minimalne opodatkowanie obywateli państwa oraz wydatkowanie pozyskanych w ten sposób środków na działania władz prawodawczych, wykonawczych i sądowniczych oraz na aktywność służb dysponujących środkami przymusu (tj. wojska oraz policji) i zapewniających w ten sposób bezpieczeństwo¹².

W filozofii (neo)liberalnej nadrzędną instytucją decydującą o rozwoju społecznym jest wolny rynek, na którym dochodzi do transakcji pomiędzy racjonalnymi, w pełni poinformowanymi i zorientowanymi na własny interes jednostkami¹³. Konkurencja oraz jasne sygnały płynące ze strony uczestników wymiany sprawiają, że rynek jest efektywnym, szybko reagującym oraz samoczynnym mechanizmem powodującym wzrost zadowolenia jego uczestników z osiągniętych rezultatów transakcji. Właśnie konieczność podejmowania decyzji na najniższym możliwym szczeblu decyzyjnym (konsument – oferent) sprawia, że rynek można traktować jako realną przestrzeń utrwalania dobrobytu. Zwolennicy (neo)liberalizmu uznają jednocześnie, że koncepcja rządu państwowego odpowiedzialnego za ogromną liczbę decyzji wpływających na alokację zasobów jest współcześnie nie do obrony z uwagi na to, że żaden rząd w skomplikowanej i zglobalizowanej sieci ekonomiczno-społecznej nie będzie w stanie podjąć takiego zadania¹⁴.

¹¹ O zagrożeniach dla wolności indywidualnej w warunkach państwa opiekuńczego (socjalnego) pisze: F. A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, rozdz. 17.

¹² R. Nozick, *Anarchia, państwo, utopia*, przeł. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Wydawnictwo Fundacji Aletheia, Warszawa 1999.

¹³ M. Friedman, R. Friedman, *Potęga rynku*, (w:) L. Balcerowicz (wyb.), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 2012, s. 551–568.

¹⁴ A. Pratt, *Neoliberalizm a polityka społeczna*, (w:) M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teoria – pojęcia – problemy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 29–31; U. Zagóra-Jonszta, *Społeczna funkcja państwa w interpretacji neoliberalistów*, „Studia Ekonomiczne”, nr 84, (2012), s. 91–101.

Ponieważ przyznanie władzy politycznej (rządom narodowym lub instytucjom międzynarodowym przejmującym coraz częściej ich funkcje) prawa do decydowania o tym, w jaki sposób należy redystrybuować zasoby i kto zasługuje na to, by korzystać z przywilejów dotacyjno-pomocowych, a kto nie, będzie skutkowało podejmowaniem arbitralnych decyzji ograniczających wolność przynajmniej części obywateli (choćby tej, która z ideowych bądź ekonomicznych pobudek nie chce pomagać potrzebującym), należy – zdaniem (neo)liberałów – wyraźnie sprzeciwić się koncepcji praw społecznych¹⁵ (np. do określonego poziomu wykształcenia, zdrowia, dochodu). Dobrze streszcza tę argumentację Alan Pratt:

Twierdzenie, że ludzie mają prawa do gwarancji socjalnych, wymaga posiadania pewnej koncepcji potrzeb, zaś koncepcje takie prawdopodobnie byłyby nieskończenie elastyczne. Jasną tego konsekwencją byłyby próby rozstrzygania przez rząd o prawomocności konkurujących ze sobą roszczeń co do ograniczonych zasobów. Spełnienie jednych roszczeń mogłoby oznaczać niemożliwość zaspokojenia innych. Brak powszechnych kryteriów pozwalających nam na wybór między tymi roszczeniami musi prowadzić do gniewu i frustracji oraz do możliwości utraty wiary w polityczne instytucje demokracji liberalnej¹⁶.

Dochodzimy tym samym do powszechnie podzielanej przez neoliberalistów konkluzji – szeroki zakres funkcji socjalnych państwa rodzi konsekwencje w postaci rozbudzenia potrzeb i upowszechnienia postaw roszczeniowych, co z kolei w dłuższej perspektywie – z uwagi na ograniczoność zasobów – doprowadzić musi do kryzysu polityczno-ekonomicznego.

Zupełnie inaczej widzą miejsce jednostki we wspólnocie zwolennicy tzw. nurtu kolektywistycznego, którego polityczną emanacją są partie socjalistyczne lub socjaldemokratyczne. Uznają oni, że z uwagi na fakt, iż człowiek jest z natury istotą społeczną, ma wobec wspólnot, do których przynależy, określone zobowiązania, przy czym także i te wspólnoty przyjmują na siebie obowiązek dbałości o los poszczególnych ich członków. W ten sposób rodzi się wzajemny układ uprawnień i zobowiązań, dający poczucie bezpieczeństwa i gwarancję opieki tym wszystkim, którzy z jakichś powodów nie potrafią bądź nie mogą utrzymać się samodzielnie. Państwo jawi się więc w optyce kolektywistycznej jako instytucja spajająca tożsamość wspólnoty, ale także jako instytucja realizująca – altruistyczne w swym wydźwięku – zobowiązanie do pomocy słabszym kosztem – co powszechnie krytykują zwolennicy indywidualizmu – wszystkich pozostałych. Stuart White pisze:

¹⁵ O koncepcji praw społecznych pisze K. Zamorska w: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.

¹⁶ A. Pratt, op. cit., s. 41.

Wzajemna umowa pomiędzy obywatelami a wspólnotą jest umową dwustronną: wspólnota musi ze swojej strony zapewnić określony standard dystrybucji uwzględniającej uwarunkowania brzegowe, a zarazem od każdego obywatela z osobna oczekuje się jego/jej własnego wkładu¹⁷.

Praktycznym wymiarem realizacji zasady współodpowiedzialności wspólnoty za tworzące ją jednostki jest dostarczanie przez państwo usług publicznych w oparciu o regułę wolnego do nich dostępu. Dotyczy to przede wszystkim takich rozwiązań instytucjonalnych, jak: bezpłatna edukacja (przynajmniej na podstawowym poziomie), dostęp do powszechnego ubezpieczenia medycznego, zabezpieczenie socjalne na wypadek zdarzeń losowych, określenie płacy minimalnej, minimalny dochód gwarantowany, zbiorowe negocjacje płacowe, zasiłki rodzinne itp.¹⁸. Sfinansowaniu szerokiego wachlarza usług społecznych służyć powinien progresywny system podatkowy, u którego źródeł leży przekonanie o konieczności ponoszenia większych kosztów funkcjonowania aparatu państwowego przez tych, którzy zarabiają najwięcej¹⁹. Zdaniem zwolenników idei kolektywistycznych państwo powinno także – jeśli nie radzi sobie z tym rynek – wypełniać funkcję pracodawcy, który zapewnia możliwość utrzymania obywateli w sytuacji wzrastającej stopy bezrobocia.

Ważnym elementem współczesnego programu socjaldemokratycznego jest także podkreślenie innych aniżeli ekonomiczne uwarunkowań powodujących społeczne wykluczenie, na które to uwarunkowania państwa powinny zwracać szczególną uwagę. Chodzi głównie o wyrównanie szans życiowych kobiet i mężczyzn oraz walkę z dyskryminacją określonych grup społecznych (osób niepełnosprawnych, starszych czy należących do mniejszości etnicznych bądź seksualnych itp.). Ponownie wynika to z przekonania, że wyłącznie sprawiedliwy dostęp do zasobów pozostających w gestii państwa (w tym takich jak określone uregulowania prawne) będzie sprzyjał urzeczywistnieniu równości społecznej, rozumianej – rzecz jasna – nie jako równość naturalna (wynikająca z cech wrodzonych/nabytych), ale jako równość prawno-moralna (wynikająca z samego faktu bycia człowiekiem)²⁰.

¹⁷ S. White, „Rights and responsibilities”: *A Social Democratic Perspective*, „The Political Quarterly”, t. 70, supplement, (1999), s. 171.

¹⁸ Zob. *Krytyki politycznej przewodnik lewicy. Idee, daty i fakty, pytania i odpowiedzi*, Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego, Warszawa 2007, s. 54–59.

¹⁹ R. Bakalarczyk, *Wartości socjaldemokratycznej polityki społecznej*, (w:) M. Syska (red.), *Socjaldemokratyczna polityka społeczna*, Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a, Wrocław 2012, s. 25.

²⁰ Zob. artykuły pomieszczone w pracy zbiorowej: R. Gillespie, W. E. Paterson (red.), *Rethinking social democracy in Western Europe*, Routledge, London 2013.

3. Ideologiczny wymiar sporu o przyczyny współczesnego kryzysu gospodarczego i o sposoby jego przezwyciężania

Zdecydowałem się na przedstawienie podstawowych sporów doktrynalnych dotyczących krytyki i afirmacji polityki społecznej²¹, ponieważ naukowe narracje wokół kryzysu gospodarczego, za którego początek uznaje się spektakularne bankructwa w sektorze bankowym w Stanach Zjednoczonych i ujawnienie skali spekulacji na tamtejszych rynkach finansowych, osnute są wokół problematyki państwa i jego roli w gospodarce. Co więcej, zestaw środków zaradczych polecanych rządzącym w istotnej mierze zależy od ideologicznej afiliacji konkretnych doradców.

Zwolennicy koncepcji indywidualistycznych i neoliberalnych uznają, że winy za kryzys finansowy (a tym bardziej gospodarczy) wcale nie ponosi wolny rynek, bo ten – w razie perturbacji – zdolny jest do samonaprawy, ale instytucja państwa opiekuńczego²². Jan Winiecki, będący przedstawicielem ekonomistów nurtu neoliberalnego, twierdzi, że zdarzenia na rynkach przyspieszyły co najwyżej trwający od dziesięcioleci proces słabnięcia dynamiki gospodarczej będący efektem sukcesywnego wzrostu nakładów publicznych przy jednoczesnym redukowaniu bodźców do pracy, zarabiania i oszczędzania²³. Koronnym argumentem empirycznym na potwierdzenie tej hipotezy jest – w opinii neoliberalistów – sytuacja takich państw, jak Hiszpania, Włochy czy – w szczególności – Grecja. W państwach tych kryzys fiskalny był skutkiem nieodpowiedzialnej polityki budżetowej zasadzającej się na publicznym inwestowaniu środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych (pozyskiwanych bądź w ramach dotacji, bądź w ramach zagranicznych kredytów), jak również nieodpowiedzialnego zachowania obywateli, którzy wierząc w moc państwa opiekuńczego, coraz mniej rozsądnie zachowywali się na rynku²⁴.

Zarzuty krytyków hipotezy neoliberalnej, uznających, że jeśli w istocie obecny kryzys gospodarczy wywołany został nadmiernym obciążeniem budżetów poszczególnych państw i nieodpowiedzialną („rozdawniczą”) polityką rządzących, to jego skutki

²¹ Sformułowanie pochodzące z cytowanej już pracy Ryszarda Szarfenberga, który dokładnie opisuje argumenty obu stron sporu (R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja*..., op. cit.).

²² M. Książkowski, *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej*, (w:) M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Wydawnictwo Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 27.

²³ J. Winiecki, *Kryzys strefy euro i jego źródła w funkcjonowaniu państwa opiekuńczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXXIV, z. 1 (2012), s. 92–93.

²⁴ W. Anioł, *Kapitalizm globalny na zakręcie – ułomności rynku i życie na kredyt*, w: M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), op. cit., s. 19.

musiałyby się ujawnić wcześniej, neoliberalowie obalają, podając cztery główne przyczyny odroczenia negatywnych skutków działań państwa opiekuńczego. Po pierwsze, państwu opiekuńczemu przez długi czas sprzyjała korzystna struktura demograficzna. Po drugie, w ostatnich kilkudziesięciu latach państwa opiekuńcze sukcesywnie zwiększały obciążenia podatkowe, co pozwalało im utrzymywać płynność budżetu. Po trzecie, koszty aktywności państwa w zakresie polityki społecznej przerzucane były na pracodawców (poprzez podnoszenie poziomu płacy minimalnej, zwiększanie liczby dni wolnych od pracy, skracanie tygodnia pracy itp.). Po czwarte wreszcie, powiększając deficyty budżetowe, rządzący poszczególnymi państwami transferowali koszty prowadzonej polityki społecznej na przyszłe pokolenia²⁵.

Ta neoliberalna diagnoza skłania jej twórców do sformułowania dyrektywy konieczności powrotu do źródeł polityki liberalnej, to jest ograniczania wydatków na cele socjalne oraz podjęcia efektywnych działań na rzecz zwiększenia liczby miejsc pracy w sektorze prywatnym. J. Winiecki – nieco publicystycznie – pisze w tym kontekście:

Wiele wskazuje na to, że politycy nie mają już więcej królików, które – w celu kontynuacji finansowania państwa opiekuńczego – mogliby jeszcze wyciągnąć z coraz bardziej wyświechtanego cylindra. Nieprzyjemna arytmetyka fiskalna (...) zmusi ich w najbliższych kilku latach do zmierzenia się z rzeczywistością, czyli z koniecznością cięcia wydatków socjalnych²⁶.

Zupełnie inaczej problem kryzysu gospodarczego widzą przedstawiciele nurtu kolektywistycznego. Uważają oni, że neoliberalny konsens – obecny w państwach europejskich przez długi czas – doprowadził do fetyszyzacji instytucji rynku²⁷, w efekcie czego doszło na świecie do skrajnie niesprawiedliwego rozwarstwienia struktury dochodów, co przyczynia się nie tylko do poczucia deprywacji grup niebędących beneficjentami światowego wzrostu gospodarczego, ale także do sukcesywnego pogłębiania się różnic społeczno-ekonomicznych pomiędzy członkami tych samych wspólnot państwowych²⁸. Różnice te – w myśl klasycznej teorii marksizmu – powodują z kolei powstawanie nowych stosunków władczych, w których warunki życia dyktują już nawet nie państwa narodowe i ich rządy, ale dysponujące znacznie większym

²⁵ J. Winiecki, op. cit., s. 93 i nast.

²⁶ Ibidem, s. 98.

²⁷ G. W. Kołodko, *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*, „Ekonomista”, nr 1 (2010), s. 120–121.

²⁸ G. Haber, *Nierówności społeczne jako problem globalny w XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem państw peryferyjnych w światowym systemie społeczno-ekonomicznym*, (w:) M. W. Solarz (red.), *Polska geografia polityczna wobec problemów i wyzwań współczesnej Polski i świata. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

kapitałem prywatne korporacje transnarodowe. Społeczeństwo ryzyka, w którym pojedynczy obywatel nie jest w żaden sposób chroniony przez instytucje państwa, odbiera się mu także prawo do korzystania z usług społecznych lub usługi te skrajnie się ekonomizuje (*vide*: szkolnictwo wyższe, dla którego wymogiem staje się przede wszystkim dostosowanie własnej struktury do potrzeb rynku), staje się powodem utraty poczucia bezpieczeństwa oraz – *de facto* – osobistej wolności. Nie można być bowiem w pełni wolnym – twierdzą kolektywiści – gdy w życiu człowieka nie są zaspokojone podstawowe potrzeby, a potrzeba bezpieczeństwa niewątpliwie do takich potrzeb należy.

Mając świadomość chciwości jednostek i niedoskonałości demokratycznych mechanizmów powodujących uległość politycznego establishmentu wobec grup interesów posiadaczy kapitału, krytycy polityki neoliberalnej uznają, że to właśnie instytucje rynku odpowiedzialne są za skutki kryzysu gospodarczego. Upowszechnienie postawy konsumpcyjnej i przeświadczenie o konieczności podnoszenia swojego standardu życia nawet ponad finansowe możliwości leżało w interesie wszystkich tych podmiotów rynkowych, które czerpały z tego wymierne zyski. Politycy natomiast – podatni na roszczenia obywateli i obawiający się utraty władzy – nie byli skłonni do podjęcia żadnych racjonalnych działań zmierzających do uregulowania rynku konkretnych usług.

W optyce socjalno-kolektywistycznej remedium na skutki kryzysu gospodarczego powinno stać się zdecydowanie bardziej aktywne działanie państwa nie tylko w sferze gospodarki, ale także w sferze socjalnej. Regulacja rynków, powodująca zdecydowanie lepszą ochronę konsumentów przed wykorzystaniem ich niewiedzy, połączona z aktywną polityką sprzyjającą tworzeniu nowych miejsc pracy (zwłaszcza w sektorze publicznym) winny przynajmniej minimalnie wpłynąć na poprawę warunków życia tych obywateli, którzy doświadczyli bezpośrednich skutków kryzysu gospodarczego. W dłuższej perspektywie państwo musi zaś przejąć na siebie obowiązek kreowania aktywnej polityki społecznej zmierzającej do odejścia od systemu zasiłków i zapomóg na rzecz reintegracji zawodowej, ustawicznej edukacji czy uzależnienia zabezpieczenia społecznego od wykazania własnej aktywności w zakresie poprawy sytuacji jednostki.

Warto zwrócić uwagę na to, że powyżej zarysowane – skrajnie rozbieżne – punkty widzenia w odniesieniu do środków zaradczych, które mogą przyczynić się do ograniczenia skutków ekonomicznych i społecznych obecnego kryzysu, nie są niczym nowym w dyskusjach naukowców badających przyczyny i skutki globalnych (czy choćby regionalnych) kryzysów. Kryzysem, przy okazji którego także wzywano do ograniczenia bądź wzmocnienia socjalnej funkcji państwa opiekuńczego, był na Zachodzie kryzys

naftowy z połowy lat 70.²⁹. W poszczególnych państwach zastosowano wówczas zróżnicowane środki zaradcze, które z perspektywy historycznej można zakwalifikować do trzech grup³⁰:

- 1) Próba zwiększenia zatrudnienia w sektorze publicznym – zastosowana w państwach nordyckich; miała na celu ograniczenie bezrobocia, stworzenie dużej liczby miejsc pracy dla kobiet oraz utrzymanie wysokiej jakości usług sektora publicznego. Skutkiem przyjęcia tej strategii był niewspółmierny wzrost liczby nowych miejsc pracy w sektorze publicznym w stosunku do sektora prywatnego (Gøsta Esping Andersen podaje, że w efekcie tego w połowie lat 90. zatrudnienie w sektorze publicznym znajdowało 30% wszystkich pracujących³¹) oraz pogłębienie segregacji na rynku pracy: kobiety pracują głównie w sektorze publicznym, mężczyźni w prywatnym. Ponadto konieczność sfinansowania nowych miejsc pracy zmusiła rządy do obniżki wysokości i dostępności świadczeń socjalnych. Niewątpliwą zaletą tego modelu reakcji na kryzys stało się zwrócenie uwagi na potrzeby ludzi młodych, dopiero wkraczających na rynek pracy i dostosowanie oferty edukacyjnej dla potrzeb tego rynku.
- 2) Umożliwienie pracodawcom – w znaczącym stopniu – swobodnego określania wysokości płac i warunków pracy – zastosowana przede wszystkim w państwach anglosaskich (Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Australii). Jednocześnie ograniczono dostęp do programów socjalnych oraz zdecydowano na bezpośrednią obniżkę wysokości przyznawanych świadczeń. Efektem przyjęcia tej strategii było istotne ograniczenie bezrobocia, ale za cenę znaczącego zawężenia zakresu ochrony socjalnej oraz obniżenia średniej wysokości wynagrodzenia. Według danych OECD w latach 80. dochody osób najmniej zarabiających obniżyły się w Stanach Zjednoczonych o 11%, a w Wielkiej Brytanii – o 14%³².
- 3) Ochrona miejsc pracy już istniejących kosztem najmłodszych i najstarszych uczestników rynku pracy – polityka prowadzona głównie w państwach Europy kontynentalnej tworzących Wspólnotę Europejską. Strategia ta polegała na maksymalnym wydłużeniu procesu edukacyjnego (upowszechnienie szkolnictwa wyższego)

²⁹ Kryzys został spowodowany nałożeniem przez członków Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) embarga na dostawy ropy naftowej do Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej jako państw popierających Izrael w izraelsko-arabskiej wojnie Jom Kipur.

³⁰ Opisano je szeroko w: M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999, s. 49–51.

³¹ Podaję za: *ibidem*, s. 49.

³² *Ibidem*, s. 51.

oraz na ułatwieniu przejścia na rentę lub wcześniejszą emeryturę. Współczynnik aktywizacji zawodowej obniżył się wskutek tego na początku lat 90. do 57% (dla porównania – w USA wynosił 76% dla mężczyzn i 60% dla kobiet)³³.

Biorąc pod uwagę powyższe doświadczenia, należy uznać, że prostych i jednoznacznych recept na dostosowanie prowadzonej przez państwo polityki społecznej do warunków kryzysu gospodarczego po prostu nie ma. Generalnie w zależności od „wydolności” budżetu rządy mogą stosować strategie aktywizacyjne, ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy, wspieranie działalności gospodarczej oraz dbałość o napływ zagranicznych inwestycji, lub też strategie dostosowawcze, które będą miały na celu zminimalizowanie społecznych skutków kryzysu, a do których należy zaliczyć podwyższanie wysokości zasiłków bądź zapomóg, zwiększenie zakresu inwestycji publicznych czy też ochronę już istniejących miejsc pracy poprzez „usztynienie” prawa pracy. W zdecydowanej większości przypadków władze państw decydują się jednak na przyjmowanie określonych wariantów pośrednich i ewentualnie silniej akcentują potrzebę aktywizacji bądź ochrony społecznej³⁴. Duże znaczenie ma tutaj nakładanie się na czas kryzysu określonych cykli wyborczych. Tylko ekstremalnie trudna sytuacja zmusza bowiem rządzących do ograniczania wydatków socjalnych oraz redukcji miejsc pracy w sektorze publicznym w okresie kampanii wyborczej. Zdecydowanie częściej politycy skłonni są wówczas schlebiać swoim potencjalnym wyborcom, niezrędko uchwalając ustawy będące znaczącym obciążeniem dla budżetu i w długookresowej perspektywie mogące przynieść więcej szkody aniżeli pożytku.

4. Partie polityczne wobec polityki społecznej oraz kryzysu gospodarczego

Jeszcze do niedawna utrzymywano, że to, jaki model realizowania polityki społecznej wybiorą rządzący, w dużej mierze zależy od profilu ideologicznego partii, którą reprezentują³⁵. W Europie Zachodniej przez wiele lat swoją żywotność zachowywał podział scen politycznych na prawicę i lewicę, podług którego to podziału partiom prawicowym (konserwatywnym) przypisywano inspiracje ideologią liberalizmu,

³³ Ibidem, s. 52.

³⁴ Odpowiada to z grubsza opisanym przez Juliana Auleytnera scenariuszom polityki społecznej w okresie kryzysu. Autor wyróżnia trzy takie scenariusze: liberalny, socjalno-liberalny oraz solidarny (por. J. Auleytner, *Scenariusze polityki społecznej w okresie kryzysu*, (w:) M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), op. cit., s. 57–65.

³⁵ Było to wynikiem procesu „zamrożenia” systemów partyjnych i stabilności trwałych form identyfikacji elektoratu z określonymi partiami politycznymi. Por. S. M. Lipset, S. Rokkan, *Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction*, (w:) S. M. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press, New York 1967, s. 1–64.

podczas gdy partie lewicowe miały się w swoim działaniu kierować ideami socjaldemokratycznymi. Już jednak w czasach rządów Tony'ego Blaira (Wielka Brytania), Gerharda Schrödera (Niemcy), José L. Zapatero (Hiszpania) czy Romano Prodiego (Włochy) widać było wyraźnie, że nawet partie socjaldemokratyczne uznały, iż formuła państwa dobrobytu się wyczerpała, a próbą pogodzenia idei etatystycznych i liberalnych miały być – różnie definiowane – koncepcje tzw. trzeciej drogi³⁶. Z drugiej zaś strony przywódcy partii konserwatywnych i chadeckich, tacy jak Angela Merkel (Niemcy), David Cameron (Wielka Brytania), Silvio Berlusconi (Włochy) czy Nicolas Sarkozy (Francja) byli coraz częściej oskarżani przez przedstawicieli swoich obozów politycznych o sprzeniewierzenie się klasycznym ideałom liberalizmu i uleganie pokusie „budżetowego rozdawnictwa” w sytuacjach, w których istnieje duże prawdopodobieństwo osiągnięcia wskutek tego określonych korzyści politycznych³⁷.

W efekcie powyższych przeobrażeń programowo-ideologicznych partie głównego nurtu przesunęły się w kierunku centrum, tracąc przy okazji swoją wyrazistość i ustępując miejsca „na obrzeżach” scen politycznych ugrupowaniom radykalnie ideowym – na lewicy pojawiły się ruchy anty- i alterglobalistyczne, wzywające do nowej rewolucji wymierzonej przeciwko korporacjom, światowym grupom interesu oraz społecznym nierównościom, na prawicy z kolei – ruchy nacjonalistyczne, w swoim programie ekonomicznym silnie akcentujące wartości, jakie niesie ze sobą indywidualizm i konkurencja na wolnym rynku.

Ideologiczny wymiar funkcji i zadań państwa w zakresie polityk społecznej i gospodarczej jeszcze bardziej osobiście jest postrzegany przez liderów partii politycznych (w większości niezinstytucjonalizowanych, stworzonych po przełomie z lat 1989–1991) w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Podjęta u progu demokratycznej transformacji próba odtworzenia klasycznego podziału na lewicę i prawicę okazała się niudana, choć poszczególni aktorzy przekonali się o tym dopiero na początku XXI wieku. Jeszcze w latach 90. mogło się wydawać, że w istocie partie socjaldemokratyczne (bądź sukcesorki partii komunistycznych, takie jak Bułgarska Partia Socjalistyczna,

³⁶ Zob. A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1999. Ten zwrot ku centrum krytykował wielu intelektualistów związanych z lewicą – por. np. T. Kowalik (wyb. i oprac.), *Spory wokół nowej trzeciej drogi*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2001.

³⁷ Doskonały opis strategii działania kanclerz Niemiec, Angeli Merkel, w odniesieniu do polityki rodzinnej i energetycznej daje Gertrud Höhler w książce: G. Höhler, *Matka chrzestna. Jak Angela Merkel przebudowuje Niemcy*, przeł. E. Stefańska, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2013. Wystarczy w tym miejscu przytoczyć wybrane tytuły podrozdziałów: „Ponadpartyjna kanclerz: transfer pomysłów z SPD” (s. 81) oraz „Kanclerz Merkel zawłaszcza pomysły SPD: zacieranie granic między partiami” (s. 91).

Węgierska Partia Socjalistyczna, Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej, bądź też reaktywowane socjaldemokratyczne partie przedwojenne, takie jak Socjaldemokratyczna Partia Czech i Moraw) próbują nawiązywać do programów politycznych zachodnioeuropejskich partii lewicowych, natomiast partie określane mianem środkowo-wschodnioeuropejskiej prawicy (węgierski Fidesz, czeska Obywatelska Partia Demokratyczna czy polska Unia Wolności) sięgają do myśli politycznej konserwatywnych liberałów.

Negatywne skutki transformacji ekonomicznej (przejścia z systemu gospodarki centralnie sterowanej do systemu gospodarki rynkowej), takie jak wzrost poziomu bezrobocia, pogorszenie się warunków materialno-bytowych wielu grup społecznych, konieczność rywalizowania na wolnym rynku i związana z tym utrata poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego, sprawiły jednak, że większość partii zorientowanych narodowo-konserwatywnie inkorporowała do swoich programów politycznych treści *stricte* etatystyczne. Przyznanie wspólnocie narodowej centralnego miejsca w przekazie politycznym tzw. pravicowych ugrupowań Europy Środkowej i Wschodniej implikowało wyrażenie zgody na postulat wzajemnego wsparcia udzielanego sobie przez członków tej wspólnoty (choćby w odniesieniu do niebezpieczeństw zewnętrznych). W opinii liderów środkowo-wschodnioeuropejskiej prawicy państwo jako instytucjonalna emanacja tej wspólnoty oraz rządzący nim, jako służący wspólnocie, muszą zatem ponosić pełną odpowiedzialność za zapewnienie godnych warunków życia tym wszystkim obywatelom, którzy samodzielnie ze skutkami transformacji politycznej nie potrafili sobie poradzić. Stąd też współcześnie w węgierskim Fidesz, polskim Prawie i Sprawiedliwości czy bułgarskim GERB-ie bardzo silnie akcentuje się rolę państwa w gospodarce przy jednoczesnym odwołaniu się do myśli konserwatywnej w warstwie światopoglądowo-ideologicznej.

Na środkowo-wschodnioeuropejskiej lewicy nastąpiło podobne przesunięcie akcentów, choć nieco inna przyświecała mu motywacja. Otóż chcąc odciąć się od spuścizny komunizmu, większość socjaldemokratycznych partii regionu milcząco przyjmowała w kolejnych latach neoliberalne warunki rządzenia, tym bardziej że w Europie Zachodniej, o czym już wyżej wspomniano, powszechną akceptację zyskała koncepcja „trzeciej drogi”, której twórcy w zbliżeniu modelu państwa socjaldemokratycznego i liberalnego nie widzieli bynajmniej niczego złego. Nie bez przyczyny, choć i nie bez złośliwości, socjaldemokratyczne rządy pod przewodnictwem Leszka Millera oraz Marka Belki ocenia się w Polsce jako te, które wprowadziły najwięcej zmian ustawowych liberalizujących działalność gospodarczą oraz sprzyjających prywatnej

przedsiębiorczości. Podobnie na Węgrzech oceniane były działania premiera Ferencza Gyurcsány'ego³⁸, a w Rumunii – Adriana Năstase³⁹.

Odniesienie prymarnego sporu ideologicznego pomiędzy liberalizmem a kolektywizmem do działalności partii politycznych w systemach politycznych Bałkanów Zachodnich nastrocza wielu trudności, choć – jak staram się udowodnić w kolejnych rozdziałach – nie jest do końca nieuzasadnione. We wszystkich analizowanych systemach politycznych poszczególne ugrupowania próbują ideologizować swój przekaz tak, by potencjalni wyborcy łatwo mogli zidentyfikować poszczególne elementy programu wyborczego. Podobnie jak w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, relewantne partie uważane za konserwatywne prezentują hasła społeczno-gospodarcze, w których silnie akcentowana jest rola państwa i potrzeba ochrony najuboższych grup społecznych (Serbska Partia Postępowa, Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej). Z kolei w programach partii sytuujących się na biegunie socjaldemokratycznym oraz w strategiach rządów, w których ugrupowania te odgrywają kluczową rolę, odnaleźć można wiele elementów ideologii neoliberalnej – akcentuje się w nich konieczność tworzenia nowych miejsc pracy poprzez sprzyjanie zagranicznym inwestycjom czy liberalizację prawa pracy (Demokratyczna Partia Socjalistów Czarnogóry, Socjaldemokratyczna Partia Macedonii, Partia Demokratyczna w Serbii).

Liczne wyjątki od tej reguły kazały jednak z dużą ostrożnością podchodzić do hipotezy, jakoby dojście do władzy konserwatystów miało oznaczać przyjęcie kolektywistycznej/dostosowawczej strategii radzenia sobie z kryzysem gospodarczym, z kolei sukcesy partii socjaldemokratycznych mogły być prognostykiem wcielania w życie strategii aktywizacyjnych/neoliberalnych. Po pierwsze bowiem w państwach Bałkanów Zachodnich do rzadkości należą sytuacje, w których powstaje rząd jednopartyjny, zawiązywane zaś koalicje często nie są zbieżne ideologicznie (jako przykład posłużyć może choćby albańska koalicja konserwatystów Salego Berishy z socjaldemokratami Ilira Mety czy też serbska koalicja socjalistów Ivicy Dačića z konserwatywno-narodową partią Aleksandra Vučića). Po drugie, w części krajów regionu (zwłaszcza w Kosowie oraz Bośni i Hercegowinie) ugrupowania polityczne są tak słabe

³⁸ W czasie jego rządów wprowadzono na Węgrzech zasadę odpłatności za studia oraz opłaty za wizytę lekarską lub pobyt w szpitalu. W 2008 roku węgierscy obywatele w referendum zdecydowanie sprzeciwili się tym liberalnym reformom. Zob. A. Czyż, S. Kubas, *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánoša Kádára do Viktora Orbána*, Wydawnictwo Remar, Katowice 2011, s. 89.

³⁹ A. Burakowski, M. Stan, *Kraj smutny, pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Instytut Spraw Publicznych PAN – Wydawnictwo Trio, Warszawa 2012, s. 191.

i rozdrobnione, że próba przypisania im jakichkolwiek trwałych programowych i ideologicznych afiliacji musi zakończyć się niepowodzeniem. Należą one częściej do kategorii tzw. *single-issue parties*, czyli partii jednego problemu. Swoją sukces zawdzięczają populistycznemu apelowi zorientowanemu na obronę narodowych interesów, co w tak skomplikowanej sytuacji politycznej, jaka ma miejsce w regionie Bałkanów Zachodnich, nie powinno być dla obserwatorów tamtejszych scen politycznych żadnym zaskoczeniem.

Po trzecie, warto wreszcie podkreślić ambiwalentny stosunek mieszkańców regionu do samej instytucji państwa. Z jednej strony żywią oni przekonanie (wynikające z doświadczeń socjalistycznego państwa jugosłowiańskiego rządzonego przez Jozipa Broza-Titę), że to właśnie do administracji państwowej należy obowiązek dbałości o miejsca pracy, wypłatę świadczeń socjalnych czy też dostarczenie wysokiej jakości usług społecznych (edukacyjnych, zdrowotnych, transportowych). Z drugiej zaś strony ci sami obywatele mają pełną świadomość tego, że politycy rządzący ich krajami są skorumpowani, a biurokratyczny system w większości przypadków – zupełnie niewydolny, co wpływa automatycznie na wysoki poziom nieufności, jaki żywią oni wobec rządowych lub samorządowych inicjatyw.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że kryzys gospodarczy na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku ma charakter wielowymiarowy: z jednej strony jest efektem nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynków finansowych, z drugiej zaś – nieudolności państwa w kwestii utrzymania dyscypliny budżetowej oraz nadmiernych roszczeń konsumpcyjnych obywateli skłonnych do zadłużania się mimo braku posiadania jakichkolwiek zabezpieczeń kredytowych. Różnorodne przyczyny kryzysu gospodarczego wymagają od rządzących podjęcia szeregu działań, z których część winna mieć charakter aktywizacyjny (liberalny) – mowa głównie o tworzeniu nowych miejsc pracy i sprzyjaniu klimatowi inwestycyjnemu – część zaś charakter ochronny (socjalny), mający za zadanie uchronić przed skutkami kryzysu możliwie dużą grupę obywateli. To, na ile udaje się uzyskać ten zadowalający balans w poszczególnych państwach Bałkanów Zachodnich, jest przedmiotem rozważań w kolejnych rozdziałach pracy.

Rozdział II

**REPUBLIKA SERBII:
KREDYTOWY
MULTILATERALIZM**

1. Zarys sytuacji politycznej

Po rozpadzie Unii Państwowej Serbii i Czarnogóry (w 2006 roku) oraz po jednostronnym ogłoszeniu przez Kosowo aktu niepodległości serbski system partyjny został w sposób znaczący zrekonfigurowany. Przyczyną tego była jednak nie tylko zmiana sytuacji geopolitycznej, ale także problemy społeczno-ekonomiczne, które ujawniły się w kontekście światowego kryzysu gospodarczego. W 2008 roku rozpadła się – uważana za umiarkowanie liberalną i proeuropejską – koalicja Demokratycznej Partii Serbii (*Демократска странка Србије* – DSS) pod wodzą Vojislava Koštunicy, Partii Demokratycznej (*Демократска странка* – DS), której liderem pozostawał prezydent Boris Tadić, oraz partii G17+ pod przewodnictwem Mladana Dinkicia. Powodem rozpadu był sprzeciw V. Koštunicy dla podpisania układu z państwami UE, które uznały niepodległość Kosowa¹. Bezpośrednim natomiast skutkiem zerwania koalicji było rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Po wyborach, które okazały się umiarkowanym sukcesem partii socjalno-liberalnych (zob. tabela 1) porozumienie koalicyjne podpisali demokraci B. Tadicia, socjaliści Ivicy Daćicia oraz liberałowie Mladjana Dinkicia. Na czele rządu stanął wówczas Mirko Cvetković. Pełnił on jednak funkcję premiera „technicznego”, ponieważ każda aktywność rządu musiała zyskać akceptację faktycznego lidera DS – wybranego na początku 2008 roku na drugą kadencję – prezydenta B. Tadicia. Warto wspomnieć o tym, że serbska konstytucja ustanawiająca parlamentarną formę rządów nie gwarantowała głowie państwa szerokiego zakresu uprawnień, działania prezydenta nosiły więc wszelkie znamiona działań nieformalnych. Mimo licznych kontrowersji personalnych i programowych porozumienie koalicyjne nie było w kolejnych latach kwestionowane, co pozwoliło M. Cvetkovićowi utrzymać się na stanowisku premiera przez całą 4-letnią kadencję. Znaczące zmiany zaszły natomiast w czasie rządów DS–SPS–G17+ w łonie opozycji. Tomislav Nikolić postanowił opuścić szeregi SRS i założył nowe ugrupowanie, Serbską Partię Postępową (*Српска напредна странка* – SNS), która zaprezentowała nowy konserwatywny program polityczny. Okazało się, że ugrupowanie to w nadchodzących elekcjach może liczyć nawet na zwycięstwo.

W maju 2012 roku – w atmosferze kryzysu gospodarczego i realnej groźby utraty kontroli nad uznanym już przez ponad 90 państw świata Kosowem – jednocześnie odbyły się w Serbii wybory parlamentarne i prezydenckie.

¹ M. Podolak, *System polityczny Serbii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 377.

Tabela 1. Wyniki wyborów parlamentarnych w Serbii w 2008 roku

Nazwa komitetu	Partie tworzące komitet	Odsetek głosów	Liczba mandatów	
O europejską Serbię – Boris Tadić	Partia Demokratyczna (DS)	38,4%	64	102
	G17+		24	
	Liga Socjaldemokratów Wojwodiny		5	
	Serbski Ruch Odnowy		4	
	Partia Socjaldemokratyczna		4	
	Demokratyczny Związek Chorwatów Wojwodiny		1	
Serbska Partia Radykalna – Dr Vojislav Šešelj	Serbska Partia Radykalna (SRS)	29,45%	77	78
	SSJ		1	
Demokratyczna Partia Serbii – Nowa Serbia – Vojislav Koštunica	Demokratyczna Partia Serbii (DSS)	11,61%	21	30
	Nowa Serbia		9	
Serbska Partia Socjalistyczna – Partia Zjednoczonych Emerytów Serbii – Jedyna Serbia	Serbska Partia Socjalistyczna (SPS)	7,58%	16	16
Partia Liberalno-Demokratyczna – Čedomir Jovanović	Partia Liberalno-Demokratyczna (LDP)	5,24%	13	13

Źródło: *Izveštaj o rezultatima izbora za narodne poslanike u Narodnu skupštinu Republike Srbije održani 11. maja 2008. godine*, http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm, odczyt: 12.06.2013.

Wyrównany wynik wyborczy postępowców i demokratów (zob. tabela 2) spowodował, że negocjacje koalicyjne trwały kilkanaście tygodni. W tym czasie w drugiej turze wyborów prezydenckich B. Tadić uznać musiał przewagę swojego najgroźniejszego konkurenta, T. Nikolicia. Nieoficjalnie media donosiły o tym, że socjaliści gotowi są podpisać porozumienie zarówno z SNS, jak i z DS pod warunkiem jednak, że I. Dačić obejmie wówczas funkcję premiera. Ostatecznie na taki wariant przystali postępowcy. Utworzenie nowego koalicyjnego rządu SNS–SPS–URS pod przewodnictwem I. Dačića było kolejnym dowodem na postępującą rekonfigurację serbskiego systemu partyjnego.

Jednak sukces lidera socjalistów okazał się krótkotrwały. Serbska scena polityczna została bowiem zdominowana przez SNS, która od wyborów w 2012 roku sukcesywnie powiększała bazę swojego poparcia i której lider, A. Vučić, przewodzi rankingom popularności serbskich polityków. Niemal wszystkie sondaże opinii publicznej przeprowadzone w ostatnich ostatnich miesiącach w Serbii wskazują jednak nie tylko na rosnącą popularność SNS, ale także na słabnącą pozycję SPS oraz premiera I. Dačića².

² *Naprednjacima porastao rejting*, <http://www.kurir-info.rs/naprednjacima-porastao-rejting-clanak-950747>, odczyt: 23.09.2013.

Tabela 2. Wyniki wyborów parlamentarnych w Serbii w 2012 roku

Nazwa komitetu	Partie tworzące komitet	Odsetek głosów	Liczba mandatów	
Poruszymy Serbię – Tomislav Nikolić	Serbska Partia Postępowa	24,05%	54	73
	Nowa Serbia		8	
	Ruch Siła Serbii		2	
	Wiejska Partia Narodowa		1	
	Związek Małych i Średnich Przedsiębiorców		1	
	Bośniacka Partia Narodowa		1	
	Ruch Socjalistów		1	
	Pozostałe partie		5	
Wybór Lepszego Życia – Boris Tadić	Partia Demokratyczna	22,07%	49	67
	Socjaldemokratyczna Partia Serbii		9	
	Liga Socjaldemokratów Wojwodiny		5	
	Demokratyczny Związek Chorwatów w Wojwodinie		1	
	Demokratyczno-Chrześcijańska Partia Serbii		1	
	Zieloni Serbii		1	
	Stowarzyszenie Obywateli		1	
Ivica Dačić – Socjalistyczna Partia Serbii – Partia Zjednoczonych Emerytów Serbii – Jedyna Serbia	Socjalistyczna Partia Serbii	14,51%	24	44
	Partia Zjednoczonych Emerytów Serbii		12	
	Jedyna Serbia		7	
	Ruch Weteranów Serbii		1	
Demokratyczna Partia Serbii – Vojislav Koštunica	Demokratyczna Partia Serbii	7,0%	21	21
Przewrót – Čedomir Jovanović	Partia Liberalno-Demokratyczna	6,53%	13	19
	Serbski Ruch Odnowy		4	
	Unia Socjaldemokratyczna		1	
	Bogata Serbia		1	
Zjednoczone Regiony Serbii – Mladan Dinkić	G17+	5,51%	10	16
	Razem za Šumadiję		4	
	Ruch Żyjemy dla Krainy		2	

Zródło: *Парламентарни избори 6. мај 2012. Године*, <http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/Rezultati/2012%20KarteParlamentarni.pdf>, odczyt: 23.09.2013.

Dostrzec można w tym konsekwencje społecznej percepcji koalicji jako relacji „dobrego i złego policjanta”. Za bolesne reformy i konieczne kompromisy na arenie międzynarodowej Serbowie obarczają odpowiedzialnością premiera, natomiast zapowiedzi działań zmierzających do przezwyciężenia kryzysu gospodarczego, a także walka z korupcją, postrzegane są jako zasługa A. Vučića.

W sondażu przeprowadzonym przez pracownię Faktor Plus w listopadzie 2013 roku wyniki poszczególnych partii przedstawiały się następująco:

a) partie rządzące: SNS – 43,1%, SPS – 10,0%;

b) opozycja: DS – 12,8%, DSS – 6,2%, LDP – 5,5%, URS – 2,9%³.

Z badań wynika także, że aż 60% Serbów uważa za konieczne przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych, co może ośmielać partie do odważnego stawiania takiego postulatu. W sondażu badano również popularność rządu – najlepszą notę ze wszystkich ministrów otrzymał A. Vučić (ocena 4,3 wobec 3,2 premiera I. Dačića)⁴.

Probierzem popularności poszczególnych ugrupowań stały się także przedterminowe wybory lokalne, które w kilku gminach odbyły się na początku grudnia 2013 roku. Wstępne rezultaty wyborów w gminie Kostolac wskazywały na zwycięstwo SNS (45,51% głosów, 11 mandatów) oraz drugie miejsce koalicji SPS–PUPS–JS (22,18% głosów, 5 mandatów). Opozycja wypadła stosunkowo słabo – DS zdobyła nieoficjalnie 12% głosów (2 mandaty), a URS – 9,54% (2 mandaty)⁵. W dzielnicy Voždovac w Belgradzie wyniki były dla SNS jeszcze lepsze: SNS – 51,56%, DS – 11,35%, SPS – 7,92%, DSS – 5,90%, SdPS – 5,69%. W wojwodińskiej gminie Odžaci postępowcy także uzyskali wynik gwarantujący samodzielne rządzenie: SNS – 48,17%, DS – 17,14%, SPS – 12,21%⁶. Generalnie potwierdzają się więc wskazania sondaży: SNS jest na dobrej drodze do uzyskania wyniku umożliwiającego sformowanie jednopartyjnego rządu, a poszczególne ugrupowania opozycyjne mogą liczyć w najlepszym razie na rezultat nieco przekraczający 10%. W perspektywie kilkumiesięcznej widać wyraźnie umacnianie się partii rządzących i słabnięcie opozycji⁷, co – w kontekście poważnych problemów społeczno-ekonomicznych – może wydawać się paradoksalne.

Prawdopodobieństwo rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych na wiosnę 2014 roku wydaje się więc bardzo duże, choć zbyt silna pozycja SNS sprawia, że niechętny elekcji wciąż pozostaje I. Dačić. Postawie premiera sprzyja dość stabilna sytuacja wewnętrzna w jego macierzystej SPS. Przywództwo I. Dačića nie jest

³ Aby wzmocnić pozycję SNS w rządzie, w połowie 2013 roku dokonano jego rekonstrukcji polegającej na usunięciu z kluczowych stanowisk ministerialnych członków URS i zastąpieniu ich nominatami SNS.

⁴ *Faktor plus: Vučić, Dačić i Tasovac najbolje ocenjeni članovi Vlade*, <http://www.novi-magazin.rs/vesti/faktor-plus-vucic-dai-i-tasovac-najbolje-ocenjeni-lanovi-vlade>, odczyt: 27.11.2013.

