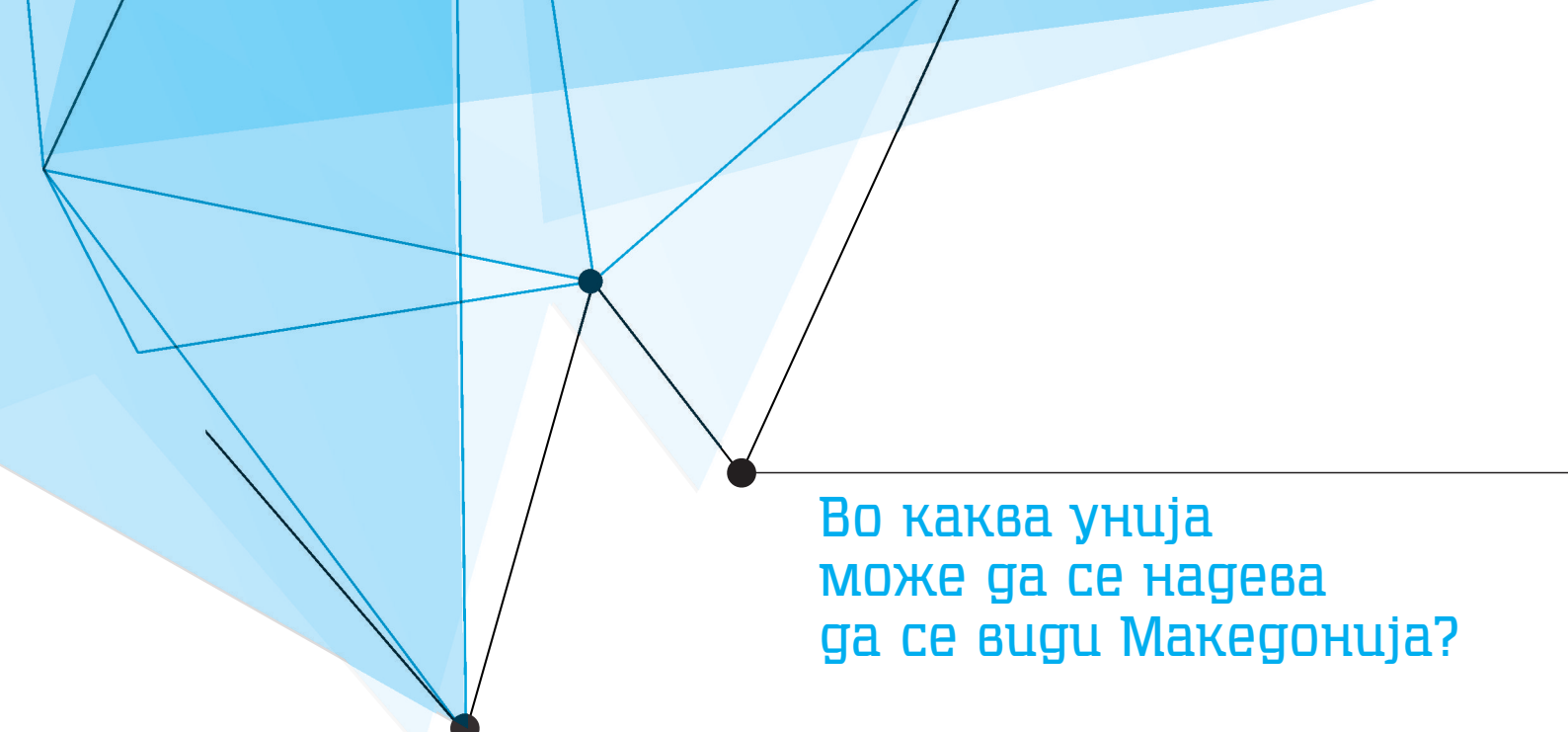


Институт  
за  
европска  
политика.  
Скопје

# Европска унија -

кон економска унија  
или  
кон „Соединети европски држави“?

