



CIVIL
SOCIETY
FORUM | TIRANA
2023



ЗАЕДНИЧКА ИДНИНА: ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА НА ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



ЗАЕДНИЧКА ИДНИНА: ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА НА ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Автори:

Стефан Ристовски и Симонида Кацарска

Соработници:

Силвана Мојсовска, Матео Бономи и Златко Ветеровски

Рецензент:

Изабел Јоанидес

Овој труд се заснова на информации од три регионални виртуелни консултативни настани, како и од еден хибриден јавен настан на тематската работна група „Пристап до европскиот единствен пазар“, организирани од јуни до септември 2023. Во тематската работна група предводена од Институтот за европска политика се собраа над 40 експерти од граѓанското општество, академската заедница, приватниот сектор и државната администрација од шесторката од Западен Балкан и од земји-членки.¹

¹ Институтот за европска политика од Скопје им се заблагодарува на сите учесници на тематската работна група. Посебна благодарност им изразуваме на Силвана Мојсовска, Матео Бономи и Златко Ветеровски за нивниот драгоцен придонес на тематските средби.

Берлинскиот процес веќе десет години го поддржува одржливиот раст на Западен Балкан, го помага проектот за поврзаност на регионот и се залага за перспективата за евро-интеграција на земјите од Западен Балкан.² Институциите на ЕУ и земјите-членки обезбедија техничка и финансиска поддршка што ја стимулира соработката во стратегиски стопански области и што ги поддржува регионалните пазари да бидат поконкурентни.³

Последниве години има општа дискусија за модалитетите на политиката за проширување на Европската унија (ЕУ). Истражувачките центри предлагаат постепена, фазна и секторска интеграција или целосно учество во единствениот пазар на ЕУ. Овие предлози имаат за цел да ја пополнат празнината поради бавниот напредок во реализацијата на елементот „фазен влез“ од методологијата за проширување, како и на процесот на проширување генерално. Во склад со предлозите од граѓанското општество, претседателката на Европската комисија, Урсула фон дер Лејен, го изложи планот за Западен Балкан со четири столбови: потесно поврзување со единствениот пазар, продлабочена регионална економска интеграција, забрзани темелни реформи, и зголемување на претпристапните фондови.

Руската агресија врз Украина донесе нов геополитички стимул за процесот на проширување. Реакцијата на ЕУ покажа дека брзите пазарни ослободувања, иницијативите за пазарна интеграција и зголеменото финансирање се можни во новиот геополитички контекст. Исто така, постои горлива потреба за итна реакција за Западен Балкан, со тоа што ќе се нагласи **владеењето на правото како основно начело**.

Со оглед на моменталните политички случувања во Европа, претстојниот самит на Берлинскиот процес треба да изнесе предлог-политики и конкретни иницијативи за зајакнување на економската соработка и интеграција меѓу Западен Балкан и ЕУ пред пристапувањето. Активното ангажирање на ЕУ и земјите-членки, а особено на оние во Берлинскиот процес, е потребно за да му се даде поддршка на регионот и недвосмислено **да се понуди понатамошна интеграција во единствениот пазар, да се помогне да се зајакне рамката за економско управување во земјите од Западен Балкан, како и да се зголеми финансирањето од ЕУ за фаќање економски приклучок.** Паралелно со тоа, земјите од Западен Балкан треба да ги преземат и спроведат неопходните реформи за да се исполнат правилата и стандардите на ЕУ за производи и услуги, како и другите релевантни делови од законодавството за единствениот пазар. Исто така, треба да се зајакне управувањето со јавните финансии и да се забрзаат структурните реформи.