⁵ *Kostolac: SNS 45,5 odsto, izlaznost skoro 60 odsto*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/427564/Kostolac-SNS-455-odsto-izlaznost-skoro-60-odsto>, odczyt: 16.12.2013.

⁶ *Ubedljiva pobeda SNS u sve tri opštine*, <http://www.tanjug.rs/novosti/109858/ubedljiva-pobeda-sns-u-sve-tri-opstine.htm>, odczyt: 17.12.2013.

⁷ *Barometar javnog mnjenja jesen 2013*, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1144134>, odczyt: 17.10.2013.

kwestionowane, choć wyniki sondaży oraz wyborów lokalnych trudno uznać za satysfakcjonujące⁸. Samo ugrupowanie jednoznacznie dystansuje się od pomysłu przedterminowych wyborów, uznając, że rząd powinien dokończyć wszystkie reformy, które rozpoczął. Do najważniejszych zadań wciąż – zdaniem władz partii – należą: ustabilizowanie stosunków z Kosowem, integracja europejska, konsolidacja finansów publicznych oraz utworzenie Związku Gmin Serbskich w Kosowie. Kontakty premiera I. Dačića i wicepremiera A. Vučića nie są częste, ale każdy z nich dba o autonomię swoich resortów. Pomimo wielu medialnych spekulacji nie doszło jeszcze do otwartego konfliktu.

Bardzo słabe wyniki DS (spadek popularności z poziomu 25–27% do 12%) powodują, że w łonie tego ugrupowania pojawiają się poważne konflikty. O swoją pozycję walczyć musi przewodniczący, Dragan Đilas⁹, dla którego sprawdzianem będą przyspieszone wybory burmistrza Belgradu. Jego wygrana znacząco umocni partię w sondażach, a stanowisko lidera ugrupowania pozostanie niezagrożone¹⁰. Realizację tego scenariusza spróbują zapewne uniemożliwić wewnątrzpartyjni rywale, B. Tadić oraz Dragan Šutanovac (do tej pory prywatnie blisko ze sobą związani, ale w DS rozgrywający sytuację na własne indywidualne konta).

Obaj liczą na rozpad koalicji SNS–SPS i – w konsekwencji – na zaproszenie przez A. Vučića demokratów do stworzenia gabinetu¹¹. Pierwszym problemem w realizacji tego scenariusza jest jednak bardzo silna pozycja SNS, której lider liczy na samodzielne rządy. Drugim problemem jest brak wystarczającego zaplecza do przejęcia władzy w DS. Ani D. Šutanovac, ani B. Tadić nie są w stanie na bazie resentymentów (powszechne jest w partii przekonanie, że w czasach przywództwa B. Tadića ugrupowaniu wiodło się lepiej) odbudować swojej pozycji. Zdecydowanie popularniejsze są bowiem w DS nastroje antyrządowe. Można również domniemywać, że elektorat demokratów mógłby poczuć się zdezorientowany w sytuacji, w której dotychczas zaprzysięgli wrogowie zawierają ze sobą koalicyjne porozumienie. Dlatego też D. Đilas – nie bez irytacji – przywołuje publicznie do porządku byłego prezydenta Serbii,

⁸ Antić: *Nismo zadovoljni rezultatom*, <http://www.tanjug.rs/novosti/109864/antic-nismo-zadovoljni-rezultat.htm>, odczyt: 16.12.2013.

⁹ Zastąpił na tym stanowisku Borisa Tadića, który po przegranej w wyborach prezydenckich i po przejściu DS do opozycji zdecydował się podać do dymisji (objął potem funkcję honorowego przewodniczącego DS).

¹⁰ Đilas: *Kandidovaću se za gradonačelnika*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/419093/Djilas-Kandidovacu-se-za-gradonacelnika>, odczyt: 12.11.2013.

¹¹ T. Spaić, *Svako protiv svakog u DS: Kumovi ruše Đilasa*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/422337/Svako-protiv-svakog-u-DS-Kumovi-ruse-Djilasa>, odczyt: 26.11.2013.

podkreślając, że ten został honorowym przewodniczącym DS tylko dzięki jego poparciu¹². Przypuszczać należy, że ewentualne zwycięstwo w walce o władzę w DS jednej z wymienionych frakcji spowoduje rozpad ugrupowania, co dodatkowo osłabi – i tak już sfragmentaryzowaną – opozycję.

2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej

W Serbii – podobnie jak w pozostałych państwach regionu – zaobserwować można dwie fazy kryzysu gospodarczego. Pierwsze oznaki recesji uwidoczniły się już w 2008 roku (spadek tempa wzrostu gospodarczego z 5,4% do 3,8%), a rok 2009 okazał się rokiem recesji (zob. tabela 3). Skłoniło to rząd M. Cvetkovicia do rozpoczęcia rozmów z Międzynarodowym Funduszem Walutowym o możliwościach udzielenia Serbii preferencyjnego kredytu.

W kolejnych dwóch latach utrzymywał się dodatni wzrost gospodarczy. Trend ten odwrócił się już w IV kwartale 2011 roku (wzrost rzędu 0,4% – osiągnięty tylko i wyłącznie dzięki prywatnym inwestycjom w sektorze budowlanym), a I kwartał 2012 roku przyniósł kolejne fatalne wyniki. Narodowy Bank Serbii odnotował spadek PKB na poziomie -1,3% (co było oznaką drugiej fali kryzysu). Wskazać należy też na niesatysfakcjonujące wyniki produkcji przemysłowej – w styczniu 2012 roku zanotowano jej spadek o 2,7%, w lutym – już o 12,8%. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju obniżył z tego powodu prognozy wzrostu PKB Serbii na rok 2012 z 0,5% do 0,1%¹³, lecz ostatecznie nawet tego pułapu nie udało się osiągnąć (zob. tabela 3).

Tabela 3. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Serbii w latach 2008–2012

Wskaźnik \ Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Inflacja (w %)	8,6	6,6	10,3	7,0	12,2
Realny wzrost PKB (w %)	3,8	-3,5	1,0	1,6	-1,5
Liczba bezrobotnych (w tys.)	793	730	730	745	761
Stopa bezrobocia (w %)	13,6	16,1	19,2	23,0	23,9
Dług publiczny (w % PKB)	29,2	34,7	44,5	48,2	60,0

Źródło: *Основни макроекономски индикатори*, http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/80/osnovni_makroekonomski_indikatori.xls, odczyt: 12.11.2013.

¹² *Dilas: Tadić je počasni predsednik DS-a, a ne Srbije*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/420193/Djilas-Tadic-je-pocasni-predsednik-DSa-a-ne-Srbije>, odczyt: 16.11.2013.

¹³ *EBRD: Ekonomski rast Srbije deseti deo procenta u 2012*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/324325/EBRD-Ekonomski-rast-Srbije-deseti-deo-procenta-u-2012>, odczyt: 16.09.2013.

Ujawnia się tym samym jeden z podstawowych problemów ekonomicznych Serbii: zupełnie nietrafione były optymistyczne prognozy, na których oparto budżet na rok 2012 (planowany w nim wzrost gospodarczy to 1,5% PKB¹⁴) – a także przewidywania wzrostu podstawowych wskaźników gospodarczych w przyszłych latach. W prognozie na lata 2012–2014 (datowanej na 31 stycznia 2012 r. i przedstawionej Komisji Europejskiej) zapisano, że średni poziom wzrostu gospodarczego w tym okresie wynosił będzie 2,8%¹⁵. Oznacza to, że przy braku wzrostu w 2012 roku w kolejnych latach serbska gospodarka powinna zacząć rozwijać się w tempie rzędu 5% PKB. W obecnych warunkach (patrz niżej: 10-procentowy spadek produkcji przemysłowej) jest to nierealne. Zwłaszcza, że gospodarka serbska uzależniona pozostaje od europejskiej (główny partner handlowy Serbii to właśnie UE), a nic nie zapowiada w najbliższym czasie przezwyciężenia kryzysu w strefie euro.

Ogromnym serbskim problemem jest też sama struktura zatrudnienia i rozbudowany sektor publiczny. Oprócz urzędów obejmuje on 1 340 firm i zatrudnia w sumie 280 000 pracowników. Większość z tych przedsiębiorstw generuje straty sięgające nawet 3,5% PKB (straty pokrywane są oczywiście z budżetu państwa). Warto podkreślić, że w Serbii emerytury pobiera 1,7 miliona osób, co jest równoważne z liczbą osób zatrudnionych¹⁶.

Wzrost cen w 2012 roku był niemal dwukrotnie wyższy od tego samego wskaźnika notowanego rok wcześniej (zob. tabela 3). Walce z inflacją nie przysłużyła się susza z 2012 roku. By nie dopuścić do nadmiernego wzrostu cen żywności na rynku krajowym, rząd wydał rozporządzenie o czasowym ograniczeniu w wywozie soi, słonecznika i buraków cukrowych. Niestety, odbiło się to niekorzystnie na sytuacji eksporterów, spośród których większość miała już podpisane umowy z zagranicznymi kontrahentami oraz – niekiedy – otrzymała na poczet przyszłych dostaw zaliczki¹⁷. Spowodowało to także wzrost cen produktów pochodnych. Producenci podkreślali bowiem, że kwoty, które muszą płacić rolnikom za surowiec, są zdecydowanie wyższe niż przed rokiem¹⁸.

¹⁴ *Na korak do recesije*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1107972/Na+ko+rak+do+recesije+.html>, odczyt: 25.05.2012.

¹⁵ *EU očekuje da naša ekonomija slabi*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2012&mm=04&dd=07&nav_id=598275, odczyt: 17.09.2013.

¹⁶ D. Pavlović, *Serbia after the 2012 May Elections*, http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1459&tx_ttnews%5BbackPid%5D=425&cHash=9803569346, odczyt: 15.10.2012.

¹⁷ *Влада ограничила извоз соје, сунџокрета и пене*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vlada-ogranicila-izvoz-soje-suncokreta-i-repe.lt.html>, odczyt: 13.02.2013.

¹⁸ *Poskupljuju ulje i šećer*, http://www.b92.rs/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2012&mm=09&dd=11&nav_id=642334, odczyt: 12.10.2012.

Odpływ gotówki z rynku wynikający ze zmniejszającej się liczby udzielanych kredytów oraz zwiększającego się poziomu oszczędności w bankach zniwelowany został przez napływ inwestycji zagranicznych (z tytułu inwestycji zagranicznych w sektorze finansowym, handlowym i budowlanym pojawiło się na serbskim rynku około 600 milionów euro) oraz przez zwiększenie zadłużenia zagranicznego zarówno sektora prywatnego, jak i państwowego (napływ 200 milionów euro)¹⁹. Tak silne uzależnienie Serbii od środków płynących z zagranicy jest jednak niebezpieczne – w przypadku utrzymującego się kryzysu w strefie euro inwestorzy będą mniej skory do lokowania kapitału na Bałkanach, a osłabienie waluty serbskiej (w pierwszych miesiącach 2012 roku wartość dinara spadła o ok. 10%²⁰) może wpłynąć na wzrost kosztów obsługi zadłużenia.

Wprawdzie Komisja Europejska zwraca uwagę na stabilność wysokości zadłużenia zagranicznego serbskiego państwa, ale jego rozmiar będzie powodował konieczność negocjacji umów i warunków spłaty: obecnie jest to 24 miliarda euro, co stanowi 75% PKB²¹. Panuje w Serbii polityczna zgoda co do tego, że trzeba powrócić do negocjacji z MFW, który wstrzymał wykonywanie umowy w 2011 roku, po tym jak nie dotrzymano ustaleń dotyczących wysokości deficytu budżetowego.

MFW zwraca przede wszystkim uwagę na to, że przekroczony został konstytucyjny poziom dopuszczanego zadłużenia (45% PKB w ustawie zasadniczej), żąda też ograniczenia deficytu do poziomu 1% w 2016 roku oraz obniżenia poziomu zadłużenia do mniej niż 45% PKB (takie były dotychczasowe ustalenia). Serbia będzie przez to musiała prowadzić restrykcyjną politykę fiskalną, co musi przełożyć się na obniżkę pensji w sektorze publicznym, ograniczenie przerostu zatrudnienia czy wzrost cen usług oferowanych przez państwo. Każde z tych rozwiązań będzie miało negatywne reperkusje społeczne. Serbia nie znajduje się jednak w najgorszej sytuacji. Bank Światowy ocenia, że państwa wysoko zadłużone to te, których zadłużenie przekracza 80% PKB.

Symptomy ubożenia społeczeństwa widać choćby w dochodach do budżetu. W ostatnim kwartale 2011 roku spadły one o 2,7%, do czego przyczyniły się mniejsze wpływy z podatku VAT oraz podatku dochodowego²².

¹⁹ *Ekonomisti: Postepeno slabljenje dinara do kraja godine*, <http://www.tanjug.rs/fonodet.aspx?galID=65859>, odczyt: 07.06.2012.

²⁰ *Србија у рецесији и следеће године*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Srbija-u-recesiji-i-sledece-godine.lt.html>, odczyt: 11.11.2013.

²¹ I. Radak, *Izveštaj EU: Srpska ekonomija će slabiti*, <http://www.blic.rs/Vesti/TemaDana/315921/Izvestaj-EU-Srpska-ekonomija-ce-slabiti>, odczyt: 07.04.2012.

²² Ibidem.

O głębokie reformy apelują do polityków nawet serbscy urzędnicy odpowiedzialni za finanse publiczne. Przewodniczący Rady Fiskalnej, Pavle Petrović, przestrzega, że jeśli natychmiast nie zostaną wdrożone procesy, które zatrzymają spadek tempa rozwoju serbskiej gospodarki, państwu grozi kryzys zadłużeniowy, spadek aktywności gospodarczej, a co za tym idzie gwałtowny wzrost bezrobocia. P. Petrović przyznaje, że tylko w pięciu pierwszych miesiącach 2012 roku deficyt budżetowy podwoił się i wyniósł około 8% PKB (w budżecie założono poziom 4,3%), co bezpośrednio przyczyniło się do spadku wartości dinara. Wyzwania, którym stawić muszą czoła serbskie rządy (niezależnie od ich politycznej afiliacji), to – zdaniem P. Petrovicia – przede wszystkim: ponowne zamrożenie płac w sferze budżetowej oraz emerytur, wzrost podatku VAT, wzrost podatku akcyzowego, poważne reformy strukturalne, zmniejszenie rozmaitych subwencji, likwidacja państwowych agencji. Wszystko to może dać w sumie około 1 miliarda euro oszczędności²³.

O tym, jak trudne są to wyrzeczenia, świadczy fakt, że i ekonomiści, i politycy już mówią o konieczności „szerokiego konsensusu” dla wprowadzanych reform, co oznacza, że obawiają się społecznych protestów i demonstracji organizowanych przez związki zawodowe.

Premier I. Dačić otwarcie przyznawał na konferencjach prasowych, że Serbii grozi niewypłacalność oraz konieczność zamrożenia wypłaty świadczeń z budżetu. W chwili obecnej państwu brakuje kilku miliardów euro, by pokryć wszystkie zobowiązania²⁴. Sytuacja wydaje się dość dramatyczna – warto zwrócić uwagę na to, że w II kwartale 2012 roku poprawił się tylko nieco wskaźnik wzrostu gospodarczego (zahamowano tempo recesji – w I kwartale wyniósł 1,3% PKB, w II kwartale – 0,6% PKB). Wciąż jednak w szybkim tempie rośnie poziom długu publicznego, a także – co niekorzystne z punktu widzenia wizerunku rządu – poziom inflacji (5,5% w II kwartale 2012 roku)²⁵.

Podatność Serbii na wahania koniunktury w państwach UE jest duża z uwagi na uzależnienie bilansu jej wymiany handlowej od gospodarki niemieckiej (trzecie miejsce wśród państw docelowych w eksporcie, drugie miejsce wśród importerów – zob. tabela 4 na stronie następnej). Nie bez znaczenia jest tu także sytuacja ekonomiczna Włoch – państwa, do którego eksportuje się najwięcej serbskich towarów.

Pewnym zabezpieczeniem, o którym zresztą – w kontekście inwestycji energetycznych – będzie jeszcze mowa, są dla Serbii specyficzne relacje łączące to państwo

²³ *Zaustaviti pad srpske ekonomije*, <http://www.novimagazin.rs/ekonomija/zaustaviti-pad-srpske-ekonomije>, odczyt: 07.06.2012.

²⁴ *Како да Србија уштеди милијарду евра*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Kakoda-Srbija-ustedi-milijardu-evra.lt.html>, odczyt: 13.08.2013.

²⁵ *Основи...*, op. cit.

z Rosją. Nie raz już okazywało się, że w dramatycznych momentach rosyjskie władze są skłonne – głównie przez wzgląd na własne interesy w regionie – pomagać serbskiemu rządowi przezwyciężyć trudności ekonomiczne. Współpraca z Rosjanami wydaje się być jednak elementem szerszej strategii serbskiego rządu, który usilnie zabiega o pozyskanie zagranicznych inwestycji w wielu państwach świata. Przykładowo, komitet sterujący funduszu „Kuwejt dla Rozwoju Gospodarczego” zatwierdził pożyczkę dla Serbii w wysokości 25 milionów euro na budowę dworca kolejowego „Prokop” w Belgradzie. Podczas pobytu delegacji Kuwejtu w Serbii pod koniec listopada 2012 roku zostały jej przedstawione także inne projekty infrastrukturalne, których finansowaniem jest zainteresowany serbski rząd²⁶.

Tabela 4. Główne kierunki eksportu i importu w Serbii w 2010 roku

Eksport	Import
Włochy – 11,5%	Rosja – 12,8%
Bośnia i Hercegowina – 11,2%	Niemcy – 10,6%
Niemcy – 10,5%	Włochy – 8,5%
Czarnogóra – 8,4%	Chiny – 7,2%
Rumunia – 6,3%	Węgry – 4,9%
Rosja – 5,4%	
Macedonia – 4,9%	
Słowenia – 4,4%	

Źródło: *The World Factbook 2010*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#a1>, odczyt: 12.05.2013.

Analitycy podkreślają, że głównym celem serbskiego rządu nie jest w tej chwili ani walka o zachowanie integralności terytorialnej (Kosowo), ani usilne starania na rzecz akcesji do UE, ale wybrnięcie z dramatycznej sytuacji gospodarczej. W tym celu uruchamiane są wszelkie możliwe kontakty i powiązania biznesowe, w tym także – z biznesem rosyjskim. Rosja nie jest jednak, z punktu widzenia sytuacji gospodarczej, dobrym partnerem dla Serbii, ponieważ sama boryka się z problemami finansowymi (znamienna jest zwłaszcza sytuacja związana z trudnościami z uchwaleniem budżetu na 2013 rok). To właśnie dlatego kredyt dla Serbii wzbudza w Rosji duże kontrowersje.

Inna rzecz, że w tej wzajemnej – potencjalnie strategicznej – współpracy Serbia ma Rosjanom niewiele do zaoferowania. Jedyną kwestią „przetargową” pozostaje rynek usług energetycznych, wciąż dynamicznie rozwijający się w regionie. Jednak decydując się na opcję pogłębiania zależności ekonomicznej od Rosji, Serbowie stawiają się

²⁶ *Srbiji odobren kredit za „Prokop”*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.239.html:402607-Srbiji-odobren-kredit-za-quotProkopquot>, odczyt: 24.10.2013.

w ryzykownej sytuacji skrajnie niesymetrycznego bilansu handlowego. W 2012 roku eksport rosyjski do Serbii wzrósł o 21,5% i wynosi obecnie 1323,8 milionów dolarów, natomiast import towarów serbskich w Rosji wzrósł zaledwie o 4,5% i wynosi obecnie 538,1 milionów dolarów²⁷.

Pogarszający się stan serbskiej gospodarki i kwestia tego, jakie należy podjąć środki zapobiegawcze, by nie dopuścić do pogłębienia kryzysu gospodarczego, stanowią tylko jedną z osi debaty publicznej w Serbii. Równie wielkie emocje wywołuje w tym państwie stosunek serbskich władz do dialogu z – wciąż, zgodnie z konstytucją, uznawanym za wewnętrzną prowincję – Kosowem. Zmiany składu delegacji negocjującej pod kuratelą Brukseli status tego terytorium wpłynęły na wzrost rangi rozmów²⁸, ale komentatorzy podkreślali, że premier I. Dačić zdecydował się na bezpośrednie uczestnictwo w dialogu brukselskim, bo zdawał sobie sprawę z tego, że ugruntowanie wizerunku twardego negocjatora pozwoli mu awansować w rankingach popularności lub przynajmniej „przykryć” kwestię cięć budżetowych i dramatycznej sytuacji ekonomicznej.

Swojej pozycji politycznej w kontekście negocjacji z Kosowem bronił też sojusznik I. Dačića, przewodniczący SNS, A. Vučić, który – w czasie wizyt unijnych urzędników w Belgradzie czy nowych serbskich władz w Brukseli – przyznał, że obywatele Serbii muszą być gotowi na bolesne kompromisy w sprawie Kosowa i Metochii, co przez krytyków wypowiedzi zostało uznane za sprzedaż terytorium Serbii w zamian za unijne fundusze, ale dla wielu ekspertów stanowiło też podstawę do wysnucia wniosku, że w zamian za finansowe wsparcie Serbia skłonna jest zgodzić się na daleko idące ustępstwa w dialogu z władzami Kosowa²⁹.

3. Kwestie społeczne w programach największych partii politycznych

SNS, zajmująca w serbskim systemie partyjnym dominującą pozycję, zaprezentowała jak dotąd bardzo krótki program polityczny, który obejmuje dziesięć kluczowych – z punktu widzenia jego autorów – kwestii³⁰. Wyraźnie podkreśla się w nim niepodzielność terytorialną Serbii, do której – na mocy konstytucji – wciąż należą

²⁷ A. Filimonova, *Jedan pogled na rusko-srpsku ekonomsku i vojno-tehničku saradnju*, <http://www.standard.rs/ana-filimonova-jedan-pogled-na-rusko-srpsku-ekonomsku-i-vojno-tehnicku-saradnju-1.html>, odczyt: 14.11.2012.

²⁸ B. Mihajlović, *Beograd i Priština: Od tehničkog do političkog dijaloga*, <http://www.slobodnaevropa.org/content/beograd-i-pristina-od-tehnickog-do-politickog-dijaloga/24636183.html>, odczyt: 12.09.2013.

²⁹ DSS: *Vučić izdaje srpske interese*, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/246053/DSSVucic-izdaje-srpske-interese>, odczyt: 13.07.2013.

³⁰ Zob. *Srpska napredna stranka osnovni programski ciljevi*, <http://www.sns.org.rs/lat/o-nama/program-sns>, odczyt: 12.11.2013.

ziemie Kosowa, Metochii i Wojwodiny. Jednocześnie władze partii zobowiązują się do intensyfikacji działań w zakresie opieki nad mniejszością serbską w krajach ościennych, uznając, że dotychczasowa polityka wobec diaspory nie przynosiła spodziewanych rezultatów. Zadeklarowano także poszanowanie praw mniejszości etnicznych i religijnych zamieszkujących Republikę Serbii. Priorytet w polityce zagranicznej przyznano integracji ze strukturami UE, ale wyraźnie podkreślono, że akcesja nie może być uwarunkowana zgodą Serbii na niepodległość Kosowa. Za równie ważne uznano kontynuowanie współpracy politycznej i gospodarczej z dotychczasowymi partnerami Serbii: Rosją, Chinami i Indiami³¹.

Za jeden z najważniejszych celów społecznych SNS uznała walkę z korupcją i nieprawidłowościami w sektorze publicznym. Dobre wyniki wyborcze i sondażowe tego ugrupowania są pochodną wizerunku partii stanowczej i niewahającej się wykluczać ze swoich szeregów osób, które zostały oskarżone o jakiegokolwiek działania o charakterze przestępczym. W programie ugrupowania stwierdzono wręcz, że bez skutecznej walki z korupcją nie uda się w Serbii przeprowadzić żadnych reform społecznych czy ekonomicznych. Zniwelowaniu rozmiarów bezrobocia służyć ma – w opinii ekspertów SNS – reforma systemu edukacji, choć w żaden sposób nie określono, na czym miałyby ona polegać. Partia zapowiedziała również weryfikację legalności dotychczasowych procesów prywatyzacyjnych, choć i w tym przypadku zabrakło jakichkolwiek konkretnych pozwalających antycypować skutki takiego audytu³².

Wiele zapowiedzi o charakterze socjalnym wiąże się z obietnicą ustanowienia państwa sprawiedliwości społecznej. Zdaniem liderów SNS sprawiedliwość ta musi być fundamentem Serbii, a przejawiać się będzie w opiece, jaką państwowe instytucje roztoczą nad najsłabszymi obywatelami: dziećmi, osobami potrzebującymi wsparcia, emerytami. Partia uznała, że grupy te były przez poprzednie rządy szczególnie źle traktowane i – wręcz – okradane. Ważnym elementem państwa sprawiedliwości społecznej powinien być powszechny dostęp do służby zdrowia oraz systemu edukacji. SNS opowiada się także za wsparciem procesów decentralizacyjnych i zrównoważonym rozwojem, dostrzegając zagrożenie w masowej migracji ludności wiejskiej do dużych miast (zwłaszcza Belgradu)³³.

W przeciwieństwie do SNS jej koalicyjny partner przedstawił bardzo szczegółowy program polityczny, którego podstawą są wartości socjalne i socjaldemokratyczne. W dokumencie tym potrzeba solidarności społecznej podkreślona została nie tylko

³¹ Ibidem, pkt 2–5.

³² Ibidem, pkt 7–8.

³³ Ibidem, pkt 9.

w rozdziale poświęconym polityce społecznej, ale także w części dotyczącej polityki gospodarczej państwa. Autorzy strategii SPS uznali, że warunkiem rozwoju państwa jest oparta na dialogu społecznym współpraca przedsiębiorców, związków zawodowych oraz instytucji państwa. Celem, do którego będą dążyć politycy SPS, ma być pełne zatrudnienie, ponieważ to właśnie praca i bezpieczeństwo socjalne pozostaje warunkiem dobrobytu społecznego³⁴. Co ciekawe, do urzeczywistnienia ideału pełnego zatrudnienia socjaliści chcą wykorzystać instrumenty uznawane w doktrynie za charakterystyczne dla myśli liberalnej lub neoliberalnej. W programie SPS podkreśla się bowiem konieczność podjęcia działań na rzecz pozyskiwania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, poszukiwania możliwości oszczędności budżetowych, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz – nawet! – uelastycznienia prawa pracy³⁵. Wspomniany przy tym program rozwoju robót publicznych wydaje się być jedyną formą aktywnego działania państwa na rynku pracy.

W kwestii zabezpieczenia społecznego programy SPS i SNS w istocie niewiele się od siebie różnią. Socjaliści podkreślają, że żaden obywatel Serbii nie powinien cierpieć z powodu głodu, choroby lub bezdomności. Obiecują jednocześnie utrzymanie bezpłatnego dostępu do opieki medycznej oraz edukacji, wypłatę państwowych emerytur, zasiłków dla bezrobotnych, a także zapomóg dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej. W programie SPS pojawia się hasło „aktywnej polityki społecznej”, ale jego autorzy rozumieją pod tym pojęciem raczej aktywne działanie państwa w sferze wypłaty świadczeń socjalnych, aniżeli politykę aktywizacji osób trwale pozostających bez pracy. SPS obiecuje także, że w przypadku ustabilizowania sytuacji ekonomicznej państwa (program uchwalono w 2010 roku) zakres pomocy państwa udzielanej najuboższym zostanie poszerzony³⁶.

Najpopularniejsza obecnie partia opozycyjna, DS pod przewodnictwem D. Đilasa, oferuje swoim wyborcom program zbliżony do programu zachodnioeuropejskich socjaldemokracji. Jego autorzy nie ukrywają zresztą inspiracji pomysłami „trzeciej drogi”, czyli próbą powiązania idei wolności (w tym zwłaszcza gospodarczej) z ideą solidarności społecznej³⁷. O ile jednak sam program polityczny zawiera przede wszystkim zestaw wartości, którymi kieruje się partia w życiu publicznym (należą do nich: wolność, sprawiedliwość, tolerancja, równouprawnienie), to na uwagę zasługuje

³⁴ *Програм социјалистичке партије србије*, s. 27, <http://sps.org.rs/documents/PROGRAM%20SPS.pdf>, odczyt: 12.11.2013.

³⁵ Ibidem, s. 28.

³⁶ Ibidem, s. 35.

³⁷ *Program Demokratske stranke*, <http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>, odczyt: 05.11.2013.

uchwalony niedawno dokument określający strategię wyjścia z kryzysu. To w nim szczegółowo zaprezentowano zestaw instrumentów, których zastosowanie postuluje DS.

Znajdują się wśród nich m.in. konieczność wyodrębnienia kluczowych dla serbskiej gospodarki sektorów, które mogłyby korzystać ze szczególnej pomocy państwa (należą do nich zwłaszcza rolnictwo, energetyka oraz sektor wysokich technologii)³⁸, wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego, zwolnienie z wszelkich opłat (za wyjątkiem składek emerytalno-rentowych) nowo powstających małych i średnich przedsiębiorstw, sprawiedliwe traktowanie wszystkich inwestorów niezależnie od kraju pochodzenia, wsparcie dla polityki miejskiej w celu stworzenia silnych ośrodków regionalnego rozwoju, poparcie dla działań związków zawodowych broniących praw pracowniczych. Co równie ciekawe, walkę z bezrobociem strukturalnym wśród młodych ludzi DS zamierza prowadzić, sprzyjając reformie prawa pracy po to, by dzięki niej ułatwić przedsiębiorcom zatrudnianie i zwalnianie pracowników³⁹.

4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej

Za implementację polityki społecznej w rządzie I. Dačića odpowiada ministerstwo pracy i polityki społecznej, na czele którego stoi Jovan Krkobabić. Nie jest on reprezentantem żadnej z dwóch partii wiodących w koalicji, ale przewodniczącym wpływowej Partii Zjednoczonych Emerytów Serbii, która to partia wystawia swoich kandydatów w wyborach w porozumieniu z SPS. O randze, jaką gabinet socjalistów i postępowców postanowił nadać problemom społecznym, które należy aktywnie rozwiązywać, świadczy uczynienie J. Krkobabicia wicepremierem. Sam 84-letni lider PUPS obecny jest na scenie politycznej Serbii już od dawna, choć wcześniej dał się poznać także jako naukowiec i przedsiębiorca. Znany jest także z tego, że założył fundusz emerytalno-rentowy dla osób, które wykonują wolne zawody lub świadczą pracę w ramach tzw. samozatrudnienia⁴⁰.

Na mocy art. 17 ustawy o ministerstwach⁴¹ ministerstwo pracy i spraw socjalnych jest odpowiedzialne za administrację państwową w zakresie:

- stosunków pracy i praw pracowniczych;
- wynagrodzeń i innych dochodów z pracy;

³⁸ *План за излазак србије из кризе. Демократска странка*, s. 5–6, <http://www.ds.org.rs/dokumenti/Plan-DS-za-izlazak-Srbije-iz-krize.pdf>, odczyt: 10.11.2013.

³⁹ Ibidem, s. 16–19.

⁴⁰ *Jovan Krkobabić*, <http://www.otvoreniparlament.rs/politicari/jovan-krkobabic/>, odczyt: 28.09.2013.

⁴¹ *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 72/12.

- płac w sektorze publicznym;
- zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, kontroli i nadzoru stosunków pracy oraz zdrowia i bezpieczeństwa w pracy;
- organizacji związków zawodowych, strajków;
- praw pracowniczych pracowników czasowo zatrudnionych za granicą;
- ochrony obywateli zatrudnionych za granicą;
- współpracy z organizacjami międzynarodowymi w zakresie pracy i zatrudnienia;
- międzynarodowych konwencji dotyczących pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy;
- polityki antidyskryminacyjnej;
- ochrony socjalnej i prawnej;
- małżeństwa i równości płci;
- polityki demograficznej i planowania rodziny;
- praw i integracji uchodźców i przesiedleńców, powracających w ramach umów o readmisji;
- systemu ubezpieczenia emerytalnego i rentowego;
- nadzoru nad centralną ewidencją obowiązkowego ubezpieczenia społecznego;
- udziału w przygotowywaniu, zawieraniu i realizacji umów międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa socjalnego;
- ochrony weteranów i osób niepełnosprawnych;
- ochrona inwalidów wojennych i członków rodzin osób odbywających obowiązkową służbę wojskową;
- ochrony zabytków i pomników serbskich wojen wyzwoleniczych, grobów wojskowych i cmentarzy żołnierzy w kraju i za granicą.

5. Aktywność serbskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego

Rząd M. Cvetkovicia przez długi czas wstrzymywał się z drastycznymi działaniami minimalizującymi skutki kryzysu gospodarczego, które to działania mogłyby wywołać szerokie reperkusje społeczne. Z uwagi na zaplanowane na 2012 rok wybory prezydenckie i parlamentarne nie przewidywano w budżecie znaczących cięć w wydatkach publicznych. Podejmowano raczej lub kontynuowano aktywność na rzecz pobudzenia gospodarki. Nacisk położono na pozyskanie nowych inwestycji zagranicznych oraz wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które – w opinii ministerstwa gospodarki i rozwoju

regionalnego – ucierpiały w czasie kryzysu najbardziej⁴². Nie przyjęto jednak ani nie zmodyfikowano uchwalonej w 2007 roku strategii rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, która opierała się przecież na danych makro-ekonomicznych sprzed kryzysu. Za główne dziedziny gospodarki, w których aktywność państwa i podmiotów prywatnych mogłaby pobudzić dalszy wzrost gospodarczy, uważano w Serbii transport oraz energetykę⁴³.

Chcąc utrzymać władzę, rząd M. Cvetkovicia (przy aprobachie prezydenta B. Tadicia) przed wyborami nie tylko unikał drastycznych cięć oraz strukturalnych reform, ale prowadził politykę skutkującą dalszym wzrostem zadłużenia państwa. Przekroczenie dopuszczalnego progu deficytu budżetowego stało się przyczyną zawieszenia przez MFW pomocy finansowej dla Serbii⁴⁴, a odmrożenie płac w sferze budżetowej (podwyżki rzędu 10%) przyniosło zapewne efekt w postaci dodatkowych głosów wyborczych, ale stanowiło jednocześnie obciążenie dla budżetu, którego skutki ujawniły się w kolejnych miesiącach.

W Serbii – pomimo symptomów kryzysu – w 2011 roku odnotowano wzrost poziomu wysokości płac o 11,1%, w styczniu i lutym 2012 roku było to 10% w ujęciu nominalnym i 4,4% w ujęciu realnym⁴⁵. Główną przyczyną tego wzrostu była indeksacja płac w sferze budżetowej – nie ulega wątpliwości, że dokonana celowo przed wyborami po uprzednim dwuletnim zamrożeniu wynagrodzeń. Taki wzrost oznaczał jednak pogorszenie konkurencyjności serbskiej gospodarki z uwagi na podniesienie kosztów pracy, co w sposób naturalny może w przyszłości przełożyć się na zmniejszenie liczby inwestycji (zarówno krajowych, jak i zagranicznych). To z kolei wpłynie najprawdopodobniej na dalszy wzrost poziomu bezrobocia⁴⁶.

Oryginalnym sposobem radzenia sobie ze społecznymi skutkami kryzysu była w Serbii nacjonalizacja tych strategicznych przedsiębiorstw, które borykały się z problemami ekonomicznymi. I tak pod egidą rządu w styczniu 2012 roku akcje greckiej kompanii telekomunikacyjnej OTE przejęła kontrolowana przez państwo spółka Telekom Srbija (Grecy zakupili pakiet 20% akcji ledwie dwa lata wcześniej)⁴⁷. Za

⁴² *Veliki značaj podrške sektoru MSP u vreme ekonomske krize*, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=168811>, odczyt: 15.10.2013.

⁴³ *Saobraćaj i energetika najveće razvojne šanse Srbije*, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=168002>, odczyt: 15.10.2013.

⁴⁴ *Republic of Serbia and the IMF*, <http://www.imf.org/external/country/SRB/index.htm>, odczyt: 16.11.2013.

⁴⁵ I. Radak, op. cit.

⁴⁶ *Основни...*, op. cit.

⁴⁷ *„Telekom Srbija” ponovo kompletno u domaćem vlasništvu*, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=166540>, odczyt: 03.07.2013.

symbolicznego dolara rząd serbski przejął również w lutym 2012 roku wcześniej sprzedaną Amerykanom hutę w Smederevie.

Nowy rząd koalicyjny SNS–SPS–URS zgodnie z oczekiwaniami rozpoczął działalność od reformy sektora finansów publicznych, która w założeniu miała zmniejszyć poziom zadłużenia państwa. Pierwsze kroki ministra finansów, Mladana Dinkicia, wskazywały na to, że Serbia będzie dążyć do porozumienia z MFW, ale także starać się o udzielenie pożyczki przez stronę rosyjską. Rząd zapowiadał uporanie się ze skutkami kryzysu poprzez pobudzanie przedsiębiorczości (głównie w formie gwarancji kredytowych) oraz podwyższenie podatków. Długo także zapewniano opinię publiczną, że nie będzie konieczności obniżki wysokości rent, emerytur i płac w sferze budżetowej.

Jednak powrót do negocjacji z MFW spowodował, że rząd I. Dačića złożył w parlamencie projekt ustawy o rekonstrukcji budżetu, zakładający podwyższenie podatków oraz ograniczenia w wysokości zarobków pracowników sfery budżetowej. Projekt ten przyjęto dokładnie w ten sam dzień, w którym wizytę w Belgradzie rozpoczęli przedstawiciele Funduszu. Mieli się oni tym samym przekonać, że nowy serbski rząd skłonny jest do dokonania cięć budżetowych i że – w przeciwieństwie do poprzedników – nie będzie uchylał się od wypełnienia ewentualnych zobowiązań, które ustalone mają zostać w przypadku wynegocjowania porozumienia.

Od października 2012 roku bazowa stawka VAT wzrosła w Serbii z 18 do 20%, bez zmian pozostała jednak obniżona stawka na wszystkie produkty spożywcze (8%), co miało ochronić przed skutkami kryzysu najbiedniejszych obywateli. O 30% (z 33 do 43 dinarów) podniesiono jednak przy okazji akcyzę na wyroby tytoniowe. Zdecydowano również o podwyższeniu stawki podatku od dywidend oraz przychodów z odsetek – wynosi on obecnie nie 10, ale 15%. Ustawa o zbilansowaniu budżetu zawiesiła także waloryzację emerytur, ograniczając ich wzrost w październiku 2012 roku oraz w kwietniu 2013 roku do poziomu 2% (wcześniejsza ustawa emerytalna gwarantowała podwyżki o 4,5%)⁴⁸. Zdecydowano także o podwyżce stawki podatku dochodowego. Wprawdzie I. Dačić zapowiadał, że w projekcie budżetu na 2013 roku wzrośnie ona z 10 do 12%, ostatecznie jednak w wyniku protestów związków zawodowych oraz w obawie przed wybuchem masowych społecznych demonstracji uzgodniono, że bazowa stawka podatku dochodowego pozostanie na niezmienionym poziomie, ale zarabiający 3-krotność średniej pensji krajowej będą musieli odprowadzić dodatkowy 10-procentowy podatek, zarabiający 6-krotność średniej pensji krajowej

⁴⁸ *Преполовљена повишица пензионерима*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Prepolovljena-povisica-penzionerima.lt.html>, odczyt: 14.08.2013.

będą musieli odprowadzić dodatkowy 15-procentowy podatek itd.⁴⁹. Celem tych działań ma być zmniejszenie deficytu budżetowego z 7,1% do 6,7%⁵⁰.

W Serbii ani politycy, ani komentatorzy wydają się nie mieć żadnych wątpliwości, że porozumienie z MFW jest koniecznością i że deficytu budżetowego nie da się ograniczyć, obniżając wysokość wydatków publicznych. Aby pobudzić serbską gospodarkę, potrzebne są dodatkowe źródła finansowania z zagranicy, a tych bez gwarancji w postaci umowy z Funduszem nikt Serbii nie udzieli (brak porozumienia z MFW wpływa bowiem negatywnie na serbskie noty w największych agencjach ratingowych). Takie sygnały płyną wprost z ministerstwa finansów.

MFW nie jest oczywiście jedyną instytucją, w której władze Serbii poszukują wsparcia. O kredycie służącym zniwelowaniu deficytu budżetowego rozmawiali prezydenci Serbii i Rosji w Soczi 10 września 2012 roku. W oficjalnym oświadczeniu nie podano żadnych szczegółów tych negocjacji. Wcześniej w mediach pojawiła się informacja o możliwej pożyczce w wysokości 300 milionów euro, co wydaje się ledwie kroplą w morzu potrzeb serbskiego rządu. Warto jednak pamiętać, że sama Rosja boryka się z problemami budżetowymi więc – choćby to było uzasadnione racjami politycznymi – nie może sobie pozwolić na bezwarunkowe kredytowanie swoich sojuszników. Zdecydowanie większy nacisk Władimir Putin i Tomislav Nikolić położyli zatem na zapewnienia o realnej współpracy gospodarczej, zwłaszcza w sektorze energetycznym (chodzi głównie o budowę gazociągu *South Stream*, dzięki której w Serbii ma powstać co najmniej kilkadziesiąt tysięcy nowych miejsc pracy).

Jednym z pomysłów gabinetu I. Dačića na walkę z kryzysem gospodarczym było podporządkowanie aktywności banku centralnego polityce ekonomicznej rządu. W tym celu na prezes banku w sierpniu 2012 roku awansowano czołową polityk SNS, Jorgovanę Tabaković. Była ona znana z nieprzejednanej krytyki poprzedniego rządu M. Cvetkovicia oraz z niezwykle wyrazistych i mało – jak na szefa banku centralnego – liberalnych poglądów na gospodarkę. J. Tabaković zwykła powtarzać, że w czasie kryzysu silny dinar szkodzi serbskiej gospodarce, że Serbii nie jest potrzebne wsparcie MFW oraz że liberalizacja gospodarki i wolny rynek to „wielkie polityczne grzechy”. Opowiadała się za to wyraźnie po stronie silnego interwencjonizmu państwowego⁵¹. Upolitycznienie banku centralnego niesie jednak ze sobą dwa niebezpieczeństwa:

⁴⁹ *Zakon o porezu, na dohodak gradana*, „Sluzbeni glasnik RS”, br. 24/01, 80/02; z późn. zm.

⁵⁰ Ž. Jevtić, *Vlada predložila: PDV na 20 odsto, akcize na duvan idu sa 33 na 43 dinara*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/342088/Vlada-predlozila-PDV-na-20-odsto-akcize-na-duvan-idu-sa-33-na-43-dinara>, odczyt: 12.02.2013.

⁵¹ Z. Luković, *Portret: Jorgovanka Tabaković, guvernerka*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/336314/Portret-Jorgovanka-Tabakovic-guvernerka>, odczyt: 05.08.2012.

bezkrytyczna realizacja założeń rządu będzie powodowała marginalizację tej instytucji oraz spadek zaufania do niej, z drugiej zaś strony istnieje poważne niebezpieczeństwo wybuchu konfliktu politycznego na linii rząd – bank centralny.

To, że rząd Serbii widzi receptę na wyjście z kryzysu w pobudzeniu produkcji oraz wsparciu dla prywatnych przedsiębiorstw, paradoksalnie spowodowało wzrost napięcia między politykami a silnymi w Serbii izbami gospodarczymi. Te chciały bowiem zablokować wejście w życie ustawy o izbach. Przepisy aktu prawnego przyjętego jeszcze w 2009 roku zakładały, że od 1 stycznia 2013 roku uczestnictwo w izbie przestanie być obowiązkowe – przedsiębiorcy sami będą mogli zdecydować, czy chcą należeć do izby i jeśli tak, to do której. Spodziewano się tym samym dramatycznego uszczuplenia dochodów poszczególnych izb, które – jak podkreślają ekonomiści – obecnie dysponują budżetem w łącznej wysokości ok. 25 milionów euro⁵². Członkostwo w izbie wiązało się bowiem dotąd z obowiązkową opłatą, z której część przedsiębiorców chciała zrezygnować. Na korzyść przedsiębiorców ma działać także przepis ustawy o rekonstrukcji budżetu, który zezwala na odprowadzenie podatku VAT dopiero w momencie uzyskania zapłaty za sprzedany towar lub wykonaną usługę.

Minister finansów zapowiedział także bezwzględną walkę z szarą strefą, twierdząc, że gdyby zalegalizować wszystkie dochody, które są w niej generowane, PKB Serbii byłby wyższy o 20%. Rząd daje więc firmom możliwość rejestracji i ujawnienia dochodów, po 1 stycznia 2013 roku mają się natomiast zacząć spektakularne i drobiazgowo kontrole skarbowe, które w przypadku wykrycia nieprawidłowości podatkowych będą skutkowały nakładaniem na nieuczciwych przedsiębiorców dotkliwych kar. Już teraz wprowadzono obowiązek wystawiania rachunków przez drobnych przedsiębiorców wykonujących wolne zawody⁵³.

Rząd serbski podjął walkę z kryzysem, choć jest już ona mocno spóźniona. Wszystkie decyzje dotyczące zwiększenia dochodów do budżetu (podwyżka podatków) oraz ograniczenia wydatków publicznych (likwidacja rządowych agencji) mają pomóc odzyskać Serbii wiarygodność w oczach MFW oraz innych strategicznych partnerów zagranicznych (w tym Rosji). W perspektywie krótkookresowej działania te mogą przynieść pożądany skutek. Jednak brak osłon społecznych oraz obiektywne czynniki (susza, pożary), skutkujące podwyżką cen w średnim okresie, z pewnością

⁵² *Коморе против свог закона*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Komore-protiv-svog-zakona.lt.html>, odczyt: 12.10.2013.