М-р Александра Ивановска, истражувачка



## Во каква унија може да се надева да се види Македонија?

„Европа, каде одиш?“, беше едно од клучните прашања кои ги постави претседателот на Европската комисија, Јункер, презентирајќи ја белата книга на институцијата во која се предвидуваат 5 сценарија за иднината на ЕУ.<sup>1</sup> Овој извештај е обид да се поттикне дебата за тоа во која насока сака да оди Европа по неочекуваната одлука на Велика Британија да ја напушти Унијата. Извештајот ќе биде свечено предаден на 26 март, во Рим, на 27 преостанати влади, кога се прославуваат 60 години од договорот од Рим.

Петте сценарија ги изложуваат можните опции за тоа како Европа сака да продолжи од 2025 година. Интересно е што едно од сценаријата е насловено **ништо освен единствениот пазар**, зборувајќи за истиот оној пазар кој Маргарет Тачер го моделираше и за кој се бореше во осумдесеттите години, велејќи дека „единствениот пазар е и главната причина што се приклучиле кон Европа“.<sup>2</sup> Денес Велика Британија го напушта токму тој пазар, што е и една од главните причини поради која доаѓа до презентирање на белата книга и ваквото сценарио. Сценаријата одат од status quo, до споменатото сценарио за враќање кон економска унија, сè до последното сценарио за федерална Европа со која ЕУ ќе има повеќе „сопствени ресурси“.

Она што нас нè интересира, во овој контекст, е дека проширувањето не е директна тема на белата книга. Напротив, фокусот на овој документ е насочен кон идниот развој на внатрешните состојби на Унијата помеѓу постоечките земји-членки ЕУ27. Сепак, развојот на овие сценарија е од голема важност за земјите кои пристапуваат. Со оглед на тоа што Република Македонија сè уште не ги отворила преговорите со Унијата, многу веројатно е дека нашето можно пристапување ќе биде по 2025 година,<sup>3</sup> што значи дека ќе треба да се пронајдеме во едно од следните сценарија. Што може ова да значи за нас?

<sup>1</sup>European Commission, (2017) 'White paper on the future of the European Union', retrieved at: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper-future-of-europe\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper-future-of-europe_en.pdf)

<sup>2</sup>Margaret Thatcher Foundation, (2017). Speech opening Single Market Campaign, (online) retrieved at: <http://www.margaretthatcher.org/document/107219>

<sup>3</sup>Белата книга се однесува на периодот кој следи по 2025 година, додека преговорите за пристапување траат околу 10 години.

## Продолжување (carrying on)

**1** Првото сценарио е наречено **продолжување**, што би значело status quo со мали измени кои би придонеле кон продлабочување на единствениот пазар, со фокус на инвестирањето и креирањето работни места, зборување во еден глас за надворешните работи. За нас, ова би значело дека како и досега, проширувањето најверојатно нема да биде на дневното мени на ЕУ дури и до 2025 година, бидејќи Унијата ќе продолжи да се соочува со новите предизвици кои се резултат на **продолжувањето** на истата политика. Сепак, ова сценарио предвидува и поголеми промени во поглед на миграциските политики и политиките во областа на безбедноста и Шенген-зоната, а тоа би значело поголема соработка на надворешните граници, напредок кон формирање заеднички систем за азил, како и поголема координација за безбедноста на Унијата. Досега, ЕУ нè претставуваше како партнерот кој „*ги чува границите на Унијата*“ во поглед на бегалската криза. Дополнително, на многу наврати беше споменато дека стабилен Балкан значи и стабилна Унија, што би можело да ни сугерира дека доколку не станеме дел од Унијата, нашата соработка ќе се продлабочи во оваа област. Ова сценарио предвидува дека и граничните контроли можат да бидат зајакнати, што навестува дека Шенген-зоната нема да биде онаква каква што ја познаваме.