2 Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, 2014

3 Common Regional Market - A catalyst for deeper regional economic integration and a stepping stone towards EU Single Market

Да се понуди повисоко ниво на пристап до единствениот пазар на ЕУ како дел од процесот на пристапување

Продлабочената интеграција со ЕУ може да ја поддржи интеграцијата во синџирот на вредност и за очекување е да го зголеми извозот на полуготови и готови и прехранбени производи на единствениот пазар на ЕУ.⁴ Со укинувањето на царинските давачки и трговската либерализација од раните 2000-ти, како и со формирањето на областа за слободна трговија според ССА, ЕУ стана главен трговски партнер на земјите од Западен Балкан и зафаќа над две третини од вкупната размена на регионот. Сепак, уделот на регионот во вкупната размена на ЕУ е маргинален.⁵ И покрај преференцијалната трговија и потенцијалот меѓу ЕУ и шесте земји од Западен Балкан (ЗБ-6), трговските односи подлежат на нетарифни бариери за трговијата (НБТ). Разликите во техничките прописи, како и барањето лиценци и сертификати и друга усогласеност на производите ги зголемуваат трошоците и ја нарушуваат трговијата меѓу страните. Затоа, понатамошната економска интеграција пред целосното пристапување може да ветува подобар животен стандард во ВБ-6⁶ по ниска економска и политичка цена за ЕУ. Кога се разгледува давањето пристап до единствениот пазар на ЕУ за ЗБ-6, треба да се имаат предвид неколку предизвици.

Прво, единствениот пазар на ЕУ се заснова на почитувањето на владеењето на правото. Треба да се формираат силни и непристрасни регулаторни тела кои се од суштинска важност да се гарантира и да се следи спроведувањето на законодавството на ЕУ. Учесниците на пазарот се обраќаат за правда пред независните судски системи и правилата на ЕУ се применуваат праведно и еднакво. Судската соработка и признавањето пресуди во граѓански и стопански предмети во крајна линија зависи од домашните судови. Така, судската независност, или нејзиното отсуство, останува најслаба страна на регионот. Од таа гледна точка, зајакнувањето на владеењето на правото во ЗБ-6 станува неопходен предуслов за успехот на која било предлог-политика, вклучително и олеснетиот пристап до единствениот пазар.

Второ, темпото на усогласувањето со законодавството на ЕУ и неговото спроведување во регионот се разликува од земја до земја за секоја од четирите слободи. Од друга страна, има општа потреба да се зајакнат капацитетите на главните институции што можат да го следат спроведувањето на релевантните правила и стандарди. Тековните новини во политиките, како реформата на царинската унија и Механизмот за порамнување на емисиите на CO₂ на границите (СВАМ), новите начини на трговија, и особено подемот на комерцијалната и доставата на пакети, ќе ги зголемат регулаторните трошоци не само за државните институции, туку и за приватниот сектор, кои ќе го понесат товарот на усогласување со правилата и стандардите на ЕУ. Треба да бидеме внимателни и кога размислуваме за либерализација на пазарот, а особено на слободното движење на луѓе и капитал. Емиграцијата и одливот на капитал имаат или барем се смета дека имаат катастрофални последици за домашните стопанства.

4 Oliver Reiter and Robert Stehrer, Value Chain Integration of the Western Balkan Countries and Policy Options for the Post-COVID-19 Period, Vienna Institute for International Economic Affairs, March 2021

5 https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/western-balkans_en

6 Richard Grieveson, A change of EU strategy in the Western Balkans is long overdue, Vienna Institute for International Economic Studies, September 2020

Трето, логиката на институционалната поставеност отвора дискусија за пристапот кон интеграцијата на ЗБ-6 во пазарот на ЕУ. Спогодбите за стабилизација и асоцијација претставуваат добра правна основа за производите со потекло од Западен Балкан да добијат третман на внатрешен пазар, што би било условено со усогласеност со релевантното законодавство.⁷ Енергетската заедница и Транспортната заедница, како и Европската цивилна воздухопловна област, служат за секторска интеграција на ЗБ-6 во единствениот пазар на ЕУ во конкретни области за стоки и услуги. Но, постои ризик големиот број разни начини на спроведување и следење на фазниот пристап, паралелно со билатералните ССА и регионалните мултилатерални секторски договори, да го усложнат процесот и да го направат понеразбирлив за деловните субјекти и граѓаните во регионот.