⁵³ *Dinkić: Nova vlada uvodi red na „sivom tržištu”*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/342299/Dinkic-Nova-vlada-uvodi-red-na-sivom-trzistu>, odczyt: 12.09.2012.

wpłyną na nastroje społeczne – można spodziewać się organizowanych przez związki zawodowe demonstracji oraz dystansowania się poszczególnych partii koalicji od przyjętych rozwiązań. Ryzykowne jest stawianie przez władzę na pobudzenie wzrostu gospodarczego za pomocą kolejnych kredytów (m.in. zapowiedź kolejnych pożyczek od rządu rosyjskiego, MFW i inwestorów prywatnych, nacisk na bank centralny, by ten obniżył poziom bankowych rezerw obowiązkowych itp.). Utrata kontroli nad tym instrumentem finansowym może bowiem skutkować zainicjowaniem pętli kredytowej oraz w następstwie – utratą wypłacalności Serbii. Zdecydowanie bardziej pożądane są działania rządu obliczone na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw poprzez likwidację szeregu opłat oraz przeszkód biurokratycznych, a także zapowiedź intensyfikacji kontroli firm w celu ograniczenia szarej strefy, wciąż dławiącej serbską gospodarkę. Nie bez znaczenia jest także konieczna reforma systemu edukacji oraz położenie większego nacisku na działalność sektora pozarządowego, mało w Serbii aktywnego.

Rozdział III

**CZARNOGÓRA:
NADZIEJA W TURYSTYCE**

1. Zarys sytuacji politycznej

Gdy obywatele Czarnogóry potwierdzili w referendum zorganizowanym 21 maja 2006 roku, że popierają uzyskanie przez ich kraj pełnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, co było równoznaczne z wystąpieniem z Unii Państwowej Serbii i Czarnogóry¹, powszechnie stawiano pytania o wyzwania ekonomiczno-społeczne, jakie staną przed nowym organizmem państwowym. Większość zakładów przemysłowych oraz złóż naturalnych, przynoszących jak dotąd zyski budżetowi federalnemu, była zlokalizowana na terenie Serbii. Wprawdzie dogodne warunki turystyczne dawały szansę na szybki rozwój usług tego sektora, ale nie budził wątpliwości fakt, że przyczynić się to może do wzrostu dochodów jedynie części obywateli Czarnogóry – głównie tych spośród Czarnogórców, którzy posiadali w pasie nadmorskim nieruchomości, bądź byli zatrudniani w branży turystycznej w czasie letniego sezonu.

Tabela 5. Wyniki wyborów do parlamentu Czarnogóry w 2006 roku

Nazwa komitetu wyborczego	Partie tworzące komitet wyborczy	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Koalicja na rzecz Europejskiej Czarnogóry – Milo Đukanović	Demokratyczna Partia Socjalistów	48,62%	41
	Socjaldemokratyczna Partia Czarnogóry		
Serbska Lista – Andrija Mandić	Serbska Lista	14,68%	12
Koalicja SNP – NS – DSS	Socjalistyczna Narodowa Partia Czarnogóry	14,07%	11
	Serbska Partia Narodowa		
	Serbska Partia Demokratyczna		
Ruch na rzecz Zmian – Nebojša Medojević	Ruch na rzecz Zmian	13,13%	11
Liberałowie i Partia Boszniacka – Rzetelni w Przeszłości, Sprawiedliwi w Przyszłości	Partia Boszniacka	3,76%	3
DUA – Ferhat Dinoša	DUA	1,09%	1
Koalicja Demokratyczny Związek w Czarnogórze – Partia Demokratycznego Rozwoju, Mehmet Bardhi	Demokratyczny Związek w Czarnogórze	1,29%	1
	Partia Demokratycznego Rozwoju		
Albańska Alternatywa	Albańska Alternatywa	0,78%	1

Źródło: *Izveštaj o rezultatima izbora za poslanike u skupštinu Republike Crne Gore*, http://www.rik.co.me/izbori_2006/aktuelnosti_2006/IZVJ.pdf, odczyt: 08.08.2013.

Od pierwszych wyborów parlamentarnych zorganizowanych w suwerennej Czarnogórze dominujące miejsce w tamtejszym systemie partyjnym zajmuje Demokratyczna

¹ S. P. Ramet, *Serbia i Czarnogóra po 1989 roku*, (w:) S. P. Ramet (red.), *Polityka Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, przeł. M. Gałąska, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2012, s. 332.

Partia Socjalistów Czarnogóry (*Demokratska Partija Socijalista Crne Gore* – DPS)², choć w każdej z parlamentarnych elekcji korzystała ona ze wsparcia swoich mniejszych koalicjantów: Socjaldemokratycznej Partii Czarnogóry (*Socjaldemokratska Partija Crne Gore* – SDP) oraz – w 2012 roku – Partii Liberalnej (*Liberalna Partija Crne Gore* – LPCG), z którymi tworzyła przedwyborczy sojusz „Europejska Czarnogóra”. Jak dotąd dwukrotnie udawało się temu socjaldemokratycznemu blokowi wyborczemu uzyskać ponad połowę parlamentarnych mandatów i utworzyć rząd (zob. tabela 5 na stronie poprzedniej i poniższa tabela 6).

Tabela 6. Wyniki wyborów do parlamentu Czarnogóry w 2009 roku

Nazwa komitetu wyborczego	Partie tworzące komitet wyborczy	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Europejska Czarnogóra	Demokratyczna Partia Socjalistów	51,94%	48
	Socjaldemokratyczna Partia Czarnogóry		
SNP-Socjalistyczna Narodowa Partia Czarnogóry – Srđan Milić	Socjalistyczna Narodowa Partia Czarnogóry	16,84%	16
Nowa Serbska Demokracja – Andrija Mandić	Nowa Serbska Demokracja	9,22%	8
Ruch na rzecz Zmian-Možemy – Nebojša Medojević	Ruch na rzecz Zmian	6,03%	5
UDSH-DUA – Ferhat Dinoša	Demokratyczny Związek Albańczyków	1,47%	1
Forca – Nazif Cungu	Forca	0,91%	1
Albańska Lista	Demokratyczny Związek w Czarnogórze	0,89%	1
	Liga Demokratyczna w Czarnogórze		
	Albańska Alternatywa		
Albańska Koalicja -Perspektywa	Albańska Koalicja	0,81%	1
	Perspektywa		

Źródło: *Javno objavljuje ukupne rezultate izbora za poslanike u skupštinu Crne Gore*, <http://www.rik.co.me/aktuelnosti/UKUPNI%20REZULTATI%20IZBORA.xls>, odczyt: 08.08.2013.

W ostatnich wyborach sojusz europejski zmuszony został jednak do poszukiwania poparcia dla nowego gabinetu wśród niewielkich ugrupowań reprezentujących mniejszości narodowe, ponieważ do przegłosowania stosownego wotum zaufania potrzeba było dodatkowych 3 głosów (zob. tabela 7 na stronie następnej).

Warto podkreślić, że główną osią podziału czarnogórskiej sceny politycznej przez długi czas pozostawał stosunek poszczególnych partii do serbsko-czarnogórskiej federacji³.

² *Izvestaj o rezultatima izbora za poslanike u Skupštinu Republiki Srne Gore*, http://www.rik.co.me/izbori_2006/aktuelnosti_2006/IZVJ.pdf, odczyt: 08.08.2013.

³ J. Wojnicki, K. Krysiel, *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora – Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk-Warszawa 2009, s. 120.

Koalicja „Europejska Czarnogóra”, której przewodził Milo Đukanović, skupiała polityków nawołujących do głosowania za pełną suwerennością, z kolei główni jej oponenti bądź opowiadali się za pozostaniem w Unii Państwowej Serbii i Czarnogóry (stąd przyłgnęła do nich etykieta partii „proserbskich”), bądź też reprezentowali interesy serbskiej mniejszości w Czarnogórze. Dopiero ostatnio przeprowadzone wybory i relatywnie dobry wynik nowego podmiotu na czarnogórskiej scenie politycznej, partii „Pozytywna Czarnogóra”, świadczyć może o przesunięciu akcentów w rywalizacji międzypartyjnej z problemu suwerenności państwowej na problemy o charakterze społeczno-gospodarczym.

Tabela 7. Wyniki wyborów do parlamentu Czarnogóry w 2012 roku

Nazwa komitetu wyborczego	Partie tworzące komitet wyborczy	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Europejska Czarnogóra	Demokratyczna Partia Socjalistów	45,60%	39
	Socjaldemokratyczna Partia Czarnogóry		
	Partia Liberalna		
Front Demokratyczny	Nowa Serbska Demokracja	22,82%	20
	Ruch na rzecz Zmian		
SNP – Socjalistyczna Narodowa Partia Czarnogóry	Socjalistyczna Narodowa Partia Czarnogóry	11,06%	9
Pozytywna Czarnogóra	Pozytywna Czarnogóra	8,24%	7
Partia Boszniacka	Partia Boszniacka	4,17%	3
Dla Jedności	Forca	1,45%	1
	Perspektywa		
Albańska Koalicja	Demokratyczny Związek w Czarnogórze	1,05%	1
	Liga Demokratyczna w Czarnogórze		
	Albańska Alternatywa		
Chorwacka Inicjatywa Obywatelska	Chorwacka Inicjatywa Obywatelska	0,40%	1

Źródło: *Konačne rezultate za izbor poslanika u skupštinu Crne Gore*; <http://www.rik.co.me/doc/21.%2010.%202012.%20KONACNI%20REZULTATI%20883.doc>, odczyt: 08.08.2013.

Sukcesowi partii socjaldemokratycznych sprzyja rozdrobnienie opozycji. Ponad 20% ważnie oddanych głosów udało się jej uzyskać dopiero w 2012 roku po zawiązaniu sojuszu pomiędzy Nową Serbską Demokracją (*Нова српска демократија* – NOVA) a Ruchem na Rzecz Zmian (*Pokret za Promenje* – PZP). Z każdymi wyborami słabnie z kolei pozycja – do niedawna największego opozycyjnego ugrupowania – Socjalistycznej Narodowej Partii Czarnogóry (*Socijalistička Narodna Partija Crne Gore* – SNP), którą z partiami rządzącymi dzieli raczej animozje personalne, aniżeli kwestie ideologiczne (wyluczając z nich ocenę efektywności federacji Serbii i Czarnogóry).

2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej

Światowy kryzys gospodarczy szczególnie negatywnie wpłynął na sytuację w Czarnogórze w 2009 roku. Dotychczasowy wzrostowy trend został gwałtownie zahamowany, a spadek PKB wyniósł aż 5,7% (zob. tabela 8). Ani w tym, ani w kolejnym roku nie wpłynęło to jednak bezpośrednio na ujawnienie się społecznych skutków kryzysu: w 2010 roku ceny praktycznie nie wzrosły a liczba osób bezrobotnych zwiększyła się stosunkowo nieznacznie. W 2012 roku – podobnie jak to miało miejsce w pozostałych państwach Bałkanów Zachodnich – Czarnogóra musiała zmierzyć się z drugą falą kryzysu. Udało się jej wówczas powstrzymać recesję, ale wzrost gospodarczy okazał się minimalny. Społecznych skutków obu faz kryzysu uniknięto głównie przez stopniowe podnoszenie poziomu zadłużenia państwa. O ile w 2008 roku dług publiczny stanowił zaledwie 26,8% PKB, o tyle pięć lat później przekroczył już granicę 50% PKB, choć – w porównaniu z innymi państwami regionu – wskaźnik ten uznać należy za umiarkowany.

Tabela 8. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Czarnogóry w latach 2008–2012

Wskaźnik \ Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Inflacja (w %)	8,5	3,4	0,5	3,3	4,0
Realny wzrost PKB (w %)	6,9	-5,7	2,7	3,2	0,2
Liczba bezrobotnych (w tys.)	28,4	30,2	32,1	30,6	31,2
Stopa bezrobocia (w %)	10,7	11,4	11,1	12,2	12,7
Dług publiczny (w % PKB)	26,8	38	40,9	45,9	51,1
Inwestycje zagraniczne (w mln €)	685	1070	692	534	b.d.

Źródło: *Financial Stability Report 2012*, Central Bank of Montenegro, http://www.cb-mn.org/eng/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/fin_stabilnost/financial_stability_report_2012.pdf, odczyt: 08.08.2013; *Price Stability Report – 2012*, Central Bank of Montenegro, http://www.cb-mn.org/eng/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/izvjestaj_o_stabilnosti_cijena/price_stability_report_2012.pdf, odczyt: 08.08.2013; *Central bank of Montenegro annual report for 2012*, Central Bank of Montenegro, http://www.cb-mn.org/eng/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/god_izv_o_radu/cbm_annual_report_2012.pdf, odczyt: 08.08.2013; *Statistical yearbook 2013*, Statistical Office of Montenegro, <http://www.monstat.org/eng/novosti.php?id=1156>, odczyt: 08.08.2013; *Annual Overview of the Foreign Direct Investments in Montenegro*, Montenegrin Investment Promotion Agency, <http://www.mipa.co.me/userfiles/file/FDI%20Breakdown%202011,%20English.pdf>, odczyt: 08.08.2013; oraz opracowanie własne na podstawie danych urzędu statystycznego, banku centralnego oraz poszczególnych ministerstw.

Na niski wzrost PKB duży wpływ miał w Czarnogórze spadek wartości inwestycji zagranicznych. O ile w 2009 roku inwestorzy zainwestowali w tym państwie ponad 1 miliard euro, o tyle dwa lata później wartość inwestycji była już dwukrotnie niższa. Nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu także struktura handlu zagranicznego Czarnogóry. Jeszcze w 2009 roku wiodącym importerem pozostawały Włochy, a z kolei produkty czarnogórskie eksportowano głównie do Włoch i Grecji (zob. tabela 9). Po ujawnieniu się skutków kryzysu w tych państwach wartość obrotów handlowych z Czarnogorą znacząco się wówczas obniżyła.

Tabela 9. Głównie kierunki eksportu i importu w Czarnogórze w 2009 roku

Eksport	Import
Włochy – 27,9%	Włochy – 17,2%
Grecja – 21,6%	Słowenia – 14,4%
Słowenia – 11,3%	Niemcy – 9,9%
Węgry – 8,5%	Chiny – 7,8%
USA – 7,6%	Austria – 7,7%
Egipt – 4,8%	Rosja – 6,1%
	Grecja – 4,0%
	Węgry – 4,0%

Źródło: *The World Factbook 2009*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#a1>, odczyt: 11.02.2013.

Za czynnik wzmacniający odporność czarnogórskiej gospodarki na perturbacje na światowych rynkach finansowych eksperci uznają natomiast względnie stabilny rynek pracy. Nawet w szczytowej fazie kryzysu Czarnogóra nie odnotowała znaczącego wzrostu poziomu bezrobocia. Liczba zarejestrowanych w urzędach pracy praktycznie równa jest liczbie pracowników zagranicznych zatrudnionych w firmach działających na terenie Czarnogóry, a część z zarejestrowanych bezrobotnych uczyniła to jedynie po to, by móc korzystać z ubezpieczenia zdrowotnego, jakie gwarantuje państwo, o ile jest się zarejestrowanym w urzędzie pracy⁴. Rozwiązanie to – wprowadzone w życie dopiero przed kilku laty – miało pomóc rozwiązać problem szarej strefy, ale nie spełniło pokładanych w nim nadziei. Nawet wzrost stopy bezrobocia do poziomu 12,7% w 2012 roku nie zmienia faktu, że Czarnogóra należy na Bałkanach do grupy tych państw, w których liczba osób pozostających bez pracy nie powoduje obaw o wybuch społecznego niezadowolenia. Warto jednak wskazać na kilka zagrożeń, które w dłuższej perspektywie mogą wpłynąć na pogorszenie sytuacji na czarnogórskim rynku pracy.

⁴ *Ako ne bude dogovora, Zakon o radu stupa na snagu 22. decembra. Intervju: Predrag Bošković, „Pobjeda”, 15 grudnia 2013, s. 4–5.*

Po pierwsze, cechą charakterystyczną tego rynku jest jego sezonowość. Wiele spośród miejsc pracy powstaje w branży turystycznej, która przynosi zyski głównie w miesiącach wakacyjnych. Wiąże się to także z nierównomiernym rozwojem gospodarczym państwa i migracjami osób zamieszkujących region północny do centrum lub do regionu nadmorskiego. Wskaźnik bezrobocia na północy kraju bywa nawet pięciokrotnie wyższy od tego samego wskaźnika notowanego w regionie nadmorskim (zob. tabela 10). Po drugie, stosunkowo dużą grupę osób bezrobotnych stanowią w Czarnogórze ludzie młodzi oraz długotrwale poszukujący pracy. Wymaga to od rządu podjęcia działań sprzyjających zatrudnianiu pracowników niedoświadczonych oraz działań aktywizujących tych, którzy *de facto* zostali z rynku pracy już wykluczeni.

Tabela 10. Rynek pracy w Czarnogórze w II kwartale 2013 roku

Liczba osób i stopa aktywności	Region	Ogółem	Region nadmorski	Region centralny		Region północny
				Ogółem	Stolica	
	w tysiącach osób					
Populacja		619,8	148,6	293,3	185,8	177,8
Aktywni zawodowo		253,5	63,1	131,0	85,4	59,4
Zatrudnieni		204,8	58,0	110,9	74,2	35,8
– w niepełnym wymiarze czasu pracy		7,0	1,0	5,2	1,1	0,8
Niezatrudnieni		48,7	5,1	20,1	11,2	23,5
– zarejestrowani w urzędzie pracy		42,8	4,4	16,6	9,6	21,8
– poszukujący pierwszej pracy		31,0	3,3	12,3	7,2	15,3
Nieaktywni zawodowo		247,6	59,1	105,5	62,6	83
Osoby powyżej 15 roku życia		501	122,2	236,5	147,9	142,4
Osoby poniżej 15 roku życia		118,8	26,4	56,9	37,8	35,4
	w %					
Stopa aktywności zawodowej		50,6	51,6	55,4	57,7	41,7
Stopa zatrudnienia		40,9	47,5	46,9	50,2	25,1
Stopa bezrobocia		19,2	8,1	15,3	13,1	39,6
Udział osób poniżej 15 roku życia w populacji		19,2	17,8	19,4	20,3	19,9

Źródło: *Zavod za statistiku Crne Gore*, <http://www.monstat.org/userfiles/file/ars/2013/02/II%20quarter%202013.xls>, odczyt 08.08.2013.

Po trzecie, stosunkowo niewielki rozmiar rynku pracy powoduje to, że państwo jest podatne na jednostkowe wydarzenia, które mogą zagrozić stabilności tego rynku. Dla przykładu można wspomnieć o tym, jak ogromne problemy społeczne wywołał

w Czarnogórze proces restrukturyzacji huty aluminium *Kombinat Aluminijuma Podgorica* (KAP). Pod koniec lat 90. fabryka generowała około 7,5% czarnogórskiego PKB, a udział aluminium w eksporcie tego państwa wynosił ponad 60%. W 2005 roku rząd zdecydował o sprzedaży większości udziałów w hucie spółce-córce En+ Group zarejestrowanej na Cyprze (jej właścicielem jest znany rosyjski oligarcha, Oleg Deripaska). Prywatny inwestor doprowadził do grupowych zwolnień, ale nie uchroniło to zakładu przed negatywnymi skutkami kryzysu gospodarczego. Straty, jakie generowała KAP, spowodowały, że podjęto decyzję o jej zamknięciu. By uniknąć dramatycznych konsekwencji tego kroku, rząd próbował dofinansowywać działalność przedsiębiorstwa, ostatecznie umorzył także długi związane z dostawą energii elektrycznej. W zamian za odstąpienie części udziałów poręczył wreszcie kredyt w wysokości 45 milionów euro. Mimo wszystko w lipcu 2013 roku KAP ogłosiła bankructwo. Związki zawodowe zorganizowały szereg demonstracji antyrządowych, żądając przede wszystkim gwarancji zatrudnienia, ale nie wpłynęło to w żaden sposób na funkcjonowanie zakładu.

3. Kwestie społeczne w programach największych partii politycznych

Stosunkowo częste wybory (w ciągu zaledwie siedmiu lat odbyły się trzy parlamentarne elekcje) powodują, że poszczególne ugrupowania dużo miejsca w swoich programach wyborczych poświęcają problemom społecznym, uznając zapewne, że obietnice poprawy warunków materialnych „zwykłych” obywateli przełożą się na odpowiednio wysokie poparcie wyborcze.

W uchwalonym 21 maja 2011 roku programie wyborczym DPS jasno wyluszcza swoje podstawowe cele, z których większość w sposób bezpośredni odnosi się do kwestii społecznych. Za podstawowe zadania ugrupowanie uważa zapewnienie dobrobytu wszystkim obywatelom Czarnogóry, tworzenie szans, by każdy mógł znaleźć zatrudnienie na rynku pracy, tworzenie lepszych warunków życia oraz ochronę zdrowia i zabezpieczenie społeczne⁵. Władze partii uznają, że cele te uda się zrealizować głównie poprzez inwestycje infrastrukturalne, które powinny być realizowane zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Do najważniejszych należą w tym kontekście: budowa autostrady, nowych źródeł energii, rozwój transportu lotniczego i kolejowego, a także inwestycje w mienie komunalne. Realizacja tych projektów ma umożliwić pozyskanie nowych inwestorów zagranicznych, a także zwiększenie liczby turystów odwiedzających w letnim sezonie Czarnogórę. To z kolei powinno

⁵ *Društvo uspjeha. Program DPS*, s. 4, http://www.dps.me/images/stories/Kongres/VI_KONGRES_Program.pdf, odczyt: 17.03.2013.

przełożyć się na zwiększenie liczby miejsc pracy oraz ogólny społeczny dobrobyt. Widać więc wyraźnie, że autorzy programu socjaldemokratycznego za swój podstawowy obowiązek uznali stworzenie – za publiczne środki – warunków do rozwoju sektora prywatnego oraz z góry przyjęli tezę, że poprawa klimatu inwestycyjnego oraz infrastruktury turystycznej mechanicznie przełoży się na spadek poziomu bezrobocia.

W sektorze usług publicznych najważniejszym wyzwaniem pozostaje – jak wynika z programu DPS – podwyższenie jakości usług świadczonych przez centralną oraz lokalną administrację państwową, głównie w obszarze ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego. Zdaniem polityków tej partii należy dążyć do tego, by uczynić z administracji „serwis usług” przyjazny obywatelowi. Autorzy programu dostrzegają także istotność modernizacji systemu kształcenia, którą to modernizację wymuszają zmieniające się warunki technologiczno-społeczne (globalizacja, nowe media, społeczeństwo wiedzy itp.)⁶. Oprócz haseł „unowocześnienia” i „modernizacji” (charakterystycznych zwłaszcza dla dyskursu neoliberalnego) trudno odnaleźć w propozycjach DPS jakiegokolwiek konstruktywne rozwiązania systemowe, które mogłyby wpłynąć na poprawę jakości życia obywateli Czarnogóry. Szczególnie jasno wyraża się to we fragmencie programu poświęconemu ubóstwu. Autorzy stwierdzają autorytatywnie, że „poziom ubóstwa można zmniejszyć jedynie poprzez rozwój przedsiębiorczości oraz wzrost liczby miejsc pracy”⁷.

Co ciekawe, unowocześnienie sektora publicznego władze DPS widzą w jego ściślejszym powiązaniu z sektorem prywatnym. W swoim programie partia wyraża wręcz bezalternatywność komercjalizacji usług społecznych w dziedzinie zdrowia czy opieki społecznej, pisząc, że „tylko dzięki temu partnerstwu [publiczno-prywatnemu – przyp. aut.] możliwe stanie się polepszenie indeksów efektywności usług publicznych pozostających w gestii państwa”⁸.

DPS podkreśla jednak wyraźnie znaczenie solidarności obywatelskiej dla budowy skutecznego demokratycznego państwa prawa. Efektywna polityka społeczna, zaangażowanie służb publicznych oraz obywatelski altruizm powinny stać się podstawą dla stworzenia systemu pomocy dla osób, które nie mają fizycznej lub intelektualnej możliwości zatroszczenia się o własny los⁹. System taki ma w praktyce pomóc urzeczywistnić prawo do życia oraz wolności, o którym nie można mówić w sytuacji

⁶ Ibidem, s. 5.

⁷ Ibidem, s. 10.

⁸ Ibidem, s. 12.

⁹ Ibidem, s. 6.

braku równości szans. Do celów strategicznych partii należy też zaliczyć członkostwo w UE oraz NATO. Zwłaszcza z tą pierwszą organizacją DPS wiąże liczne nadzieje na poprawę warunków życia obywateli Czarnogóry¹⁰.

Podsumowując społeczne aspekty programu DPS w Czarnogórze, można więc stwierdzić, że partia ta widzi następujące recepty na przeciwdziałanie skutkom kryzysu ekonomicznego:

- 1) wzrost liczby miejsc pracy wskutek napływu inwestycji zagranicznych oraz nowych inwestycji publicznych;
- 2) rozwój przedsiębiorczości skutkujący wzrostem liczby małych i średnich przedsiębiorstw;
- 3) wzrost efektywności i poziomu jakości świadczonych usług społecznych poprzez dostarczenie ich w formie partnerstwa publiczno-prywatnego bądź też jako usług skomercjalizowanych lub sprywatyzowanych.

Zdecydowanie bardziej ideowy jest w tym kontekście mniejszy uczestnik proeuropejskiego sojuszu, SDP, któremu przewodzi Ranko Krivokapić. W programie tego ugrupowania – podobnie jak w przypadku programu DPS, uchwalonym w 2011 roku – jego autorzy wyraźnie sprzeciwiają się postrzeganiu gospodarki przez pryzmat bezalternatywnych mechanizmów rynkowych, utrzymując, że jest ona wyłącznie instrumentem sprzyjającym rozwojowi i bogaceniu się społeczeństwa, ale służyć powinna zwłaszcza społecznym i humanistycznym wymiarom tych procesów¹¹. SDP opowiada się więc za silnym państwem, które będzie w stanie reagować na niedoskonałości wolnego rynku. Za największe niebezpieczeństwo partia uznaje działania poszczególnych podmiotów zmierzających do wzbogacenia się kosztem innych uczestników gry rynkowej, w czym wyraźnie widać echa kryzysu gospodarczego i wskazanie na jego pierwotne źródła. Członkowie partii zgadzają się z wyrażonym w programie poglądem, iż „ślepe posłuszeństwo logice zysku stanowi wielkie cywilizacyjne niebezpieczeństwo, które prowadzi do powstania tzw. „bańki gospodarki”, w której chciwość jest i inicjatorem, i regulatorem a której efektami są postępująca stratyfikacja społeczna i występujące okresowo kryzysy ekonomiczne”¹².

Ślepemu podporządkowaniu logice rynku SDP chciałaby przeciwstawić instytucję państwa jako inicjatora i stymulatora aktywnej polityki społecznej. Instytucje państwa nie powinny być – jak wynika z narracji programowej socjaldemokratów – zainteresowane

¹⁰ Ibidem, s. 9.

¹¹ *Socijaldemokratska Partija – VII Kongres – Program*, s. 7, <http://www.sdp.co.me/upl/prilozi/PROGRAM-20114921.pdf>, odczyt: 16.09.2013.

¹² Ibidem.

wyłącznie doraźnym działaniem pomocowym, ale powinny także umieć zapobiegać sytuacjom, w których obywatele zmuszeni są korzystać z pomocy państwa. W tym celu prosty system transferu i dystrybucji zasiłków socjalnych winien zostać zastąpiony inwestycjami w kapitał ludzki (edukacja), działalność innowacyjną oraz dobra publiczne. Obecna także w programie DPS zasada solidarności społecznej wsparta została u socjaldemokratów zapewnieniem, że wolne i niezależne związki zawodowe pozostają naturalnym partnerem państwa w kwestiach społeczno-gospodarczych oraz kluczowym uczestnikiem dialogu społecznego¹³.

W niektórych kwestiach SDP zbliża się jednak wyraźnie do dyskursu liberalnego. Uszczegółowiając swoje propozycje dotyczące systemu edukacji, partia podkreśla konieczność skoncentrowania się instytucji edukacyjnych na potrzebach rynku. Podstawowym efektem edukacji młodych ma być bowiem odnalezienie się przez nich na rynku pracy. Aby to osiągnąć, szkoły powinny – zdaniem autorów programu SDP – zdecydowanie większy aniżeli dotychczas nacisk położyć na wspieranie wśród ludzi młodych ducha konkurencji i rywalizacji¹⁴.

W porównaniu z największymi partiami rządzącymi ugrupowania opozycyjne prezentują znacznie bardziej szczegółowe programy dotyczące poszczególnych dziedzin życia społecznego. Co interesujące, koalicja Front Demokratyczny, zaprezentowała się przed wyborami w 2012 roku jako sojusz ugrupowań opowiadających się za bardzo silnym interwencjonizmem państwowym i rozbudowanym systemem opieki społecznej, znacząco „przelicytowując” w obietnicach dotyczących polityki społecznej socjaldemokratyczne – przynajmniej z nazwy – ugrupowania rządzące. Warto podkreślić, że stoi to w sprzeczności z przyjmowanymi oficjalnie klasyfikacjami zarówno PZP, jak i partii NOVA, które uznaje się za konserwatywne lub nawet liberalno-konserwatywne¹⁵.

Tymczasem ugrupowania te we wspólnym dokumencie stwierdzają, że w Czarnogórze jedynie 78 tysięcy osób korzysta z pomocy socjalnej, podczas gdy liczba obywateli żyjąca poniżej granicy ubóstwa jest znacząco wyższa. Ponadto PZP i NOVA krytykują wysokość zasiłków, która – w zależności od świadczenia – waha się od 19 do 120 euro. Zdaniem Frontu Demokratycznego powinny być one znacząco wyższe. Winą za nieefektywny i skomplikowany system pomocy społecznej zostali obarczeni

¹³ Ibidem, s. 8.

¹⁴ Ibidem, s. 11.

¹⁵ Zob. popularny serwis internetowy: *Parties and Elections in Europe*, <http://www.parties-and-elections.eu/montenegro.html>, odczyt: 12.09.2013.

jednak nie tylko dotychczas rządzący, ale także „brudna” neoliberalna ideologia, na której w opinii opozycji bazują programy ich partii¹⁶.

Wśród propozycji reform, które chciałyby przeprowadzić opozycja, znajdują się hasła mające szeroką socjaldemokratyczną podbudowę ideologiczną. Front proponuje wprowadzenie płacy minimalnej, której wysokość odpowiadałaby połowie wysokości średniej płacy krajowej. Przy tym nie tylko nie można byłoby zatrudnić pracownika za wynagrodzenie niższe od minimalnego, ale państwo musiałoby także zagwarantować takie minimum egzystencji każdemu obywatelowi, na przykład w postaci zasiłków. Ingerencja państwa w rynek pracy powinna polegać też na stymulowaniu zatrudniania przynajmniej jednej osoby z każdej czarnogórskiej rodziny oraz zapewnieniu pracy rodzicom samotnie wychowującym dzieci¹⁷. Należy także wzmocnić pozycję związków zawodowych w negocjacjach z pracodawcami i uszczelnić system kontroli państwowych, tak by skutecznie walczyć z szarą strefą. Zdaniem partii opozycyjnych powinien powstać specjalny fundusz, w którym gromadzone będą środki na wypłaty jednorazowych zasiłków dla osób lub rodzin, które znalazły się w kryzysowej sytuacji. Front zapowiada powstanie specjalnych sklepów, w których ceny byłyby niższe z uwagi na niższe opodatkowanie produktów, oraz ufundowanie w każdym mieście jadłodajni, w której mogliby się stołować ubodzy. Inicjatywa PZP i NOVA obejmuje także obniżkę podatku VAT na podstawowe produkty żywnościowe oraz zerową stawkę tego podatku na odzież i obuwanie dla dzieci w wieku przedszkolnym.

Program Frontu Demokratycznego można określić mianem skrajnie populistycznego, ponieważ obietnicom wzrostu wydatków w sferze publicznej (poziom emerytur powinien wynosić minimum 65% wysokości średniej pensji krajowej) nie towarzyszą rozważania na temat systemu finansowania tych wydatków. W rozdziale poświęconym wyzwaniom makro- i mikroekonomicznym odnaleźć można jedynie zapowiedzi nowelizacji obowiązujących ustaw (np. kodeksu pracy) lub też przygotowania projektów nowych aktów prawnych (np. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym), obietnice dotyczące ograniczenia długu publicznego, ale nigdzie nie wspomniano o kwestiach podatkowych. Można z tego wysnuć dwa skrajnie rozbieżne wnioski: albo koalicja pozostawi podatki na niezmiennym poziomie (wówczas zupełnie nierealny staje się program rozszerzenia świadczeń socjalnych), albo też planuje stopniowe ich podniesienie, a tylko ze względów marketingowych koniunkturalnie nie zapisano tego w programie.

¹⁶ *Demokratski Front. Program 595 Mjera*, s. 35, http://www.promjene.org/images/documents/Program_DF_2012.pdf, odczyt: 13.09.2013.

¹⁷ *Ibidem*, s. 36.

Nowa partia czarnogórskiego systemu partyjnego, jaką jest „Pozytywna Czarnogóra”, opowiada się za rozwiązaniami systemowymi charakterystycznymi dla socjaldemokratycznego projektu ideowego. Tylko w programie tego ugrupowania wyraźnie podniesiono konieczność powrotu do progresywnej skali podatkowej. Zdaniem autorów koncepcji programowej „Pozytywnej Czarnogóry” w czasie dotychczasowej transycji ekonomicznej doszło do uwłaszczenia licznej grupy oligarchów, nowy system opieki społecznej powinien zaś spowodować redystrybucję dochodów i zniwelować dotychczasowe dysproporcje społeczne¹⁸.

4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej

Ministerstwem, na którym spoczęła szczególna odpowiedzialność za działania mające prospołeczny charakter, stało się w Czarnogórze ministerstwo pracy i opieki społecznej. Na jego czele stanął Predrag Bošković, z wykształcenia ekonomista, wykładowca na Uniwersytecie w Podgoricy. Od początku swojej aktywności zawodowej zaangażowany był w realizację programów rozwojowych, ale jego polityczne doświadczenie nie ograniczało się do tych kwestii. W rządzie Unii Państwowej Serbii i Czarnogóry pełnił funkcję wiceministra spraw zagranicznych (2004–2005), a w jednym z kolejnych czarnogórskich gabinetów – ministra gospodarki (2005–2006). P. Bošković należy więc z pewnością zaliczyć do grona polityków mających duże doświadczenie parlamentarno-rządowe, choć warto zauważyć, że w latach 2006–2008 pełnił funkcję przewodniczącego rady dyrektorów kompanii Montenegrobonus (jednej z największych firm czarnogórskiego sektora paliwowego). Można zatem uznać, że kwestie polityki społecznej nie znajdowały się nigdy w kręgu jego zainteresowań – ani badawczych, ani zawodowych. W ministerstwie P. Bošković reprezentuje interesy DPS. Związany jest zresztą z tą partią od początku swojej politycznej kariery. W latach 1998–2002 pełnił funkcję przewodniczącego młodzieżowej frakcji ugrupowani, z jego ramienia wybierany był też wielokrotnie do czarnogórskiego parlamentu.

Zakres kompetencji ustawowych czarnogórskiego ministerstwa pracy i opieki społecznej obejmuje przede wszystkim kwestie związane z:

- systemem emerytalno-rentowym;
- polityką rynku pracy;
- zabezpieczeniem społecznym;
- ochroną kombatantów;
- ochroną dzieci;

¹⁸ *Pozitivna Crna Gora. Program*, s. 28–29, <http://www.pozitivnacrnagora.me/wp-content/uploads/2012/06/Program-Pozitivne-Crne-Gore.pdf>, odczyt: 26.10.2013.

- analizami demograficzno-statystycznymi;
- zarządzaniem funduszami społecznymi UE.

W oświadczeniu o misji i kluczowych celach realizowanych przez ministerstwo pracy i opieki społecznej znajduje się wykaz szczegółowych zamierzeń, które zamierza realizować minister wraz z urzędnikami administracji państwowej. Nie dziwią w nim odniesienia do wymienionych wyżej kompetencji ustawowych, takie jak: regularna pomoc społeczna osobom ubogim i potrzebującym, wypłata świadczeń emerytalnych i rentowych, szczególna dbałość o zasiłki socjalne dla kombatanów i osób niepełnosprawnych, międzynarodowa wymiana doświadczeń w zakresie ochrony socjalnej. Są one jednak charakterystyczne dla klasycznego modelu polityki społecznej, polegającego na zabezpieczaniu materialnym tych obywateli, którzy – z różnych przyczyn – nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie na rynku pracy. Kwestie aktywizacji zawodowej, reintegracji społecznej oraz innowacyjności gospodarki leżą w gestii innych ministrów.

5. Aktywność czarnogórskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego

Funkcjonujący w latach 2010–2012 rząd pod przewodnictwem Igora Lukšicia przewidywał trzy możliwe scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej – na wypadek: a) niewielkiego, b) średniego lub c) wysokiego wzrostu gospodarczego. Problem w tym, że nie spodziewano się wówczas nadejścia drugiej fali kryzysu gospodarczego i optymistycznie założono, że niezależnie od realizowanego wariantu w 2013 roku wzrost gospodarczy osiągnie poziom 4%¹⁹. Mimo to strategia rządu zakładała znaczące ograniczenie wydatków publicznych wynikające z konieczności redukcji wewnętrznego zadłużenia oraz ze zmniejszenia się o połowę wpływów z prywatyzacji. Niezagrożone były wówczas jedynie kluczowe inwestycje infrastrukturalne, do których rząd zaliczał: budowę linii energetycznych łączących Podgoricę z Albanią i Włochami, budowę elektrowni Moaca i Komarnica oraz remont trasy kolejowej Belgrad–Bar²⁰. Gabinet I. Lukšicia zapowiadał wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (zwłaszcza w sektorze turystycznym), dbałość o wzrost wartości inwestycji zagranicznych, reformę systemu emerytalnego oraz uchwalenie ustawy o finansach samorządu terytorialnego²¹.

¹⁹ *Montenegro. Economic and Fiscal Programme*, s. 32, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/pre-accession_prog/pep/2011-pep-montenegro_en.pdf, odczyt: 27.10.2013.

²⁰ *Ibidem*, s. 80.

²¹ *Ibidem*, s. 83–84.

Ukonstytuowany po wyborach w 2012 roku gabinet M. Đukanovicia znacząco przeformułował te priorytety.

Szereg zobowiązań międzynarodowych – w tym zwłaszcza współpraca z UE oraz członkostwo w Międzynarodowej Organizacji Pracy i Radzie Europy – spowodował wzrost świadomości konieczności przeformułowania klasycznej polityki społecznej w kierunku polityki aktywizacji, co znalazło odzwierciedlenie (przynajmniej w warstwie deklaratywnej) w priorytetach rządu. Premier zapowiedział m.in. intensyfikację działań zmierzających do aktywizacji długotrwale bezrobotnych, konieczność rozszerzenia zakresu samozatrudnienia oraz zakładania własnych firm, działania na rzecz dostosowania warunków edukacji do potrzeb rynku pracy, zwrócenie uwagi na potrzebę kształcenia ustawicznego i promowanie kontynuowania nauki przez osoby dorosłe, rozwój sektora przedsiębiorczości społecznej, integrację społeczną (przeciwdziałanie wykluczeniu) osób niepełnosprawnych, przedstawicieli mniejszości etnicznych i narodowych oraz uchodźców i przesiedleńców. Przykład państw Europy Środkowej i Wschodniej znacznie bardziej zaawansowanych w procesie modernizowania poszczególnych polityk społecznych wskazuje na to, że nie wszystkie z wymienionych narzędzi aktywizacyjnych przynoszą zawsze i wszędzie pozytywne efekty. Sam fakt dostrzeżenia potrzeb zmiany modelu prowadzonej przez lata polityki społecznej powoduje, że w warunkach kryzysu łatwiej podejmować jest rządowi decyzję zmierzającą do ograniczenia wysokości świadczeń pieniężnych wypłacanych z budżetu państwa czy też wprowadzania narzędzi instytucjonalno-systemowych, dzięki którym proces świadczenia usług społecznych oraz wypłaty zasiłków uda się zracjonalizować.

Krokiem na drodze do urzeczywistnienia tego celu jest wdrożenie projektu tzw. Karty Społecznej – systemu informacyjnego pomocy społecznej. Miał on pierwotnie polegać na systematycznym gromadzeniu danych dotyczących gospodarstw domowych w Czarnogórze, własności, dochodów, struktury wydatków oraz potrzeb społecznych obywateli zamieszkujących te gospodarstwa. Jak wynika z dotychczasowych badań, system wciąż jednak nie funkcjonuje prawidłowo, co jest efektem braku aktów prawnych, które regulowałyby chociażby kwestię przekazywania danych przez instytucje państwowe²². Powszechnie również krytykuje się system za swoistego rodzaju „naiwność” – brak jest bowiem narzędzi do wyegzekwowania od przedstawicieli sektora prywatnego czy pozarządowego współpracy przy tworzeniu tego typu systemu. Inna sprawa, że takie współdziałanie (jak choćby przekazywanie informacji o dochodach pracowników) wywołuje liczne kontrowersje natury konstytucyjno-prawnej (w grę

²² Szerzej o tym: D. Radović, *Socijalni karton u Crnoj Gori – informacioni sistem socijalnog staranja. Obećanje bez pokrića?*, Institut Alternativa, Podgorica 2012, http://media.institut-alternativa.org/2013/02/institut_alternativa_socijalni_karton_u_crnoj_gori.pdf, odczyt: 08.08.2013.

wchodzi na przykład możliwość naruszenia prawa do prywatności). Problemy w implementacji systemu informacyjnego pomocy społecznej w dalszym ciągu próbuje się jednak rozwiązywać.

Na niebezpieczeństwo nadmiernej neoliberalnej ideologizacji prowadzonej polityki społecznej mogą wskazywać podstawowe cele, którym służyć ma realizowana przez ministerstwo pracy i opieki społecznej strategia aktywizacji osób będących jak dotąd wyłącznie biernymi beneficjentami środków publicznych. Mówi się bowiem o konieczności prowadzenia działań na rzecz utrzymania stabilności gospodarczej poprzez stymulowanie tworzenia nowych miejsc pracy, ale także – co może nawet istotniejsze – poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz zarządzania miejscami pracy. W praktyce oznacza to tworzenie bardzo silnego wsparcia dla grup lobbujących na rzecz uelastycznienia form zatrudnienia. Jeśli dodać do tego bardzo wyraźne zapewnienia o chęci dostosowania systemu edukacji do bieżących uwarunkowań rynkowych, okaże się, że aktywna polityka społeczna w czarnogórskim wydaniu służy przede wszystkim celom gospodarczym, w mniejszym zaś stopniu – społecznym. Innymi słowy: państwo wyraźnie wskazuje na to, że poprawy warunków materialnych obywateli Czarnogóry upatruje we wzroście gospodarczym generowanym przez sektor prywatny, w jakimś stopniu wspomagany w tym względzie przez sektor pozarządowy.

Potwierdza to analiza aktywności urzędników ministerstwa z ostatnich lat. Priorytetowo potraktowano przede wszystkim zmiany w prawie pracy. Nowelizację dotychczas obowiązujących ustaw uchwalono w 2011 roku, ale zastosowano w tym przypadku wyjątkowo długie *vacatio legis* – zmiany miały zacząć obowiązywać dopiero od grudnia 2013 roku. Najwięcej kontrowersji i dyskusji pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami wzbudził zapis dotyczący terminu, po którym pracodawca byłby zobowiązany podpisać z pracownikiem umowę na czas nieokreślony lub musiałby się zdecydować na jego zwolnienie. W nowelizacji prawa pracy określono ten termin na 24 miesiące (co – jeśli porównać to rozwiązanie z innymi państwami regionu – wydaje się rozwiązaniem bardzo elastycznym i sprzyjającym przedsiębiorcom). Przedstawiciele związkowców skłonni byli ten wariant zaakceptować, pracodawcy jednak do ostatnich chwil przed wejściem w życie nowelizacji próbowali ten okres wydłużyć do 5 lat. Koronnym argumentem pracodawców był przedłużający się kryzys, podkreślano jednak także, że podobnie długi okres możliwości czasowego zatrudniania pracowników obowiązuje na przykład w Serbii czy w Macedonii. Co ciekawe, ministerstwo pracy i polityki społecznej nie zdecydowało się na pośredniczenie w negocjacjach. Minister P. Bošković zapowiedział, że gotów jest poprzeć każde

rozwiązanie, pod warunkiem, że zostanie ustalone w ramach dialogu między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców²³.

Jak w pozostałych państwach regionu, tak i w Czarnogórze wielkie nadzieje na poprawę warunków materialno-bytowych obywateli pokłada się w nowych inwestycjach. Chodzi tu zarówno o pozyskiwanie strategicznych inwestorów zagranicznych, jak i o znaczące zwiększenie liczby inwestycji infrastrukturalnych finansowanych z budżetu państwa. W pierwszym segmencie za swój duży sukces rząd Czarnogóry uznaje w ostatnich latach zwłaszcza uwieńczone sukcesem negocjacje z azerską spółką Socar, która w nadmorskim Kumborze planuje wybudować luksusowy kompleks hotelowo-rekreacyjny. Wartość tej inwestycji szacuje się na ponad 250 milionów euro²⁴. Jeszcze większe znaczenie może mieć podobne zaangażowanie szwajcarskiej korporacji Orascom Developement, która planuje zainwestować w kompleks wypoczynkowy Lustica Bay (okolice Tivatu) około 1 miliarda euro²⁵. W 2012 roku rozpoczęły się już pierwsze prace konstrukcyjne prowadzone przez czarnogórskich podwykonawców inwestora. Trzecią wielką inwestycją w sektorze turystycznym jest zakup od HTP Primorje przez katarską spółkę Qatari Diar legendarnego kompleksu hotelowego „Plavi Horizont” (zatoka Pržno), na którego miejscu ma stanąć luksusowe pięciogwiazdkowe centrum konferencyjno-wypoczynkowe²⁶. Widać jednak wyraźnie, że te największe inwestycje prywatnego biznesu tylko częściowo wpisują się w politykę rynku pracy czarnogórskiego rządu, ponieważ umacniają sezonowy charakter tego rynku, nie są także inwestycjami innowacyjnymi.