## Ништо освен единствениот пазар (nothing but the single market)

**2** **Ништо освен единствениот пазар** е името на второто сценарио кое предвидува дека „ЕУ постепено ќе се рецентрализира кон единствениот пазар“. Од дискурсот на ова сценарио, може да се заклучи дека не е едно од оние кон кои се стреми ЕК. Се предвидува дека со ова *raison d'être* на Унијата ќе стане единствениот пазар, но дека, сепак, неговиот потенцијал нема да може целосно да се искористи со оглед на тоа што ќе има пречки во поглед на мобилноста на работниците, што ќе биде дополнително отежнато од зголемените проверки на границите поради недоволната соработка на земјите-членки во областа на безбедноста и миграциите.

Според ова сценарио, доколку станеме дел од Унијата, предностите кои би можеле да ги уживаме како дел од единствениот пазар ќе бидат мали, бидејќи слободното движење на луѓето и услугите нема да биде целосно загарантирано, додека конкуренцијата ќе се зголеми. Дополнително, фондовите кои ќе бидат на пристап на помалку развиените држави ќе бидат помали, бидејќи политиките за развојна помош ќе бидат повторно решаваани на национално ниво. Со ова сценарио се намалува и шансата правата на граѓаните да бидат загарантирани со законите на ЕУ. Од друга страна, доколку останеме надвор од ЕУ, најверојатно ќе бидеме во порамномерна положба со другите држави, со оглед на тоа што повеќето прашања ќе се решаваат и ќе се договараат на билатерално ниво.

## Тие што сакаат повеќе, прават повеќе (those who want more do more)

**3** *Тие што сакаат повеќе, прават повеќе* е третото сценарио со кое се потенцира дека оние држави кои сакаат да прават повеќе во определени области, можат да влегуваат во „коалиции на подготвените“, или она што се нарекува и *multi-speed* Европа. Ова предвидува дека одредени држави ќе можат да работат на хармонизација на даночната политика, како и социјалните политики, додека другите држави ќе можат да им се придружат кога ќе бидат подготвени. Со ова сценарио се предвидува и продлабочување на четирите слободи на единствениот пазар (слобода на движење на добра, капитал, услуги и луѓе), додека релациите со државите надвор од Унијата сè уште би се договарале на заедничко ниво на ЕУ. Ова сценарио кое е најблиску до првото, но продлабочено, обезбедува подобри работни услови за работниците во Унијата, но и за оние надвор од неа. Исто така, со ова сценарио се ограничуваат можностите за даночно затајување. Од тие причини, одредени држави, вклучувајќи ја и ЕК, тежнеат кон ова сценарио.

Ова за Македонија би значело дека доколку станеме дел од ЕУ, ќе можеме да се приклучиме кон иницијативите кои се погодни за државата и за кои ги исполнуваме условите. Но, доколку сме сè уште земја-кандидат по 2025 година, односот кон нас ќе биде решаван на ниво на ЕУ, како и досега. Сепак, со оглед на тоа што ова би била Европа „во повеќе брзини“, со цел да се зацврсти соработката околу некои прашања, нашата преговарачка положба би можела да биде олеснета, особено со државите кои би сакале да се здружуваат и на кои би им била потребна поддршка во поглед на миграциските и безбедносните политики. Во овој контекст, можеме да кажеме дека ова наликува и на концептот на варијабилна геометрија (*variable-geometry Europe*). Овој концепт го опишува методот на диференцирана интеграција, односно дава знаење дека може да има непомирливи разлики помеѓу земјите-членки, особено со земјите кои пристапуваат кон Унијата, и може да има различни степени на интеграција и стандарди помеѓу самите земји-членки. Тоа би можело да значи дека при пристапувањето би влегле во „минимум Унија“, додека потоа со исполнувањето одредени критериуми и стандарди, би можеле да се вклучиме и кон други политики.

## Помалку и поефикасно (doing less more efficiently)

**4** Четвртото сценарио е наречено *помалку и поефикасно*, со кое Унијата би се посветила подлабоко на помалку области. Европската Унија би се фокусирала на области како иновација и истражување, миграција и безбедност, а проектите кои би биле финансирани од Унијата би се фокусирале на дигитализација и декарбонизација. Од друга страна, ова би значело дека ЕУ ќе престане да инвестира во области кои не ветуваат многу, како регионален развој, јавно здравство и социјална политика, а легислативата во овие области ќе биде пренесена на самите држави-членки.