Четврто, земјите од Западен Балкан се обврзаа на акциски план да формираат Заеднички регионален пазар (ЗРП) за трговски инвестиции, дигиталната област, индустријата и иновациите. Овој план се гледа како отсочна штица за единствениот пазар на ЕУ. Поради билатералните спорови и политичките пречки, исклучително е бавна динамиката на усвојување и спроведување на целните мерки во ЗРП, а особено во областа на трговијата, т.е. четирите слободи. Иако институциите на ЕУ и земјите-членки вложија значителен политички капитал во овој процес, ЗРП не го исполнува потенцијалот. Од друга страна, пристапот до единствениот пазар на ЕУ е попривлечна понуда за земјите од регионот. Земјите од Вишеград се пример дека продлабочената интеграција во ЕУ самата по себе стимулира подлабоки регионални односи.⁸ Големината на пазарот и постоечките трговски односи нудат повеќе деловни можности. Ако тие се поврзат, овие процеси може да се поттикнуваат меѓусебно: пристапот до единствениот пазар на ЕУ би бил стимул за спроведување на ЗРП.

Во овој контекст, Европската комисија треба да изложи план со реални рокови за да им овозможи на пазарите од ЗБ-6 непосреден пристап до единствениот пазар на ЕУ во сите области каде што не би имало високи трошоци за приспособување и кои би биле од голема корист и видливи за деловните субјекти и граѓаните со пристапувањето во ЕУ како крајна цел. Треба да се избегне дополнително фрагментирање. Пристапот до единствениот пазар треба да се комбинира со тековните процеси во земјите од Западен Балкан, како што се преговорите за пристапување, скринингот и реализацијата на ЗРП. Комисијата треба строго да ги применува условите за владеење на правото и функционирање на институциите за главните области каде што владите од ЗБ-6 треба да покажат резултати.

Поврзувањето на институциите од ЗБ-6 со нивните пандани од земјите-членки на ЕУ (вклучително и оние од Берлинскиот процес) преку твининг проекти и техничка поддршка може да биде активност од која ќе се научи многу. Еден таков пристап ќе овозможи да се научи повеќе и да се изградат капацитети, како и да се поврзат и координираат политиките меѓу домашните институции, при што евро-интеграцијата ќе остане во суштината на процесот.

7 За подетална анализа видете Zoran Sretic, Sectoral integration opportunities in the SAA regime: The case for the internal market treatment of products, Belgrade: Centre for European Policy, June 2023

8 Richard Grieveson, A change of EU strategy in the Western Balkans is long overdue, Vienna Institute for International Economic Studies, September 2020.

Владите од Западен Балкан треба да покажат недвосмислена посветеност за спроведување и следење на спроведувањето на реформите поврзани со законодавството за единствениот пазар. Интересот за интеграција во пазарот на ЕУ треба да се поткрепи со политичка посветеност и спроведување на релевантното законодавство. Треба да се обезбедат доволно буџетски средства за зајакнување на материјалните и техничките капацитети, како и за задржување персонал, за да им се овозможи на клучните институции да ги штитат европските правила и стандарди. Потребно е да се работи проактивно со стопанските комори за да се изградат капацитетите на приватниот сектор да ги задоволи условите од постојното и претстојното законодавство за единствениот пазар на ЕУ. Навремените информации за приватниот сектор за можностите и обврските од пристапот до единствениот пазар на ЕУ ќе им овозможат на домашните субјекти, вклучително и локални МСП, да го издржат регулаторниот товар.⁹

Европската комисија и лидерите од Западен Балкан треба да се погрижат дијалогот за политики за интеграција во ЕУ да биде отворен и транспарентен за недржавните актери. Деловните субјекти може да дадат практично искуство за да посочат и работат на клучни тесни грла на краток рок, како и да придонесат за стратегии за долгорочна трансформација. Ако не се слуша деловната заедница во регионот, тоа може да го зголеми пазарниот притисок и негативно да влијае на конкурентноста. Раното вклучување на НВО кои се гласни застапници за процесот на пристапување во ЕУ ќе помогне да им се даде легитимитет на реформските процеси. Тоа ќе претставува и вложување во граѓанско општество што е кадарно да биде рамноправен партнер во изготвување политики за ЕУ во иднина. Пред сè, еден таков инклузивен пристап ќе овозможи да се ангажираат сите чинители да ги следат стопанските и деловните односи и влијанието на преземените реформи.