Zdecydowanie większe prorozwojowe znaczenie mogą mieć inwestycje publiczne. Do najważniejszych należy budowa autostrady ze Smokovca do Mateševa (42 kilometry), która stanowić ma część korytarza autostradowego biegnącego z nadmorskiego Baru do granicy z Serbią w Boljare²⁷. Przetarg na realizację tej inwestycji wygrało chińskie konsorcjum CCCC International, z budżetu państwa na ten cel przeznaczono 120 milionów euro. Brakującą kwotę pokryć ma kredyt

²³ *Ako ne bude...*, op. cit., s. 4–5.

²⁴ N. Redžić, *Predstavljen „Projekat Kumbor”*, <http://www.glasamerike.net/content/crna-goraz-azerbejdzan-investicija/1620211.html>, odczyt: 15.03.2013.

²⁵ R. Milić, *Oraskom počeo pripreme radove – Bemaks krči Lušticu*, <http://www.vijesti.me/vijesti/oraskom-poceo-pripreme-radove-bemaks-kr-ci-lusticu-clanak-61878>, odczyt: 15.03.2013.

²⁶ Ł. Fleischerowicz, *Czarnogóra: Hotel Plavi Horizont przechodzi do historii*, <http://balkanistyka.org/czarnogora-hotel-plavi-horizont-przechodzi-do-historii/>, odczyt: 12.05.2013.

²⁷ Mapy z przebiegiem autostrady dostępne są na stronie: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a8/Montenegro_motorways.JPG, odczyt: 08.08.2013.

zaciągnięty przez CCCC w chińskim Eksim Banku²⁸. Drugą znaczącą inwestycją infrastrukturalną ma być budowa drugiego bloku elektrowni ciepłej Pljevlja, której właścicielem pozostaje państwowa spółka Elektroprivreda Crne Gore. Ta sama spółka coraz więcej środków inwestuje także w dwie, sukcesywnie rozbudowywane, elektrownie wodne.

Dostrzegalnym problemem rynku pracy są też wysokie koszty, jakie ponoszą na nim potencjalni inwestorzy. Dane statystyczne wskazują bowiem na to, że Czarnogóra jest państwem stosunkowo drogim – zarówno jeśli chodzi o bieżącą konsumpcję, jak i koszty pracy. Dla porównania średni poziom płac w Czarnogórze jest o 30 procent wyższy niż w Serbii i o 45 procent wyższy niż Macedonii czy Kosowie²⁹. Brak bariery językowej dodatkowo sprzyja temu, że inwestorzy wolą zatrudniać przy czarnogórskich inwestycjach specjalistów z państw ościennych. W dalszym ciągu także brakuje w Czarnogórze wykwalifikowanej siły roboczej, a większość bezrobotnych poszukuje pracy przy wykonywaniu najprostszych i nieinnowacyjnych usług. Stąd też odbiór społeczny zagranicznych inwestycji w Czarnogórze nie jest tak jednoznaczny. Obywatele tego państwa obawiają się, że pierwszeństwo w procesie rekrutacji będą mieli pracownicy z zagranicy, którzy nie będą protestować przeciwko niższym pensjom, natomiast im samym przyjdzie poczekać na zyski z inwestycji jeszcze wiele lat. W tym sensie rządowy plan zwiększenia liczby miejsc pracy przy pomocy licznych inwestycji zagranicznych nie znajduje w społeczeństwie zbyt wielu entuzjastów.

Poprawie sytuacji młodych ludzi na rynku pracy służyć miał w Czarnogórze program rządowego wspierania dziewięciomiesięcznych staży, po których stażyści mogli ubiegać się o zatrudnienie w urzędach administracji czy też w sektorze prywatnym. Problem tkwi w tym, że w programie zabrakło jakichkolwiek form jego ewaluacji, co oznacza, że *de facto* nie wiadomo, jakie przyniósł skutki, tzn. ile osób odbywających staże finansowane przez państwo pozostało w instytucjach lub firmach na etatach, a ile nie otrzymało takiej szansy. Minister P. Bošković w jednym z wywiadów szczerze przyznał, że nie dysponuje takimi danymi, może jedynie stwierdzić, że spośród ośmiu stażystów w zarządzanym przezeń ministerstwie ośmiu kontynuuje pracę w ramach... wolontariatu (sic!)³⁰. Oczekują oni na egzamin państwowy, ale nie wiadomo, czy jego zdanie pozwoli im znaleźć zatrudnienie w ministerstwie. Wątpliwość

²⁸ G. Kapor, *Premijer za 2014. najavio autoput, investicije 600 miliona i rast od 3,5 odsto*, <http://www.vijesti.me/vijesti/premijer-2014-najavio-autoput-investicije-600-miliona-rast-35-odsto-clanak-165560>, odczyt: 12.05.2013.

²⁹ *Ako ne bude...*, op. cit., s. 4–5.

³⁰ Ibidem.

ta jest uzasadniona tym bardziej, że rząd zapowiedział znaczące redukcje liczby etatów w sektorze publicznym.

Posunięciem, które może odbić się negatywnie na podaży miejsc pracy, było podniesienie przez czarnogórski parlament w marcu 2013 roku poziomu minimalnej pensji ze 148 do 193 euro. Państwowe instytucje nie zebrały jeszcze danych makroekonomicznych, które mogłyby wskazywać na konsekwencje tego kroku, jednak przedstawiciele pracodawców zwracają uwagę na niebezpieczeństwo przechodzenia pracowników do „szarej strefy”, w której można zarabiać mniej. Rząd Czarnogóry uznał, że zdecydowanie ważniejsze jest stymulowanie wewnętrznego popytu, a ten nie wzrośnie dopóki nie wzrośnie – i to w sposób znaczący – poziom pensji minimalnej (w dłuższej perspektywie powinien wywołać on wzrost średniego poziomu płacy). Aby ustrzec się przed znaczącym odpływem pracowników z legalnego rynku pracy, ministerstwo pracy i opieki społecznej podjęło kroki zmierzające do uszczelnienia systemu kontroli pracodawców i pracowników, właśnie pod kątem umów, na podstawie których zatrudniani są ci drudzy.

Jednym z posunięć obecnego rządu było odejście od liniowej stawki podatku dochodowego, który w Czarnogórze wynosił 9%. W lutym 2013 roku zdecydowano, że obywatele zarabiający powyżej średniej krajowej zapłacą – w odniesieniu do tej nadwyżki – 15-procentowy podatek. Szacuje się, że zmiany te dotyczą jednej czwartej ogólnej liczby zatrudnionych, czyli grupy około 44 tysięcy pracowników. Początkowe plany rządu obejmowały podniesienie stawki podatku dochodowego dla wszystkich jego płatników (wyjąwszy tych zarabiających do 400 euro miesięcznie brutto), choć podwyżka miała być wówczas mniej dotkliwa, bo 3-punktowa. Zmianę stanowiska rządu wymusiły masowe protesty związków zawodowych, podczas których demonstranci zażądali większego udziału osób najbogatszych w niwelowaniu skutków kryzysu gospodarczego³¹.

Czarnogóra posiada system polityczny, w którym dominującą pozycję – od czasu uzyskania przez to państwo pełnej suwerenności – zajmuje Demokratyczna Partia Socjalistów. Zmiany na szczeblu rządowym związane są zatem z rotacją wewnątrzpartyjną i zmiennym poziomem popularności określonych liderów politycznych, nie wpływają one natomiast na gruntowne przemodelowanie polityki wewnętrznej czy zagranicznej. Także w obszarze polityki społecznej trudno dostrzec zmiany, które mogłyby

³¹ M. Milosevic, *Montenegro Brings in Crisis Tax Rise*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-crisis-tax-enters-into-effect>, odczyt: 13.04.2013.

ustanawiać nową jakość w rozwiązywaniu palących kwestii społecznych. W dobie kryzysu gospodarczego rządzący nie zdecydowali się na przeprowadzenie głębokich reform, które mogłyby – w krótkiej perspektywie – skutkować pogorszeniem warunków materialnych czarnogórskich obywateli. Finanse publiczne postanowiono zbilansować, zaciągając kolejne kredyty oraz podnosząc podatki dla najlepiej zarabiających. Ważnymi, choć niewystarczającymi, posunięciami ściśle związanymi z polityką społeczną były: próba uszczelnienia systemu pomocy publicznej poprzez wprowadzenie do obiegu tzw. Karty Społecznej, wprowadzenie obowiązku rejestracji bezrobotnych, którzy chcą korzystać z ubezpieczenia zdrowotnego, oraz udzielenie finansowego wsparcia projektowi dziewięciomiesięcznych staży dla absolwentów, którzy trafiali na rynek pracy. Każde z proponowanych rozwiązań okazywało się jednak niedopracowane, co więcej – brak elementów ewaluacyjnych w projektach powodował, że trudno jest dziś ocenić ich efektywność.

Podobnie jak w pozostałych państwach bałkańskich zasadniczą część aktywności gabinetu – w Czarnogórze najpierw pod wodzą Igora Lukšicia, a następnie Milo Đukanovicia – poświęcały kwestiom pozyskiwania zagranicznych inwestorów oraz sprzyjania rozwojowi rodzimej przedsiębiorczości. Z uwagi na niewielki zasięg czarnogórskiego rynku oraz jego sezonowość działania te przyniosły tylko połowiczny efekt – rzeczywiście mimo poważnego kryzysu gospodarczego stopę bezrobocia udało się utrzymać na względnie stabilnym poziomie, co jednakowoż nie wystarcza do uznania przyjętych strategii walki ze skutkami tego kryzysu za efektywne.

Rozdział IV

**REPUBLIKA MACEDONII:
INWESTYCJE W TOŻSAMOŚĆ**

1. Zarys sytuacji politycznej

W Macedonii – podobnie jak w sąsiedniej Albanii i inaczej niż w pozostałych państwach regionu Bałkanów Zachodnich – rywalizacja w systemie partyjnym przebiega podług jednakowego schematu określonego już w pierwszych po odzyskaniu niepodległości wyborach parlamentarnych (1994 rok)¹. Główna oś podziału macedońskiej sceny politycznej przebiega pomiędzy uznawanym za konserwatywne ugrupowaniem Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej (*Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство* – WMRO–DPMNE) a Socjaldemokratycznym Związkiem Macedonii (*Социјалдемократски сојуз на Македонија* – SdSM). Obie wymienione partie nie tylko uczestniczyły każdorazowo w rywalizacji wyborczej, ale z każdą kolejną elekcją umacniały swoją pozycję – podczas gdy w 1994 roku zdobyły łącznie niecałe 50% głosów, w latach 2008 i 2011 potrafiły uzyskać poparcie ponad 70% wyborców.

Trzeba jednak pamiętać, że w Macedonii rywalizacja wyborcza toczy się w dwóch – właściwie odrębnych – segmentach odpowiadających podziałowi kulturowemu państwa. Zarówno WMRO–DPMNE, jak i SdSM są partiami, na które głosują etniczni Macedończycy. Mniejszość albańska – w zależności od źródeł danych szacowana na ok. 25–30% obywateli Macedonii² – popiera natomiast w elekcjach kandydatów reprezentujących partie albańskie. Od przełomu politycznego w 2001 roku segment ten dzieli między siebie Unia na rzecz Demokratycznej Integracji (*Демократска унија за интеграција* – DUI) i Demokratyczna Partia Albańczyków (*Демократска партија на Албанците* – DPA). W zależności od wyniku przetargów koalicyjnych jedno z tych ugrupowań współtworzy rząd ze zwycięzcą elekcji w segmencie macedońskim. Kwestie zbieżności programowej odgrywają jednak w czasie negocjacji drugorzędną rolę.

Od 2006 roku władzę w Macedonii – w różnych konfiguracjach koalicyjnych: bądź to w sojuszu z DPA (2006–2008), bądź to w sojuszu z DUI (po 2008 roku) – sprawuje partia WMRO–DPMNE, której lider, Nikola Gruewski (Никола Груевски), zajmuje stanowisko premiera. Socjaldemokratom od siedmiu lat nie udało się zwyciężyć w ani jednej elekcji (zob. tabele 11 i 12), co wskazuje na nieumiejętność zaprezentowania dobrego alternatywnego programu wyborczego wobec pozostającej w ciągłej ofensywie partii macedońskich konserwatystów.

¹ T. Bichta, *System polityczny Macedonii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), op. cit., s. 316–319.

² Z. T. Irwin, *Macedonia po 1989 roku*, (w:) S. P. Ramet (red.), op. cit., s. 378.

Tabela 11. Wyniki wyborów do parlamentu Macedonii w 2008 roku

Nazwa komitetu wyborczego	Partie tworzące komitet	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Koalicja na rzecz Lepszej Macedonii	Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej	48,8%	63
	Socjalistyczna Partia Macedonii		
	Unia Demokratyczna		
	Demokratyczne Odrodzenie Macedonii		
	Inne partie (w tym reprezentujący mniejszości: serbską turecką, romską)		
Słońce – Koalicja na rzecz Europy	Socjaldemokratyczny Związek Macedonii	23,6%	27
	Nowa Partia Socjaldemokratyczna		
	Partia Liberalno-Demokratyczna		
	Partia Emerytów Republiki Macedonii		
	Demokratyczna Unia Włachów w Macedonii		
	Inne partie		
Demokratyczny Związek na Rzecz Integracji	Demokratyczny Związek na Rzecz Integracji	12,8%	18
Demokratyczna Partia Albańczyków	Demokratyczna Partia Albańczyków	8,3%	11
Partia na rzecz Europejskiej Przyszłości	Partia na rzecz Europejskiej Przyszłości	1,5%	1

Źródło: *Early parliamentary elections 2008. Announcement of the initial total results of the voting*, http://www.sec.mk/arhiva/2008_predvremeniparlamentarni/english/files/finalresults/Ko necni03072008State.pdf, odczyt: 12.10.2012.

Liczne wydarzenia przełomowe, które mogły zostać wykorzystane jako pretekst do przejścia władzy³, nie spowodowały wzrostu poziomu popularności SdSM, a premier

³ W grudniu 2010 r. swoje apogeum osiągnął konflikt pomiędzy opozycyjnymi mediami a rządem. Sąd w Skopje oskarżył Weliję Ramkowskiego, właściciela popularnego kanału telewizyjnego A1, o przestępstwa karno-skarbowe: unikanie płacenia podatków, pranie brudnych pieniędzy oraz uczestnictwo w przestępczości zorganizowanej (zob. *Macedonia*, „Crisis Watch”, nr 89 (2011), s. 8. Oprócz samego przedsiębiorcy aresztowano szesnastu jego najbliższych współpracowników oraz członków rodziny, a konta prowadzonych przezeń firm zostały zamrożone. Wywołało to gwałtowne protesty dziennikarzy, którzy w ten sposób stracili możliwość pracy zarobkowej (*Macedonia TV station protests*, „Arab Times”, z 30 stycznia 2011, s. 16). W styczniu do grupy protestujących dołączyli działacze partii opozycyjnych. W proteście przeciwko szykanowaniu nieprzychylnych mediów lider socjaldemokratów, Branko Crvenkowski, ogłosił bojkot parlamentu i wezwał premiera do przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. N. Gruewski ostatecznie wyraził na to zgodę, ale nie zmieniło to układu sił, ponieważ jego partia wybory przeprowadzone w 2011 r. i tak wygrała. Szerzej pisałem o tym w: P. Żukiewicz, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii w 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (2012), s. 71–92.

i przywódca WMRO–DPMNE z większości sytuacji kryzysowych wychodził dodatkowo wzmocniony.

Tabela 12. Wyniki wyborów do parlamentu Macedonii w 2011 roku

Ugrupowanie polityczne	Wynik wyborów	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej		39,0%	56
Socjaldemokratyczny Związek Macedonii		32,8%	42
Demokratyczny Związek na Rzecz Integracji		10,2%	15
Demokratyczna Partia Albańczyków		5,9%	8
Narodowe Demokratyczne Odrodzenie (NDP)		2,7%	2

Źródło: *Парламентарни избори 2011*, <http://217.16.84.11/Default.aspx>, odczyt: 19.09.2013.

Pomimo publicznych wypowiedzi liderów WMRO–DPMNE oraz DUI o możliwości zerwania koalicji i rozpisania kolejnych przedterminowych wyborów parlamentarnych prawdopodobieństwo realizacji takiego scenariusza w najbliższej przyszłości jest niewielkie. Oba ugrupowaniom zależy bowiem na pozostaniu u władzy a rozpad koalicji nie rozwiązuje żadnego politycznego problemu: konsolidacja opozycji powoduje, że partia N. Gruewskiego nie ma szans na sojusz z żadną inną frakcją parlamentarną, podobnie niskim potencjałem koalicyjnym dysponuje lider DUI, Ali Ahmeti. Należy przypuszczać, że elekcja parlamentarna nie zmieniłaby diametralnie układu sił w parlamencie – przy napiętej sytuacji społecznej obywatele mogą chcieć natomiast wyrazić swoje niezadowolenie, oddając głos na opozycję. Ryzyko utraty władzy jest w tym wypadku zbyt duże.

Ostatnimi wyborami, jakie odbyły się w Macedonii, były wybory władz lokalnych przeprowadzone w 2013 roku. Zorganizowano je w sprzyjającym dla WMRO–DPMNE czasie – ugrupowanie premiera N. Gruewskiego nie przegrało bowiem od 2006 roku żadnej elekcji. Zgodnie z bałkańską tradycją, partie polityczne już przed wyborami zdecydowały jednak o politycznych sojuszach. WMRO–DPMNE stała się osią „Koalicji na rzecz Lepszej Macedonii”, dobrawszy sobie następujących partnerów koalicyjnych: Socjalistyczna Partia Macedonii, Demokratyczna Partia Serbów w Macedonii, Związek Romów i Demokratyczna Partia Turków. Politycy SdSM kandydowali z list komitetu wyborczego „Unii na rzecz Przyszłości”, który współtworzyły: Nowa Partia Socjaldemokratyczna, Partia Liberalno-Demokratyczna, Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Partia Ludowa oraz Zjednoczeni dla Macedonii. W dwóch miejscowościach – w Kiczewie i Strudze – największe partie rywalizujące ze sobą na poziomie krajowym, SdSM i WMRO–DPMNE, zdołały się porozumieć i wystawiły w rywalizacji jednego kandydata, który miał być alternatywą dla

polityka reprezentującego mniejszość albańską (reprezentanta DUI w pierwszym z miast i DPA – w drugim).

Sytuacja przedwyborcza była napięta z uwagi na trwający od kilku miesięcy kryzys obołobudżetowy. Parlamentarna opozycja zgłosiła do komisji budżetowej ponad 1200 poprawek, które miały zablokować prace nad budżetem Macedonii na 2013 rok. SdSM, DPA oraz NDP zarzucały rządowi, że powiększa dług publiczny poprzez obietnice socjalne składane w okresie wyborczym oraz że forsuje rozwiązania korzystne dla społeczności macedońskiej, dyskryminując społeczność albańską⁴. Koalicja rządząca w grudniu 2012 roku, stosując szereg wybiegów formalnoprawnych, budżet przyjęła, ale konsekwencją tego był bojkot obrad Zgromadzenia przez SdSM i DPA (NDP dołączyło do bojkotu później). Liderzy opozycji zdecydowali także o niezgłaszaniu list kandydatów w zaplanowanych na marzec wyborach lokalnych. Premier N. Gruewski, obawiając się wizerunkowego skandalu, przystał na negocjacje pod patronatem Parlamentu Europejskiego. W ramach zawartego 1 marca 2013 roku porozumienia partie opozycyjne deklarowały zgodę na wycofanie się z bojkotu obrad parlamentu oraz lokalnych wyborów, w zamian za co rząd zgadzał się na powołanie po wyborach specjalnej komisji śledczej mającej zbadać przebieg wydarzeń w komisjach parlamentarnych z grudnia 2012 roku i ocenić zachowanie władz komisji oraz całego parlamentu. Zadeklarowano również wprowadzenie szeregu zmian w regulaminie pracy Zgromadzenia, które sprzyjać miały opozycji⁵.

Partie w wyborach zdołały obsadzić następującą liczbę stanowisk burmistrzów: WMRO–DPMNE – 56, DUI – 14, SdSM – 4, DPA – 2. Kandydaci niezależni oraz reprezentanci małych ugrupowań zwyciężyli łącznie w 5 gminach. Należy jednak zaznaczyć, że bardzo słaby wynik SdSM był efektem przyjętego większościowego systemu wyborczego. W rozkładzie głosów oddanych na poszczególnych kandydatów wyniki kształtowały się odmiennie: WMRO–DPMNE – 41,75%, SdSM – 26,64%, DUI – 11,84%, DPA – 7,02%, NDP – 2,31%. Poziom poparcia dla poszczególnych partii najlepiej odzwierciedlają wybory do rad. Tu wyniki przedstawiają się następująco: WMRO–DPMNE – 35,72%, SdSM – 28,13%, DUI – 11,72%, DPA – 6,65%, NDP – 2,45%⁶. Widać więc wyraźnie zakonserwowanie systemu partyjnego Macedonii – partie rządzące WMRO–DPMNE oraz DUI zachowują dotychczasowe poparcie,

⁴ I. Mangova i in., *The Republic of Macedonia's 2013 Local Elections Handbook*, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of Macedonia – Institute for Democracy Societas Civilis, Skopje 2013, s. 10, http://www.kas.de/wf/doc/kas_33810-1522-2-30.pdf, odczyt: 10.12.2013.

⁵ Ibidem, s. 11–14.

⁶ Ibidem, s. 129–130 oraz: *Локални избори 2013 – Градоначалник*, <http://217.16.84.17/Results.aspx?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&Turnout=0&LangID=1>, odczyt: 11.12.2013.

partie opozycyjne SdSM, DPA i NDP wciąż nie są w stanie skutecznie zagrozić rządowi N. Gruewskiego.

Najpoważniejszą konsekwencją lokalnych wyborów w Macedonii z 2013 roku okazała się zapowiedź rezygnacji z funkcji przewodniczącego SdSM Branka Crvenkowskiego. W partii niemal natychmiast wybuchła walka o schedę po byłym prezydencie. Ostatecznie na kongresie, który odbył się 2 czerwca 2013 roku, nowym przewodniczącym ugrupowania został Zoran Zaew.

2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej

Prowadzona przez rząd N. Gruewskiego polityka fiskalna oraz pomoc Międzynarodowego Funduszu Walutowego sprawiły, że w Macedonii kryzys gospodarczy był odczuwalny, ale pogorszenie się wskaźników gospodarczych w 2009 roku nie było tak spektakularne, jak w pozostałych państwach regionu. Kraj dotknęła wprawdzie recesja, ale spadek PKB nie sięgnął poziomu 1% (zob. tabela 13). Niestety, macedońskim władzom nie udało się uniknąć konsekwencji drugiej fali kryzysu i także trzy lata później odnotowano ujemny wzrost gospodarczy. Niekorzystna sytuacja makroekonomiczna była amortyzowana przez niewielki wzrost cen – w Macedonii w kryzysowym 2009 roku wystąpiło nawet zjawisko deflacji.

Tabela 13. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Macedonii w latach 2008–2012

Wskaźnik \ Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Inflacja (w %)	8,3	-0,8	1,6	3,9	3,3
Realny wzrost PKB (w %)	5,0	-0,9	2,9	2,8	-0,4
Liczba bezrobotnych (w tys.)	310,4	298,9	300,4	295,0	292,5
Stopa bezrobocia (w %)	33,8	32,2	32,0	31,4	31,0
Dług publiczny (w % PKB)	49,2	56,4	58,2	64,9	69,4
Wartość inwestycji zagranicznych (w mln. €)	399,9	145,0	160,0	336,8	72,0

Źródło: *Basic economic indicators for Republic of Macedonia*, National Bank of the Republic of Macedonia, http://www.nbrm.mk/WBStorage/Files/Istrazuvanje_WEB_Osnovni_makroek_indikatori_1993_2014_ENG.xlsx, odczyt: 15.09.2013; *Statistical Yearbook, 2011–13*, Republic of Macedonia State Statistical Office, http://www.stat.gov.mk/PrikaziPublikacija_1_en.aspx?rbr=410, odczyt: 15.09.2013.

Dane makroekonomiczne wyraźnie wskazują na to, że osłabienie tempa wzrostu gospodarczego jest wynikiem między innymi dramatycznego spadku wartości inwestycji zagranicznych. O ile w roku 2008 zainwestowano w Macedonii prawie 400 milionów euro, o tyle w 2012 roku wartość inwestycji obniżyła się prawie sześciokrotnie. Negatywne konsekwencje dla macedońskiej gospodarki miała też struktura handlu zagranicznego. Wiodącym partnerem wciąż są dla Macedonii Niemcy, które przez

ostatnie lata borykały się ze spadkiem tempa wzrostu gospodarczego (zob. tabela 14). Ważnymi partnerami macedońskich eksporterów byli odbiorcy we Włoszech, z kolei znaczącą część inwestycji w sektorze bankowym stanowiły inwestycje greckie. Kryzys gospodarczy w państwach UE musiał więc niechybnie przyczynić się do pogorszenia się sytuacji ekonomicznej Macedonii.

Tabela 14. Główne kierunki eksportu i importu w Macedonii w 2010 roku

Eksport	Import
Niemcy – 20,2%	Niemcy – 11,5%
Włochy – 7,1%	Rosja – 11,1%
Bułgaria – 7,1%	Grecja – 8,3%
Grecja – 6,4%	Bułgaria – 8,2%
	UK – 7,0%
	Turcja – 5,1%
	Włochy – 5,1%

Źródło: *The World Factbook 2010*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#a1>, odczyt: 12.11.2012.

Poszerzenie zakresu inwestycji finansowych przez sektor publiczny, skutkujący zwiększeniem poziomu długu publicznego (w 2012 roku osiągnął on wartość prawie 70% PKB, co zdaniem ekspertów powinno być już dla rządu Macedonii sygnałem alarmowym), pozwalał rządowi N. Gruewskiemu na utrzymanie stopy bezrobocia na względnie niezmiennym poziomie. Trzeba jednak podkreślić, że liczba 30% obywateli pozostających bez pracy nie do końca odpowiada realiom – szacuje się, że co najmniej 1/3 osób uznawanych w statystykach za bezrobotne znajduje zatrudnienie na rynku nieoficjalnym. Mimo to statystyki wykazują wśród bezrobotnych znaczącą nad-reprezentację osób pozostających bez pracy powyżej 3 lat (zob. tabela 15 na stronie następnej). Co ciekawe, z danych statystycznych dotyczących bezrobocia wynika, że zdecydowanie większy odsetek wśród bezrobotnych stanowią mężczyźni (niezależnie od wieku oraz okresu pozostawania bez pracy), co dodatkowo może potwierdzać hipotezę o ogromnej skali „szarej strefy” – w żadnym bowiem państwie regionu (co jest pochodną określonego wzorca kulturowego) kobiety nie są grupą dominującą wśród zatrudnionych.

Badania przeprowadzone między październikiem 2008 roku a wrześniem 2009 roku wykazały, że około 19% respondentów zostało w tym czasie doświadczonych utratą pracy. Znacząca część spośród tej grupy należała do mniejszości albańskiej, co może stanowić przesłankę do podjęcia w ramach polityki społecznej działań obliczonych na zmniejszenie stopnia wykluczenia z rynku pracy osób niebędących etnicznymi Macedończykami. Najbardziej zagrożone utratą pracy okazały się także osoby najmniej

zarabiające (poniżej 164 euro), o najniższych kwalifikacjach (wykształcenie podstawowe) oraz zamieszkujące zachodnie regiony państwa. Spośród badanych aż 57% znało osobiście przynajmniej jedną osobę, która w wyniku kryzysu gospodarczego straciła pracę⁷. Z tych samych badań wynika, że macedońscy obywatele nie zdają sobie sprawy z tego, że w przypadku utraty zatrudnienia przysługują im określone formy pomocy. Jedynie 11% respondentów składało wnioski o wypłatę zasiłków z tego tytułu, a 8% badanych korzystało z oferty szkoleń i przekwalifikowań⁸.

Tabela 15. Bezrobocie w Macedonii w 2012 roku z uwzględnieniem kryterium jego długotrwałości

Okres bezrobocia		Do 1 mies.	2-5 mies.	6-11 mies.	12-17 mies.	18-23 mies.	2 lata	3 lata	4 i więcej lat
Liczba osób i płeć									
Razem	292 502	10 831	22 413	19 031	18 634	14 032	2 126	27 235	178 201
Mężczyźni	180 406	6 096	13 238	11 357	10 636	7 947	1 123	16 219	113 789
Kobiety	112 096	4 735	9 174	7 674	7 998	6 085	1 002	11 015	64 412
w %									
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mężczyźni	61,7	56,3	59,1	59,7	57,1	56,6	52,8	59,6	63,9
Kobiety	38,3	43,7	40,9	40,3	42,9	43,4	47,1	40,4	36,1

Źródło: *Невработени според должината на невработеноста и полот, 2012*, http://www.stat.gov.mk/xls_publikacii/2013/2.4.13.06_kor.xls, odczyt: 11.08.2013.

Socjaldemokratyczna opozycja wskazywała na to, że w apogeum kryzysu w 2009 roku rząd nie wykazał troski o najbardziej potrzebujących obywateli, w efekcie czego ponownie wzrosła w państwie liczba osób żyjących poniżej granicy ubóstwa. W tragicznej sytuacji materialnej znajdowało się w owym czasie 31,1% obywateli, co było jednym z najgorszych wskaźników w Europie⁹. Zarówno premier N. Gruewski, jak i minister finansów w jego rządzie, Zoran Stawreski, tłumaczyli, że były to wskaźniki spodziewane i związane z ujawnieniem się skutków kryzysu gospodarczego¹⁰.

⁷ M. Gerovska Mitev, *The Impact of the Global Economic Crisis on the Labour Market and Social Services in Macedonia*, (w:) W. Bartlett, M. Uvalić (red.), op. cit., s. 111.

⁸ Ibidem, s. 112.

⁹ Dane podają za: *Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Request for an Arrangement Under the Precautionary Credit Line*, International Monetary Fund, Washington 2011, s. 7.

¹⁰ N. Gaber-Damjanovska, A. Jovevska, *Current Events and Political Parties' Development in the Republic of Macedonia*, „Barometer”, nr 23 (2010), s. 36.

By ograniczyć wpływ światowego kryzysu gospodarczego na macedońską gospodarkę, rząd zwrócił się do Międzynarodowego Funduszu Walutowego o udzielenie kredytu. Ponieważ gabinetowi N. Gruewskiego do 2010 roku udawało się utrzymać poziom długu publicznego na umiarkowanym poziomie oraz skutecznie powstrzymać inflację, MFW zdecydował się na specjalny tryb udzielenia pożyczki. 475 milionów euro miało zostać przeznaczone na uniknięcie kryzysu finansów publicznych (a nie – jak to miało miejsce w większości kredytów przyznawanych przez MFW – na „ratowanie” budżetów państw), ponadto zezwolono rządowi na pełną dowolność w wykorzystaniu środków finansowych¹¹. Mimo korzystnych warunków kredytowania i docenienia przez instytucje międzynarodowe stabilności macedońskiej gospodarki w dobie kryzysu, wzrost poziomu długu publicznego wywołał protesty ze strony partii opozycyjnych.

Duży wpływ na międzynarodową pozycję ekonomiczną macedońskiego państwa ma wciąż konflikt o jego nazwę¹². Macedonia – po rozwiązaniu konfliktu etnicznego z 2001 roku i podpisaniu porozumienia ochrydzkiego – obrała zdecydowany proeuropejski kurs, dążąc do integracji ze strukturami NATO oraz UE. Okazało się jednak, że nieuregulowany problem nazwy państwa stanowi niebłahą przeszkodę – Grecja bowiem postanowiła wykorzystać swoją przewagę na arenie międzynarodowej, by ostatecznie wymóc na sąsiedzie korzystne dla siebie rozwiązanie. Dlatego też – jako członek NATO – w 2009 roku doprowadziła do zablokowania decyzji o przystąpieniu Macedonii do struktur Paktu, pomimo że zgodę taką wyraziła w stosunku do dwóch innych bałkańskich kandydatów: Albanii i Chorwacji. Na szczycie w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku członkowie NATO wyrazili gotowość przyjęcia Macedonii do organizacji, ale w wydanej deklaracji stwierdzili, że stanie się to dopiero po tym, jak strony grecka i macedońska dojdą do akceptowalnego porozumienia w sprawie nazwy państwa¹³.

Z tego samego powodu w martwym punkcie utknęły starania Macedonii o członkostwo w UE. W 2005 roku kraj ten zyskał status państwa-kandydata (wraz z Chorwacją), ale z uwagi na sprzeciw Grecji do chwili obecnej nie rozpoczęto negocjacji

¹¹ Zob. notę prasową MFW wydaną po zawarciu porozumienia z rządem Macedonii: *IMF Executive Board Approves €475.6 million Arrangement for Macedonia Under the Precautionary Credit Line*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1114.htm>, odczyt: 12.01.2011.

¹² Kwestię tę opisywałem w: P. Żukiewicz, op. cit.

¹³ *Bucharest Summit Declaration*, pkt 20, http://www.nato.int/cps/en/SID-AEC447D4-2862A785/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en, odczyt: 14.12.2012.

akcesyjnych¹⁴. Wywołuje to nieprzychylnie reakcje w samej Macedonii, ale też – co istotniejsze – odsuwa w czasie akcesję z uwagi na brak postępu w reformowaniu macedońskich instytucji, które to reformy mogłoby być stymulowane właśnie przez dwustronne (UE–Macedonia) umowy dotyczące ewentualnego rozszerzenia¹⁵.

Efekty szczytu bukaresztańskiego oraz impas w rozmowach z przedstawicielami UE znacząco wpłynęły na wydarzenia na macedońskiej scenie politycznej po 2008 roku. Zmianie uległa przede wszystkim opinia obywateli Macedonii w sprawie integracji europejskiej oraz przystąpienia do NATO. O ile nie zmniejszyła się znacząco liczba entuzjastów tego kierunku polityki zagranicznej, o tyle powszechnie wyrażane są poczucie niesprawiedliwości oraz potrzeba walki o obronę narodowego honoru. Ponad 95% Macedończyków twierdzi, że wołaloby, aby Macedonia nie przystępowała do NATO i UE, jeśli miałoby się to wiązać ze zmianą konstytucyjnej nazwy państwa¹⁶.

Ważnym problemem społecznym i jednocześnie wyzwaniem dla polityki społecznej pozostają w Macedonii incydenty na tle etnicznym, dające mocne podstawy do tego, by przypuszczać, że konsensus ochrydzki nie spowodował wcale ustabilizowania sytuacji w Macedonii. Rząd macedoński skutecznie radzi sobie z opanowaniem protestów społecznych oraz stara się zapewnić obywateli o bezpieczeństwie panującym w państwie. Jednak od początku 2012 roku zdarzają się w Macedonii niepokojące incydenty. Wtedy to właśnie muzułmanie poczuli się dotknięci wizerunkiem masek, które w trakcie tradycyjnego karnawału nosili mieszkańcy jednej ze wsi. Doszło wówczas w Strudze do podpalenia kościoła, media donosiły także o przypadkach palenia macedońskiej flagi. Wywołało to na tyle duże poruszenie (także w środowisku międzynarodowym), że o wzmożenie działań na rzecz integracji społeczeństwa zaapelował będący w lutym z wizytą w Skopje wysoki komisarz ds. mniejszości narodowych OBWE, Knut Vollebaek¹⁷.

W lutym 2012 roku doszło do kolejnych incydentów, tym razem już na arenie parlamentu. Podczas debaty nad ustawą ustalającą ramy współpracy policji macedońskiej

¹⁴ Szczegółowy opis relacji Macedonii i UE daje P. Olszewski w pracy: *Stosunki Macedonii z Unią Europejską: starania o członkostwo*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2009.

¹⁵ M. Szpala, *Balkany Zachodnie – impas w procesie rozszerzenia UE*, „Komentarze OSW”, nr 43 (2010), s. 4.

¹⁶ C. Koneska, *Context Analysis of the Security Sector Reform in Macedonia 1991–2008*, Analytica Think Tank, Skopje 2011, s. 28.

¹⁷ S. J. Marusic, *OSCE Envoy Alarmed by Macedonia Tensions*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/osce-inspects-macedonian-ethnic-cohesion>, odczyt: 11.02.2012.

oraz serbskiej jej przyjęciu sprzeciwili się posłowie DPA, twierdząc, że jest ona wymierzona przeciwko ludności albańskiej. Jeden z parlamentarzystów tej partii na sali obrad prezentował nawet zdjęcia Albańczyków zamordowanych – w jego opinii – przez Serbów w latach 90.¹⁸. Do wzrostu napięcia etnicznego przyczyniło się także zabicie przez macedońskiego policjanta (niebędącego jednak na służbie) w Gistiwarze dwóch Albańczyków. Przedstawiciele mniejszości albańskiej wyszli wówczas demonstrować na ulice. W marcu tego samego roku doszło do serii napadów w autobusach miejskich w Skopje. Początkowo zamaskowani napastnicy atakowali Albańczyków, w kolejnych dniach – jak się wydaje w odwecie – ofiarami padali Macedończycy. Już wówczas minister spraw wewnętrznych, Gordana Jankulowska, nie wykluczała, że ktoś może inspirować te motywowane etnicznie akty agresji¹⁹. W odpowiedzi na ataki 19 marca tysiące mieszkańców przeszły ulicami Skopje w marszu pokoju (udział wzięło wielu polityków, w tym prezydent, a także celebryci i intelektualiści)²⁰.

Zabójstwo czterech młodych Macedończyków nad Żelezerskim Jeziorem w Wielkanoc 2012 roku natychmiast zaczęto rozpatrywać w kategorii reminiscencji konfliktu macedońsko-albańskiego z 2001 roku zakończonego porozumieniem w Ochrydzie. Już w kolejnym dniu pojawiły się w mediach informacje, że motywem morderstwa mogły być względy etniczne lub religijne. Stowarzyszenie Dziennikarzy Macedonii wystosowało nawet w tej sprawie apel, by nie poddawać się emocjom i nie przekazywać opinii publicznej niesprawdzonych i nieoficjalnych informacji, które mogą zagrozić bezpieczeństwu publicznemu²¹. Policja w Macedonii zaangażowała 800 funkcjonariuszy do śledztwa w tej sprawie – dochodzenie prowadzono pod kryptonimem „Monstrum”. Ostatecznie minister G. Jankulowska po zatrzymaniu podejrzanych stwierdziła, że ofiary zostały wybrane przypadkowo, a prawdopodobnym motywem zabójstwa była destabilizacja bezpieczeństwa w Macedonii²².

Napiętej sytuacji politycznej Macedonii nie sprzyjają też warunki ekonomiczne. Macedoński urząd statystyczny w sierpniu 2012 roku odnotował m.in. spadek produkcji

¹⁸ Taż, *Serbia-Macedonia Police Deal Called “Anti-Albanian”*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/albanian-party-opposes-serb-macedonian-police-deal>, odczyt: 25.02.2012.

¹⁹ Taż, *Ethnic Brawls on Buses Concern Macedonia*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/skopje-bus-brawls-raise-ethnic-alarm>, odczyt: 10.03.2012.

²⁰ Taż, *Macedonians March Against Ethnic Violence*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-march-for-peace>, odczyt: 19.03.2012.

²¹ ЗНМ: *убијците пукаа врз мирот и иднината на Македонија*, <http://www.dnevnik.mk/?itemID=2C092AD850564345B8256BC8F1A08810&arc=1>, odczyt: 18.04.2012.

²² Двасетина уапсени за убиствата кај Смилковци, <http://www.dnevnik.mk/?itemID=40B7202D2F37944ABA9B1F998DF6D3FF&arc=1>, odczyt: 02.05.2012.

o 6,9% w porównaniu z ubiegłym rokiem. Osłabienie koniunktury lub nawet wejście Macedonii w fazę recesji spowoduje dalszy wzrost i tak już dramatycznie wysokiej liczby bezrobotnych oraz żyjących poniżej granicy ubóstwa. Poczucie depriwacji ekonomicznej wpłynąć może natomiast na zaostrzenie sytuacji społecznej, co z kolei grozi wybuchami niezadowolenia mogącymi przerodzić się w zamieszki na tle etnicznym i religijnym.

3. Polityka społeczna w programach największych partii politycznych

Rządząca WMRO–DPMNE przyjęła w 2011 roku nowy program polityczny, którego podstawowe cele zostały określone w perspektywie kadencji 2011–2015. W dokumencie tym bardzo silnie akcentuje się kwestię tożsamości Macedończyków, a jego autorzy często odwołują się do takich pojęć charakterystycznych dla ideologii komunitariańskich, jak: naród, wspólnota, poczucie przynależności do grupy, związek z dziedzictwem kulturowym i historycznym. Podobnie jak w przypadku innych partii konserwatywnych dużo miejsca poświęca się w programie WMRO–DPMNE rodzinie, ciągłości pokoleń oraz znaczeniu, jakie dla rozwoju państwa ma przyrost naturalny. Tym sztandarowym hasłem myśli neokonserwatywnej towarzyszą – również charakterystyczne dla innych ugrupowań o podobnej afiliacji – wezwanie do solidarności społecznej i obietnica odpowiedzialności, jaką państwo weźmie za los osób, które z określonych przyczyn znalazły się w trudnej sytuacji materialnej.

Co równie interesujące, wezwania do interwencjonizmu państwowego w uzasadnionych przypadkach w hierarchii celów, jakie wyznaczyła sobie partia N. Gruewskiego, ustępują miejsca aktywności na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego. Tym samym WMRO–DPMNE przyjmuje za oczywistą tezę, że podstawowe problemy państwa uda się rozwiązać dzięki korzystnej polityce prozatrudnieniowej sprzyjającej małym i średnim przedsiębiorcom. Hierarchia celów w programie partii przedstawia się bowiem następująco:

- wzrost poziomu produkcji, wartości eksportu oraz wartości inwestycji;
- poprawa warunków funkcjonowania inwestorów krajowych i zagranicznych;
- poprawa dostępu przedsiębiorców do infrastruktury gospodarczej;
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw;
- poprawa jakości siły roboczej;
- wsparcie dla turystyki;
- dbałość o inwestycje w nowe technologie;
- poprawa jakości życia obywateli poprzez większy wzrost gospodarczy, który niesie ze sobą nowe miejsca pracy;

- aktywna polityka zatrudnienia;
- wzrost wysokości płac i emerytur;
- wspieranie zakupu mieszkania lub budowy domu;
- lepsza jakość usług edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych i sportowych;
- budowa mieszkań socjalnych i stołówek dla osób ubogich;
- dotacje dla rolnictwa;
- inwestycje w infrastrukturę edukacyjną²³.

Pomijając już czysto życzeniowy (by nie rzec: populistyczny) charakter niektórych zapowiedzi (chodzi zwłaszcza o zwiększenie wysokości płac czy budowę mieszkań socjalnych), które pojawiają się przecież także w programach innych partii, w programie WMRO–DPMNE zwraca uwagę bezwarunkowa wiara w zbawienne mechanizmy wolnego rynku, który – jeśli tylko znajdzie się w fazie rozwoju gospodarczego – spowoduje poprawę warunków bytowych obywateli Macedonii. Trudno zanegować korelację, która zakłada związek pomiędzy wzrostem gospodarczym a możliwościami konsumpcyjnymi i ogólnym poziomem zadowolenia społeczeństwa, ale w programie ugrupowania, rządzącego macedońskim państwem od prawie ośmiu już lat, nie pojawia się żaden cel strategiczny odwołujący się do potrzeby wzmacniania kapitału społecznego czy wzmacniania zaufania obywateli do instytucji państwa. Jedynym działaniem prospołecznym, które w omawianym dokumencie zasługuje na uwagę, staje się poprawa infrastruktury edukacyjnej, która – jeśli rzeczywiście nastąpi – może przynieść Macedonii długofalowe korzyści. Nie wymieniono natomiast jakichkolwiek działań, które mogłyby sprzyjać reintegracji społecznej Albańczyków i Romów, którzy – jak wskazują badania (zob. niżej) – są szczególnie narażeni na społeczne wykluczenie.

Opozycyjna SdSM w wielu miejscach programu wyborczego określa siebie mianem „nowej lewicy”, choć na podstawie lektury tego dokumentu trudno wywnioskować, jakie nowatorskie elementy wnieśli jego autorzy do lewicowej myśli społeczno-ekonomicznej. Podkreślają oni konieczność ustanowienia w Macedonii zasad społecznie odpowiedzialnej gospodarki rynkowej. Przyjmują przy tym, że najważniejszymi jej wyznacznikami powinny być: centralne miejsce wolnego rynku w systemie gospodarczym, rola państwa sprowadzona do menedżera usług społecznych oraz prawodawcy regulującego stosunki gospodarcze, zrównoważony rozwój oraz dążenie do niwelowania nierówności społecznych. Podstawą dobrobytu – w myśl tez rozwijanych w programie SdSM – powinna być praca. Jej niedobór uznaje się za podstawowy problem społeczny, który należałoby rozwiązać aktywnymi metodami – głównie poprzez

²³ *Изборна програма на ввро-дпмне 2011–2015*, op. cit., s. 7.

reformę systemu kształcenia oraz położenie silniejszego nacisku na rozwój dziedzin gospodarki opartych na wiedzy. Istotnym przesłaniem ideowym jest stwierdzenie, że partia zdaje sobie sprawę z tego, że ekonomia państwa musi się kierować logiką wzrostu gospodarczego i zysku, ale nie może się to dokonywać poprzez wyzysk pracowników lub dewastację środowiska naturalnego (wyraźnie zatem nawiązuje się do idei zrównoważonego rozwoju społecznego)²⁴.