Ова сценарио личи на типичното *продлабочување, наместо проширување (deepening rather than widening)*, каде ЕУ ќе биде сконцентрирана на единствениот пазар, но и на политиките кои може да ги зацврсти на ниво на ЕУ, што не оди во прилог на нашето приклучување кон европското семејство. Македонија не би била еден од приоритетните партнери за инвестирање во областите на

дигитализација и декарбонизација, што значи дека не би можеле да сметаме на многу поддршка во овие области, додека регионалниот развој, здравствените и социјалните политики би биле целосно пренесени на национално ниво, што значи дека најверојатно нема да можеме да сметаме на значителна поддршка ни во овие области. Под ова сценарио, најверојатно би можеле да се надеваме да имаме некоја економска соработка налик соработката под ЕСТА.<sup>4</sup>

## Заедно да правиме многу повеќе (doing much more together)

**5** Последното сценарио се нарекува **заедно да правиме многу повеќе**, во кое се предвидува еден вид федерална Европа. Ова би значело дека ЕУ ќе има едно седиште во сите интернационални организации, ќе се формира европска одбранбена унија, додека еден потполно интегриран пазар ќе помогне да се најдат средства за малите и средните претпријатија, како и за големите инфраструктурни проекти низ ЕУ. Бидејќи ова сценарио може да се нарече и „*Соединети европски држави*“, претпоставуваме дека покрај продлабочувањето на односите, Унијата ќе се стреми да ги интегрира сите земји од Балканот во догледно време по 2025 година.

Функционирањето на ова сценарио како што е замислено, непреченото тргување, но и претставувањето на меѓународната сцена со еден глас, претпоставува сите земји-кандидати да станат членки на ЕУ. Оттаму, пристапувајќи кон ЕУ, Македонија би станала дел од една меѓународна сила. Дополнителна корист Македонија би имала од средствата кои ќе се собираат на ниво на ЕУ, а кои придонесуваат за постепено и интегрирано развивање на сите национални економии на државите-членки, со цел да се зајакне Европа како целина. Под ова сценарио, би се настојувало сите граѓани на Унијата да ги уживаат истите права кои би произлегувале од легислативата на ЕУ.

---

Иако беа претставени пет сценарија, од извори од ЕК беше истакнато дека се претставени сите опции, бидејќи ако е дадено само едно, повторно ќе беше потенцирано дека „*Брисел*“ се однесува на недемократски, технократски начин. Голем акцент е ставен на безбедноста и одбраната низ линиите на *белата книга*. Се истакнува дека „*иако дополнително проширување на Унијата не е предвидено во краток рок, самите изгледи за пристапување кон ЕУ се силна алатка за проектирање стабилност и сигурност на границите на Унијата*“. Од ова може да заклучиме дека Македонија, како и земјите од регионот, се важни партнери за одржување на стабилноста и безбедноста на Унијата и можеме да очекуваме дека соработката во овие области само ќе се продлабочува. Оттаму, треба да се потенцира дека кога се мисли на соработка во поглед на безбедноста, се мисли на соработка во поглед на „*чување на границите на Унијата*“, и споделување безбедносни информации, како што впрочем и беше за време на бегалската криза. Воедно, во *белата книга* е истакнато дека иако НАТО ќе продолжи да гарантира за безбедноста на европските држави, Европската Унија не смее да биде наивна и треба самостојно да се грижи за својата безбедност. Ова не би требало да нè зачудува, со оглед на тоа што трансатлантското партнерство помеѓу ЕУ и САД, а со тоа и понатамошната соработка во НАТО, се сè уште неизвесни. Оттаму, можното формирање европска одбранбена унија се споменува во неколку сценарија. Во овој контекст, неизвесно е дали нашето пристапување кон ЕУ ќе остане зависно од пристапувањето кон НАТО.