Подобрување на координацијата на политиките за економско управување

Рамките за економско управување и координација за земјите-членки треба да се комбинираат со механизмите за пристапување во ЕУ за Западен Балкан. Пристапот до единствениот пазар на ЕУ нема сам по себе да го подобри управувањето со јавните финансии. Треба да се спроведат секторски структурни реформи преку измени во законодавството, но за некои политики нема многу законодавство на ЕУ. Реформата на јавната администрација, образовната политика, дигиталната и зелената трансформација, и истражувањето и развојот се неопходни за едно функционално пазарно стопанство и се исклучително важни за конкурентноста и инклузивниот раст.

Изготвувањето економски реформски програми (ЕРП) ја постави институционалната структура и ги ангажираше административните служби да работат на повеќегодишен буџет и план за реформи. Изминативе неколку години, нивото на спроведување на препораките за секоја земја поодделно е во просек повисоко кај ЗБ-6.¹⁰ Но, без опиплива перспектива за проширување, постои ризик тоа да стане наметната активност. Кај ресорните министерства нема силна сопственост на процесот за ЕРП и мерките за структурни реформи се одбираат и спроведуваат врз основа на доделените буџетски средства за области што се политички приоритет. Повеќегодишното буџетско планирање е несоодветно или само проформа. Во многу случаи, задавањето приоритети на структурните мерки е нетранспарентно и нема трансформативни ефекти.

Во однос на координацијата меѓу Западен Балкан и ЕУ, има забележителен расчекор меѓу годишниот циклус на ЕРП и календарот на Европскиот семестар. Домашните администрации во Западен Балкан моментално се приспособуваат на различни рокови за планирање, изготвување и поднесување. Земјите имаат рокови за поднесување во јануари, па Стратегијата за годишен одржлив раст не може да се разгледа и вгради во ЕРП. Од друга страна, земјите-членки и институциите на ЕУ немаат форум каде што ќе разговараат и ќе имаат можност подобро да ги разберат техничките потешкотии со кои кандидатите се соочуваат на оперативно ниво. Исто така, земјите немаат збор во стратегијата за раст на ЕУ, иако овие политики непосредно или посредно влијаат на нивните стопанства.

Со оглед на тоа, Европската комисија треба да предложи план за усогласување на Европскиот семестар со циклусите за ЕРП. Потесна и редовна претходна наместо последователна координација би овозможила рано утврдување, спречување и коригирање на макроекономските нерамномерности. Тоа може да послужи во генералното следење и мерење на работата на земјите во процесот на ЕРП. Посуштинската комуникација со институциите на ЕУ, па и примената на условите од Спогодбата за стабилност и раст и Процедурата за макроекономска нерамномерност, можат да пренесат знаења и да го поттикнат домашните буџети да се планираат во склад со структурните реформи и добрите јавни финансии на среден и на долг рок.

Европската комисија треба да овозможи постепено учество на земјите од Западен Балкан во рамката на ЕУ за економско управување. Учесството во Европскиот семестар и пошироката рамка за економско управување на ЕУ може да внесе повеќе елан кај функционерите, администрацијата и недржавните актери, со што ќе се зајакне системското размислување за структурните реформи и ќе се подобри нивното спроведување и влијание.

10 Видете Progress towards Meeting the Economic Criteria for EU Accession The EU Commission's 2022 Assessments, и 2022 Economic Reform Programmes of Albania, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey, Bosnia and Herzegovina and Kosovo*: The Commission's Overview and Country Assessments

Подобро користење на тековните средства и зголемување на средствата од ЕУ за Западен Балкан

Пристапот на ЗБ-6 до буџетот на ЕУ останува ограничен и мошне несразмерен со нивото на пазарна интеграција со ЕУ. И покрај извесни промени во тековните износи со Агендата за поврзаност и Економскиот и инвестициски план, вкупно распоредените средства од ИПА за Западен Балкан не се сменети изминатите три буџетски циклуси на ЕУ (2007-2013; 2014-2020; 2021-2027) во период од 21 година. Буџетот е стабилен на околу 10 милијарди евра за секој седумгодишен период. Просечните средства по глава жител за земјите од Западен Балкан за целата повеќегодишна финансиска рамка 2021-2027 се проценуваат на 500 евра.¹¹

Со оглед на дискусијата за олеснета пазарна интеграција, прашањето за зголемување на трансферите од ЕУ кон регионот добива на значење. Ако го земеме предвид новиот фокус на проширувањето на ЕУ по војната на Русија против Украина, и со оглед на ревидираната методологија за проширување, вниманието е сè повеќе насочено кон прашањата поврзани со „забрзаната интеграција“ и „постапниот влез“ и како притоа на Западен Балкан да му се обезбеди пристап до буџетот на ЕУ и учество во институциите на ЕУ. Тоа го нагласи и претседателката на Комисијата на форумот *Globsec* во Братислава, како и претседателот на Европскиот совет на форумот во Блед летоска во 2023 година.