Socjaldemokraci chcą pobudzić rynek pracy, wprowadzając wiele nowych zwolnień podatkowych, które – w mniemaniu autorów programu – mają stanowić system zachęt dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy. I tak odpowiednie ulgi należałoby przyznać firmom, które zatrudniają osoby niepełnosprawne oraz studentów. W dłuższej perspektywie trzeba z kolei dążyć do podniesienia konkurencyjności macedońskiej gospodarki poprzez możliwie znaczące obniżki podatku od wypracowanego zysku przedsiębiorstwa – w programie SdSM mowa jest nawet o zmniejszeniu jego wysokości do 9%, co miałoby uczynić z Macedonii kraj o stosunkowo niskich obciążeniach podatkowych²⁵.

Wstęp do rozdziału programu SdSM poświęconego polityce społecznej do złudzenia przypomina *credo* partii neoliberalnych. Autorzy piszą: „Rozwój gospodarczy jest najważniejszym warunkiem zmniejszenia ubóstwa i wzrostu dobrobytu obywateli”²⁶. Państwo może zaś interweniować w procesy gospodarcze tylko wtedy, gdy mechanizmy rządzące wolnym rynkiem przestają spełniać swoją funkcję. Dopuszczenie interwencjonizmu państwowego zostało uzasadnione koniecznością zmniejszania dysproporcji społecznych oraz sprawiedliwej redystrybucji społecznego dobrobytu. Za grupy wymagające szczególnego wsparcia ugrupowanie uznało: dzieci, młodzież, kobiety²⁷, osoby niepełnosprawne i osoby starsze. Z kolei sytuacje, w których uprawniona byłaby ingerencja państwa, to: ubóstwo, wyzysk, dyskryminacja, bezrobocie, choroba i starość²⁸. Jak wiele partii socjaldemokratycznych, także i SdSM podkreśla konieczność zachowania bezpłatnego systemu edukacji oraz opieki zdrowotnej. Bardzo wyraźnie

²⁴ Програма: Решенија за Македонија, s. 12, http://www.sdsm.org.mk/upload/PROGRAMA_PDF_Web.pdf, odczyt: 10.07.2013.

²⁵ Ibidem, s. 21.

²⁶ Ibidem, s. 95.

²⁷ To swoją drogą bardzo ciekawe, bo w innym miejscu programu (ibidem, s. 10) jego autorzy wyraźnie wskazują na to, by nie traktować kobiet jako „grupy mniejszości”, ponieważ SdSM w swoim programie bardzo silnie akcentuje potrzebę równości wobec prawa i równouprawnienia w różnych dziedzinach życia społecznego. Idea to powinna być urzeczywistniana przede wszystkim w odniesieniu do kobiet i mężczyzn.

²⁸ Ibidem, s. 95.

podkreślono też w programie partii konieczność wspierania dialogu społecznego – pojawia się nawet postulat karania przedsiębiorców, którym zostanie udowodnione szykowanie członków związków zawodowych lub którzy będą uniemożliwiać zakładanie takich związków. Zdaniem polityków SdSM skład Rady Gospodarczo-Społecznej Republiki Macedonii (odpowiednik polskiej komisji trójstronnej) powinien zostać poszerzony o przedstawicieli emerytów, którzy stanowią ważną grupę społeczną i o których interesy państwo także powinno zadbać²⁹.

W przypadku partii reprezentujących w Macedonii mniejszość albańską trudno wskazać ich jednorodną platformę programową. Dokumenty partyjne w dużej mierze poruszają wyłącznie problematykę dyskryminacji albańskiej mniejszości przez macedońską większość i obietnicę dążenia do zmiany tej sytuacji. DUI jako partia współrządzająca jest w przypadku tych postulatów nieco mniej radykalna, natomiast pozostająca w opozycji DPA wzywa jednoznacznie do weryfikacji podpisanego przez kilkunastoma laty w Ochrydzie porozumienia i federalizacji państwa. Na pierwszym miejscu stawia więc postulat silniejszej decentralizacji, poszanowania odrębności kulturowej, zapewnienia świeckości państwa oraz zapewnienia proporcjonalnego wpływu na działalność państwowych urzędów³⁰. W kluczowych dla Macedonii priorytetach polityki zagranicznej obie albańskie partie opowiadają się – podobnie jak WMRO –DPMNE oraz SdSM – za integracją europejską oraz przystąpieniem do struktur Paktu Północnoatlantyckiego.

4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej

Za realizację założeń polityki społecznej odpowiada w Macedonii ministerstwo pracy i polityki społecznej. W maju 2013 roku na jego czele stanął niespełna trzydziestoletni Dime Spasow, który zastąpił na stanowisku Spiro Ristowskiego obejmującego wakat w ministerstwie edukacji i nauki. Z racji wieku i braku doświadczenia zawodowego nominacja nowego członka rządu wzbudziła w opinii publicznej liczne kontrowersje. D. Spasow jest prawnikiem, ukończył z tytułem licencjata wydział prawa skopijskiego uniwersytetu. Swoją zawodową karierę związał z sektorem publicznym – najpierw zajmował się kwestiami prawnymi w Państwowym Przedsiębiorstwie Zarządzania Własnością, następnie awansował na stanowisko sekretarza stanu w ministerstwie sprawiedliwości. W 2010 został mianowany kierownikiem rządowej agencji ds. młodzieży i sportu³¹.

²⁹ Ibidem, s. 98.

³⁰ *PDSH – Marrëveshja E Re*, <http://www.gurra-pdsh.org/images/PDF/Marrveshja%20e%20re.pdf>, odczyt: 13.11.2012.

³¹ *Dime Spasov*, <http://vlada.mk/node/293?language=en-gb>, odczyt: 17.06.2013.

Macedońskie ministerstwo pracy i polityki społecznej prowadzi działalność w zakresie:

- pracy, zatrudnienia i bezrobocia;
- ubezpieczeń emerytalnych i rentowych;
- ochrony pracowników w miejscu pracy;
- wypłaty zasiłków dla osób pozostających czasowo bez pracy;
- płac i poziomu życia;
- spraw społecznych;
- skoordynowanego z celami społecznymi rozwoju gospodarczego;
- stosunków prawnych w małżeństwie i rodzinie;
- relacji między rodzicami i dziećmi (w tym prawami do opieki i adopcji);
- promowania równości płci;
- ochrony dzieci i nieletnich;
- ochrony kobiet i młodzieży;
- ochrony osób niepełnosprawnych;
- ochrony kombatantów;
- ochrony weteranów wojny antyfaszystowskiej i wszystkich innych wojen wyzwoleniczych, prześladowanych i więzionych za swoje poglądy dotyczące niezależności macedońskiego narodu i państwowości, jak również członków ich rodzin, którzy pozostają bez innego wsparcia materialnego;
- nadzoru nad tworzoną prawem w zakresie polityki społecznej³².

Za najważniejsze zadania do realizacji w latach 2014–2016 uznano w ministerstwie przede wszystkim:

- poprawę sytuacji na rynku pracy i udział partnerów społecznych w opracowywaniu i realizacji polityk i harmonizacji krajowych przepisów prawa pracy wraz z zaleceniami i wytycznymi UE;
- rozwój systemu ubezpieczeń społecznych przy wsparciu zabezpieczenia społecznego, emerytur oraz rent;
- wdrażanie programów sprzyjających realizacji idei równych szans dla kobiet i mężczyzn oraz zapobieganie jakimkolwiek formom dyskryminacji;
- wsparcie i koordynację wykorzystania środków unijnych w ramach programów wspólnotowych;

³² *Надлежности на министерството за труд и социјална политика*, <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=2A61C1C2AA0339489DA45F7C1B891953>, odczyt: 06.09.2013.

- monitorowanie ochrony wolności i praw człowieka, zgodnie z normami określonymi w Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy;
- opracowanie skutecznych i efektywnych planów strategicznych w zakresie polityki społecznej z uwzględnieniem limitów finansowych określonych każdorazowo w ustawie budżetowej;
- zreformowanie urzędów administracji publicznej i służby cywilnej, poprawę sprawności organizacyjnej poprzez zastosowanie systemu kontroli wewnętrznej³³.

5. Aktywność macedońskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego

Obecny rząd N. Gruewskiego określa swoją politykę mianem polityki kontynuacji z dodaniem nowych elementów mających stanowić odpowiedź na kryzys gospodarczy (zgodną zatem z hasłem „ewolucja, a nie rewolucja”). Założeniem gabinetu było osiągnięcie w latach 2012–2013 wzrostu gospodarczego rzędu 4–5%, podczas gdy w latach 2014–2015 indeks ten miał wynieść 5–7%. Podkreślano przy tym zastrzeżenie, że uda się to osiągnąć tylko wtedy, gdy nie wystąpią nadzwyczajne okoliczności³⁴. W ramach polityki fiskalnej rząd zamierzał utrzymywać deficyt na poziomie 2–3% PKB, tak aby móc zrealizować kluczowe projekty energetyczne, transportowe, edukacyjne i zdrowotne. Głównym sposobem na odzyskanie zaufania zagranicznych inwestorów miał się stać rozwój specjalnych stref przemysłowych. Rząd szacował, że w ciągu czterech lat wartość inwestycji zagranicznych wzrośnie z 300 milionów euro (2011) do co najmniej 500 milionów euro (2015). Zdecydowanie mniej optymistyczne szacunki dotyczyły stopy bezrobocia – N. Gruewski zapowiadał, że w 2015 roku będzie ono niższe niż 25% (jedyną receptą na osiągnięcie tego celu jest jednak działanie na rzecz wzrostu gospodarczego, który automatycznie ma wygenerować nowe miejsca pracy)³⁵.

Przełomowy charakter miały zapowiedzi macedońskiego rządu w sprawie obniżenia podatków (m.in. obniżenia stawki VAT na usługi turystyczne z 18% do 5% czy zwolnienia z podatku małych przedsiębiorstw o obrotach nieprzekraczających 3 miliardów dinarów) oraz zniesienia opłat celnych dla przedsiębiorstw w wybranych

³³ *Стратешки план на министерство за труд и социјална политика 2014–2016 година*, http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/mtsp_strateski_plan.doc, odczyt: 01.11.2013.

³⁴ *Политики и реформи за подинамичен економски развој*, s. 1, <http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2011-2015/2-ekonomski-razvoj.pdf>, odczyt: 13.11.2012.

³⁵ *Ibidem*, s. 2.

(uznanych za strategiczne) sektorach gospodarki³⁶. Problem w tym, że obniżenie podatku zapowiadano na 2011 rok, wówczas to jednak nie nastąpiło.

Problemom społecznym związanym z kryzysem gospodarczym miała także zapobiec gigantyczna, nawet jak na bałkańskie warunki, inwestycja środków publicznych w realizację projektu „Skopje 2014”. Budowa wielu monumentalnych pomników oraz obiektów architektonicznych (m.in. łuk tryumfalny Porta Macedonia, filharmonia, Muzeum Architektury, Muzeum Narodowej Walki, ministerstwo spraw zagranicznych) jak również zaplanowana renowacja najważniejszych zabytków (m.in. średniowiecznej twierdzy Kale) miała jednak cele nie tylko ekonomiczno-społeczne, ale także geopolityczne. Wieloletni grecko-macedoński spór o nazwę państwa wywoływał bowiem w Macedończykach coraz większą potrzebę wzmocnienia swojej narodowej tożsamości, a twórcy projektu „Skopje 2014” doskonale na to zapotrzebowanie odpowiedzieli. Pierwotnie planowano, że rząd na tę inwestycję przeznaczy z budżetu państwa 80 milionów euro, ale wraz z postępem prac koszty te znacząco wzrosły (media donoszą o konieczności sfinansowania inwestycji wartych już ponad pół miliarda euro)³⁷.

Niezakończony spór z Grecją, skutkujący odłożeniem *ad acta* negocjacji akcesyjnych (Macedonia ma status kandydata do UE od 2005 roku), powoduje, że Macedończycy coraz sceptyczniej odnoszą się do UE. Badania sondażowe wskazują na to, że większość obywateli byłaby przeciwna akcesji, gdyby musiała się ona wiązać ze zmianą nazwy państwa. Relatywna poprawa wyników gospodarczych w pierwszych kwartałach 2013 roku dodatkowo osłabia impuls integracyjny. Rząd N. Gruewskiego jest więc aktywny nie tylko w polityce europejskiej, ale także próbuje pozyskać inwestorów zagranicznych z Azji, uznając – podobnie jak w większości pozostałych państw bałkańskich – że to właśnie inwestycje zagraniczne mogą stać się motorem napędowym szybkiego wzrostu gospodarczego przekładającego się na zmniejszenie liczby osób pozostających bez pracy czy też zmniejszenie poziomu ubóstwa.

Jak dotąd poczynaniom lidera WMRO–DPMNE sprzyja kapitał chiński – tamtejszy Eksim Bank zdecydował się udzielić Macedonii nisko oprocentowanego kredytu w wysokości 574 milionów dolarów. Środki te mają zostać przeznaczone na dwie kolejne duże inwestycje infrastrukturalne – autostrady łączące Skopje i Štip oraz Kiczewo i Ochryd³⁸. Kilkaset milionów euro chce z kolei zainwestować w Macedonii

³⁶ Ibidem, s. 3.

³⁷ M. Piotrowski, P. Kawalec, B. Grdanoski, *Spór o bardzo trudną nazwę „Macedonia”, czyli między Grecją, Unią i Chinami*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101716,15199751,Spór_o_bardzo_trudna_nazwe_Macedonia_czyli_miedzy.html#ixzz2sMZSlXli, odczyt: 12.11.2013.

³⁸ G. Kapor, *Zemlje Balkana u trci za 10 milijardi iz Kine*, <http://www.vijesti.me/vijesti/zemlje-balkana-trci-10-milijardi-kine-clanak-166399>, odczyt: 17.12.2013.

indyjski magnat, Subrata Roy. Jego celem jest turystyczne zagospodarowanie regionu Jeziora Ochrydzkiego. Mają tam powstać luksusowe hotele, kasyna oraz marina. Plany S. Roya obejmują także stworzenie w macedońskich górach ważnego ośrodka narciarskiego, ale póki co nie poinformowano o szczegółach tego przedsięwzięcia³⁹.

Zapisy oficjalnych strategii i dokumentów rządowych jak dotąd „luźno” koresponowały z budżetowymi realiami. Dobrze pokazują to dane dotyczące beneficjentów pomocy społecznej w Macedonii przedstawiane przez Maję Gerovską Mitev. Zdaniem badaczki z informacji przedstawianych przez macedoński urząd statystyczny wynika, że zmniejsza się liczba rodzin korzystających z zasiłków wypłacanych przez państwo (zob. tabela 16). M. Gerovska Mitev odrzuca jednak interpretację, wedle której spada po prostu liczba osób potrzebujących i twierdzi, że jest to efekt przyjęcia przez rząd N. Gruewskiego zdecydowanie bardziej restrykcyjnych reguł przyznawania pomocy społecznej⁴⁰.

Tabela 16. Liczba beneficjentów pomocy społecznej w Republice Macedonii w latach 2008–2010

Rok	Gospodarstwa domowe korzystające z pomocy państwa	Członkowie gospodarstw domowych korzystający z pomocy społecznej państwa
2008	52 974	208 797
2009	49 515	193 220
2010	44 940	176 431

Źródło: M. Gerovska Mitev, op. cit., s. 114.

W przeciwieństwie do świadczeń socjalnych w czasach kryzysu gospodarczego systematycznie wzrastała w Macedonii liczba osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych. Wprawdzie nie zmieniły się w sposób znaczący zasady jego przyznawania ani jego wysokość, ale sam fakt posiadania niewielkiego stałego źródła dochodu w kontekście trudnej sytuacji, która dotknęła także szarą strefę zatrudnienia, wydawał się istotnym wsparciem finansowym dla części rodzin. O ile w 2008 roku zasiłki dla bezrobotnych pobierała grupa około 7% pozostających bez pracy, o tyle w 2011 roku odsetek ten zwiększył się do ponad 9% (zob. tabela 17 na stronie następnej).

Wśród działań ochronnych, które rząd Macedonii podjął w czasie kryzysu gospodarczego, warto wymienić te dotyczące systemu edukacji, ponieważ to właśnie inwestycje edukacyjne były postrzegane przez N. Gruewskiego i jego gabinet jako gwarancje szybkiego przezwyciężenia trudności i dostosowania systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy. Aby zatem przeciętna obniżka dochodów w gospodarstwach

³⁹ M. Piotrowski, P. Kawalec, B. Grdanoski, op. cit.

⁴⁰ M. Gerovska Mitev, op. cit., s. 113.

domowych nie znalazła negatywnego odzwierciedlenia w statystykach dotyczących edukacji, zdecydowano w 2009 roku o zapewnieniu uczniom darmowych podręczników i refundacji kosztów dojazdu do szkół. Było to znaczące obciążenie dla budżetu centralnego, ale mimo wszystko działania te nie spełniły wszystkich oczekiwań obywateli. Nadal ponad 1/4 rodzin utrzymuje, że ma problemy finansowe wynikające z kosztów posyłania dzieci do szkół⁴¹.

Tabela 17. Pobierający zasiłek dla bezrobotnych w Republice Macedonii w latach 2008–2011

Pobierający zasiłek dla bezrobotnych	2008	2009	2010	2011
Razem	23 565	24 648	24 263	25 486
Odsetek wśród wszystkich bezrobotnych	6,9%	7,2%	7,5%	9,1%

Źródło: M. Gerovska Mitev, op. cit., s. 114.

W Macedonii wciąż nierozwiązany pozostaje natomiast problem powszechnego dostępu do służby zdrowia. Szacuje się, że około 150 tysięcy macedońskich obywateli nie posiada ubezpieczenia zdrowotnego i w razie wypadku losowego lub choroby musi pokrywać koszty leczenia ze środków prywatnych bądź ze specjalnego państwowego funduszu utworzonego wyłącznie w tym celu. Badania M. Gerovskiej Mitev wyraźnie wskazują na to, że wśród nieubezpieczonych przeważają przedstawiciele mniejszości albańskiej i romskiej, osoby bezrobotne oraz mieszkańcy wsi. 11% spośród ubezpieczonych deklaruje, że nie płaci składek regularnie, co naraża ich na ryzyko samofinansowania świadczeń medycznych. Co więcej, wśród osób ubezpieczonych dominuje przekonanie, że macedoński system opieki zdrowotnej działa źle lub bardzo źle, a prawie 90% respondentów uznaje, że bez wręczenia łapówki nie zostanie się w nim obsłużonym prawidłowo⁴². Po raz kolejny okazuje się więc, że kluczem do rozwiązania najważniejszych problemów społecznych staje się reintegracja obywateli wykluczonych z dostępu do usług publicznych.

Specyficzny podział systemu partyjnego Macedonii na segment macedoński i albański stanowi odzwierciedlenie podziału etnicznego, który po podpisaniu w 2001 roku porozumienia ochrydzkiego wydawał się być „zamrożony”. Brak zdecydowanych reform społecznych służących reintegracji społeczności albańskojęzycznej powodował jednak narastającą frustrację i ujawnienie się coraz to nowych pól konfliktowanych pomiędzy zamieszkującymi kraj Macedończykami i Albańczykami. Pomimo tego, że

⁴¹ Ibidem, s. 116.

⁴² Ibidem, s. 117.

każdorazowo koalicję rządzącą współtworzy partia reprezentująca ludność albańską, nie udało ustanowić proceduralnego wzorca, na bazie którego większość kwestii spornych można byłoby rozwiązać na drodze negocjacji i porozumień. Co więcej, brak takich integrujących działań powoduje stopniowe rozwarstwienie społeczne – korzyści wynikające z wzrostu gospodarczego z początku I dekady XXI wieku odnieśli głównie Macedończycy, koszty zaś kryzysu gospodarczego, którego skutki w Macedonii ujawniły się już w 2008 roku, ponoszą w większości – jak wskazują badania – przedstawiciele mniejszości albańskiej i romskiej.

Rząd Macedonii stara się stymulować lokalną przedsiębiorczość, proponując obniżenie podatków, i jednocześnie zachęca zagranicznych inwestorów do ulokowania kapitału w jednej ze stref przemysłowych utworzonych w ostatnim okresie. Władze państwa finansują także inwestycje publiczne, choć w przypadku gigantycznego projektu, jakim niewątpliwie jest „Skopje 2014”, pełnią one nie tylko funkcję stymulatora rynku pracy, ale także kreatora macedońskiej tożsamości. Z istotnych działań podejmowanych w obszarze polityki społecznej warto wymienić – krytykowane przez wielu specjalistów – zaostrzenie dochodowych kryteriów przyznawania zasiłków socjalnych, które miało ograniczyć deficyt budżetowy, a także przyznanie nowych dodatków mających zrekomensować rodzicom koszty kształcenia dzieci.

Rozdział V

**REPUBLIKA ALBANII:
NISKIE PODATKI**

1. Zarys sytuacji politycznej

Lata kryzysu ekonomicznego były w Albanii także latami kryzysu *stricte* politycznego. W 2005 roku – po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych Partii Demokratycznej (*Partia Demokratike e Shqipërisë* – PD) i jej koalicjantów – premierem mianowany został lider tego ugrupowania, Sali Berisha. W latach 1992–1997 pełnił on funkcję prezydenta Albanii. Oskarżano go wówczas o restytucję praktyk autorytarnych i zawrócenie państwa z drogi demokratycznych przemian. W 1997 roku po krachu albańskich piramid finansowych i po wybuchu wewnętrznych zamieszek, które udało się stłumić dopiero dzięki interwencji sił międzynarodowych, S. Berisha złożył dymisję, lecz nie wycofał się całkowicie z życia publicznego, pozostając przewodniczącym PD. Osiem lat później, po dwóch kadencjach rządów Partii Socjalistycznej (*Partia Socialiste e Shqipërisë* – PS), poprowadził swoje ugrupowanie do ponownego zwycięstwa (zob. tabela 18).

Tabela 18. Wyniki wyborów do parlamentu Albanii w 2005 roku

Wyniki wyborów		Odsetek głosów w JOW	Liczba mandatów w JOW	Odsetek głosów na listę krajową	Liczba mandatów z listy krajowej	Łączna liczba mandatów
Nazwa komitetu						
Demokratyczna Partia Albanii		44,1%	56	7,7%	0	56
Socjalistyczna Partia Albanii		39,4%	42	8,9%	0	42
Ruch Socjalistów na rzecz Integracji		8,2%	1	8,4%	4	5
Partia Republikańska	8,3%		0	20,0%	11	11
Socjaldemokratyczna Partia Albanii			0	12,7%	7	7
Nowa Partia Demokratyczna			0	7,4%	4	4
Partia Środowiskowo-Agrarna			0	6,6%	4	4
Partia Sojuszu Demokratycznego			0	4,8%	3	3
Partia Socjalnej Demokracji Albanii			0	4,2%	2	2
Partia Unii na rzecz Praw Człowieka			0	4,1%	2	2
Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna			0	3,3%	2	2
Związek Liberalno-Demokratyczny			0	1,1%	1	1
Kandydaci niezależni			1	-	-	1
Pozostali			0	10,8%	0	0

Źródło: D. Nohlen, P. Stöver (ed.), *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2010, s. 133–141.

Pierwsza kadencja parlamentu, którego większość popierała rządy S. Berishy, upłynęła względnie spokojnie. Polityk dał się poznać jako zeuropeizowany konserwatysta, który pragnie ze swojej partii uczynić klasyczne europejskie ugrupowanie chadeckie. Zmiana wizerunku oraz metod sprawowania władzy spowodowały, że PD zyskała nawet status obserwatora przy Europejskiej Partii Ludowej (tej samej frakcji,

w której w PE zasiadają polscy parlamentarzyści wybrani z listy PO oraz PSL). W polityce zagranicznej nacisk na sojusz ze Stanami Zjednoczonymi ustąpił miejsca aktywnym działaniom na rzecz rozpoczęcia negocjacji o członkostwie z UE. Potwierdzeniem ważnej pozycji Albanii w regionie oraz rehabilitacji S. Berishy jako wiarygodnego polityka było przyjęcie tego państwa do struktur Paktu Północnoatlantyckiego w 2009 roku. Sam premier za najważniejsze działania podjęte przez jego rząd w latach 2005–2009 uznawał: uchwalenie prawa zakazującego pełnienia funkcji publicznych przez osoby pozostające wskutek tego w konflikcie interesów, przyjęcie procedur standaryzujących ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych oraz likwidację przerostu zatrudnienia w urzędach administracji publicznej.

Ważną zmianą ustrojową było uchwalenie w 2008 roku niekorzystnej dla partii małych ordynacji wyborczej ustanawiającej w miejsce mieszanego systemu wyborczego system proporcjonalny z zastosowaniem formuły d'Hondta. Spowodowało to wzrost stopnia konsolidacji albańskiego systemu partyjnego i wyeliminowanie z niego niewielkich ugrupowań politycznych. Świadomość skutków uchwalenia nowego prawa wyborczego, silnie dyskryminującego podmioty małe, wpłynęła na to, że partie przystąpiły do wyborów parlamentarnych w 2009 roku w blokach wyborczych. PD była najważniejszym podmiotem koalicji „Przymierze na rzecz Zmian”, natomiast ugrupowania skupione wokół PS stworzyły sojusz „Zjednoczenie na rzecz Zmian”. Mandaty parlamentarne – ku niezadowoleniu obu największych rywalizujących ze sobą ugrupowań – zdołali uzyskać także przedstawiciele Socjalistycznego Ruchu na rzecz Integracji (*Lëvizja Socialiste për Integrim* – LSI), który to Ruch stał się po wyborach języczkiem u wagi (zob. tabela 19 na stronie następnej) i o którego poparcie zabiegali zarówno konserwatyści S. Berishy, jak i socjaliści pod wodzą charyzmatycznego burmistrza Tirany, Ediego Ramy.

Ostatecznie I. Meta zdecydował się na współpracę z S. Berishą, otrzymując w rządzie tekę ministra spraw zagranicznych. Jak więc łatwo zauważyć, od roku 2009 rządziła państwem koalicja niezbieżna programowo – złożona z ugrupowań konserwatywnego oraz socjaldemokratycznego. Niewielka różnica liczby głosów oddanych na największe dwa bloki polityczne spowodowała, że socjaliści zażądali ponownego ich przeliczenia. Gdy dotychczas rządzący nie wyrazili na to zgody, utrzymując, że ani komisja wyborcza, ani obserwatorzy nie mieli zastrzeżeń co do sposobów przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, opozycja pod wodzą E. Ramy ogłosiła bojkot prac parlamentu oraz uznała, że wybory zostały sfałszowane. Kraj ogarnęła fala protestów,

a głównym postulatem demonstrantów stało się przeprowadzenie przedterminowej i uczciwej elekcji parlamentarnej¹.

Tabela 19. Wyniki wyborów do parlamentu Albanii w 2009 roku

Nazwa komitetu wyborczego	Partie tworzące komitet wyborczy	Odsetek głosów	Liczba mandatów	Łączna liczba mandatów
Przymierze na rzecz Zmian	Partia Demokratyczna	40,18%	68	70
	Partia Republikańska	2,11%	1	
	Partia na rzecz Sprawiedliwości i Integracji	0,95%	1	
	Partia Agrarno-Środowiskowa	0,88%	0	
	Ruch na rzecz Legalizmu	0,71%		
	Liga Chrześcijańsko-Demokratyczna	0,40%		
	Front Narodowy	0,34%		
	Związek Liberalno-Demokratyczny	0,33%		
	Partia Sojuszu Demokratycznego	0,31%		
	Partia Frontu Narodowo-Demokratycznego	0,27%		
	Partia Nowej Albańskiej Europejskiej Demokracji	0,14%		
	Pozostałe	0,30%		
Zjednoczenie na rzecz Zmian	Partia Socjalistyczna	40,85%	65	66
	Partia Unii na rzecz Praw Człowieka	1,19%	1	
	Socjaldemokratyczna Partia Albanii	1,76%	0	
	Grupa 99	0,86%		
	Partia Socjalnej Demokracji Albanii	0,68%		
Sojusz Socjalistów na rzecz Integracji	Ruch Socjalistów na rzecz Integracji	4,85%	4	4
	Prawdziwa Partia Socjalistyczna ⁹¹	0,43%	0	
	Ruch na rzecz Praw Człowieka i Wolności	0,19%		
	Partia Zielonych	0,03%		
	Nowa Partia Tolerancji	0,03%		
	Partia na rzecz Ochrony Praw Imigrantów	0,02%		
Biegun Wolności	Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna	0,88%	0	0
	Ruch na rzecz Narodowego Rozwoju	0,71%		
	Pozostałe	0,24%		
Pozostałe		0,37%	0	0

Źródło: *Zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë 2009. Rezultati përfundimtar i zgjedhjeve në rang vendi*, http://www.cec.org.al/images/stories/zgjedhje-per-kuvend/2009/rez_vend.pdf, odczyt: 11.11.2013.

W kwietniu 2010 roku grupa dwustu sympatyków opozycji rozpoczęła przed siedzibą albańskiego rządu protest głodowy. Sześćdziesięciu spośród protestujących hospitalizowano, a w negocjacje pomiędzy zwaśnionymi stronami zaangażowali się mediatorzy międzynarodowi. Ich aktywność na niewiele się zdała. Wprawdzie socjaliści

¹ Zob. M. Herman-Milenkovska, *Gorąco w Albanii*, „Przegląd”, nr 12 (2011), <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/artykul/goraco-albanii>, odczyt: 08.08.2013.

zgodzili się na przerwanie bojkotu prac parlamentu, ale demonstracje ulicznie nie ustały. Dodatkowym ciosem dla rządu koalicyjnego PD–LSI było ujawnienie nagrań, na których I. Meta rozmawiał z byłym ministrem gospodarki o przetargu, w którym miało dojść do nieprawidłowości. Lider LSI podał się wówczas do dymisji, ale dla opozycji był to tylko kolejny dowód na korupcję rządzących².

Kulminacją protestów były zdarzenia z 21 stycznia 2011 roku – w trakcie protestów Gwardia Republikańska otworzyła ogień, wskutek czego zginęło trzech demonstrantów opozycji. To tylko wzmogło polityczne napięcie w Albanii. W antyrządowym proteście przeciwko użyciu przemocy wzięło udział ponad 100 tysięcy osób. S. Berisha nie tylko winą za zajścia obarczył opozycję, ale także próbował spowalniać śledztwo prowadzone w tej sprawie³. Kolejnym punktem zapalnym w stosunkach na linii rząd–opozycja stały się wybory lokalne z czerwca 2011 roku, a zwłaszcza prestiżowa rywalizacja o stanowisko burmistrza stolicy. Lider PS ubiegał się o nie ponownie, ale minimalną liczbą głosów przegrał z – wyrastającym na nowego lidera PD – Lulzimem Bashą. Socjaliści po raz kolejny oskarżyli wtedy konserwatystów o sfałszowanie wyników wyborów.

Tabela 20. Wyniki wyborów do parlamentu Albanii w 2013 roku

Nazwa komitetu wyborczego	Partie tworzące komitet	Odsetek głosów	Liczba mandatów	Łączna liczba mandatów
Sojusz na rzecz Europejskiej Albanii	Partia Socjalistyczna	41,36%	65	83
	Ruch Socjalistów na rzecz Integracji	10,46%	16	
	Partia Unii na rzecz Praw Człowieka	0,85%	1	
	Partia Chrześcijańskich Demokratów	0,46%	1	
	Socjaldemokratyczna Partia Albanii	0,59%	0	
	Partia Socjalnej Demokracji Albanii	0,69%		
	Sojusz Ludowy	0,52%		
	Pozostałe	2,70%		
Sojusz na rzecz Zatrudnienia, Rozwoju i Integracji	Partia Demokratyczna	30,63%	50	57
	Partia Republikańska	3,02%	3	
	Partia na rzecz Sprawiedliwości, Integracji i Jedności	2,61%	4	
	Pozostałe	3,20%	0	
Pozostałe		2,91%	0	0

Źródło: *Zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë 2013. Rezultati përfundimtar i zgjedhjeve në rang vendi*, http://www.cec.org.al/images/stories/zgjedhje-per-kuvend/2013/zgjedhje_2013_web/lidhja_2.pdf, odczyt: 11.11.2013.

² M. Szpala, *Narasta kryzys polityczny w Albanii*, „Analizy OSW”, z 26.01.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-01-26/narasta-kryzys-polityczny-w-albanii>, odczyt: 08.08.2013.

³ M. Herman-Milenkovska, op. cit.

Wybory przeprowadzone w 2013 roku nieco uspokoiły sytuację wewnętrzną. Rywalizacja przebiegała pomiędzy dwoma największymi blokami politycznymi, choć nieco zaskakująca w tym kontekście może być decyzja o zawiązaniu sojuszu pomiędzy LSI I. Mety (jeszcze do niedawna współpracownika S. Berishy) a PS E. Ramy. Elekcja miała być sprawdzianem tego, czy w Albanii możliwe jest przeprowadzenie w pełni wolnych i demokratycznych wyborów, zwłaszcza w kontekście aspiracji europejskich oraz członkostwa tego państwa w NATO. Zmęczenie sporem politycznym oraz liczne afery korupcyjne spowodowały, że Albańczycy postanowili władzę tym razem powierzyć socjalistom (zob. tabela 20 na stronie poprzedniej). PD uznała wyniki wyborów za wiążące, a S. Berisha ustąpił nie tylko ze stanowiska premiera, ale także – przewodniczącego partii, przekazując kierownictwo L. Bashy.

2. Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej

W „Informatorze Ekonomicznym” sygnowanym przez polskie ministerstwo spraw zagranicznych o sytuacji gospodarczej w Albanii pisze się następująco: „Ze względu na funkcjonowanie systemu gospodarczo-finansowego Albanii na peryferiach gospodarki światowej, kryzys globalny nie wywarł istotnego wpływu na gospodarkę państwa”⁴. Trzeba podkreślić, że o ile rzeczywiście w skali globalnej gospodarka albańska nie wydaje się szczególnie podatna na wstrząsy, to zależności związane z wymianą handlową z państwami UE oraz masową emigracją Albańczyków do państw UE w poszukiwaniu pracy przyczyniły się jednak do nieznacznego pogorszenia się podstawowych wskaźników makroekonomicznych (poza inflacją – zob. tabela 21).

Tabela 21. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Albanii w latach 2008–2012

Wskaźnik \ Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Inflacja (w %)	3,4	2,3	3,6	3,5	2,0
Realny wzrost PKB (w %)	7,5	3,3	3,8	3,0	1,6
Liczba bezrobotnych (w tys.)	974,1	899,3	916,9	928,0	922,5
Stopa bezrobocia (w %)	12,7	13,7	13,5	13,3	13,1
Dług publiczny (w % PKB)	54,7	59,4	58,5	59,4	60,92
Inwestycje zagraniczne (w % PKB)	7,5	8,2	8,9	8,1	7,6

Źródło: *Bank of Albania. Annual Report 2013*, s. 31, <http://www.bankofalbania.org/preview.doc.php?crd=6609&ln=2&uni=20130621125203137181192372007200>, odczyt: 08.08.2013.

Analiza danych makroekonomicznych wyraźnie wskazuje na to, że – podobnie jak inne państwa bałkańskie – Albanie dotknęły dwie fale kryzysu. Skutki pierwszej

⁴ *Informator ekonomiczny MSZ. Albania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/albania/>, odczyt: 11.11.2013.

zaobserwować można było w 2009 roku. Wzrost PKB obniżył się wówczas z 7,5 do 3,3%, poziom bezrobocia zwiększył się z 12,7 do 13,7%, rząd powiększył także znacząco dług publiczny, który zbliżył się do granicy 60% PKB. Nie dało się jedynie odczuć spadku liczby inwestycji zagranicznych. Rok 2010 był w przypadku Albanii rokiem niwelowania skutków kryzysu. Udało się zwiększyć PKB, zmniejszyć bezrobocie oraz nieco obniżyć dług publiczny. Działania rządu przynosiły także skutek w roku 2011. Niestety, już rok później nastąpiła kolejna faza kryzysu, która uderzyła w albańską gospodarkę, co najwyraźniej widać w spadku realnego poziomu wzrostu PKB do – nienotowanego od bardzo dawna – poziomu 1,6%. Ponownie wzrosła także wartość długu publicznego i – co dla rządu było szczególnie niepomyślne – spadał udział inwestycji zagranicznych w PKB. Ten ostatni czynnik ujawnił się głównie przez wzgląd na pogarszającą się sytuację gospodarczą głównego partnera handlowego Albanii, czyli Włoch (zob. tabela 22).

Tabela 22. Główne kierunki eksportu i importu w Albanii w 2010 roku

Eksport	Import
Włochy – 50,8%	Włochy – 28%
Kosowo – 6,2%	Grecja – 13%
Turcja – 5,9%	Chiny – 6,3%
Chiny – 5,5%	Turcja – 5,6%
Grecja – 5,4%	Niemcy – 5,6%

Źródło: *The World Factbook 2010*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#al>, odczyt: 16.10.2013.

3. Polityka społeczna w programach największych partii politycznych

Przez osiem kolejnych lat albańscy socjaliści pozostawali w opozycji wobec poczynąń premiera S. Berishy. W tym czasie powstał bardzo obszerny program polityczny, w którym ugrupowanie E. Ramy kreśli wizję rozwoju Albanii pod socjaldemokratycznymi rządami.

Wiele miejsca w tym dokumencie poświęca się konieczności rozwoju społeczeństwa, uznając, że tylko silne więzi łączące obywateli Albanii oraz zaufanie do instytucji państwa wraz z wolnorynkowymi mechanizmami będą w stanie zapewnić trwałą i solidny wzrost gospodarczy. Poprawie jakości usług w zakresie służby zdrowia ma służyć ustanowienie specjalnego funduszu, a dostępność leków ma się zwiększyć po wprowadzeniu preferencyjnej stawki podatku VAT (10%). Partia proponuje jednocześnie rozwój prywatnych placówek, które mogłyby konkurować z państwowymi na

zasadach wolnorynkowych, przy czym nie mogłoby się to odbywać ze szkodą dla dostępności usług medycznych dla każdego albańskiego obywatela⁵.

Szczegółowo opisano w programie także postulowaną reformę systemu emerytalnego, choć – w przeciwieństwie do innych państw regionu – nie ma w dokumencie mowy o podwójnym filarze ubezpieczeń emerytalnych. Państwo według autorów programu PS powinno natomiast – niezależnie od wkładu do systemu – zapewnić każdemu obywatelowi, który przekroczył 75 rok życia emeryturę państwową, która – w minimalnej wysokości – musi zapewnić minimum egzystencji.

Wyraźnie podkreśla się w programie PS konieczność przemodelowania albańskiej gospodarki w kierunku innowacyjnego wykorzystania jej naturalnych zasobów. Temu służyć ma realizacja programu cyfryzacji Albanii. Innowacyjność ma się stać motorem napędowym gospodarki i to właśnie innowacyjności ma zostać podporządkowana reforma systemu edukacji. W opinii ekspertów PS traktowanie albańskiej gospodarki jako rynku taniej siły roboczej nie może stymulować wzrostu gospodarczego. Polityka fiskalna rządu będzie natomiast zogniskowana na ograniczenie wysokości długu publicznego⁶.

Ważna z punktu widzenia kapitału społecznego oraz kapitału ludzkiego staje się także dbałość o równouprawnienie wszystkich obywateli Albanii, niezależnie od pochodzenia, płci czy orientacji seksualnej. Hasła „równościowe” – bardzo charakterystyczne dla współczesnego dyskursu socjaldemokratycznego – pojawiają się zresztą w dokumencie programowym PS bardzo często. Zyskują one sankcję moralnej wymagalności, jeśli chodzi o konieczność zapewnienia środków do życia obywatelom znajdującym się w trudnej sytuacji społeczno-materialnej (przynależność do mniejszości zwiększa prawdopodobieństwo takiego rozwoju wypadków), a także jeśli chodzi o poparcie społeczne w tym aspekcie, który dotyczy aktywizacji zawodowej⁷. Polityka zatrudnienia w programie PS jest bodaj najsilniej „zaktywizowana” spośród pozostałych propozycji programowych partii w regionie Bałkanów Zachodnich.

Rządząca przez ostatnie osiem lat PD w swoim programie wyborczym podkreśla natomiast głównie zasługi dla podniesienia standardu życia osób, które znalazły się w trudnej sytuacji (bezrobocie, niepełnosprawności, choroby itp.). Przy tym wyraźnie akcentuje się w dokumentach programowych obowiązek wspierania grup słabszych poprzez szeroki wachlarz środków finansowych przekazywanych jako jednorazowe

⁵ *Ripërtëritje e shoqërisë Shqiptarët meritonjë shumë më mirë*, s. 59, <http://www.ps.al/files/programi/Ripërtëritja-e-shoqërisë.pdf>, odczyt: 18.10.2013.

⁶ *Rimëkëmbje e ekonomisë. Shqipëria mund jetë shumë më mire*, s. 6 i nast., <http://www.ps.al/files/programi/Rimekëmbje-e-ekonomisë.pdf>, odczyt: 18.10.2013.

⁷ *Ripërtëritje e shoqërisë...*, op. cit., s. 57.

dotacje lub stały dochód. Podstawą ideową tego typu postawy jest stwierdzenie, iż naród albański to jedna wielka rodzina, a jednym ze zobowiązań każdej rodziny jest pomoc słabszym jej członkom. Za wymagające szczególnej troski autorzy programu PD uznali następujące grupy: rodziny, emerytów i rencistów, osoby niepełnosprawne oraz sieroty.

Zdaniem władz PD to dzięki polityce tej partii udało się uniknąć w dobie kryzysu wzrostu poziomu ubóstwa, który wynosi obecnie 12,4% (wobec 18,5% w 2005 roku). O ponad 20 tysięcy zmniejszyła się także liczba rodzin potrzebujących systematycznego wsparcia. Wskazuje się na ogromny wzrost średniej wartości emerytury – na wsi miał on wynosić 3430 ALL miesięcznie w 2005 roku i 8732 ALL miesięcznie obecnie. W mieście wskaźnik ten jest jeszcze wyższy i w 2012 roku wyniósł prawie 14 000 ALL. Ugrupowanie S. Berishy dumne jest również z tego, że w ciągu 8 lat rządów z 90 do 147 tysięcy wzrosła liczba osób niepełnosprawnych, które otrzymywały wsparcie ze strony państwa. Autorzy programu PD zapowiadają, że polityka społeczna polegająca na wspieraniu finansowym grup wykluczonych będzie nadal wyznacznikiem działania tego ugrupowania po ewentualnym przejęciu władzy⁸.

Co ciekawe, PD jest jedną z niewielu partii politycznych w regionie, która ważną część programu poświęciła problematyce dyskryminacji kobiet w życiu społecznym. Obiecano dalsze wsparcie dla polityki równych szans w zatrudnianiu kobiet w administracji publicznej (już teraz 47,8% funkcji kierowniczych zajmują w sektorze publicznym właśnie kobiety) oraz realizację programów edukacyjnych i zdrowotnych, które mają sprzyjać zatrudnianiu kobiet w sektorze prywatnym⁹. W polityce ochrony zdrowia zaakcentowano przede wszystkim konieczność dbałości o system refundacji leków oraz o zwiększenie wynagrodzeń dla personelu służby zdrowia¹⁰.

4. Polityka społeczna w strukturze administracji rządowej

Ministrem opieki społecznej oraz młodzieży w rządzie E. Ramy został mianowany stosunkowo młody (rocznik 1979) polityk, Erion Veliaj. Kształcił się on na uczelniach zagranicznych – tytuł licencjata w dziedzinie nauk politycznych uzyskał na Uniwersytecie Michigan w Stanach Zjednoczonych, natomiast pracę magisterską w zakresie problematyki integracji europejskiej obronił na Uniwersytecie Sussex w Wielkiej Brytanii. Pomimo młodego wieku ma on duże doświadczenie w działalności w organizacjach pozarządowych. Sam po powrocie do Albanii w wieku 24 lat założył stowarzyszenie

⁸ *Kujdesi social*, <http://perpara.al/ceshtjet/kujdesi-social>, odczyt: 11.11.2013.

⁹ *Gratë*, <http://perpara.al/ceshtjet/grate>, odczyt: 11.11.2013.

¹⁰ *Shëndetësia*, <http://perpara.al/ceshtjet/shendetesia>, odczyt: 11.11.2013.

„Dość” („Mjaft”), które miało skupiać młodzież niezadowoloną z postępów na drodze demokratyzacji państwa i głosić hasła antyestablishmentowe. E. Veliaj za swoją działalność był kilkakrotnie nagradzany. Do PS przystąpił zaledwie dwa lata temu, obejmując funkcję sekretarza ds. młodzieży oraz migracji. W wyborach parlamentarnych otrzymał mandat z okręgu Gjirokastry¹¹.

Plany ministra E. Veliaja wyglądają na bardzo ambitne. Za główne priorytety rządu w zakresie polityki społecznej uznano: a) wzrost liczby miejsc pracy; b) opiekę i integrację społeczną; c) aktywizację młodzieży; d) reformę systemu zabezpieczenia społecznego; e) działania zapewniające równouprawnienie kobiet i mężczyzn¹².