Во поглед на пристапувањето кон ЕУ, треба да се истакне дека „*проширувањето*“ на Унијата не е споменато воопшто во *белата книга*, освен во контекст на алатка за одржување на стабилноста, како што беше претходно напоменато. Самото реферирање на „*ЕУ27*“ во содржината на целиот текст, го потврдува тоа.

<sup>4</sup>Европската асоцијација за слободна трговија (European Free Trade Association - EFTA). Исланд, Норвешка, Швајцарија и Лихтенштајн се членови на ЕСТА.

Како што веќе беше напоменато, сценариото кон кое се тежнее е третото *multi-speed* Европа, како од страна на ЕК така и од Германија и од Франција, кои се и главните двигатели на европската идеја. Министрите за надворешни работи на Франција и на Германија излегоа со пишана поддршка и дадоа изјава со која потенцираа дека ја поддржуваат идејата на Јункер за *multi-speed* Европа, со која може да се одговори на различните очекувања на сите граѓани на ЕУ.<sup>5</sup> Тие потенцираа дека ЕУ за нив е многу повеќе од единствен пазар, додека Јункер изјави: „Не можам да ви кажам кон која опција тежнееам, но можам да кажам дека Европа не може да биде сведена на област на слободна трговија“, со што се потенцираше кон тоа дека второто сценарио не е опција за ЕК. Во овој контекст, интересно е тоа што во понеделникот (6 март), претседателот на Франција, Франсоа Оланд, одржа „мини-самит“ во Версај, на кој беа повикани лидерите на Германија, Франција, Италија и на Шпанија да разговараат за иднината на ЕУ пред самитот во Рим.<sup>6</sup> Во заедничка прес-конференција по мини-самитот, уште еднаш беше изложена нивната наклонетост кон третото сценарио, со што Меркел истакна: „...важно беше за нас четворица да се сретнеме за да заклучиме дека сме во тензично време, ни треба оптимизам и способност за дејствување. Мораме да собереме храброст да прифатиме дека некои држави ќе дејствуваат и ќе напредуваат малку побргу од другите“.<sup>7</sup>

Во наредниот период ќе следи широка дебата за белата книга низ целиот континент на ниво на национални парламенти, локални и регионални институции, како и на ниво на граѓанскиот сектор. Идеите кои ќе произлезат, како и своите лични ставови, Јункер ќе ги вклучи во својот говор за положбата на Унијата во септември 2017 година. Од друга страна, како што беше потенцирано од ЕК, владите во консултација со своите граѓани и националните парламенти, ќе треба да дадат придонес на белата книга до декември.

Дали нè очекува ново продлабочување на Унијата, со тоа што на самитот во Рим, Европа ќе се потсети на манифестот за *слободна и обединета Европа* на Спинели и Роси, кој беше база и причина за одржување на мирот во Европа 70 години, или, пак, следи враќање кон европската економска заедница, останува да видиме. Како што е потенцирано во белата книга: „со генерации, Европа секогаш била иднината“ – да се надеваме дека така ќе остане и за нас.

<sup>5</sup>De La Baume, M. (2017). France, Germany support Juncker's white paper options. Politico EU, retrieved at:

<http://www.politico.eu/article/france-germany-support-junckers-white-paper-options/>

<sup>6</sup>Heath, R. (2017). POLITICO Brussels Playbook presented by UNESDA, Soft Drinks Europe: Tusk Troubles — Fillon (almost) quits — Dutch elections go. (email)

<sup>7</sup>De La Baume, M., Herszenhorn, D., M (2017). In Versailles, EU's big 4 back multispeed Europe. Politico EU, retrieved at: <http://www.politico.eu/article/versailles-eus-big-4-back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain>