И покрај тековниот консензус дека се потребни повеќе инвестиции од ЕУ во регионот, дискусијата на работната група стави акцент на суштинските предизвици, како, на пример, сè поголемите барања од буџетот на Унијата и апсорпцискиот капацитет во регионот. За првото, студиите велат дека зголемената поддршка за Западен Балкан би имала минимално влијание врз буџетот на Унијата.¹² За второто, повеќето администрации од ЗБ-6 веќе се мачат да обезбедат зрели проекти и не успеваат да ги искористат постојните средства што им се на располагање, а тука се и грижите за слабите управувачки практики. Паралелно со тоа, истражувањата покажуваат дека постојано се намалуваат средствата од ЕУ со кои домашните администрации во регионот управуваат децентрализирано.¹³ Овој пристап фрла сенка на реалноста на градењето капацитети за идните земји-членки.

До крајот на годината, Европската комисија треба да изложи формален план за зголемување на претпристапната помош во оваа повеќегодишна финансиска рамка (ПФР) како дел од среднорочната ревизија, како и да почне дискусија со земјите-членки на ЕУ за ревитализирање на претпристапната помош во следната ПФР, со наменски средства за потенцијалното пристапување на земјите што би се активирале ако се исполнат условите за пристапување. Тие средства треба да бидат строго врзани со условот за владеење на правото, како што се вели и во извештајот од Судот на ревизори за употребата на средства од ИПА за демократија и владеење на правото.¹⁴

11 Reljic D, "The EU's quest for strategic autonomy in the Western Balkans: Why it flopped," in: *In Search of EU Strategic Autonomy: What Role for the Western Balkans? A Conversation with Odeta Barbullushi, Dejan Jović, Tanja Mišćević, Zoran Nechev, Dušan Reljić and Majda Ruge*, edited by Matteo Bonomi, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2021, p. 37.

12 Vasja Rant, Mojmir Mrak & Matej Marinč (2020) The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement, *Southeast European and Black Sea Studies*, 20:3.

13 Milena Mihajlovic, *Reforming the EU pre-accession instrument*, Belgrade: Centre for European Policy, September 2023

14 European Court of Auditors, 2022 "Special Report 01/2022: EU Support for the Rule of Law in the Western Balkans: Despite Efforts, Fundamental Problems Persist"

Понатаму, **Европската комисија треба да ги ревидира начините за реализација на претпристапната помош за да се помогне идното членство во ЕУ на Западен Балкан.** Од таа гледна точка, начините на реализација треба да помагаат да се изградат административните капацитети на кандидатите, вклучително, но не и ограничено на олеснување на децентрализираното управување со помошта.

Исто така, **Европската комисија и владите од Западен Балкан треба да обезбедат суштинско вклучување и учество на клучните чинители во општеството,** вклучително и НВО, во планирањето, оценката на влијанието, и следењето на користењето на средствата од ЕУ. Тоа има двојна цел: прво, тој процес ќе го помогне следењето во однос на условот за владеење на правото; и второ, широките процеси ќе овозможат консензус за приоритетите, вклучително и средства за приспособување на фирмите, вклучително и МСП, за пристап до единствениот пазар и за процесите на дигитализација и зелени политики.

Како предуслов, Европската комисија и владите од ЗБ-6 треба значително да ја зголемат транспарентноста во планирањето, управувањето, реализацијата, следењето, известувањето и оценувањето на претпристапните фондови. Транспарентноста е од суштинско значење за вистинско учество на недржавните актери во горенаведените процеси, за да се информираат потенцијалните непосредни корисници на помошта и за општата отчетност во користењето на средствата.