Ministerstwo diagnozuje, że stabilny wzrost gospodarczy w latach 2000–2008 nie był związany ze wzrostem poziomu zatrudnienia, zmniejszeniem udziału szarej strefy w gospodarce ani rozwojem kapitału ludzkiego. Nowy rząd zamierza natomiast gruntownie zmienić strukturę gospodarki: z gospodarki opartej na konsumpcji towarów importowanych na gospodarkę opartą na pracy i wzroście produktywności. Zobowiązano się do stworzenia w nadchodzących latach 300 tysięcy nowych miejsc pracy, w tym: 40 tysięcy w przemyśle wytwórczym, 15 tysięcy – w sektorze morskim, 155 tysięcy – w sektorze rolno-spożywczym, 11 tysięcy – w branży turystycznej i 4 tysięcy – w dziedzinie technologii informacyjnej.

Ministerstwo zapowiada także gruntowną reorientację kształcenia zawodowego, tak by lepiej było ono dostosowane do rzeczywistych potrzeb rynku, oraz powrót państwa do finansowania szkoleń. Kursy doszkalające mają być organizowane przede wszystkim na obszarach wiejskich, a pierwszeństwo w dostępie do nich zyskają osoby młode (poniżej 25 lat) oraz kobiety. We współpracy z sektorem prywatnym (w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego) państwo zamierza tworzyć wyższe szkoły zawodowe. Powstać ma Krajowa Agencja Zatrudnienia, której zadaniem będzie zmodernizowanie urzędów pracy oraz systemu ubezpieczeń i szkoleń zawodowych¹³.

Program reintegracji społecznej opierać ma się na idei równości wszystkich obywateli niezależnie od dochodów, wieku, płci, pochodzenia etnicznego, wykształcenia, orientacji seksualnej, przekonań kulturowych, politycznych i religijnych. Szczególną troską państwo otoczy osoby ubogie, tak by obniżyć wskaźniki ubóstwa, które dla terenów górzystych wynoszą ponad 50%. Utworzony powinien zostać Krajowy Fundusz

¹¹ *Erion Veliaj. Ministër i Mirëqenies Sociale dhe Rinisë*, <http://www.kryeministria.al/al/qeveria/ministrat/veliaj-erion>, odczyt: 11.11.2013.

¹² *Por. Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë*, <http://www.sociale.gov.al/al/program>, odczyt: 20.10.2013.

¹³ *Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Punësimi*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/punesimi>, odczyt: 20.10.2013.

Społeczny, z którego finansowane będą zasiłki i zapomogi dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, przy czym już zapowiedziano, że pomoc państwa musi być wyższa aniżeli określony na dany rok kalendarzowy poziom minimum egzystencji. Za ważne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uznane zostało wsparcie udzielane organizacjom pozarządowym i wyznaniowym, w szczególności tym zajmującym się pomocą dla najuboższych¹⁴.

W zakresie aktywizacji młodzieży ministerstwo planuje uruchomienie młodzieżowych inkubatorów przedsiębiorczości wspomagających młodych ludzi w procesie zakładania własnej firmy. W ramach tego samego programu powstać mają centra młodzieżowe, w których osoby zainteresowane będą miały możliwość rozwijać swoje talenty sportowe i artystyczne. Ministerstwo zamierza także zaangażować się w stworzenie systemu mikrokredytów oraz zachęt podatkowych dla szczególnie przedsiębiorczych przedstawicieli najmłodszego pokolenia¹⁵.

Działania na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn mają dotyczyć przede wszystkim rynku pracy – rząd zamierza kontynuować wzrostowy trend w poziomie zatrudnienia kobiet, choćby poprzez wspomniany już system szkoleń. Za równie istotną uznano walkę z przemocą wobec kobiet – zwłaszcza przemocą domową (zapowiedziano stworzenie systemu monitoringu takich przypadków oraz uwrażliwienie sądów na tego typu przestępstwa). Obiecano również, że zasiłek macierzyński wypłacany będzie każdej matce, niezależnie od tego, czy wcześniej była ona ubezpieczona, czy też nie¹⁶.

Pośród planów ministerstwa opieki społecznej i młodzieży najbardziej mgliście rysuje się zapowiedź przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego. Zapowiedziano wyłącznie konsultacje w tej sprawie, ale z programu ministerstwa nie wynika, jakie warianty rozwiązań brane są pod uwagę¹⁷.

5. Aktywność albańskich rządów w obszarze polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego

Gabinet S. Berishy określał się w swoim programie „rządem integracji europejskiej”, co wyraźnie wskazywało na jego priorytety ekonomiczne. Jednak w planach działania

¹⁴ Program: *Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Kujdesi dhe përfshirja sociale*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/kujdesi-dhe-perfshirja-sociale>, odczyt: 20.10.2013.

¹⁵ Program: *Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Rinia*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/rinia>, odczyt: 20.10.2013.

¹⁶ Program: *Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Barazia gjinore*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/barazia-gjinore>, odczyt: 20.10.2013.

¹⁷ Program: *Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Sigurimet shoqërore*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/sigurimet-shoqerore>, odczyt: 20.10.2013.

– z uwagi na wciąż napiętą sytuację wewnętrzną – sporo miejsca poświęcono kwestiom politycznym. Wskazano na konieczność dbania o procedury wyborcze, zagwarantowania przestrzegania prawa i konieczność jego skuteczniejszego egzekwowania, obiecano dbać o wolność słowa oraz wolność przekonań religijnych. Gabinet S. Berishy u progu swojej drugiej kadencji (2009 roku) zamierzał spowodować redukcję zatrudnienia w administracji państwowej o ok. 20%. Istotnym punktem programu było zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu¹⁸.

W kwestiach ekonomicznych gabinet S. Berishy postawił na kontynuację dotychczasowej polityki. Obiecywał troszczyć się o przedsiębiorców, zachęcać do nowych inwestycji, zmniejszać koszty związane z biurokracją. Zapewniał, że będzie dążył do maksymalnej przejrzystości fiskalnej, otwarcia rynków i wzmacniania uczciwej konkurencji, miał ponadto zachęcać do podpisywania umów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w dalszym ciągu prywatyzować kluczowe sektory gospodarki. Polityka podatkowa rządu na lata 2009–2013 zawierała się w hasle: „im mniejsze podatki, tym szybszy rozwój”. S. Berisha uważał się zresztą za „ojca” podatku liniowego, dlatego mógł obiecywać dalsze działania na rzecz „spłaszczania” struktury podatków. Do innych – wykorzystywanych na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego – instrumentów podatkowych należały zwolnienia z podatków, z których mogli korzystać przedsiębiorcy inwestujący na terenach niezagospodarowanych (na trzy lata), oraz włączenie parków przemysłowych i portów do specjalnych stref ekonomicznych. Wyzwaniem w zakresie polityki podatkowej pozostawała także edukacja ludności, do tej pory nieprzyzwyczajonej do obowiązku uiszczania danin na rzecz państwa¹⁹.

Mimo podjęcia przez rząd wspomnianych działań i stworzenia pozytywnego klimatu inwestycyjnego rynek pracy w Albanii wciąż wymaga głębokiej reformy. Wprawdzie w porównaniu z innymi państwami regionu stopa bezrobocia utrzymuje się tam na relatywnie niskim poziomie, problemem jest jednak struktura tego rynku i zakres dostosowania jego potrzeb do systemu edukacyjnego. Dużą popularnością wśród poszukujących zatrudnienia cieszy się bowiem w Albanii sektor publiczny – znalezienie zatrudnienia w tym właśnie sektorze uznawane jest za gwarancję stałego i stabilnego źródła utrzymania (choć wiąże się także z niższymi zarobkami i niewystarczającymi możliwościami awansu). To kulturowe uwarunkowanie sprawia, że w sektorze prywatnym wciąż utrzymuje się deficyt wysoko wykwalifikowanej kadry. Do jego pogłębiania przyczyniają się także procesy migracyjne. Większość osób wykształconych wyjechała bądź planuje wyjechać do pracy za granicę, często zresztą wyjeżdżający

¹⁸ <http://km.gov.al/?fq=preprog/programi>, odczyt: 12.03.2012.

¹⁹ Ibidem.

mają już w państwach wysoko rozwiniętych swoje rodziny, które ułatwiają im poszukiwanie pracy i aklimatyzację w nowym otoczeniu.

Duży nacisk rząd S. Berishy położył na kwestię zrównania pozycji zawodowej kobiet i mężczyzn. Kierowana przez niego przez wiele lat PD to zresztą jedna z niewielu partii regionu, która specjalny rozdział swojego programu wyborczego poświęciła właśnie problemom kobiet. Szereg uruchamianych programów aktywizacyjnych spowodowało to, że wśród osób aktywnych zawodowo w 2011 roku liczba kobiet była w zasadzie równa liczbie mężczyzn, podczas gdy w 2005 roku pracowało w Albanii 430 tysięcy kobiet i ponad 650 tysięcy mężczyzn (zob. tabela 23).

Tabela 23. Struktura albańskiego rynku pracy w latach 2000–2011 (w tys. osób) z uwzględnieniem kryterium płci

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AZ	1 283	1 101	1 092	1 089	1 088	1 085	1 084	1 082	1 114	1 041	1 059	1 070
<i>M</i>	754	674	668	665	660	655	655	653	680	619	623	560
<i>K</i>	529	427	424	424	428	430	429	429	434	422	436	509
Z	1 068	920	920	926	931	932	935	939	974	899	916	928
<i>M</i>	641	578	577	579	578	576	578	580	609	549	553	491
<i>K</i>	427	342	343	347	353	356	357	359	365	350	363	436
ZB	215	181	172	163	157	153	150	143	140	142	143	142
<i>M</i>	113	96	91	86	82	79	78	73	71	70	70	69
<i>K</i>	102	85	81	77	75	74	72	70	69	72	73	73

Objaśnienia: **AZ** – aktywni zawodowo; *M* – mężczyźni; *K* – kobiety; **Z** – zatrudnieni; **ZB** – zarejestrowani bezrobotni.

Źródło: I. Sejdini, *The Labour Market Trends in Albania: The Ways to Integrate a Gender Perspective into Workplaces and Labour Policies*, „International Journal of Social Sciences and Humanity Studies”, t. 4, nr 2 (2012), s. 270.

Sukcesywnie spadał także poziom bezrobocia rejestrowanego wśród kobiet (zob. tabela 24 na stronie następnej).

Kryzys gospodarczy nie spowodował także w Albanii podjęcia debaty nad kształtem funkcjonującego systemu edukacyjnego. Wprawdzie do minimum udało się w ostatnich latach ograniczyć tam liczbę osób powyżej 15 roku życia, które nie potrafią pisać ani czytać (współczynnik piśmienności wyniósł w 2011 roku 99%), jednak średnia czasu trwania procesu edukacyjnego w tym kraju wciąż pozostaje na wyraźnie niskim poziomie

– na podstawie danych z ostatniego spisu powszechnego oszacowano ją na 8,6 roku²⁰. Jeśli dodać do tego niską jakość świadczonych usług edukacyjnych oraz złe warunki, w jakich przychodzi uczyć się dzieciom w wielu albańskich szkołach (zły stan techniczny budynków, przepełnione klasy, brak pomocy dydaktycznych), to okazuje się, że system edukacji nie odpowiada potrzebom współczesnego rynku pracy.

Tabela 24. Stopa bezrobocia w Albanii (w %) z uwzględnieniem kryterium płci

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sbr	16.8	16.4	15.8	15.0	14.4	14.1	13.8	13.2	12.5	13.6	13.5	13.3
M	14.9	14.2	13.6	12.9	12.4	12.1	11.8	11.2	10.4	11.5	11.2	12.4
K	19.3	19.9	19.1	18.2	17.5	17.2	16.8	16.3	15.9	16.7	16.7	14.3

Objaśnienia: Sbr – stopa bezrobocia; M – mężczyźni; K – kobiety.

Źródło: I. Sejдини, op. cit., s. 272.

Albański rząd – przy współpracy z bankiem centralnym – podjął w ostatnich latach szereg działań mających na celu ograniczenie ryzyka nadmiernego wzrostu cen, który to wzrost w warunkach kryzysu gospodarczego mógłby skutkować powiększeniem się grupy osób ubogich, które pozbawione są bieżących środków na utrzymanie siebie i swoich rodzin. Największy wpływ na inflację – utrzymującą się na poziomie 2–4% – miało jednak uwolnienie cen energii, które w okresie ostatnich czterech lat wzrosły nawet dwukrotnie. Kryzys gospodarczy spowodował także ujawnienie się nowej grupy osób, które zaliczono do kategorii zagrożonych ubóstwem – są to reemigranci z Grecji i Włoch, którzy utracili w tych państwach miejsca pracy i zdecydowali się na powrót do ojczyzny²¹. Osoby te często były jedynymi żywicielami rodzin, stąd też duża skala zjawiska mogła grozić znaczącym powiększeniem się liczby osób ubogich w państwie.

Również system emerytalny nie doczekał się w Albanii reformy, choć większość ekspertów uznawała, że obecny system nie jest wydolny i wymaga szybkiej naprawy²². Podkreślano zwłaszcza konieczność uniezależnienia przynajmniej części emerytów od instytucji państwowej, czemu służyć miałyby ustanowienie prywatnego filaru ubezpieczeń (w zależności od opinii ekspertów – obowiązkowego lub dobrowolnego). Silne tradycje etatystyczne powiązane z ograniczonym zaufaniem do prywatnych

²⁰ E. Tahiraj, *Past imperfect, present tense: institutional challenges in Albania at a time of uncertainty*, (w:) W. Barlett, M. Udalić (red.), op. cit., s. 37.

²¹ Ibidem, s. 38.

²² W. Bartlett, M. Xhumari, *Social security policy and pension reform in the Western Balkans*, „European Journal of Social Security”, t. 9, nr 4 (2007), s. 297–322.

instytucji finansowych (dodatkowo nadszarpniętym kryzysem finansowym) spowodowały jednak, że konserwatywny rząd S. Berishy (tak pierwszy, jak i drugi) nie zdecydował się na żadne zmiany ustawowe w tym zakresie, ograniczając się wyłącznie do waloryzacji świadczeń emerytalnych. Socjalistyczny rząd E. Ramy wprowadził też nie zapowiada przeprowadzenia rewolucji w systemie emerytalnym, ale niekorzystna sytuacja demograficzna (zwiększająca się liczba osób w podeszłym wieku oraz niska dzietność w połączeniu z wysokim współczynnikiem emigracji ludzi młodych) może go zmusić do weryfikacji swojego stanowiska.

Zdecydowanego uszczelnienia wymaga w Albanii system zabezpieczenia społecznego oraz wypłaty zasiłków i rent. Wprowadził je – głównie wskutek nacisku organizacji międzynarodowych i pozarządowych – szereg działań na rzecz decentralizacji systemu świadczeń socjalnych, ale wraz z przekazaniem części uprawnień jednostkom samorządu terytorialnego nie doszło do jakichkolwiek transferów finansowych. Skutkiem tego jest patologiczna sytuacja, w której to władze centralne nadal są dysponentem środków publicznych wydawanych na cele społeczne, a władze samorządowe sprowadzono do roli przyjmujących oraz rozpatrujących wnioski pomocowe. Skutkuje to czasem groźnymi – z punktu widzenia nastrojów społecznych – sytuacjami. W grudniu 2011 roku w jednej z prowincji osoby oczekujące na renty nie otrzymały ich, ponieważ władze lokalne na czas nie zdołały przesłać odpowiednich wniosków. Kwestia ta była szeroko omawiana w albańskich mediach i jak w soczewce skupiła w sobie wszystkie wady obecnego systemu alokacji środków przyznawanych na pomoc socjalną²³.

W ostatnich latach wyraźnie było także w Albanii widać spadek poziomu wydatków publicznych na cele socjalne. Sukcesywnie obniżano wysokość tych wydatków zarówno w odniesieniu do PKB, jak i do sumarycznie uwzględnianych wydatków publicznych. Zdaniem M. Cichon i W. Scholza przyczyniło się to do osłabienia pozytywnej korelacji, jaka winna zachodzić pomiędzy wydatkami publicznymi, produktywnością oraz ograniczeniem skali ubóstwa²⁴. W polityce albańskiego rządu prymarnym celem było jednak zbilansowanie budżetu (zgodnie z wytycznymi ekonomii liberalnej), dlatego też nie wahano się wprowadzać dość drastycznych rozwiązań, takich jak chociażby ograniczenie liczby beneficjentów pomocy społecznej. Każdorazowo kampanię ograniczenia wydatków na cele socjalne uzasadniano koniecznością „uszczelnienia systemu”, czyli wyeliminowania z niego tych beneficjentów, którzy świadczenia pobierają bezzasadnie.

²³ Problem ten opisano szczegółowo w: E. Tahiraj, op. cit., s. 41.

²⁴ M. Cichon, W. Scholz, *Social Security, Social Impact and Economic Performance: a Farewell to Three Famous Myths*, (w:) P. Townsend (red.), *Building Decent Societies*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2009.

Efektem tych działań było na przykład ograniczenie liczby osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych do grupy 6% wszystkich pozostających bez pracy. W 2012 roku zdecydowano także o tym, że każdy obywatel będzie mógł skorzystać wyłącznie z jednej formy wsparcia państwa – przykładowo pobierając rentę z tytułu niepełnosprawności, nie będzie mógł ubiegać się o wsparcie dla założenia działalności gospodarczej; pobierając zasiłek dla bezrobotnych, nie może otrzymywać innych form wsparcia itp.²⁵.

W Albanii napięta sytuacja polityczna związana z bojkotem obrad parlamentu przez partie opozycyjne oraz gwałtownymi i długotrwałymi protestami społecznymi nie sprzyjała podejmowaniu radykalnych działań, które mogłyby wpłynąć na zminimalizowanie skutków kryzysu gospodarczego. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne nie dawały zresztą w tym państwie powodów do nadmiernego niepokoju – zarówno inflacja, jak i poziom bezrobocia pozostawały w warunkach kryzysu gospodarczego na względnie stabilnym poziomie. Rząd S. Berishy zdecydował się zatem na kontynuację polityki podatkowych zachęt dla inwestorów zagranicznych oraz rodzimych przedsiębiorców, a także na utrzymanie względnie niskich obciążeń podatkowych dla obywateli niezaangażowanych w działalność gospodarczą. By ograniczyć deficyt budżetowy, postanowiono jednakże zreformować system pomocy społecznej. Konsekwencją tej reformy było obniżenie liczby osób otrzymujących doraźne zasiłki oraz zaostreżenie kryteriów dochodowych, po spełnieniu których beneficjenci pomocy społecznej mogą otrzymać wsparcie.

Nowy socjaldemokratyczny rząd pod przewodnictwem E. Ramy przedstawił bardzo ambitny program społeczno-gospodarczy, który wciąż okazuje się Albanii potrzebny, ponieważ szereg kwestii społecznych (np. problem migracji i reemigracji) nie został w tym państwie rozwiązany. Socjaldemokratyczna afiliacja gabinetu nie przeszkadza jego liderowi w podkreślaniu potrzeby zwiększenia aktywności na rzecz pozyskiwania zagranicznych inwestorów, choć widać wyraźnie, że eksperci skupieni wokół E. Ramy woleliby, aby były to inwestycje w nowoczesne technologie wpływające na zwiększenie stopnia innowacyjności całej Albanii. Zapowiadana reforma systemu edukacji wydaje się zaś krokiem niezbędnym do tego, by w przyszłości młodzi Albańczycy byli w stanie skutecznie konkurować na europejskim rynku pracy.

²⁵ E. Tahiraj, op. cit., s. 41.

Rozdział VI

**BOŚNIA I HERCEGOWINA
ORAZ KOSOWO:
PAT USTROJOWY**

1. Instytucjonalny Lewiatan – organizacyjny wymiar polityki społecznej jako podstawowy problem Bośni i Hercegowiny

System polityczny Bośni i Hercegowiny, ustanowiony na mocy porozumienia z Dayton podpisanego w 1995 roku, wyróżnia się na tle pozostałych państw Bałkanów Zachodnich federalnym ustrojem państwa. Przy tym należy wyraźnie podkreślić, że poszczególne części składowe państwa federacyjnego, to jest Federacja Bośni i Hercegowiny, Republika Serbska oraz – od 2000 roku – niewielki dystrykt Brčko, dysponują kompetencjami porównywalnym z zakresem uprawnień innych państw bałkańskich, natomiast władze na szczeblu federalnym – ustanawiane przy uwzględnieniu kryterium etnicznego – mają przede wszystkim charakter koordynacyjny. Składy osobowe prezydencji (organu pełniącego funkcję głowy państwa), rządu oraz parlamentu muszą odzwierciedlać skład etniczny Bośni i Hercegowiny, który tworzą trzy wspólnoty konstytutywne: Serbowie, Boszniacy i Chorwaci¹.

Z uwagi na zarysowany powyżej skomplikowany układ instytucjonalny większość partii politycznych reprezentuje interesy jednej ze wspólnot konstytutywnych, rzadko skupiając się w swoim programie wyborczym na kwestiach *stricte* ideologicznych, związanych choćby z postulowanym zakresem ingerencji państwa w gospodarkę, czy też z postawą wobec konieczności zapewnienia pomocy socjalnej wybranej grupie obywateli. Ugrupowania abstrahujące od zorientowanego nacjonalistycznie apelu wyborczego zwykło się określać w Bośni i Hercegowinie mianem obywatelskich, ale ich relewancja wciąż pozostaje stosunkowo niewielka (zob. tabela 25 na następnej stronie). Wszystkie partie – niezależnie od tego, czy mienia się socjaldemokratycznymi czy konserwatywnymi, obywatelskimi czy narodowymi – w swoich programach wyborczych podkreślają konieczność walki z nieprawidłowościami (zwłaszcza korupcją i przestępczą prywatyzacją), a także zapowiadają duże finansowe wsparcie dla osób borykających się z poważnymi problemami, takimi jak choroba, bezrobocie czy niepełnosprawność. Politycy w swoich publicznych wystąpieniach dużo miejsca poświęcają też uprawnieniom weteranów wojennych do otrzymywania wsparcia ze strony państwa. Wszystkie te obietnice traktować należy jednak jako zabiegi marketingowe, ponieważ ich zrealizowanie wymagałoby ogromnych nakładów finansowych, których nie jest w stanie wyasygnować ani rząd federalny, ani też władze poszczególnych części składowych federacji. W ten sposób działania mieszczące się w obrębie polityki społecznej uznać należy za wyłącznie deklaratywne.

¹ M. Babić, *Węzeł gordyjski: piętnaście lat daytonowskiej Bośni i Hercegowiny*, (w:) P. Chmielewski, S. L. Szczesio (red.), *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 269–281.

Tabela 25. Wyniki wyborów do Izby Reprezentantów Bośni i Hercegowiny (poziom federalny) w latach 1996–2010

Partia polityczna	Profil etniczny	Liczba mandatów w wyborach w roku					
		1996	1998	2000	2002	2006	2010
Socjaldemokratyczna Partia Bośni i Hercegowiny	Obywatelska	-	4	9	5	5	8
Związek Niezależnych Demokratów	Obywatelska → serbska	-	-	1	3	7	8
Partia Akcji Demokratycznej	Boszniacka	19	17	8	10	9	7
Związek na rzecz Lepszej Przyszłości Bośni i Hercegowiny	Boszniacka	-	-	-	-	-	4
Serbska Partia Demokratyczna	Serbska	9	4	6	5	3	4
Chorwacka Wspólnota Demokratyczna	Chorwacka	8	6	5	5	3	3
Partia na rzecz Bośni i Hercegowiny	Boszniacka	2	3	5	6	8	2
Chorwacka Partia Prawa	Chorwacka	-	-	-	-	2	2
Ludowa Partia Pracy i Dobrobytu	Chorwacka	-	-	-	-	1	1
Partia Demokratycznego Postępu Republiki Serbskiej	Serbska	-	-	2	2	1	1
Związek Ludowo-Demokratyczny Republiki Serbskiej	Serbska	-	-	-	-	1	1
Wspólnota Demokratyczno-Ludowa	Boszniacka	-	1	1	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Muś, *Bośnia i Hercegowina. Etnopolityczne podziały i ich uwarunkowania*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 151.

Kwestie związane z polityką społeczną są wyłącznie „pośrednią” kompetencją rządu federalnego Bośni i Hercegowiny. Wynika to wprost z przyjętej struktury gabinetu (zob. tabela 26 na stronie następnej), w którym brak jest wydzielonego segmentu administracji odpowiedzialnego za szeroko rozumianą politykę społeczną. Najbliższe tej tematyce ministerstwo spraw publicznych zajmuje się bowiem określaniem strategicznych i powiązanych z ustaleniami międzynarodowymi celów poszczególnych polityk publicznych: opieki socjalnej, zdrowia, nauki, zabezpieczenia społecznego itp. Koordynuje także działania krajów federacji – tj. Federacji Bośni i Hercegowiny, Republiki Serbskiej oraz dystryktu Brčko – w odniesieniu do kwestii społecznych. Nie odpowiada natomiast za bieżące efektywne funkcjonowanie państwa w tych dziedzinach. Taką funkcję pełnią rządy poszczególnych części federacji.

Tabela 26. Struktura rządu federalnego Bośni i Hercegowiny

Ministerstwo	Minister	Afiliacja	Strona internetowa
Premier	Vjekoslav Bevanda	HDZ	
Spraw Zagranicznych	Zlatko Lagumdžija	SDP	www.mvp.gov.ba
Bezpieczeństwa	Fahrudin Radončić	SBB	www.msb.gov.ba
Obrony	Zekerijah Osmić	SDP	www.mod.gov.ba
Finansów i Podatków	Nikola Špirić	SNSD	www.mft.gov.ba
Sprawiedliwości	Bariša Čolak	HDZ	www.mpr.gov.ba
Handlu Zagranicznego i Stosunków Gospodarczych	vacat		www.mvteo.gov.ba
Komunikacji i Transportu	Damir Hadžić	SDP	www.mkt.gov.ba
ds. Praw Człowieka i Uchodźcow	Damir Ljubić	HDZ*90	www.mhrr.gov.ba
Spraw Cywilnych	Sredoje Nović	SNSD	

Źródło: *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine – Ministarstva*, <http://www.vijeceministara.gov.ba/ministarstva/default.aspx?langTag=bs-BA>, odczyt: 16.04.2013.

Bośnia i Hercegowina należy do grona państw, w których bezrobocie jest jednym z najpoważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych (zob. tabela 27).

Tabela 27. Rynek pracy w Bośni i Hercegowinie (w tysiącach osób)

Rok	Zdolni do pracy (15-64 lat)	Nieaktywni zawodowo	Aktywni zawodowo	Zatrudnieni	Niezatrudnieni
2006	2242	1065	1177	811	366
2007	2235	1039	1196	850	347
2008	2120	958	1162	890	272
2009	2088	956	1132	859	272
2010	2101	943	1158	843	315
2011	2062	935	1127	816	311

Źródło: V. Domljan, *Increasing Unemployment and Inactivity Stocks in Bosnia and Herzegovina*, (w:) W. Bartlett, M. Uvalić (red.), op. cit., s. 50.

Lata wojny, niepewna sytuacja statusu federacji i skomplikowane relacje etniczne powodują, że napływ inwestycji zagranicznych nie jest tak duży, jak w pozostałych państwach regionu, a gospodarka Bośni i Hercegowiny utrzymuje się głównie dzięki pomocy zewnętrznej. Udziela jej zarówno Unia Europejska, jak i kraje ościennie, które – niepewne dalszych losów federacji – wolą zachować wpływ w poszczególnych częściach federacji. Mowa tu przede wszystkim o Serbii, istotnie wspierającej Republikę Serbską, oraz Chorwacji, która pomaga wybranym kantonom Federacji Bośni i Hercegowiny.

Pomoc ta – jak dotąd – nie wpłynęła istotnie na makroekonomiczne wskaźniki. Większość ekspertów zgadza się jednak z tym, że oficjalne dane powinny być w tym

przypadku każdorazowo weryfikowane poprzez uwzględnienie w statystykach szarej strefy. Znacząca liczba obywateli Bośni i Hercegowiny zatrudniona jest bowiem nieoficjalnie, poza systemem państwowej kontroli. Co więcej – widać wyraźnie (zob. tabela 28), że proceder ten ma w tym państwie charakter strukturalny. Ponad 80% pozostających bez pracy nie może lub nie chce jej znaleźć od ponad 12 miesięcy. Mimo kryzysu gospodarczego wskaźnik ten udało się władzom w ostatnich latach nieco poprawić. Szczególnie niepokojąco przedstawiają się statystyki rynku pracy w odniesieniu do najmłodszego pokolenia.

Tabela 28. Długotrwale bezrobotni w Bośni i Hercegowinie (w tysiącach osób)

Status \ Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktywni zawodowo	1177	1196	1162	1132	1158	1127
Bezrobotni (łącznie)	366	347	272	272	315	311
Bezrobotni do 12 miesięcy	51	47	37	45	57	61
Bezrobotni powyżej 12 miesięcy	315	300	235	227	258	250
Długotrwale bezrobotni (% wszystkich bezrobotnych)	86,1	86,5	86,4	83,5	81,9	80,4
Stopa bezrobocia długotrwałego	26,8	25,1	20,2	20,1	22,3	22,2

Źródło: V. Domljan, op. cit., s. 52.

Po wyraźnym spadku stopy bezrobocia w latach 2008 i 2009 (co uznać należy za odroczonego w czasie efekt dużej dynamiki wzrostu gospodarczego w latach wcześniejszych) w roku 2010 – wszystko wskazuje na to, że wskutek kryzysu gospodarczego – w Bośni i Hercegowinie odnotowano aż dziesięciopunktowy wzrost poziomu bezrobocia wśród osób dopiero wkraczających na rynek pracy (zob. tabela 29).

Tabela 29. Bezrobocie wśród młodych ludzi (15–24 lata) w Bośni i Hercegowinie w latach 2006–2011

Status \ Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktywni zawodowo	165	162	148	141	139	127
Bezrobotni	103	95	70	69	80	73
Stopa bezrobocia	62,3	58,4	47,5	48,7	57,5	57,9

Źródło: V. Domljan, op. cit., s. 52.

Niekorzystnie na sytuację makroekonomiczną Bośni i Hercegowiny wpływa także struktura jej handlu zagranicznego. Głównymi partnerami eksporterów i importerów

z/do tego kraju są Słowenia i Chorwacja (zob. tabela 30), które same borykają się z bardzo poważnymi problemami gospodarczymi i społecznymi, pomimo że otrzymują znaczące wsparcie ze strony UE, której są członkami.

Tabela 30. Główne kierunki eksportu i importu w Bośni i Hercegowinie w 2010 roku

Eksport	Import
Słowenia – 20,4%	Chorwacja – 22,2%
Chorwacja – 16,6%	Słowenia – 13,5%
Włochy – 16,5%	Niemcy – 13,3%
Niemcy – 13,5%	Włochy – 11,4%
Austria – 11%	Austria – 6,4%
	Węgry – 5,8%

Źródło: *The World Factbook 2010*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#al>, odczyt: 15.11.2013.

Rząd federalny Bośni i Hercegowiny za główne czynniki rozwoju państwa uważa: wykorzystanie bogactw naturalnych (inwestycje wodne w zakresie energetyki i turystyki, potencjał lasów oraz intensyfikacja wydobywania surowców mineralnych, głównie węgla brunatnego – to ostatnie szczególnie krytykowane przez ekologów oraz UE, która obawia się degradacji środowiska), pomnażanie kapitału ludzkiego oraz inwestycje w naukę i rozwój technologiczny².

Zwraca uwagę fakt, że zdaniem przedstawicieli rządu do rozwoju ekonomicznego przyczyni się jeszcze ściślejsza współpraca z UE (w tym podpisanie umowy stowarzyszeniowej), członkostwo w WTO oraz NATO. Strategia rządu – uchwalona jeszcze w 2009 roku – zakładała podjęcie działań sprzyjających rozwojowi w sześciu obszarach:

- 1) ramy makroekonomiczne (rozwój stabilnych mechanizmów finansowych, rozwój sektora bankowego, walka z korupcją w administracji);
- 2) poprawa konkurencyjności gospodarki (współpraca w ramach klastrów, pomnażanie kapitału ludzkiego, dbałość o rozwój naukowy i technologiczny);
- 3) reforma sektora publicznego (usuwanie barier biurokratycznych, walka z korupcją, dbałość o kompetencje kadr w administracji publicznej);
- 4) polityka rynku pracy (rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, walka z dyskryminacją płci, promocja idei kształcenia ustawicznego);
- 5) zrównoważony rozwój (reforma rolnictwa, inwestycje w transport, dbałość o politykę ochrony środowiska).

² http://www.fzzpr.gov.ba/dokumenti/strat_docs/strat_docs_fbih/Strategija%20razvoja%20FBiH/Strategija%20razvoja%20FBiH.zip, odczyt: 12.05.2012.

- 6) integracja społeczna (wprowadzenie rozwiązań sprzyjających zakładaniu rodzin, pomoc osobom niepełnosprawnym, poprawa warunków edukacyjnych, naprawa systemu emerytalnego)³.

Tabela 31. Instytucjonalny wymiar polityki społecznej w kantonach Federacji Bośni i Hercegowiny

Kanton	Ministerstwo	Minister
Unsko-sanski	Zdrowia i Polityki Społecznej	Amir Murić
Posavski	Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej	Blaž Župarić
Tuzlanski	ds. Pracy i Polityki Społecznej	Sead Hasić
Zeničko-dobojski	ds. Pracy, Polityki Społecznej i Uchodźców	Ivica Čurić
Bosanko-podrinjski	ds. Polityki Społecznej, Zdrowia, Uchodźców Wewnętrznych i Zewnętrznych	Branka Šekarić
Srednjobosanski	Zdrowia i Polityki Społecznej	Nikola Grubešić
Hercegovačko-neretvanski	Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej	Mladen Bošković
Zapadno-hercegovački	Zdrowia, Pracy i Opieki Socjalnej	Stjepan Bogut
Sarajevski	ds. Pracy, Polityki Społecznej, Uchodźców Wewnętrznych i Zewnętrznych	Muamer Bandić
Kanton 10	Pracy, Zdrowia, Opieki Socjalnej i Wypędzonych	Darko Horvat

Źródło: *Kantonalna ministarstva iz oblasti rada i socijalne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine*, http://fmrsp.gov.ba/s/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=31&Itemid=50, odczyt: 04.12.2013.

O tym, jak trudno efektywnie zarządzać polityką społeczną w kraju o tak skomplikowanej strukturze etnicznej i instytucjonalnej świadczyć może chociażby to, że na terytorium samej tylko Federacji Bośni i Hercegowiny (jednej z części składowej BiH) działa osiemdziesiąt jeden centrów polityki społecznej, przy czym najmniej jest ich w kantonie posawskim (trzy), a najwięcej (dwanaście) – w kantonie tuzlańskim. Średnio na jeden kanton przypada około ośmiu tego typu centrów. Trzeba przy okazji przypomnieć, że każdy z kantonów Federacji Bośni i Hercegowiny dysponuje daleko idącą autonomią instytucjonalną – funkcjonują tam rządy, w których strukturach znajdują się kolejne organa odpowiedzialne za implementację polityki społecznej. Po rządzie federalnym pełniącym funkcje koordynacyjne, rządach poszczególnych części federacji (Federacji BiH, Republiki Serbskiej oraz dystryktu Brčko) rządy kantonalne są kolejnym szczeblem administracji, na którym zapadają decyzje dotyczące istotnych kwestii społecznych (zob. tabela 31 powyżej).

2. Sytuacja polityczno-gospodarcza Kosowa i plany rządu Hashima Thaçiego

W systemie politycznym Kosowa do relewantnych ugrupowań politycznych zaliczyć należy: Partię Demokratycznego Kosowa (*Partia Demokratike e Kosovës* – PDK),

³ Ibidem.

Demokratyczną Ligę Kosowa (*Lidhja Demokratike e Kosovës* – LDK), Sojusz na rzecz Przyszłości Kosowa (*Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës* – AAK), Sojusz Nowego Kosowa (*Aleanca Kosova e Re* – AKR) oraz Ruch „Samostanowienie” (*Lëvizja Vetëvendosje* – LV). Poza ostatnim z wymienionych ugrupowań (poniżej znajduje się jego szczegółowa charakterystyka) wszystkie pozostałe partie – pomimo rozbieżnych afiliacji – prezentują zbliżony program polityczny, którego zasadniczą częścią jest podkreślanie aktywności na rzecz budowania państwowości i niezależności Kosowa na arenie międzynarodowej oraz wyrażana troska o obywateli kraju znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. W literaturze naukowej dominuje jednak pogląd, że kosowskie ugrupowania są raczej zinstytucjonalizowanymi grupami interesu, a nie organizacjami odpowiadającymi na realne społeczne potrzeby. Stąd też ich zdolność koalicyjna potrafi być niespodziewanie szeroka: właściwie nie ma w kosowskim systemie partyjnym wariantu koalicyjnego, który byłby nie do wyobrażenia.

W wyborach w roku 2010 zwyciężyła PDK, której przewodzi Hashim Thaçi, choć poprzedni koalicyjant tej partii, LDK, także uzyskał wynik gwarantujący silną parlamentarną pozycję (zob. tabela 32). Po długich negocjacjach udało się H. Thaçiemu podpisać koalicyjne porozumienie z AKR oraz partiami reprezentującymi serbską mniejszość, dzięki czemu to właśnie lider PDK stanął na czele rządu.

Tabela 32. Wyniki wyborów do parlamentu Kosowa w 2010 roku

Ugrupowanie polityczne	Wynik wyborów	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Demokratyczna Partia Kosowa (PDK)		32,1%	34
Demokratyczna Liga Kosowa (LDK)		24,7%	27
Ruch „Samostanowienie” (LV)		12,7%	14
Sojusz na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK)		11,0%	12
Sojusz Nowego Kosowa (AKR)		7,3%	8
Niezależna Partia Liberalna (SLS)		2,1%	8
Partie mniejszości narodowych		6,8%	17

Źródło: *Zgjedhjet për Kuvendin e Republikës së Kosovës 2010*, s. 2, http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/rezultatet_e_pergjithshme_eyeodbpohj.pdf, odczyt: 12.06.2013.

W Partii Demokratycznego Kosowa (PDK), której przewodzi H. Thaçi, pojawiają się wprawdzie głosy niezadowolenia z polityki prowadzonej przez lidera, ale nie mają one charakteru zorganizowanego buntu. Najpoważniejszym ciosem dla PDK w ostatnich tygodniach było z pewnością odejście przewodniczącego parlamentu, Jakupa Krasniqiego, oraz Fatmira Lilaja, którzy z kilkoma innymi deputowanymi zamierzają założyć nową partię. Sam J. Krasniqi przyznawał, że po ogłoszeniu decyzji o odejściu z PDK zgłaszali się do niego przedstawiciele ugrupowań opozycyjnych, ale jego

polityczne plany związane są z innym projektem. Głównym zarzutem, który stawiają secesjoniści premierowi H. Thaçiemu, jest uczynienie z PDK ugrupowania wodzowskiego (wręcz totalitarnego) oraz ignorowanie głosu intelektualistów.

W największej partii opozycyjnej, Lidze Demokratycznego Kosowa (LDK), oficjalnie nie słychać głosów wzywających do ustąpienia Isy Mustafy. Jego prestiżowa porażka w wyborach na burmistrza Prisztiny w 2013 roku została nieco przesłonięta relatywnie dobrym wynikiem partii osiągniętym w innych segmentach elekcji lokalnej. Lider LDK powtarza więc, że jego celem w zaplanowanych na 2014 rok wyborach parlamentarnych jest uzyskanie wyniku gwarantującego mu objęcie funkcji premiera. Media spekulują jednak, że do jakiejś formy rozliczeń w partii dojdzie, ponieważ wewnątrzni przeciwnicy I. Mustafy nie mogą nie wykorzystać osłabionej pozycji swojego lidera.

Wydaje się jednak, że partia będzie kontynuowała swój kurs polityczny, odwołując się do spuścizny Ibrahima Rugovy i będąc umiarkowanym krytykiem poczynań koalicji rządzącej pod wodzą H. Thaçiego. Ta umiarkowana krytyka jest elementem szerszej strategii, w której nie wyklucza się nawet potencjalnej koalicji z PDK (zresztą już nigdy „przetestowanej”). LDK nie sprzeciwia się porozumieniu serbsko-kosowskiemu, choć krytykuje rząd za zbytnią uступliwość w niektórych kwestiach. Podobnie jak PDK, partia I. Mustafy opowiada się także za przystąpieniem do UE.

Kosowski rząd najmocniej krytykowany jest przez LV, który to ruch dysponuje 10-procentowym poparciem, co nie daje mu zbyt silnej pozycji przetargowej. Lider ruchu, Albin Kurti, uważany jest zresztą za osobę, która nie posiada zdolności koalicyjnej, natomiast potrafi skutecznie organizować demonstracje i walczyć o własne postulaty na ulicach miast. LV sprzeciwia się nie tylko negocjacjom z Belgradem, ale także specjalnym przywilejom prawnym, które posiada mniejszość serbska w Kosowie (takim jak na przykład prawo do 20-osobowej reprezentacji w parlamencie).

Niespełna czterdziestoletni niekwestionowany lider ugrupowania karierę polityczną rozpoczął jako członek prezydium niezależnego zrzeszenia studentów na Uniwersytecie w Prisztinie i w zasadzie do dziś otacza się współpracownikami z tamtego okresu. Większość obecnych deputowanych LV to właśnie osoby urodzone w latach 70., lata swojej młodości spędzające na walce z reżimem Slobodana Miloševicia. Sam A. Kurti w trakcie konfliktu kosowskiego został przez Serbów aresztowany i zwolniony dopiero po zakończeniu działań wojennych. W 2000 roku skazano go na 15 lat więzienia za podejmowanie działań zagrażających jugosłowiańskiej integralności terytorialnej. Rok później – pod naciskiem sił międzynarodowych – został wypuszczony na wolność. Większość z działaczy LV ma podobne doświadczenia, stąd nietrudno wyjaśnić skrajnie antyserbski charakter ugrupowania. U progu XXI wieku A. Kurti

zaangażował się w działalność sieci organizacji pozarządowych prowadzących tzw. pracę u podstaw (działania edukacyjne, kulturalne, socjalne itp.). W czerwcu 2005 roku aktywiści sieci wywiesili na siedzibie UNMIK transparent „No negotiations – self determination”, a hasło to stało się zaczątkiem nowego ruchu politycznego⁴.

Początkowo ruch miał pokojowy charakter i jego działacze wzywali do walki politycznej bez użycia przemocy. Stanowiło to jednak równocześnie o słabości LV – wielu aktywistów było aresztowanych i skazywanych na więzienie. Do najważniejszego postulatu niezależności i suwerenności Kosowa dołączyły niebawem hasła walki z korupcją oraz lokalnymi układami, które trawiły kosowską scenę polityczną i które – zdaniem działaczy – były przyczyną słabości państwa. Do dziś program ugrupowania nie zmienił się znacząco. LV wciąż walczy z praktykami korupcyjnymi i sprzeciwia się wszelkim przejawom serbskiej dominacji na terytorium Kosowa⁵.

Najważniejsze wydarzenia w życiu partii to protesty z 2007 roku. Sprzeciwiano się wówczas negocjacom z Serbią na podstawie tzw. planu Ahtisaariego. W trakcie demonstracji siły ONZ użyły broni – zginęło dwoje demonstrantów, a 80 osób zostało rannych. W lutym 2008 roku w związku z tymi wydarzeniami A. Kurti trafił do więzienia, a następnie kilka miesięcy spędził w areszcie domowym⁶. Niewątpliwie uczyniło to z niego ofiarę systemu, dzięki czemu popularność ruchu znacząco wzrosła.

A. Kurti znany jest obecnie ze swoich nacjonalistycznych wystąpień, sprzeciwia się jakimkolwiek ustępstwom na rzecz Serbii w północnym Kosowie. Po wyborach lokalnych z 2013 roku wezwał do bojkotu serbskich władz w tamtym rejonie oraz zaapelował o odwołanie rządu, który dopuścił do sytuacji, w której część gmin na terenie Kosowa będzie zarządzana przez Serbów. Zdaniem lidera LV porozumienie brukselskie jest niczym innym, jak tylko próbą stworzenia Republiki Serbskiej w Kosowie (na wzór Republiki Serbskiej w BiH)⁷. Pochodną niechęci A. Kurtiego do nielabańskojęzycznych mniejszości jest postulat rewizji konstytucji w przedmiocie miejsc gwarantowanych tym mniejszościom w kosowskim parlamencie⁸.

⁴ Historię ruchu LV rekonstruuje głównie na podstawie: A. Skieterska, *Polityczna rewolucja w Kosowie*, http://wyborcza.pl/1,76842,8812437,Polityczna_rewolucja_w_Kosowie.html, odczyt: 12.07.2013.

⁵ Ibidem.

⁶ *Short biography of Albin Kurti*, <http://www.ft.dk/samling/20111/almdel/upn/bilag/216/1114119.pdf>, odczyt: 05.09.2012.

⁷ *Kurti: Predstavnicu Srpske su četnici*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/427577/Kurti-Predstavnicu-Srpske-su-cetnici>, odczyt: 05.09.2013.

⁸ *Opozita kundër vazhdimet për ulëset në Kuvend*, <http://www.botasot.info/lajme/257330/opozita-kunder-vazhdimet-per-uleset-ne-kuvend/>, odczyt: 05.09.2013.

Ruch LV jeszcze do niedawna wytracał swój impet, którego nabrał po wyborach parlamentarnych z 2010 roku. Trzy lata później przestał być nawet trzecią siłą w Zgromadzeniu, ponieważ z klubu odeszło troje działaczy: Agim Kuleta i Aurora Bakalli, którzy byli członkami Ruchu na rzecz Jedności (*Levizja per Bashkim*) i kandydowali tylko z list LV, spierając się przy okazji z A. Kurtim o podział dotacji, oraz Alma Lama, która zasiłowała szeregi LDK a która tłumaczyła swoje odejście niezgodą na metody walki politycznej, jakie stosowali działacze LV (przemoc)⁹. Wyniki wyborów lokalnych z 2013 roku ukazują, że pomimo spektakularnego zwycięstwa w Prisztinie LV nie zdołał powiększyć swojej bazy poparcia. W skali kraju uzyskał nieco ponad 70 tysięcy głosów, co oznaczało pogorszenie rezultatu osiągniętego w poprzedniej elekcji.