## Пет сценарија - преглед на политики<sup>8</sup>

Област	Продолжување (carrying on)	Ништо освен единствениот пазар (nothing but the single market)	Тие што сакаат повеќе, прават повеќе (those who want more do more)	Помалку и поефикасно (doing less more efficiently)	Заедно да правиме многу повеќе (doing much more together)
<b>Единствен пазар и трговија</b>	Единствениот пазар е зајакнат, вклучувајќи ги секторите на енергија и дигитализација	Единствениот пазар за стоки и добра е зајакнат, стандардите и понатаму се разликуваат, слободното движење на луѓе и услуги не е целосно загарантирано	Како во првото сценарио, единствениот пазар е зајакнат и ЕУ27 се стремат кон тоа да склучуваат прогресивни договори за трговија	Заедничките стандарди се сведени на минимум, но спроведувањето на областите кои се регулирани на ниво на ЕУ се зајакнати, политиките околу трговијата се решаваат исклучиво на ниво на ЕУ	Единствениот пазар е зајакнат низ хармонизација на стандардите и силно спроведување, политиките околу трговијата се решаваат исклучиво на ниво на ЕУ
<b>Економска и монетарна Унија</b>	Поединечен напредок кон подобрување на функционирање на областа на еврото	Соработка во областа на еврото е ограничена	Како и во првото сценарио, со исклучок на оние држави кои решаваат да ја продлабочат својата соработка во области како оданочувањето и социјалните стандарди	Неколку чекори се преземени за да се консолидира областа на еврото и да се обезбеди стабилност; ЕУ27 прави помалку во поглед на политиките за вработување и во областа на социјалната политика	Економска, финансиска и фискална унија е формирана како што е предвидено во Извештајот на петте претседатели, јуни 2015 година
<b>Шенген, миграција и безбедност</b>	Соработка во областа на управување на надворешните граници постепено се засилува; напредок кон заеднички азил систем; подобрена координација на безбедносните прашања	Ниту една политика на миграција или Азил донесена на ниво на ЕУ27; координацијата околу безбедносните прашања се спроведува на билатерално ниво; гранични контроли се посистематски	Како и во првото сценарио, со исклучок на оние држави кои решаваат да ја продлабочат својата соработка во области како безбедноста и правдата	Соработката во областа на управување на границите, политиките за азил и и борбата против тероризмот е систематска	Како во четвртото сценарио, соработката во областа на управување на границите, политиките за азил и борбата против тероризмот е систематска

<sup>8</sup>European Commission, 'White paper on the future of the European Union', Annex 2, p. 29, retrieved: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/whitepaper-future-of-europe\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/whitepaper-future-of-europe_en.pdf)

Област	Продолжување (carrying on)	Ништо освен единствениот пазар (nothing but the single market)	Тие што сакаат повеќе, прават повеќе (those who want more do more)	Помалку и поефикасно (doing less more efficiently)	Заедно да правиме многу повеќе (doing much more together)
Надворешна политика и одбрана	Напредок е направен во поглед на тоа да се зборува со еден глас за надворешните работи; поблиска соработка во поглед на одбраната	Некои прашања околу надворешната политика се повеќе се решавани на билатерално ниво; соработката во поглед на одбраната останува каква што е денес	Како и во првото сценарио со исклучок на оние држави кои решаваат да ја продлабочат својата соработка во области како одбраната, со фокус на воената координација и заедничка опрема	ЕУ зборува со еден глас за сите прашања од надворешната политика; создадена е европска одбранбена унија	Како во четвртото сценарио, ЕУ зборува со еден глас за сите прашања од надворешната политика; создадена е европска одбранбена унија
Буџет на ЕУ	Делумно модернизиран буџет кој ги одразува реформите кои се согласени од 27 членки	Рефокусирање на буџетот за финансирање на основните функции потребни за единствениот пазар	Како во првото сценарио, дополнителен буџет е овозможен од оние земји-членки за областите во кои решиле да прават повеќе	Буџетот е значајно редизајниран за да одговара на новите приоритети договорени на ниво на ЕУ27	Значително модернизиран и зголемен буџет, поткрепен со сопствени ресурси; функцијата за фискална стабилизација во областа на еврото е во функција
Капацитет за спроведување	Позитивна агенда за акција дава конкретни резултати; процесот на донесувањето одлуки е сè уште сложен за разбирање; капацитетот за спроведување не секогаш одговара на очекувањата	Процесот на донесување одлуки е полесен за разбирање, но капацитетот за колективно дејствување е ограничен; прашањата кои се од заеднички интерес често треба да се решаваат билатерално	Како во првото сценарио, позитивна агенда на ниво на ЕУ 27 постигнува резултати, некои групи постигнуваат повеќе во одредени области, процесот на донесување одлуки е покомплициран	Предзвик е да се постигне првичниот договор за тоа на кои области треба да им се даде приоритет а кои треба да се откажат; откако ќе биде договорен процесот на донесување одлуки може да биде поедноставен за разбирање; ЕУ дејствува побрзо и порешително каде што има поголема улога	Донесувањето одлуки е побрзо и спроведувањето е посилно низ одборот; прашања за одговорноста произлегуваат од оние кои сметаат дека ЕУ презема премногу моќ од земјите-членки



Област	Продолжување (carrying on)	Ништо освен единствениот пазар (nothing but the single market)	Тие што сакаат повеќе, прават повеќе (those who want more do more)	Помалку и поефикасно (doing less more efficiently)	Заедно да правиме многу повеќе (doing much more together)
<p>Можната позиција на Македонија</p>	<p>Одржувајќи status quo, ЕУ и понатаму се соочува со истите предизвици како и претходно, а со тоа проширувањето и Македонија и понатаму не е на дневното мени на ЕУ. Сепак, ова сценарио би предвидувало продлабочена соработка на границите, во поглед на безбедноста и сигурноста на Унијата.</p>	<p>Доколку станеме дел од Унијата, предностите кои ќе ги нуди единствениот пазар нема да бидат исти како денес, бидејќи слободното движење на луѓето и услугите нема да биде целосно загарантирано, додека конкуренцијата ќе расте. Фондовите кои ќе бидат достапни на помалку развиените држави ќе се решаваат на национално ниво, со тоа ќе имаме помал пристап до средства. Доколку останеме надвор од Унијата, ќе бидеме во порамномерна положба, со тоа што повеќето прашања ќе се решаваат на билатерално ниво.</p>	<p>Како и во првото сценарио, политиката кон земјо-кандидати сè уште ќе биде решавана на ниво на ЕУ. Сепак, со оглед на тоа што ова би било Европа „во повеќе брзини“, со цел да се зацврсти соработката околу некои прашања, нашата преговарачка положба би можела да биде олеснета. Доколку станеме член на ЕУ, ова би значело дека ќе можеме да се приклучиме кон иницијативите кои се погодни за државата.</p>	<p>Зависно од тоа кои приоритети ќе бидат воспоставени на ниво на ЕУ, ќе зависи и нашата положба. Сепак, бидејќи ова сценарио е фокусирано на продлабочување наместо проширување, изгледите за нашето пристапување не се многу позитивни. Политиките под ова сценарио би биле сконцентрирани на иновација и декарбонизација, области во кои Македонија не е многу развиена, додека регионалниот развој, здравствените и социјалните политики би биле целосно пренесени на национално ниво, што значи дека најверојатно нема да можеме да сметаме на значителна поддршка во овие области. Во поглед на економска соработка, би можеле да се надеваме на соработка налик ЕСТА.</p>	<p>За да може да се овозможи непречено тргување на територија на целата Унија, како и претставување на глобалната сцена во еден глас, ЕУ ќе се стреми сите земјо-кандидати да станат членки на Унијата. Со ова, Македонија би станала дел од една меѓународна сила и би придобила од сите поволности кои ќе бидат достапни за зајакнување на секој член на една „федерална Европа“, бидејќи ќе се стреми кон тоа да се зајакне регионот како целина. Дополнително, истите закони и права би важеле и би ги уживале сите граѓани на Унијата.</p>