O spadającym poziomie aktywności LV świadczą także sprawozdania z przeprowadzonych akcji protestacyjnych, których kulminacja przypadła na 2012 rok. W roku 2013 – poza sprzeciwem wobec ratyfikacji porozumienia brukselskiego – na stronie internetowej partii nie odnotowano żadnych spektakularnych działań¹⁰. Większość działaczy ugrupowania to osoby szerzej nieznane nawet kosowskiej opinii publicznej, działające w otoczeniu A. Kurtiego jeszcze w czasach, gdy ten był oskarżany przez UNMIK. Partia ma więc wszelkie cechy ugrupowania wodzowskiego i pozbawiona charyzmy lidera może nie przetrwać kolejnego cyklu wyborczego. Jeśli jednak sytuacja gospodarcza będzie się pogarszać, a na arenie międzynarodowej władzom nie uda się uzyskać pełnego uznania państwowości Kosowa, LV może stać się bazą organizacyjną szerokiego buntu społecznego przeciwko nieudolności dotychczasowych rządów i braku alternatywy programowej w obecnym systemie partyjnym (w Kosowie panuje powszechne przekonanie, że największe partie polityczne nie różnią się od siebie – jeśli chodzi o profil ideologiczny – w istotny sposób).

W programie działalności rządu na lata 2011–2014 gabinet pod przewodnictwem Hashima Thaçiego wyznaczył sobie następujące priorytety:

- stabilizacja makroekonomicznych wskaźników,
- polepszenie środowiska inwestycyjnego i wsparcie prywatnego biznesu,
- rozwój infrastruktury publicznej,
- rewitalizacja sektora rolniczego,
- rozwój kapitału ludzkiego.

⁹ *Samoopredeljenje više nije treća partija u parlamentu*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/392248/Samoopredeljenje-vise-nije-treca-partija-u-parlamentu>, odczyt: 05.09.2013.

¹⁰ *Vetevendosje. Actions*, <http://www.vetevendosje.org/en/actions/>, odczyt: 05.09.2013.

Ambitne cele gospodarcze, spośród których wymienić trzeba planowany wzrost gospodarczy rządu 7–8% w ciągu roku oraz ograniczanie poziomu bezrobocia o 8–10% rocznie, H. Taçi zamierzał osiągnąć poprzez stworzenie warunków do funkcjonowania otwartego rynku, wzrost konkurencyjności, wzmocnienie prywatnego sektora, polepszenie wizerunku Kosowa w celu pozyskania zaufania inwestorów, stworzenie bezpiecznego środowiska dla prowadzenia biznesu¹¹. Oczekiwano wzrostu liczby inwestycji o 24% rocznie. Ważnym celem było także dla rządu ograniczenie deficytu do poziomu 2% PKB¹².

Jedną z ważniejszych kwestii, na które zwracał uwagę premier, było polepszenie warunków do inwestowania. W 2011 roku H. Taçi zapowiedział, że w ciągu kolejnych trzech lat jego kraj powinien znaleźć się wśród 40 państw, w których przedsiębiorcy najchętniej inwestują swój kapitał. W tym celu obiecał postępującą liberalizację gospodarki (co oznaczało głównie nieudolną prywatyzację kolejnych państwowych przedsiębiorstw), uproszczenie procedur administracyjnych, zniesienie ponad połowy wymaganych zezwoleń lub licencji, poprawę warunków prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, stworzenie ogólnokrajowej bazy aktów prawnych oraz pełną informatyzację lokalnych urzędów państwowych¹³.

Do inwestowania w Kosowie mogą w istocie zachęcać: niskie podatki, waluta euro, średnia wieku mieszkańców (25 lat), dogodna lokalizacja („centrum Europy”), niskie koszty pracy (szacowane w skali miesiąca na 250 euro/pracownika). Z pewnością odstraszać: niepewna sytuacja polityczna regionu (skutkująca np. embargiem na towary sprowadzane z Serbii), duży poziom przestępczości zorganizowanej oraz nisko wykwalifikowana siła robocza. W zależności od tego, czy inwestorzy chcą korzystać z „naturalnego” zasobu Kosowa, czy też chcą inwestować w przedsięwzięcia innowacyjne, różne są dziedziny, w których można odnieść sukces. Bezpiecznymi inwestycjami są inwestycje z pogranicza rolnictwa i leśnictwa: Kosowo pozostaje bowiem w dużej mierze krajem rolniczym, ale z tradycyjną (rozdrobnioną) strukturą upraw. Duże znaczenie ma przyjęta przez rząd strategia rozwoju naturalnych źródeł energii, w tym uzyskiwania biomasy czy energii wodnej i wiatrowej – to wciąż nieeksplorowane pola działalności gospodarczej. Inwestycji wymagają kosowskie kopalnie węgla brunatnego, będące w złym stanie technicznym i niespełniające norm ochrony

¹¹ *Plani i Veprimet i Vizionit Ekonomik të Kosovës 2011–2014*, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Plani_i_Veprimet_i_Vizionit_Ekonomik_te_Kosoves_2011-2014.pdf, odczyt: 05.09.2013.

¹² *Programi i qeverisë së republikës së Kosovës 2011-2014*, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Programi_i_Qeverise_shqip_.pdf, odczyt: 05.09.2013.

¹³ *Invest in Kosovo*, <http://www.invest-ks.org/?cont=44>, odczyt: 05.09.2013.

środowiska narzucanych przez UE. Rząd Kosowa zachęca także do inwestowania w sektor IT – wydaje się to kierunek dobry, choć sama średnia wieku obywateli nie gwarantuje jeszcze dobrze wykształconej kadry. Wciąż potrzebne są prywatne szkoły i uczelnie kształcące inżynierów i informatyków.

Poza doraźnymi działaniami związanymi z pomocą społeczną, która nie zawsze trafia do najbardziej potrzebujących, aktywność władz centralnych Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa w odniesieniu do polityki społecznej uznać należy za marginalną i to – jeśli już obecną – wymuszaną przez instytucje międzynarodowe, które decydują się udzielić rządowi pomocy finansowej. Trudno nawet mówić o tym, by kryzys gospodarczy w sposób znaczący wpłynął na sytuację tych krajów, ponieważ jest on wyłącznie jednym z czynników intensyfikujących występowanie poważnych problemów społecznych, takich jak: bezrobocie, korupcja, przestępczość, konflikty na tle etnicznym. Radykalne reformy muszą w obu podmiotach dotyczyć całokształtu funkcjonowania państwowego aparatu administracyjnego – bez podjęcia jakichkolwiek środków naprawczych ani Bośnia i Hercegowina, ani Kosowo nie zdołają poradzić sobie z wymienionymi problemami.

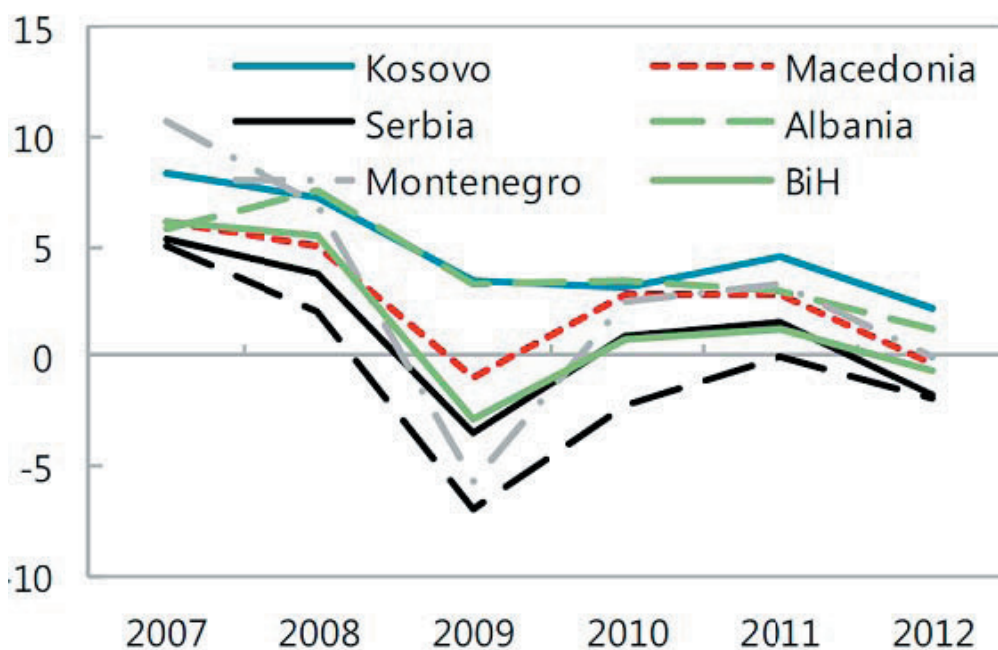
Rozdział VII

**PRÓBA PODSUMOWANIA:
STRATEGIE ZAPOBIEGANIA
SPOŁECZNYM SKUTKOM
KRYZYSU GOSPODARCZEGO
W PAŃSTWACH
BAŁKANÓW ZACHODNICH
W PERSPEKTYWIE
REGIONALNEJ**

1. Dwie fale kryzysu gospodarczego w regionie

Wskaźniki makroekonomiczne w państwach Bałkanów Zachodnich w latach 2007 i 2008 nie dawały podstaw do niepokoju. Region dość skutecznie opierał się negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego, choć w poszczególnych przypadkach stosowano zróżnicowane środki ochronne. Najbardziej brzemienny w skutkach zdawał się być początkowo rok 2009, w którym to roku w niemal wszystkich państwach odnotowano spadek wartości PKB, wzrost bezrobocia czy spadek wartości inwestycji zagranicznych (dodatnie tempo wzrostu zdołały utrzymać jedynie Albania i Kosowo – zob. wykres 1). Zwrócić należy uwagę na to, że światowe instytucje finansowe wciąż były jednak w swoich prognozach średnioterminowych dla Bałkanów Zachodnich ostrożne. Za atuty państw regionu, które uchronić mogły tamtejsze gospodarki przed kryzysem, uznawano: progres w rozmowach z UE, reformy administracji publicznej, aktywność na rzecz pozyskiwania nowych inwestycji zagranicznych. Spośród zagrożeń wymieniano natomiast: wysoki wskaźnik długu publicznego, znaczący udział korporacji greckich i włoskich w regionalnym sektorze bankowym oraz prawdopodobny spadek liczby inwestycji związany z zaostrzeniem (w globalnej skali) zasad polityki kredytowej.

Wykres 1. Wzrost gospodarczy w krajach Bałkanów Zachodnich w latach 2007–2012



Źródło: *Economic profile*, <http://www.invest-ks.org/en/Economic-Profile>, odczyt: 16.10.2013.

Niestety, w obliczu poprawy wskaźników ekonomicznych w kolejnych latach – w 2011 roku w analizowanym regionie (wyjąwszy Czarnogórę) zanotowano wzrost gospodarczy na poziomie ponad 2% – oraz w warunkach toczących się kampanii wyborczych większość rządów państw Bałkanów Zachodnich przyjmować zaczęła bardzo ambitne i optymistyczne programy rozwoju gospodarczego. Można było odnieść wrażenie, że słowo „kryzys” pojawiało się w tych planach nadzwyczaj rzadko. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego rządy zamierzały osiągnąć, pozyskując coraz to nowe inwestycje zagraniczne oraz pobudzając konsumpcję wewnętrzną – przyjęto zatem neo-liberalną wizję rozwoju gospodarczego, który to rozwój zapewniać miały głównie mechanizmy wolnorynkowe. Jeśli dostrzegano jakąkolwiek potrzebę interwencji państwa to tylko w tych obszarach, w których taka interwencja sprzyjałaby konkurencyjności gospodarek: wspomniano więc przede wszystkim o reformach systemu edukacji (w kontekście kapitału ludzkiego) oraz o państwowych inwestycjach w infrastrukturę (pobudzenie konsumpcji). Wyjątkiem była Serbia, w której silna pozycja organizacji związkowych spowodowała, że rząd podkreślał znaczenie współpracy przedsiębiorców, związków zawodowych oraz sektora publicznego dla trwałego i zrównoważonego rozwoju. W żadnym z państw Bałkanów Zachodnich nie wykorzystano natomiast załamania koniunktury w 2009 roku do przeprowadzenia głębokiej reformy finansów publicznych lub też do dokonania drastycznych cięć w wydatkach publicznych.

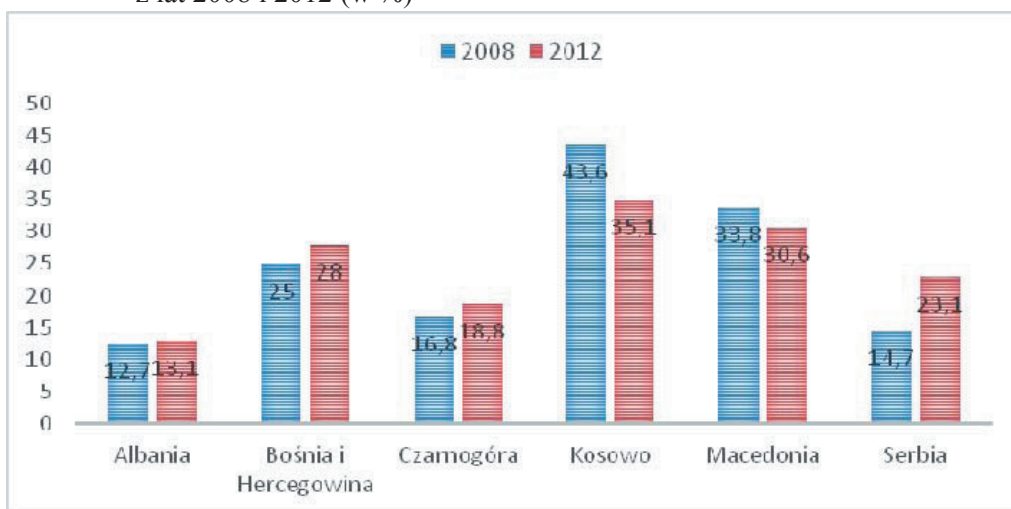
Poprawa sytuacji gospodarczej w regionie w roku 2010 spowodowała jednak wzrost poziomu konsumpcji, a co za tym idzie także wzrost cen – w Czarnogórze i Kosowie inflacja osiągnęła dawno nienotowany poziom (odpowiednio 11,3% i 8,3%). Czarnogórski rząd nie zdołał także zapobiec wzrostowi bezrobocia, co mogło wskazywać na fakt, że skutki kryzysu gospodarczego w regionie będą bardziej dotkliwe niż się tego spodziewano (zob. wykres 2 na stronie następnej).

Ograniczony wpływ pierwszej fazy kryzysu gospodarczego na Bałkany Zachodnie wynikał też z tego, że – wbrew obiegowej opinii – gospodarki państw regionu nie były silnie uzależnione od gospodarki greckiej. Znacznie większym niebezpieczeństwem stały się dla nich problemy ekonomiczne Włoch. Bałkanom Zachodnim udało się uniknąć również ryzyka perturbacji w sektorze bankowym. O region obawiano się głównie ze względu na wysoki udział w tym sektorze kapitału zagranicznego. W 2010 roku wynosił on: w Albanii – 92,4%, w Bośni i Hercegowinie – 94,5%, w Macedonii – 93,3%, w Czarnogórze – 88,4%, w Serbii – 75,3%¹. W obecnej sytuacji system bankowy działa sprawnie, ale fakt, że w znaczącej części banków udziały wciąż mają

¹ *Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: January 2012*, s. 15, http://www.ebrd.com/downloads/research/REP/REP_January_2012_230112_FINAL_1.pdf, odczyt: 14.11.2013.

korporacje greckie lub włoskie, każe ekspertom Banku Światowego o perspektywach sektora bankowego wypowiadać się nader ostrożnie².

Wykres 2. Bezrobocie w państwach Bałkanów Zachodnich – porównanie wskaźników z lat 2008 i 2012 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów statystycznych, banków centralnych i ministerstw odpowiedzialnych za sytuację na rynku pracy w państwach Bałkanów Zachodnich.

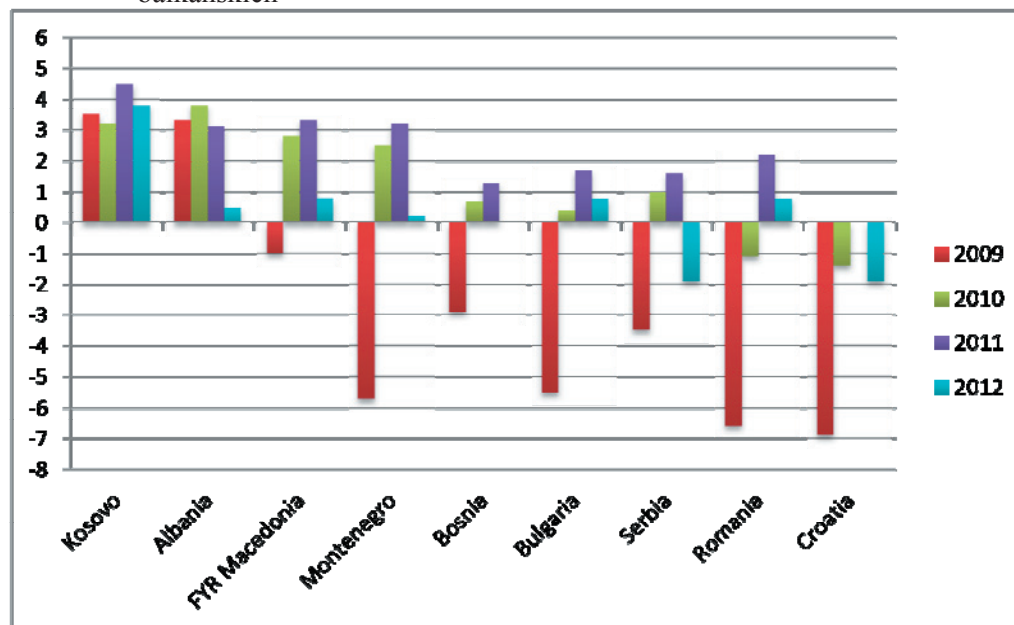
W 2012 roku Bałkany Zachodnie dotknęła druga fala kryzysu gospodarczego, której potwierdzeniem był ponowny spadek dynamiki wzrostu gospodarczego (zob. wykres 3 na stronie następnej). Główną przyczyną nieodporności państw regionu na pogorszenie się koniunktury na światowych rynkach było – zdaniem ekspertów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju – właśnie to, że sektor bankowy wciąż pozostawał tam w większości w rękach zagranicznych, ale także to, że dotychczasowy wzrost utrzymywał się dzięki inwestycjom zagranicznym, których liczba znacząco zmalała³. Pogląd ten potwierdzają analizy ekonomistów, którzy za główne „kanały” rozprzestrzeniania się kryzysu gospodarczego uznali zmiany w strukturze handlu międzynarodowego oraz ostrożność inwestorów w zakresie inicjowania nowych kosztochłonnych inwestycji zagranicznych⁴.

² *South East Europe Regular Economic Report. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region*, s. 2, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SEERER_3_Report_FINAL_eng.pdf, odczyt: 14.11.2013.

³ *Regional Economic Prospects...*, op. cit.

⁴ P. Bjelić, D. Jaćimović, I. Tašić, *Effects of the World Economic Crisis on Exports in the CEEC: Focus on the Western Balkans*, „Economic Annals”, t. LVIII, nr 196 (2013), s. 71.

Wykres 3. Wzrost gospodarczy państw Bałkanów Zachodnich na tle pozostałych państw bałkańskich



Źródło: W. Bartlett, I. Udalić, *Introduction*, (w:) W. Bartlett, I. Udalić, *Social Consequences of the Global Economic Crisis in South East Europe*, London School of Economic Science, London 2013, s. 3.

Brak możliwości ponownego zwiększenia poziomu zadłużenia państwa wywołał w analizowanych państwach potrzebę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów budżetowych. Najprostszym rozwiązaniem wydawało się podniesienie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych – o tyle uzasadnione, że w porównaniu z pozostałymi państwami Europy na Bałkanach były one stosunkowo niskie (w Albanii i Czarnogórze obowiązywała w dodatku jedna stawka tego podatku dla wszystkich obywateli, niezależnie od wysokości ich dochodów). Obawy przed wybuchem niezadowolenia społecznego oraz trwająca w większości państw regionu kampania wyborcza spowodowały jednak wycofanie się rządów z zapowiedzi znaczącej podwyżki podatków. W Serbii i w Czarnogórze zdecydowano jedynie o odejściu od systemu nieomal liniowego na rzecz systemu progresywnego – odpowiedzialność za zniwelowanie rosnącego deficytu budżetowego spadła na tych obywateli, którzy wykazywali dochody wyższe aniżeli średnia krajowa. Podwyżka podatków w żadnym kraju nie spowodowała jednak zwiększenia wysokości zasiłków bądź świadczeń socjalnych w stopniu wyższym niż o wskaźnik inflacji.

Co więcej, w państwach regionu znacząco pogorszyła się dostępność świadczeń socjalnych. Wpływ na zmniejszenie liczby beneficjentów pomocy społecznej miało

uszczelnienie systemu wypłaty zasiłków (tzw. Karta Społeczna w Czarnogórze) lub zaostrzenie kryteriów, które trzeba było spełnić, by określoną pomoc państwa uzyskać (obowiązek rejestracji w urzędzie pracy w Czarnogórze, zmniejszenie pułapu minimalnego dochodu kwalifikującego do uzyskania zapomogi w Macedonii, obowiązek zgłoszenia się do lokalnego centrum w Albanii). Wszędzie przyjęto natomiast zasadę zamrożenia wysokości zasiłków oraz świadczeń emerytalnych lub waloryzowania ich wyłącznie w odniesieniu do poziomu inflacji.

Najszerzy zakres działań aktywizacyjnych na rynku pracy podjęto w Albanii, w której szczególny nacisk położono na szkolenia zawodowe dla kobiet, dzięki czemu udało się w znaczącym stopniu ograniczyć stopę bezrobocia w tej właśnie grupie osób. W Macedonii z kolei uznano, że panaceum na problem bezrobocia może okazać się szeroko zakrojony program inwestycyjny „Skopje 2014”. Brak jest na razie danych, które mogłyby potwierdzić efektywność zastosowanego środka aktywizującego bezrobotnych w macedońskiej stolicy.

Zdecydowanie największy nacisk rządy państw Bałkanów Zachodnich położyły jednak na działania zmierzające do pozyskania inwestycji zagranicznych i pobudzenia aktywności rodzimych przedsiębiorców.

2. Klasyczny błąd gospodarek peryferyjnych: marginalizacja polityki społecznej, fetyszyzacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Spadek liczby i wartości bezpośrednich inwestycji w regionie jest jedynie odzwierciedleniem trendu światowego i to – jak można przypuszczać – w pomniejszonej skali (zob. tabela 33 na stronie następnej). Polityka prowadzona przez poszczególne rządy w państwach Bałkanów Zachodnich wskazuje na to, że to właśnie ten czynnik uznany został za prymarną przyczynę pogorszenia się pozostałych wskaźników makroekonomicznych. W strategiach poszczególnych polityk gospodarczych zapisano więc, że dbałość o napływ nowych inwestycji zagranicznych powinna być priorytetem rządów i – obserwując aktywność międzynarodową premierów i ministrów państw Bałkanów Zachodnich – można odnieść wrażenie, że podporządkowane temu priorytetowi zostały wszelkie działania, choć w wielu przypadkach mają one niekorzystny wpływ na pozycję międzynarodową podmiotów, które o inwestycje zabiegają.

Liderem regionu pod względem inwestycji zagranicznych stała się ostatnio Serbia, w której wartość inwestycji zagranicznych w 2011 roku przekroczyła 1,3 miliarda euro. Do najpoważniejszych inwestorów należy zaliczyć w tym państwie: belgijską Delhaize, niemieckiego Boscha, włoski Benetton, amerykański Cooper Tires czy austriackiego Swarovskiego. Głównymi czynnikami skłaniającymi do inwestowania w Serbii są: duży rynek zbytu, stosunkowo niskie koszty siły roboczej oraz polityka podatkowa rządu

(Serbia szczyci się obecnie najniższym podatkiem dla przedsiębiorców w Europie)⁵. Na drugim miejscu – biorąc pod uwagę kryterium wartości inwestycji zagranicznych – znajduje się Albania. W 2010 roku zainwestowano w tym państwie prawie 800 milionów euro. Co istotne, był to jeden z niewielu europejskich przypadków, w którym wartość inwestycji zagranicznych wzrosła pomimo światowego kryzysu⁶.

Tabela 33. Wartość inwestycji zagranicznych w państwach Bałkanów Zachodnich w latach 2005–2010 (w mln €)

Państwo \ Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Albania	213	259	481	665	717	793
Bośnia i Hercegowina	613	766	2 080	932	246	63
Czarnogóra	501	622	934	960	1 527	760
Kosowo	108	295	441	366	287	366
Macedonia	96	433	693	586	201	293
Serbia	1 577	4 256	3 439	2 955	1959	1 329

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych urzędów statystycznych oraz banków centralnych analizowanych państw.

Nawet władze Kosowa – pomimo niejasnego statusu prawnomiędzynarodowego prowincji/państwa – usilnie zabiegają o pozyskanie nowych inwestycji zagranicznych. W tym celu powołana została zresztą Kosowska Agencja Promocji Inwestycji działająca pod egidą ministerstwa handlu i ekonomii. Państwami, z którymi władze Kosowa chętnie prowadzą negocjacje, są państwa silnie powiązane handlowo z Albanią – Włochy oraz Szwajcaria. Jeśli chodzi o wartość inwestycji, to w Kosowie dominują kraje UE: Niemcy, Słowenia i Austria. Coraz ważniejszym podmiotem stają się też Chiny. Jeśli jednak wziąć pod uwagę samą liczbę inwestycji, to na czoło wysuwa się Albania. Za nią znajdują się takie państwa, jak Macedonia, Turcja i Chiny⁷.

Bank Światowy w raporcie „Doing Business 2012” umieszcza kraje Bałkanów Zachodnich kolejno na miejscach: 22 – Macedonia, 56 – Czarnogóra, 82 – Albania, 92 – Serbia, 117 – Kosowo, 125 – Bośnia i Hercegowina (łącznie sklasyfikowano 183 kraje). Podkreślono, że w Macedoni uproszczono procedurę uzyskiwania pozwolenia

⁵ B. Barlovac, *Serbia Leads Rest of Balkans in FDI in 2011*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-leads-in-balkan-fdi-inflow>, odczyt: 16.06.2013.

⁶ *FDI soars in Albania*, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/roundup/2011/08/03/roundup-cl-06, odczyt: 16.06.2013.

⁷ S. Dervisholli, *Opportunities to Foreign Investment in Kosovo*, s. 19, https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/14112/Sytrime_Dervisholli_CapstoneProject_Report_8-31-2011.pdf?sequence=1, odczyt: 15.08.2013.

na budowę, znacząco obniżono także opłaty notarialne oraz wprowadzono sztywne terminy wydawania decyzji przez urzędy państwowe. Powstało też prywatne biuro informacji kredytowej. Wreszcie nowelizacje odpowiednich ustaw doprowadziły do zwiększenia transparentności procesów upadłościowych. W przypadku Czarnogóry pozytywnie oceniono zmniejszenie obciążeń fiskalnych nakładanych na przedsiębiorców (zmniejszenie wysokości podatków oraz unifikację opłat na rzecz świadczeń socjalnych), a także fakt wprowadzenia w życie nowego prawa upadłościowego, które przewiduje możliwość zwrotu zabezpieczonych należności wierzycieli i ugodę przed zakończeniem całego postępowania upadłościowego. W pozostałych państwach zmiany mające na celu wprowadzenie udogodnień na rzecz biznesu miały charakter „kosmetyczny”⁸.

2.1. Potencjalne inwestycje w sektorze energetycznym

Rządy poszczególnych państw zwracają uwagę na cztery kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym. Po pierwsze, istnieje powszechna świadomość co do tego, że infrastruktura techniczna związana z produkcją i przesyłem energii jest stara i zawodna, do tego w dużym stopniu uzależniona od warunków atmosferycznych. Po drugie, władze zdają sobie sprawę, że kwestia energetyczna ma ogromne znaczenie geopolityczne, a podpisywane kontrakty będą odbierane jako deklaracje *stricte* polityczne. Po trzecie, istotnym celem każdego państwa jest zdywersyfikowanie dostaw surowców energetycznych, co kłóci się z interesami dostawców dążących do monopolizacji rynków. Po czwarte wreszcie, uwalnianie cen energii oraz stymulowanie jej zużycia może wywoływać niezadowolenie ludności (wynikające choćby z wpływu tych działań na gospodarkę).

Jasne stanowisko w sprawie energetycznych projektów inwestycyjnych mają – jak do tej pory – jedynie Serbia (porozumienia na rzecz budowy gazociągu *South Stream*) oraz Albania (zaangażowanie na rzecz gazociągu TAP i importu azerskiego gazu). Pozostałe kraje regionu – w zależności od uwarunkowań geopolitycznych – starają się wybierać pomiędzy gazociągami popieranymi przez Rosjan oraz wspieranymi przez UE. Macedonia i Republika Serbska BiH skłaniają się ku współpracy z Rosją, natomiast Federacja BiH, Kosowo i Czarnogóra swoją przyszłość energetyczną wiążą z Albanią.

W przypadku Bośni i Hercegowiny nie ma żadnej spójnej wizji rozwoju polityki energetycznej. W raporcie z 2011 roku Komisja Europejska stwierdza wprost, że „podmioty mają swoje własne plany strategiczne bez harmonizujących kryteriów oraz

⁸ *South East Europe Regular Economic Report*, s. 33, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/12/06/000386194_20111206002312/Rendered/PDF/659180WP0P1277036B0SEE0RER0Document.pdf, odczyt: 08.09.2013.

bez wspólnego podejścia do priorytetów inwestycyjnych”. Jediną częścią BiH posiadającą swój własny urząd regulacyjny w zakresie energetyki jest dystrykt Brčko⁹.

O tym, że Kosowo nie wypracowało jak dotąd spójnej polityki energetycznej świadczy chociażby obrady okrągłego stołu energetycznego, które odbyły się w Prisztinie 2 lutego 2012 roku. Wśród dyskutantów panowała powszechna zgoda co do tego, że elektrownia Kosowo A, z uwagi na przestarzałe technologie oraz zanieczyszczenie środowiska, powinna zostać zamknięta tak szybko, jak to możliwe. Pomysłem na zastąpienie dostaw energii z Kosowa A mogłyby być inwestycje w energię odnawialną: wiatrową, wodną, solarną oraz uzyskaną z biomasy. Problem w tym, że – jak podnosi temtejsze ministerstwo rozwoju gospodarczego – są to rozwiązania drogie. W Kosowie wciąż najtaniej produkuje się energię, korzystając z zasobów węgla¹⁰.

Szczególnie mocno kryzys energetyczny dotknął w lutym 2012 roku Macedonię. Trudno to jednak uznać za zaskakujące, skoro – jak stwierdza się w raporcie KE – na początku września 2011 roku ilość zapasów ropy naftowej wystarczała na zaspokojenie potrzeb w ciągu 33 dni (licząc średnie macedońskie zużycie)¹¹. Być może z tym związane jest zlecenie przez rząd macedoński studium wykonalności elektrowni atomowej, która mogłaby Macedonii zapewnić energię po 2020 roku¹².

W Serbii jedynie 60% zapotrzebowania na energię pokrywa produkcja krajowa¹³. Kraj posiada Strategię Rozwoju Sektora Energetycznego do 2015 roku uchwaloną dzieś sięć lat wcześniej. Nowe prawo energetyczne przewiduje, że kolejne strategie będą opracowane na okres 15 lat. Do tej pory większość importowanego gazu dociera do Serbii z Rosji przez Węgry. Sposobem uniezależnienia się od tego kanału dostaw ma być budowa nowego gazociągu łączącego Niš z Dimitrovgradem na granicy serbsko-bułgarskiej¹⁴.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w kwestii polityki energetycznej głos coraz częściej zabierają władze serbskiej prowincji autonomicznej, Wojwodiny. Branislava Belić, wiceprzewodnicząca tamtejszego parlamentu, wprost przyznała, że rosyjski gaz jest dla jej regionu zbyt drogi i nic nie wskazuje na to, by ceny miały się drastycznie zmienić. W związku z tym rząd Wojwodiny przygotowuje własne strategie rozwoju

⁹ *Progress Report*, s. 48, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1172178.PDF>, odczyt: 06.09.2013.

¹⁰ *An Independent Study Challenges Energy Policy in Kosovo*, <http://www.indep.info/?id=5,0,0,1,e,2>, odczyt: 06.09.2013.

¹¹ *Bosnia and Herzegovina 2011...*, op. cit., s. 48.

¹² *Ibidem*, s. 49.

¹³ *Ibidem*, s. 82.

¹⁴ *Ibidem*, s. 83.

energetycznego¹⁵. Aktywność, którą gabinet pod wodzą Bojana Pajticia przejawia w tym zakresie, potwierdza słowa B. Belić – w listopadzie 2011 roku podpisano z NIS (*Naftna Industrija Srbije*) porozumienie o współpracy w zakresie eksploatacji potencjalnych 78 geotermalnych źródeł znajdujących się na terenie prowincji. Autonomię tych działań osłabia jednak fakt, że NIS to spółka, w której 51% udziałów posiada Gazprom.

Spośród państw Bałkanów Zachodnich tylko Serbia podpisała umowę z Gazpromem w zakresie *South Stream*. Znajduje to swoje odzwierciedlenie na mapie projektowanych gazociągów – nitka południowa szerokim łukiem omija Macedonię i Albanie, prowadząc przez Grecję do Włoch. Nitka północna dociera zaś do Chorwacji, Słowenii i Węgier, pomijając choćby Bośni i Hercegowiny.

Nie ma jednak żadnych wątpliwości co do tego, że nie tylko Serbia jest skłonna do współpracy z Rosjanami. Na początku lutego 2012 roku odbyło się spotkanie premiera Czarnogóry, Igora Lukšicia, z przedstawicielem Gazpromu, Leonidem Czugunovem. Omawiano na nim techniczne możliwości przyłączenia państwa do jednej z odnóg *South Stream*, uznając, że taka inwestycja jest przez czarnogórski gabinet „pożądana”. Znamienne pozostaje to, że o negocjacjach poinformował Gazprom, brak natomiast jakiegokolwiek wzmianki o tym wydarzeniu ze strony władz Czarnogóry¹⁶. Należy przypomnieć, że do tej pory Czarnogórę uważano za państwo pragnące uniezależnić się od serbsko-rosyjskiej współpracy gazowej – w 2007 roku wraz z Albanią i Chorwacją przystąpiła ona do koalicji w sprawie budowy gazociągu IAP (z albańskiego Fier do chorwackiego Splitu), którym miałby być transportowany gaz z Azerbejdżanu¹⁷. Zainteresowanie przyłączeniem do sieci *South Stream* wyraził również prezydent Republiki Serbskiej BiH, Milorad Dodik. W tym celu pod koniec listopada 2011 roku odbył on robocze spotkanie z prezesem Gazpromu, Aleksym Millerem.

W Serbii zwraca się także uwagę na to, że w specjalnej ustawie projekt *South Stream* określono jako realizację interesu publicznego. Nowe prawo zostało uchwalone w celu maksymalizacji tempa prac nad budową gazociągu. Ze względu na priorytetowy charakter inwestycji wszelkie procedury mają zostać znacząco przyspieszone. Na razie nie odnotowano żadnych opóźnień w stosunku do pierwotnego planu budowy gazociągu – jeśli uda się po stronie serbskiej dotrzymać powyższych terminów,

¹⁵ *Serbia's Vojvodina to Meet EU Energy Goals Alone*, <http://www.balkananalysis.com/serbia/2011/06/03/serbia's-vojvodina-to-meet-eu-energy-goals-alone/>, odczyt: 07.09.2013.

¹⁶ *Montenegro to join South Stream*, <http://www.gazprom.com/press/news/2012/february/article129035/>, odczyt: 09.09.2013.

¹⁷ *Ministerial Declaration on the Ionian-Adriatic Gas Pipeline Project*, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/40178.PDF>, odczyt: 09.09.2013.

nów, budowa ruszy pod koniec 2013 roku, a zakończyć powinna się pod koniec 2015 roku. Gaz popłynie rurociągiem już rok później¹⁸.

Gazociąg *South Stream* ma być wstępem do kolejnych inwestycji w regionie, także związanych z przemysłem energetycznym. Mowa jest przykładowo o spółce *joint-venture* Srbijagazu i Gazpromu z możliwością rozszerzenia współpracy o inne podmioty (rozmowy prowadzone są z EPS, General Electric oraz niektórymi bankami). Spółka miałaby się zająć budową elektrociepłowni, które byłyby w stanie zapewnić dostawę gazu i ogrzewania nie tylko do największych serbskich miast – Belgradu czy Nowego Sadu – ale także do innych miejscowości (mają powstać 4 takie elektrownie)¹⁹.

Eksperti przewidują, że Kosovo i Albania docelowo również korzystać będą z potencjału rynkowego gazu pochodzącego z Rosji i docierającego na Bałkany przez *South Stream*. Najbardziej prawdopodobne jest to, że zostanie on dostarczony Grecji i stamtąd, w zależności od zainteresowania i warunków umowy, trafi na wymienione rynki²⁰.

2.2. Regionalne ryzyka związane z inwestycjami zagranicznymi

O tym, czym może zakończyć się ślepa wiara w zbawienną moc inwestycji zagranicznych, całkiem niedawno przekonały się władze Czarnogóry. Media wielokrotnie donosiły o naciskach, którym poddawany był czarnogórski rząd w trakcie negocjacji w sprawie przystąpienia do NATO. Warunkiem, jaki stawiały Czarnogórze Stany Zjednoczone, miało być wyraźne opowiedzenie się za proeuropejskim kursem. Żądanie to tłumaczono obawami, że większość rosyjskich inwestycji finansowana jest z nielegalnych źródeł i może służyć praniu brudnych pieniędzy²¹. Gdy treść rozmów amerykańsko-czarnogórskich wyszła na jaw, przedstawiciel USA wcale nie odciął się od tych sugestii, podkreślając, że ma na względzie wyłącznie bezpieczeństwo finansowe Czarnogóry²².

¹⁸ Bajatović: *Južni tok možda nekima nije po volji*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/375166/Bajatovic-Juzni-tok-mozda-nekima-nije-po-volji>, odczyt: 09.09.2013.

¹⁹ M. Krkić, *Kroz Srbiju će prolaziti 60 milijardi kubika gasa*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/352431/Kroz-Srbiju-ce-prolaziti-60-milijardi-kubika-gasa>, odczyt: 16.09.2013.

²⁰ N. Arvanites, *Grčka izvan ruskog gasnog korodora*, <http://www.balkanmagazin.net/nafta-i-gas/cid177-51876/grcka-izvan-ruskog-gasnog-korodora>, odczyt: 16.09.2013.

²¹ *Dejmon Vilson: Alijansi ne smetaju ruske investicije u Crnoj Gori*, <http://www.pobjeda.me/2012/04/20/dejmon-vilson-alijansi-ne-smetaju-ruske-investicije-u-crnoj-gori/>, odczyt: 16.09.2013.

²² Ibidem.

W efekcie amerykańskich nacisków Czarnogóra anulowała kontrakt na zakup Kombinatu Aluminium Podgorica (KAP) przez spółkę zależną od rosyjskiego oligarchy, Olega Dieripaski. Wycofanie się z tej inwestycji było bardzo kosztowne, ponieważ w momencie podpisywania umowy rząd Czarnogóry zobowiązał się do poręczenia kredytu inwestycyjnego zaciągniętego przez O. Dieripaskę w Deutsche Banku – po odstąpieniu od porozumienia musiał tę pożyczkę spłacić. Wycofanie Rosjan z KAP spowodowało także problemy zależnej od niej ekonomicznie dużej kopalni boksytu w Nikšiću. Na domiar złego okazało się, że Rosjanie pozostawili po sobie długi²³.

Decyzja czarnogórskiego rządu wywołała spory rezonans w Rosji. Ambasador tego państwa pozwolił sobie na publiczne wyrażenie niezadowolenia, używając rzadko spotykanych w dyplomacji argumentów. Stwierdził przykładowo, że Czarnogóra jako państwo jest niepoważna, bo najpierw „błaga” Rosjan o przyjsie i uratowanie zakładu, a następnie ich stamtąd wygania. Zaapelował także, by Rosjanie pamiętali o postawie rządu czarnogórskiego przy okazji planowania turystycznych wyjazdów²⁴. Sektor turystyczno-nieruchomościowy w istocie wszedł w fazę stagnacji i to pomimo tego, że władze poszczególnych miast dbają, by Rosjanie jednak z Czarnogóry nie wyjeżdżali²⁵. Faktem jest jednak upadek wielu firm budowlanych, które poważnie się zadłużyły, by móc inwestować w ogromne nadmorskie wieżowce.

Kolejnym problemem związanym z zagranicznymi inwestycjami jest fakt niezbieżności interesów państw inwestujących i przyjmujących. Jeszcze do niedawna wydawać się mogło, że polityka energetyczna Rosji jest w istocie odpowiedzią na dążenia państw bałkańskich do ściślejszej integracji z UE. Zależność ekonomiczna od Moskwy zbilansować miała zależność polityczną od Brukseli. Jednak kryzys gospodarczy dotykający także inwestorów rosyjskich oraz powodujący niechęć rządów państw bałkańskich do prywatyzacji strategicznych przedsiębiorstw (oferowane ceny są zbyt niskie w stosunku do ich realnej wartości) obniżyły poziom wymiany handlowej pomiędzy Rosją a poszczególnymi państwami regionu. Firmy rosyjskie zawęziły swój krąg zainteresowania właściwie wyłącznie do projektów energetycznych, podczas gdy chociażby władze Serbii chętnie widziałyby w swoim państwie inwestorów z innych branż gospodarki (np. nowe technologie, sektor IT, rynek usług).

²³ E. Krcić, *Rusi pakuju kofere, ostavljaju dugove*, <http://www.slobodnaevropa.org/content/rusi-pakuju-kofere-ostavljaju-dugove/24754350.html>, odczyt: 20.09.2013.

²⁴ *Ruski ambasador: Ne razumem politiku Vlade Crne Gore*, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/214034/Ruski-ambasador-Ne-razumem-politiku-Vlade-Crne-Gore>, odczyt: 20.09.2013.

²⁵ *Ruske investicije u Crnoj Gori*, <http://balkans.aljazeera.net/video/ruske-investicije-u-crnoj-gori>, odczyt: 20.09.2013.

3. Słabość instytucjonalna państw Bałkanów Zachodnich jako wyzwanie dla polityki społecznej

Za najważniejsze problemy, które hamują rozwój poszczególnych państw regionu, uznać należy: wysoki poziom korupcji, która stała się elementem kultury polityczno-ekonomicznej regionu (zinstytucjonalizowała się), związaną z tym słabość aparatu państwa (zwłaszcza systemu kontroli celnej i podatkowej), istnienie szarej strefy skutkujące zmniejszonymi wpływami z podatków oraz rozliczne ograniczenia w dostępie do rynku (licencje, koncesje, itp.).

Jedną z większych bolączek państw Bałkanów Zachodnich w kwestii rozwoju gospodarczego jest wysoki poziom korupcji. Wyniki większości badań dotyczących tego zagadnienia dowodzą tego, że istnieje duże społeczne przyzwolenie na dawanie i branie łapówek. W Albanii 58% obywateli uważa, że skorumpowani są przedsiębiorcy, natomiast ponad 80% Albańczyków jest przekonanych, że łapówki biorą zwłaszcza celnicy oraz urzędnicy skarbowi²⁶. W Czarnogórze panuje z kolei przekonanie co do tego, że szczególnie skorumpowani są celnicy oraz policjanci. Ciekawe też, że Czarnogórcy częściej posądzają o łapówkarstwo przedsiębiorców prywatnych niż przedstawicieli firm państwowych²⁷. Zdecydowanie lepiej oceniają biznesmenów mieszkańcy Macedonii (poniżej 10% wskazań na ten zawód jako skorumpowany) – w zamian za to w większości uznają, że najbardziej podatni na łapówkarstwo są macedońscy sędziowie²⁸. Ponad 50% obywateli Serbii uważa, że korupcji dopuszczają się policjanci, celnicy i sędziowie. Na biznesmenów w tym kontekście wskazuje niecałe 40% Serbów²⁹. W przypadku Bośni i Hercegowiny na niedostateczne działania związane z zapobieganiem korupcji zwraca nawet uwagę UE, która uzależnia kolejne postępy negocjacyjne od uchwalenia ustaw umożliwiających służbom skuteczniejszą walkę z tym procederem³⁰. W Czarnogórze powszechne oburzenie wywołało ciężkie pobicie

²⁶ *Corruption in Albania*, <http://www.againstcorruption.eu/uploads/norad/Albania.pdf>, s. 8, odczyt: 14.09.2013).

²⁷ *Corruption in Montenegro: Bribery as Experienced by the Population*, s. 39, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Montenegro_corruption_report_web.pdf, odczyt: 14.09.2013.

²⁸ *Corruption in the former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population*, s. 38, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf, odczyt: 14.09.2013.

²⁹ *Corruption in Serbia: Bribery As Experienced By The Population*, s. 37, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf, odczyt: 14.09.2013.

³⁰ *Bosnia and Herzegovina 2011..., Progress Report*, op. cit.

Oliveri Lakić, dziennikarki „Vjesti”, która w 2011 roku opublikowała artykuły demaskujące korupcję w przemyśle tytoniowym³¹. Z kolei badacze wskazują na to, że w Kosowie pomimo bardzo wysokiego indeksu postrzegania korupcji, nie odnotowuje się wielu zatrzymań związanych z tym procederem, co może wskazywać na niską wykrywalność, a zarazem powszechność dawania oraz brania łapówek. W 2010 roku indeks postrzegania korupcji mierzony przez Amnesty International wynosił (w nawiasie podano miejsce w rankingu państw): w Albanii – 3,3 (87.), w BiH – 3,2 (91.), w Czarnogórze – 3,7 (69.), w Kosowie – 2,8 (110.), w Macedonii – 4,1 (62.), w Serbii – 3,5 (78.)³².

Poważnym utrudnieniem w rozwoju gospodarczym jest istnienie w państwach regionu szarej strefy. W większości państw dotyczy to zwłaszcza rynku pracy – osoby zarejestrowane jako bezrobotne i tak uzyskują dochody, tyle że nie odprowadzają od nich podatku. W Albanii, z uwagi na brak kas fiskalnych, w wielu punktach usługowo-handlowych, nagminnie nie odprowadza się podatku VAT³³. Macedoński rząd szacuje, że wartość obrotów w szarej strefie w porównaniu z rokiem 2005 wprawdzie się zmniejszyła, ale i tak wynosi około 30% rocznego PKB³⁴. W 2011 roku ministrowie Serbii, Bośni i Hercegowiny, Słowenii i Czarnogóry podpisali umowę o podjęciu wspólnych działań w celu ograniczenia szarej strefy w tych państwach, ale jak do tej pory zapisy te nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce legislacyjnej³⁵.

Walka z korupcją i indolencją administracyjną to główne wyzwanie stojące przed władzami analizowanych państw. Poprawę sytuacji mogą wymusić rygory instytucjonalne wyznaczane przez UE, choć nie należy mieć złudzeń: nawet formalne zaostreżenie przepisów związanych z walką z korupcją nie przełoży się natychmiast na praktykę życia politycznego i gospodarczego. Równie istotne – choć z punktu widzenia prawa trudniejsze – jest zapobieganie nepotyzmowi. Podobnie jednak jak w przypadku korupcji ma on podłoże kulturowe (zwłaszcza w Albanii i w Kosowie, gdzie wciąż silne w społeczeństwie są struktury klanowe), w związku z czym jedynie zmiana postaw

³¹ *Montenegro Journalist Attacked for Reporting on Corruption*, http://www.rferl.org/content/journalists_in_trouble_montenegro_journalist_attacked/24509629.html, odczyt: 14.09.2013.

³² *Corruption Perceptions Index 2010*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, odczyt: 14.09.2013.

³³ *Albania's Grey Economy Sidesteps VAT Crackdown*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/cash-registers-fail-to-dent-albania-s-grey-economy>, odczyt: 14.09.2013.

³⁴ *FYROM's government dedicated to combat grey economy*, <http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=133128>, odczyt: 16.09.2013.

³⁵ *Balkan Countries Sign Agreement to Fight Grey Economy*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-countries-sign-agreement-to-fight-grey-economy>, odczyt: 16.09.2013.

i świadomości (tj. nacisk na edukację) mogą zagwarantować polepszenie sytuacji w tym zakresie.

Zakończenie

Zasadniczym celem pracy była odpowiedź na pytanie o to, w jaki sposób rządy poszczególnych państw Bałkanów Zachodnich radziły sobie ze społecznymi skutkami kryzysu gospodarczego oraz weryfikacja trzech hipotez, które zakładały, że:

- 1) brak instytucjonalizacji partii politycznych oraz słabość instytucji państwa będą skutkowały brakiem spójnej ideologicznie wizji prowadzenia polityki społecznej w czasach kryzysu;
- 2) wiodącą strategią reagowania na społeczne skutki kryzysu będzie – charakterystyczne dla gospodarek peryferyjnych – położenie nacisku na pozyskiwanie inwestycji zagranicznych przy wykorzystaniu atutu, jakim jest tania siła robocza w państwach regionu;
- 3) niepowodzenie we wdrażaniu ambitnych programów społecznych, mających na celu przede wszystkim wzmacnianie kapitału społecznego i ludzkiego, wynika nie tylko z krótkowzroczności rządzących, ale także z uwarunkowań kulturowych: braku zaufania obywateli wobec instytucji państwa oraz nieufności obywateli wobec siebie nawzajem, będącej efektem tragicznych doświadczeń historycznych.

W toku badań udało się potwierdzić wszystkie trzy hipotezy. Analiza programów partii politycznych oraz rządowych strategii uprawnia do wysnucia wniosku, że niezależnie od tego, które ugrupowanie przejmuje władzę, realizuje zbliżoną politykę społeczno-ekonomiczną będącą wypadkową ideologii liberalizmu (zwłaszcza w aspekcie uwagi dla wolnego rynku oraz przedsiębiorczości prywatnej jako czynnika wydatnie wpływającego na sytuację na rynku pracy) oraz etatyzmu (w zakresie ochrony grup społecznych uznanych za zagrożone ubóstwem i marginalizacją). Jest to proces charakterystyczny nie tylko dla państw bałkańskich, ale także dla innych regionów na świecie. Wynika wprost z przyjmowania przez liderów politycznych założenia, że tylko nieortodoksyjny i maksymalnie elastyczny program wyborczy będzie w stanie zachęcić dużą grupę obywateli do głosowania na dane ugrupowanie. Partie z jednej strony obiecują więc zwiększenie zasiłków socjalnych, wsparcie oferowane grupom wykluczonym oraz redukcję obciążeń podatkowych, z drugiej zaś – przedstawiają strategię działań obliczonych na przyciągnięcie na rynek zagranicznych inwestycji oraz ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej.

W obliczu trudności finansowych w żadnym z państw regionu Bałkanów Zachodnich nie zdecydowano się na działania niepopularne społecznie (znaczące podwyżki podatków, redukcję liczby etatów w sektorze publicznym, obniżki wysokości emerytur czy rent), wręcz przeciwnie: przekonywano, że właśnie w dobie kryzysu gospodarczego zarabiający najwięcej powinni ponosić większe koszty społeczne (stąd na

przykład podniesienie podatków dla obywateli najbardziej zamożnych). Rządy wołały też podnosić poziom zadłużenia publicznego, aniżeli narażać się na krytykę społeczną i ryzyko szybkiej utraty władzy. Największą aktywność politycy partii rządzących poświęcali jednak na stymulowanie przedsiębiorczości oraz pozyskiwanie nowych inwestycji zagranicznych. Uznano, że napływ nowych inwestorów jest najlepszym sposobem na przezwycięzenie społecznych skutków kryzysu gospodarczego, spośród których za najbardziej dotkliwe powszechnie uchodzą problemy na rynkach pracy, skutkujące wzrostem poziomu ubóstwa.

Ten brak konkretnych działań zmierzających do naprawy systemu finansów publicznych niejednokrotnie krytykowały instytucje międzynarodowe, na których pomoc poszczególne państwa regionu liczyły. Przedstawiciele Międzynarodowego Funduszu Walutowego zawiesili nawet rozmowy z serbskim rządem i powrócili do negocjacji dopiero wówczas, gdy ustępujący gabinet zapowiedział gotowość zastosowania się do dyrektyw proponowanych w planie pomocowym. W ten sposób MFW spowodował, że w najbliższym czasie w Serbii może zostać przeprowadzonych szereg reform, które w krótkim okresie mogą wywołać znaczące społeczne niezadowolenie, natomiast w dłuższej perspektywie ograniczą poziom długu publicznego i ryzyko powtórzenia się scenariusza greckiego czy irlandzkiego. Także Unia Europejska w trakcie rozmów o członkostwie z delegacjami poszczególnych państw regionu kładzie duży nacisk na sanację wydatków publicznych, czym wydatnie przyczynia się do podjęcia działań zmierzających choćby do „uszczelnienia” systemu pomocy społecznej i likwidacji jednej z największych bolączek państw regionu – „szarej strefy”, co jednakże trudno zaliczyć do instrumentarium aktywności państwa w zakresie polityki społecznej. Stąd też wpływ instytucji międzynarodowych na kreowanie nowoczesnej polityki społecznej na Bałkanach Zachodnich uznać należy za ograniczony.

Niniejsza analiza dowodzi także, że w żadnym z badanych przypadków polityka społeczna nie była przedmiotem namysłu „wielosektorowego”. Częściej uznawano ją za instrument bieżącego reagowania na aktualne problemy społeczne, nie dostrzegając jej potencjału modernizacyjnego i innowacyjnego. Wpływa na to z pewnością słabość sektora pozarządowego na Bałkanach skupionego wokół kilku dużych organizacji wspieranych przez zagranicznych donatorów i zajmujących się przede wszystkim kwestiami geopolitycznymi i makroekonomicznymi. Ta z kolei jest efektem nikłej świadomości wartości społecznego zaangażowania i zdecydowanie większej uwagi dla kultury koneksji rodzinnych i towarzyskich aniżeli dla działania o charakterze ogólnospołecznym. Także w polityce największych regionalnych przedsiębiorstw próżno doszukiwać się elementów społecznej odpowiedzialności biznesu. Przedsiębiorcy lokujący swoje inwestycje właśnie na Bałkanach czynią to przekonani o korzyściach, jakie

przyniesie im redukcja kosztów pracy, w związku z tym rzadko decydują się na dodatkowe inwestycje w kapitał ludzki.

Ignorując potrzebę wielosektorowego spojrzenia na politykę społeczną, trudno rozwiązywać poważne problemy strukturalne, choć kryzys gospodarczy może stanowić do tego rzadko spotykany impuls. Społeczeństwa w dobie kryzysu są bowiem w stanie podjąć więcej wyrzeczeń, mając świadomość tego, że dotkliwe ekonomicznie reformy stanowią pierwszy krok na drodze do osiągnięcia szybszego tempa wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie – ogólnospołecznego dobrobytu. Niewykorzystanie tego momentu – przez wzgląd na strach i koniunkturalizm – może skutkować tym, że kolejne perturbacje na rynkach finansowych ponownie ujawnią w regionie Bałkanów Zachodnich słabość państwa oraz niewystarczający zasób kapitału społecznego, lecz wówczas skutki społeczne okażą się zdecydowanie bardziej dotkliwe, a rządzący dopiero wówczas będą musieli się liczyć z pociągnięciem ich do politycznej odpowiedzialności.

Wszystkie powyższe wnioski uprawniają do wysnucia następującej konkluzji: w warunkach kryzysu gospodarczego państwa regionu Bałkanów Zachodnich nie zdołały przeprowadzić skutecznych reform, które mogłyby zapobiec społecznym skutkom tego kryzysu, co więcej – doprowadziły do powstania deficytu polityki społecznej, która – co paradoksalne – ustąpić musiała miejsca neoliberalnej polityce gospodarczej zorientowanej na pobudzanie przedsiębiorczości oraz napływ inwestycji zagranicznych. Tę pierwszą zredukowano praktycznie do obszaru doraźnej pomocy społecznej udzielanej w formie wypłaty zasiłków, tylko incydentalnie podejmując aktywizacyjne działania długoterminowe. Tej drugiej przypisano zbawienną moc poprawy warunków na rynkach pracy, sądząc, że zapewnienie obywatelom zatrudnienia wpłynie automatycznie na wzrost konsumpcji i przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego.

Summary

THE WEAKNESS OF SOCIAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE CONTEMPORARY ECONOMIC CRISIS. THE CASE OF WESTERN BALKAN COUNTRIES

The main aims of the study were to answer the question how did the governments of the Western Balkan countries cope with the social consequences of the contemporary economic crisis and to verify the following hypotheses:

- 1) The low level of institutionalization of the political parties and the weakness of the state institutions will result in the lack of a coherent ideological vision of social policy in times of the economic crisis;
- 2) The main strategies for responding to the social impact of the economic crisis will be prepared (as in many other peripheral economies) for foreign direct investors who tend – in most cases – to exploit cheap labour forces in the region;
- 3) The main reasons of failures in social programs implementation were the governments' nearsightedness as well as the cultural factors: the lack of trust of citizens towards the state institutions and towards each other (as the result of the historical experience).

The study confirmed all hypotheses. First, the analysis of the political parties' programs and the governments' strategies leads to the conclusion that regardless of which political faction comes to power it makes a similar socio-economic policy which can be treated as the mix of the liberal key words (especially an admiration for the free market and private business) and welfare state paradigm (understood as a protection of social groups faced with the problem of poverty and marginalization). Secondly, in the context of fiscal crisis the governments of the Western Balkan countries do not make decisions which could be seen as socially unpopular (e.g. significant tax increases, limitation of the number of employees in the public sector, reduction of pensions or benefits). The politicians would rather increase the level of public debt than expose themselves to the public criticism. Third, this analysis shows that in none of the cases social policy is treated as a multisectoral activity.

Bibliografia*

I. Monografie i artykuły:

- Anioł W., *Kapitalizm globalny na zakręcie – ułomności rynku i życie na kredyt*, (w:) M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Wydawnictwo Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 13–24.
- Anioł W., *Kryzys finansowy w Europie. Reperkusje dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 4 (2011), s. 1–6.
- Auleytner J., *Scenariusze polityki społecznej w okresie kryzysu*, (w:) M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Wydawnictwo Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 53–68.
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, przeł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Babić M., *Węzeł gordyjski: piętnaście lat daytonowskiej Bośni i Hercegowiny*, (w:) P. Chmielewski, S. L. Szczesio (red.), *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 269–281.
- Bakalarczyk R., *Wartości socjaldemokratycznej polityki społecznej*, (w:) M. Syska (red.), *Socjaldemokratyczna polityka społeczna*, Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a, Wrocław 2012.
- Bartlett W., Xhumari M., *Social security policy and pension reform in the Western Balkans*, „European Journal of Social Security”, t. 9, nr 4 (2007), s. 297–322.
- Bauman Z., *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, przeł. M. Żakowski, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.
- Beck U., *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. S. Cieśla, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Bichta T., *System polityczny Macedonii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 303–319.

* Daty dostępu do źródeł internetowych zostały podane w poszczególnych przypisach dolnych.

- Bjelić P., Jaćimović D., Tašić I., *Effects of the World Economic Crisis on Exports in the CEEC: Focus on the Western Balkans*, „Economic Annals”, t. LVIII, nr 196 (2013), s. 71–98.
- Burakowski A., Stan M., *Kraj smutny, pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Instytut Studiów Politycznych PAN – Wydawnictwo Trio, Warszawa 2012.
- Christensen T., Lægreid P., *New public management: the transformation of ideas and practice*, Ashgate, London 2001.
- Cichon M., Scholz W., *Social Security, Social Impact and Economic Performance: a Farewell to Three Famous Myths*, (w:) P. Townsend (red.), *Building Decent Societies*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2009.
- Czyż A., Kubas S., *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego REMAR, Katowice 2011.
- Dervisholli S., *Opportunities to Foreign Investment in Kosovo*, https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/14112/Sytrime_Dervisholli_CapstoneProject_Report_8-31-2011.pdf?sequence=1.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Nohlen D., Stöver P. (red.), *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2010.
- Friedman M., Friedman R., *Potęga rynku*, w: L. Balcerowicz (wyb.), *Odkrywając wolność. Przeciwni zniewoleniu umysłów*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2012, s. 551–568.
- Frieske K. W., *Ideologiczne przesłanki polityki społecznej*, w: K. W. Frieske (red.), *Ideologiczne przesłanki polityki społecznej. Strategie podziału*, Wydawnictwo Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
- Gaber Damjanovska N., Jovevska A., *Current Events and Political Parties' Development in the Republic of Macedonia*, „Barometer”, nr 23 (2010).
- Gerovska Mitev M., *The Impact of the Global Economic Crisis on the Labour Market and Social Services in Macedonia*, (w:) W. Bartlett, M. Uvalić (red.), *Social Consequences of the Global Economic Crisis in South East Europe*, London School of Economic Science, London 2013.
- Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1999.

- Gillespie R., Paterson W. E. (red.), *Rethinking social democracy in Western Europe*, Routledge, London 2013.
- Gough I., *The political economy of the welfare state (critical texts in social work & the welfare state)*, Palgrave Macmillan, London 1979.
- Haber G., *Nierówności społeczne jako problem globalny w XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem państw peryferyjnych w światowym systemie społeczno-ekonomicznym*, (w:) M. W. Solarz (red.), *Polska geografia polityczna wobec problemów i wyzwań współczesnej Polski i świata. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Hayden R. M., *Blueprints for a house divided: the constitutional logic of the Yugoslav conflicts*, The University of Michigan Press, Michigan 2000.
- Hayek F. A. von, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hill M., *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, przeł. P. Sadura, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Hillman M., Henderson I., Whalley A., *Personal mobility and transport policy*, Berridge, London 1973.
- Höhler G., *Matka chrzestna. Jak Angela Merkel przebudowuje Niemcy*, przeł. E. Stefańska, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2012.
- Hopkin J., *Metody porównawcze*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, przeł. J. Tegnerowicz, Wyd. UJ, Kraków 2006, s. 251–270.
- Irwin Z. T., *Macedonia po 1989 roku*, (w:) S. P. Ramet (red.), *Polityka Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2012, s. 362–391.
- Kołodko G. W., *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*, „Ekonomista”, nr 1 (2010).
- Koneska C., *Context Analysis of the Security Sector Reform in Macedonia 1991–2008*, Analytica Think Tank, Skopje 2011.
- Krysieniel K., *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Krytyki politycznej przewodnik lewicy. Idee, daty i fakty, pytania i odpowiedzi*, Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego, Warszawa 2007.
- Falkowski K. (red.), *Kryzys gospodarczy 2008–2009 w Europie Wschodniej i państwach bałtyckich*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.

- Księżopolski M., *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej*, (w:) M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Wydawnictwo Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 25–37.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.
- Kubiszewska K., *Economic Crisis in Croatia*, „Oeconomia Copernicana”, nr 2 (2013), s. 57–72.
- Kurzynowski A., *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, (w:) A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2001.
- Lessenski M., *How are the Balkans Weathering the Storm of the Economic Crisis: Comparing the Implication across Countries in the Regional and European Context*, (w:) *The Western Balkans: Between the Economic Crisis and European Perspective*, Institute for Regional and International Studies, Sofia 2010, s. 6–29.
- Lipset S. M., Rokkan S., *Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction*, (w:) S. M. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press, New York 1967, s. 1–64.
- Mangova I. i in., *The Republic of Macedonia's 2013 Local Elections Handbook*, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of Macedonia – Institute for Democracy Societas Civilis, Skopje 2013.
- Mishra R., *The welfare state in crisis: social thought and social change*, Wheatsheaf Books, Sussex 1984.
- Muś J., *Bośnia i Hercegowina. Etnopolityczne podziały i ich uwarunkowania*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.
- Nosek A., Pietrzak A., *Efekt domina czyli międzynarodowa transmisja kryzysów – na przykładzie współczesnego kryzysu finansowego*, (w:) W. Michalczyk (red.), *Wybrane problemy gospodarki światowej pierwszej dekady nowego wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Wrocław 2009, s. 82–92.
- Nozick R., *Anarchia, państwo, utopia*, przeł. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 1999.
- Olszewski P., *Stosunki Macedonii z Unią Europejską: starania o członkostwo*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego – Instytut Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2009.

- Ott K., *The crisis in South East Europe – the case of Croatia*, (w:) W. Bartlett, V. Monastiriotis (red.), *South East Europe after the Economic Crisis: a New Dawn or back to Business as Usual?*, London School of Economics and Political Science, London 2010, s. 71–80.
- Kraus K., Geisen T., Piątek K. (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Podolak M., *System polityczny Serbii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 351–384.
- Pratt A., *Neoliberalizm a polityka społeczna*, (w:) M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teoria – pojęcia – problemy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Radović D., *Socjalni karton u Crnoj Gori – informacioni sistem socijalnog staranja. Obećanje bez pokrića?*, Institut Alternativa, Podgorica 2012.
- Ramet S. P., *Serbia i Czarnogóra po 1989 roku*, (w:) S. P. Ramet (red.), *Polityka Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, przeł. M. Gałęska, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2012.
- Rymsza M., *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, (w:) T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Sejdini I., *The Labour Market Trends in Albania: The Ways to Integrate a Gender Perspective into Workplaces and Labour Policies*, „International Journal of Social Sciences and Humanity Studies”, t. 4, nr 2 (2012), s. 265–274.
- Kowalik T. (wyb. i oprac.), *Spory wokół nowej trzeciej drogi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Stiglitz J. E., *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szarfenberg R., *Definicje polityki społecznej*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicje_ps.pdf.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008.
- Szpala M., *Balkany Zachodnie – impas w procesie rozszerzenia UE*, „Komentarze OSW”, nr 43 (2010).

- Szpala M., *Narasta kryzys polityczny w Albanii*, „Analizy OSW”, z 26.01.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-01-26/narasta-kryzys-polityczny-w-albanii>.
- Szymański W., *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Tahiraj E., *Past imperfect, present tense: institutional challenges in Albania at a time of uncertainty*, (w:) W. Barlett, M. Udalić (red.), *Social Consequences of the Global Economic Crisis in South East Europe*, London School of Economic Science, London 2013.
- Taylor-Gooby P., *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Titmuss R. M., *What Is Social Policy?*, (w:) B. Abel-Smith, K. Titmuss (red.), *Social Policy. An Introduction*, Pantheon Books, New York 1974, s. 23–32.
- Wallerstein I., *Analiza systemów–światów. Wprowadzenie*, przeł. K. Gawlicz, M. Staronawski, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2007.
- Walsh K., *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*, Macmillan, Basingstoke 1995.
- Walters W., *The 'active society': new designs for social policy*, „Policy & Politics”, t. 25, nr 3 (1997), s. 221–234.
- White S., „Rights and responsibilities”: a social democratic perspective, „The Political Quarterly”, t. 70 (1999), supplement, s. 166–180.
- Winiecki J., *Kryzys strefy euro i jego źródła w funkcjonowaniu państwa opiekuńczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXXIV, z. 1 (2012), s. 89–102.
- Wojnicki J., Krysieniel K., *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora – Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk-Warszawa 2009.
- Zagóra-Jonszta U., *Společna funkcyja państwa w interpretacji neoliberalów*, „Studia Ekonomiczne” nr 84 (2012), s. 91–101.
- Zajdel M., *Wybrane aspekty polityki państwa na rynku pracy (w kontekście polskiej gospodarki)*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 14 (2009), s. 428–439.
- Zamorska K., *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.

Żukiewicz P., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii w 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (2012), s. 71–92.

II. Dokumenty i raporty:

Annual Overview of the Foreign Direct Investments in Montenegro, Montenegrin Investment Promotion Agency, <http://www.mipa.co.me/userfiles/file/FDI%20Break%20down%202011,%20English.pdf>.

Bank of Albania. Annual Report 2013, <http://www.bankofalbania.org/previewdoc.php?crd=6609&ln=2&uni=20130621125203137181192372007200>.

Basic economic indicators for Republic of Macedonia, National Bank of the Republic of Macedonia, http://www.nbrm.mk/WBStorage/Files/Istrazuvanje_WEB_Osnovni_makroek_indikatori_1993_2014_ENG.xlsx.

Bucharest Summit Declaration, http://www.nato.int/cps/en/SID-AEC447D42862A785/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=e.

Central bank of Montenegro annual report for 2012, Central Bank of Montenegro, http://www.cb-mn.org/eng/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/god_izv_oradu/cbm_annual_report_2012.pdf.

Corruption in Albania, <http://www.againstcorruption.eu/uploads/norad/Albania.pdf>.

Corruption in Montenegro: Bribery as Experienced by the Population, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Montenegro_corruption_report_web.pdf.

Corruption in Serbia: Bribery As Experienced By The Population, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf.

Corruption in the former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf.

Corruption Perceptions Index 2010, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

Demokratski Front. Program 595 Mjera, http://www.promjene.org/images/documents/Program_DF_2012.pdf.

Društvo uspjeha. Program DPS, http://www.dps.me/images/stories/Kongres/VI_KONGRES_Program.pdf.

Early parliamentary elections 2008. Announcement of the initial total results of the voting, http://www.sec.mk/arhiva/2008_predvremeniparlamentarni/english/files/finalresults/Konecni03072008State.pdf.

- Financial Stability Report 2012*, Central Bank of Montenegro, http://www.cb-mn.org/eng/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/fin_stabilnost/financial_stability_report_2012.pdf.
- Izveštaj o rezultatima izbora za narodne poslanike u Narodnu skupštinu Republike Srbije održani 11. maja 2008. godine*, http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm.
- Izveštaj o rezultatima izbora za poslanike u skupštinu Republike Crne Gore*, http://www.rik.co.me/izbori_2006/aktuelnosti_2006/IZVJ.pdf.
- Javno objavljuje ukupne rezultate izbora za poslanike u skupštinu Crne Gore*, <http://www.rik.co.me/aktuelnosti/UKUPNI%20REZULTATI%20IZBORA.xls>.
- Konačne rezultate za izbor poslanika u skupštinu Crne Gore*, <http://www.rik.co.me/doc/21.%2010.%202012.%20KONACNI%20REZULTATI%20883.doc>.
- Ministerial Declaration on the Ionian-Adriatic Gas Pipeline Project*, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/40178.PDF>.
- Montenegro. Economic and Fiscal Programme*, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/pre-accession_prog/pep/2011-pep-montenegro_en.pdf.
- PDSH – Marrëveshja E Re*, <http://www.gurra-pdsh.org/images/PDF/Marrveshja%20e%20re.pdf>.
- Plani i Veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës 2011-2014*, http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Plani_i_Veprimit_i_Vizionit_Ekonomik_te_Kosoves_2011-2014.pdf.
- Pozitivna Crna Gora. Program*, <http://www.pozitivnacrnaGora.me/wp-content/uploads/2012/06/Program-Pozitivne-Crne-Gore.pdf>.
- Price Stability Report – 2012*, Central Bank of Montenegro, http://www.cb-mn.org/eng/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/izvjestaj_o_stabilnosti_cijena/price_stability_report_2012.pdf.
- Program Demokratske stranke*, <http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>.
- Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Barazia gjinore*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/barazia-gjinore>.
- Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Kujdesi dhe përfshirja sociale*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/kujdesi-dhe-perfshirja-sociale>.
- Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Punësimi*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/punesimi>.
- Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Rinia*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/rinia>.

- Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Sigurimet shoqërore*, <http://www.sociale.gov.al/al/program/sigurimet-shoqerore>.
- Program: Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë*, <http://www.sociale.gov.al/al/program>.
- Programi i qeverisë së republikës së Kosovës 2011–2014*, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Programi_i_Qeverise_shqip_.pdf.
- Progress Report*, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1172178.PDF>.
- Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: January 2012*, s. 15, http://www.ebrd.com/downloads/research/REP/REP_January_2012_230112_FINAL_1.pdf.
- Republic of Serbia and the IMF*, <http://www.imf.org/external/country/SRB/index.htm>.
- Rimëkëmbje e ekonomisë. Shqipëria mund jetë shumë më mire*, <http://www.ps.al/files/programi/Rimekembje-e-ekonomise.pdf>.
- Ripërtëritje e shoqërisë Shqiptarët meritojnë shumë më mirë*, <http://www.ps.al/files/programi/Riperteritja-e-shoqerise.pdf>.
- Socijaldemokratska Partija – VII Kongres – Program*, <http://www.sdp.co.me/upl/priloz/PROGRAM-20114921.pdf>.
- South East Europe Regular Economic Report*, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/12/06/000386194_20111206002312/Rendered/PDF/659180WP0P1277036B0SEE0RER0Document.pdf.
- South East Europe Regular Economic Report. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region*, s. 2, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SEERER_3_Report_FINAL_eng.pdf.
- Srpska napredna stranka osnovni programski ciljevi*, <http://www.sns.org.rs/lat/o-nama/program-sns>.
- Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Request for an Arrangement Under the Precautionary Credit Line*, International Monetary Fund, Washington 2011.
- Statistical yearbook 2013*, Statistical Office of Montenegro, <http://www.monstat.org/eng/novosti.php?id=1156>.
- Statistical Yearbook, 2011–13*, Republic of Macedonia State Statistical Office, http://www.stat.gov.mk/PrikaziPublikacija_1_en.aspx?rbr=410.
- The World Factbook 2010*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#a1>.
- Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 72/12.

- Zakon o porezu, na dohodak gradana*, „Službeni glasnik RS”, br. 24/01, 80/02 (z pózn. zm.).
- Zgjedhjet për Kuvendin e Republikës së Kosovës 2010*, http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/rezultatet_e_pergjithshme_eyeodbpohj.pdf.
- Zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë 2009. Rezultati përfundimtar i zgjedhjeve në rang vendi*, http://www.cec.org.al/images/stories/zgjedhje-per-kuvend/2009/rez_vend.pdf.
- Zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë 2013. Rezultati përfundimtar i zgjedhjeve në rang vendi*, http://www.cec.org.al/images/stories/zgjedhje-per-kuvend/2013/zgjedhje_2013_web/lidhja_2.pdf.
- Надлежности на министерството за труд и социјална политика*, <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=2A61C1C2AA0339489DA45F7C1B891953>.
- Невработени според должината на невработеноста и полот, 2012*, http://www.stat.gov.mk/xls_publikacii/2013/2.4.13.06_kor.xls.
- Основни макроекономски индикатори*, http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/80/osnovni_makroekonomski_indikatori.xls.
- Парламентарни избори 2011*, <http://217.16.84.11/Default.aspx>.
- Парламентарни избори 6. мај 2012. Године*, <http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/Rezultati/2012%20KarteParlamentarni.pdf>.
- План за излазак Србије из кризе. Демократска странка*, <http://www.ds.org.rs/dokumenti/Plan-DS-za-izlazak-Srbije-iz-krize.pdf>.
- Политики и реформи за подинамичен економски развој*, <http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2011-2015/2-ekonomski-razvoj.pdf>.
- Програм социјалистичке партије Србије*, <http://sps.org.rs/documents/PROGRAM%20SPS.pdf>.
- Програма: Решенија за Македонија*, http://www.sdsm.org.mk/upload/PROGRAMA_PDF_Web.pdf.
- Стратешки план на министерство за труд и социјална политика 2014–2016 година*, http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/mtsp_strateski_plan.doc.

III. Źródła prasowe i internetowe:

- Ako ne bude dogovora, Zakon o radu stupa na snagu 22. decembra. Intervju: Predrag Bošković, „Pobjeda”, z 15 grudnia 2013, s. 4–5.*
- Albania's Grey Economy Sidesteps VAT Crackdown*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/cash-registers-fail-to-dent-albania-s-grey-economy>.
- An Independent Study Challenges Energy Policy in Kosovo*, <http://www.indep.info/?id=5,0,0,1,e,2>.
- Antić: Nismo zadovoljni rezultatom*, <http://www.tanjug.rs/novosti/109864/antic--nismo-zadovoljni-rezultatom.htm>.
- Arvanites N., Grčka izvan ruskog gasnog korodora*, <http://www.balkanmagazin.net/nafta-i-gas/cid177-51876/grcka-izvan-ruskog-gasnog-korodora>.
- Bajatović: Južni tok možda nekima nije po volji*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/375166/Bajatovic-Juzni-tok-mozda-nekima-nije-po-vol>.
- Balkan Countries Sign Agreement to Fight Grey Economy*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-countries-sign-agreement-to-fight-grey-economy>.
- Barlovac B., Serbia Leads Rest of Balkans in FDI in 2011*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-leads-in-balkan-fdi-inflow>.
- Barometar javnog mnjenja jesen 2013*, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1144134>.
- Dejmon Vilson: Alijansi ne smetaju ruske investicije u Crnoj Gori*, <http://www.pobjeda.me/2012/04/20/dejmon-vilson-alijansi-ne-smetaju-ruske-investicije-u-crnoj-gori/>.
- Dilas: Kandidovaću se za gradonačelnika*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/419093/Djilas-Kandidovacu-se-za-gradonacelnika>.
- Dilas: Tadić je počasni predsednik DS-a, a ne Srbije*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/420193/Djilas-Tadic-je-pocasni-predsednik-DSa-a-ne-Srbije>.
- Dime Spasov*, <http://vlada.mk/node/293?language=en-gb>.
- Dinkić: Nova vlada uvodi red na „sivom tržištu”*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/342299/Dinkic-Nova-vlada-uvodi-red-na-sivom-trzistu>.
- DSS: Vučić izdaje srpske interese*, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/246053/DSS-Vucic-izdaje-srpske-interese>.
- EBRD: Ekonomski rast Srbije deseti deo procenta u 2012*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/324325/EBRD-Ekonomski-rast-Srbije-deseti-deo-procenta-u-2012>.
- Ekonomisti: Postepeno slabljenje dinara do kraja godine*, <http://www.tanjug.rs/fonodet.aspx?galID=65859>.

- Erion Veliaj. Ministër i Mirëqenies Sociale dhe Rinisë*, <http://www.kryeministria.al/al/qeveria/ministrat/veliaj-erion>.
- EU očekuje da naša ekonomija slabi*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2012&mm=04&dd=07&nav_id=598275.
- Faktor plus: Vučić, Dačić i Tasovac najbolje ocenjeni članovi Vlade*, <http://www.novi-magazin.rs/vesti/faktor-plus-vucic-dai-i-tasovac-najbolje-ocenjeni-lanovi-vlade>.
- FDI soars in Albania*, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/roundup/2011/08/03/roundup-cl-06.
- Filimonova A., *Jedan pogled na rusko-srpsku ekonomsku i vojno-tehničku saradnju*, <http://www.standard.rs/ana-filimonova-jedan-pogled-na-rusko-srpsku-ekonomsku-i-vojno-tehnicku-saradnju-1.html>.
- Fleischerowicz Ł., *Czarnogóra: Hotel Plavi Horizont przechodzi do historii*, <http://balkanistyka.org/czarnogora-hotel-plavi-horizont-przechodzi-do-historii/>.
- FYROM's government dedicated to combat grey economy*, <http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=133128>.
- Gratë*, <http://perpara.al/ceshtjet/grate>.
- Herman-Milenkovska M., *Gorąco w Albanii*, „Przegląd”, nr 12 (2011), <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/artykul/goraco-albanii>.
- IMF Executive Board Approves €475.6 million Arrangement for Macedonia Under the Precautionary Credit Line*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1114.htm>.
- Informator ekonomiczny MSZ. Albania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/albania/>.
- Invest in Kosovo*, <http://www.invest-ks.org/?cont=44>.
- Jevtić Ž., *Vlada predložila: PDV na 20 odsto, akcize na duvan idu sa 33 na 43 dinara*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/342088/Vlada-predlozila-PDV-na-20-odsto-akcize-na-duvan-idu-sa-33-na-43-dinara>.
- Jovan Krkobabić*, <http://www.otvoreniparlament.rs/politicari/jovan-krkobabic/>.
- Kantonalna ministarstva iz oblasti rada i socijalne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine*, http://fmrsp.gov.ba/s/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=31&Itemid=50.
- Kapor G., *Premijer za 2014. najavio autoput, investicije 600 miliona i rast od 3,5 odsto*, <http://www.vijesti.me/vijesti/premijer-2014-najavio-autoput-investicije-600-miliona-rast-3-5-odsto-clanak-165560>.

- Kapor G., *Zemlje Balkana u trci za 10 milijardi iz Kine*, <http://www.vijesti.me/vijesti/zemlje-balkana-trci-10-milijardi-kine-clanak-166399>.
- Kostolac: SNS 45,5 odsto, izlaznost skoro 60 odsto, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/427564/Kostolac-SNS-455-odsto-izlaznost-skoro-60-odsto>.
- Krcić E., *Rusi pakuju kofere, ostavljaju dugove*, <http://www.slobodnaevropa.org/content/rusi-pakuju-kofere-ostavljaju-dugove/24754350.html>.
- Krkić M., *Kroz Srbiju će prolaziti 60 milijardi kubika gasa*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/352431/Kroz-Srbiju-ce-prolaziti--60-milijardi-kubika-gasa>.
- Kujdesi social*, <http://perpara.al/ceshtjet/kujdesi-social>.
- Kurti: Predstavnici Srpske su četnici, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/427577/Kurti-Predstavnici-Srpske-su-cetnici>.
- Luković Z., *Portret: Jorgovanka Tabaković, guvernerka*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/336314/Portret-Jorgovanka-Tabakovic-guvernerka>.
- Macedonia TV station protests*, „Arab Times”, z 30 stycznia 2011, s. 16.
- Macedonia*, „Crisis Watch”, nr 89 (2011), s. 8.
- Marusic S. J., *Ethnic Brawls on Buses Concern Macedonia*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/skopje-bus-brawls-raise-ethnic-alarm>.
- Marusic S. J., *Macedonians March Against Ethnic Violence*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-march-for-peace>.
- Marusic S. J., *OSCE Envoy Alarmed by Macedonia Tensions*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/osce-inspects-macedonian-ethnic-cohesion>.
- Marusic S. J., *Serbia-Macedonia Police Deal Called “Anti-Albanian”*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/albanian-party-opposes-serb-macedonian-police-deal>.
- Mihajlović B., *Beograd i Priština: Od tehničkog do političkog dijaloga*, <http://www.slobodnaevropa.org/content/beograd-i-pristina-od-tehnickog-do-politickog-dijaloga/24636183.html>.
- Milić R., *Oraskom počeo pripremne radove – Bemaks krči Lušticu*, <http://www.vijesti.me/vijesti/oraskom-poceo-pripremne-radove-bemaks-krci-lusticu-clanak-61878>.
- Milosevic M., *Montenegro Brings in Crisis Tax Rise*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-crisis-tax-enters-into-effect>.
- Montenegro Journalist Attacked for Reporting on Corruption*, http://www.rferl.org/content/journalists_in_trouble_montenegro_journalist_attacked/24509629.html.
- Montenegro to join South Stream*, <http://www.gazprom.com/press/news/2012/february/article129035/>.

- Na korak do recesije*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1107972/Na+korak+do+recesije+.html>.
- Naprednjacima porastao rejting*, <http://www.kurir-info.rs/naprednjacima-porastao-rejting-clanak-950747>.
- Opozita kundër vazhdimit për ulëset në Kuvend*, <http://www.botasot.info/lajme/257330/opozita-kunder-vazhdimit-per-uleset-ne-kuvend/>.
- Parties and Elections in Europe*, <http://www.parties-and-elections.eu/montenegro.html>.
- Pavlović D., *Serbia after the 2012 May Elections*, http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1459&tx_ttnews%5BbackPid%5D=425&cHash=9803569346.
- Piotrowski M., Kawalec P., Grdanoski B., *Spór o bardzo trudną nazwę „Macedonia”, czyli między Grecją, Unią i Chinami*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101716,15199751,Spor_o_bardzo_trudna_nazwe__Macedonia___czyli_miedzy.html#ixzz2sMZSIXli.
- Poskupljuju ulje i šećer*, http://www.b92.rs/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2012&mm=09&dd=11&nav_id=642334.
- Radak I., *Izveštaj EU: Srpska ekonomija će slabiti*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/315921/Izvestaj-EU--Srpska-ekonomija-ce-slabiti>.
- Redžić N., *Predstavljen „Projekat Kumbor”*, <http://www.glasamerike.net/content/crna-gora-azerbejdzan-investicija/1620211.html>.
- Ruske investicije u Crnoj Gori*, <http://balkans.aljazeera.net/video/ruske-investicije-u-crnoj-gori>.
- Ruski ambasador: Ne razumem politiku Vlade Crne Gore*, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/214034/Ruski-ambasador-Ne-razumem-politiku-Vlade-Crne-Gore>.
- Samoopredeljenje više nije treća partija u parlamentu*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/392248/Samoopredeljenje-vise-nije-treca-partija-u-parlamentu>.
- Saobraćaj i energetika najveće razvojne šanse Srbije*, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=168002>.
- Serbia's Vojvodina to Meet EU Energy Goals Alone*, <http://www.balkananalysis.com/serbia/2011/06/03/serbia's-vojvodina-to-meet-eu-energy-goals-alone/>.
- Shëndetësia*, <http://perpara.al/ceshtjet/shendetesia>.
- Short biography of Albin Kurti*, <http://www.ft.dk/samling/20111/almdel/upn/bilag/216/1114119.pdf>.

- Spaić T., *Svako protiv svakog u DS: Kumovi ruše Đilasa*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/422337/Svako-protiv-svakog-u-DS-Kumovi-ruse-Djilasa>.
- Srbiji odobren kredit za „Prokop”*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.239.html:402607-Srbiji-odobren-kredit-za-quotProkopquot>.
- Telekom Srbija ponovo kompletno u domaćem vlasništvu*, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=166540>.
- Ubedljiva pobeda SNS u sve tri opštine*, <http://www.tanjug.rs/novosti/109858/ubedljiva-pobeda-sns-u-sve-tri-opstine.htm>.
- Veliki značaj podrške sektoru MSP u vreme ekonomske krize*, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=168811>.
- Vetevendosje. Actions*, <http://www.vetevendosje.org/en/actions/>.
- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine – Ministarstva*, <http://www.vijeceministara.gov.ba/ministarstva/default.aspx?langTag=bs-BA>.
- Zaustaviti pad srpske ekonomije*, <http://www.novimagazin.rs/ekonomija/zaustaviti-pad-srpske-ekonomije>.
- Влада ограничила извоз соје, сунцокрета и рене*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vlada-ogranicila-izvoz-soje-suncokreta-i-repe.lt.html>.
- ЗНМ: убијците пукаа врз мирот и иднината на Македонија*, <http://www.dnevnik.mk/?itemID=2C092AD850564345B8256BC8F1A08810&arc=1>.
- Дваесетина уапсени за убиствата кај Смилковци*, <http://www.dnevnik.mk/?itemID=40B7202D2F37944ABA9B1F998DF6D3FF&arc=1>.
- Како да Србија уштеди милијарду евра*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Kako-da-Srbija-ustedi-milijardu-evra.lt.html>.
- Коморе против свог закона*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Komore-protiv-svog-zakona.lt.html>.
- Локални избори 2013 – Градоначалник*, <http://217.16.84.17/Results.aspx?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&Turnout=0&LangID=1>.
- Преполовљена повишица пензионерима*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Prepolovljena-povisica-penzionerima.lt.html>.
- Србија у рецесији и следеће године*, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Srbija-u-recesiji-i-sledece-godine.lt.html>.

Spis tabel

- Tabela 1. Wyniki wyborów parlamentarnych w Serbii w 2008 roku
- Tabela 2. Wyniki wyborów parlamentarnych w Serbii w 2012 roku
- Tabela 3. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Serbii w latach 2008–2012
- Tabela 4. Główne kierunki eksportu i importu w Serbii w 2010 roku
- Tabela 5. Wyniki wyborów do parlamentu Czarnogóry w 2006 roku
- Tabela 6. Wyniki wyborów do parlamentu Czarnogóry w 2009 roku
- Tabela 7. Wyniki wyborów do parlamentu Czarnogóry w 2012 roku
- Tabela 8. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Czarnogóry w latach 2008–2012
- Tabela 9. Główne kierunki eksportu i importu w Czarnogórze w 2009 roku
- Tabela 10. Rynek pracy w Czarnogórze w II kwartale 2013 roku
- Tabela 11. Wyniki wyborów do parlamentu Macedonii w 2008 roku
- Tabela 12. Wyniki wyborów do parlamentu Macedonii w 2011 roku
- Tabela 13. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Macedonii w latach 2008–2012
- Tabela 14. Główne kierunki eksportu i importu w Macedonii w 2010 roku
- Tabela 15. Bezrobocie w Macedonii w 2012 roku z uwzględnieniem kryterium jego długotrwałości
- Tabela 16. Liczba beneficjentów pomocy społecznej w Republice Macedonii w latach 2008–2010
- Tabela 17. Pobierający zasiłek dla bezrobotnych w Republice Macedonii w latach 2008–2011
- Tabela 18. Wyniki wyborów do parlamentu Albanii w 2005 roku
- Tabela 19. Wyniki wyborów do parlamentu Albanii w 2009 roku
- Tabela 20. Wyniki wyborów do parlamentu Albanii w 2013 roku
- Tabela 21. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Albanii w latach 2008–2012
- Tabela 22. Główne kierunki eksportu i importu w Albanii w 2010 roku
- Tabela 23. Struktura albańskiego rynku pracy w latach 2000–2011 (w tys. osób) z uwzględnieniem kryterium płci
- Tabela 24. Stopa bezrobocia w Albanii (w %) z uwzględnieniem kryterium płci
- Tabela 25. Wyniki wyborów do Izby Reprezentantów Bośni i Hercegowiny (poziom federalny) w latach 1996–2010
- Tabela 26. Struktura rządu federalnego Bośni i Hercegowiny
- Tabela 27. Rynek pracy w Bośni i Hercegowinie (w tysiącach osób)

Tabela 28. Długotrwale bezrobotni w Bośni i Hercegowinie (w tysiącach osób)

Tabela 29. Bezrobocie wśród młodych ludzi (15–24 lata) w Bośni i Hercegowinie w latach 2006–2011

Tabela 30. Główne kierunki eksportu i importu w Bośni i Hercegowinie w 2010 roku

Tabela 31. Instytucjonalny wymiar polityki społecznej w kantonach Federacji Bośni i Hercegowiny

Tabela 32. Wyniki wyborów do parlamentu Kosowa w 2010 roku

Tabela 33. Wartość inwestycji zagranicznych w państwach Bałkanów Zachodnich w latach 2005–2010 (w mln €)

Spis wykresów

- Wykres 1. Wzrost gospodarczy w krajach Bałkanów Zachodnich w latach 2007–2012
- Wykres 2. Bezrobocie w państwach Bałkanów Zachodnich – porównanie wskaźników z lat 2008 i 2012 (w %)
- Wykres 3. Wzrost gospodarczy państw Bałkanów Zachodnich na tle pozostałych państw bałkańskich