

Strahinja Subotić, mlađi istraživač

Zapadni Balkan iz perspektive Bregzita

Ostaje sve po starom?

Nakon referenduma o Bregzitu koji je održan u martu 2016. godine, Centar za evropske politike (CEP) objavio je [Pogled](#) u kojem je predstavio tri moguća ishoda pregovora o povlačenju Ujedinjenog Kraljevstva (UK) iz EU: 1. „UK održava političku stabilnost, pregovori o istupanju se brzo zaključuju;“ 2. „Politička scena u UK ostaje nestabilna, do Bregzita dolazi nakon dugotrajnih i bolnih pregovora;“ i 3. „Nema Bregzita.“ Dve godine kasnije, čini se da drugi scenario najpribližnije odgovara realnosti, jer ne samo što su se pregovori pokazali veoma komplikovanim, već je i pomenen datum kada je UK prvobitno trebalo da napusti EU.¹ Koje je mesto Zapadnog Balkana u tom razvoju događaja? Sada kada je Bregzit u svojoj, naizgled, završnoj fazi, ovaj CEP Pogled analizira potencijalne političke i ekonomske implikacije za Zapadni Balkan (ZB) - region koji teži da pristupi istoj Uniji koju UK namerava da napusti, sa ciljem da podstakne dalje diskusije o tome šta predstoji za Zapadni Balkan u post-bregzitovskoj Evropi.

UK na Zapadnom Balkanu – Promena pristupa ili održavanje kontinuiteta?

Uprkos tome što se Ujedinjeno Kraljevstvo suočilo sa dugotrajnim i zahtevnim pregovorima, zadržalo je visok nivo interesovanja za Zapadni Balkan i njegov proces evropskih integracija. To proizilazi iz činjenice da je UK u prošlosti aktivno pratilo i formalno podržavalo pristupni proces ovog regiona. Najistaknutiji primer ove posvećenosti jeste odluka UK da, uprkos svom povlačenju iz EU i prezauzetosti pregovorima, ispoštuje prvobitni dogovor o organizovanju samita Berlinskog procesa u Londonu, 2018. godine. Iako neki smatraju da je samit bio „površan“ - nakon što je Boris Džonson ukrao svu pažnju iznenada objavivši svoju ostavku na mesto ministra spoljnih poslova zbog spora s premijerkom Terezom Mej oko njenih planova o povlačenju iz EU – njime je omogućeno UK da ukaže na činjenicu da će region Zapadnog Balkana ostati na radaru Kraljevstva čak i nakon Bregzita. U tom smislu, ovaj samit je poslužio kao dobra prilika za UK da reafirmiše svoju poziciju i predstavi svoje buduće namere prema Zapadnom Balkanu.

Naime, indikacije pokazuju da će **Ujedinjeno Kraljevstvo ostati aktivno na Zapadnom Balkanu, uglavnom u oblastima koje se tiču prevencije sukoba i fasilitacije regionalne stabilnosti i bezbednosti.** Ovaj vid delovanja bi predstavljao kontinuitet u politici UK, jer ne samo što je ono bilo uključeno u bezbednosne događaje u regionu tokom prethodnih decenija (usled dezintegracije Jugoslavije i NATO kampanje), već je takođe posvetilo pažnju stabilizaciji regiona (na primer, obezbeđivanjem sredstava za mirovne misije, kao i za politike dobrog upravljanja kroz saradnju sa civilnim društvom). U tom smislu, veoma je značajan [izveštaj Doma lordova](#) iz 2018. godine, budući da pruža uvid u to na koji način UK zapravo posmatra Zapadni Balkan:

„Region pati od autoritarnog političkog vođstva, slabih demokratskih institucija i ozbiljnih izazova iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Ova situacija se pogoršava neizvesnošću u vezi sa pristupanjem EU, odlivom mozgova mladih i obrazovanih ljudi, kao i porastom ekstremizma i antidemokratskog nacionalizma.“

Iako ovakav prikaz regiona može izgledati kao da se radi o devedesetim godinama prošlog veka, njime je ipak prikazano da UK percipira Zapadni Balkan kao potencijalni bezbednosni rizik za Evropu. Štaviše, isti izveštaj dodaje da je region u značajnoj meri podložan destabilizirajućim efektima drugih međunarodnih aktera, među kojima je posebno izdvojena Rusija. Imajući u vidu da UK posvećuje veliki deo svoje pažnje bezbednosnim pitanjima na međunarodnom planu, može se očekivati da će upravo iz ovih razloga UK nastaviti sa svojim dosadašnjim angažmanom u regionu i nakon Bregzita.

S obzirom da će Zapadni Balkan nastaviti da bude od geopolitičkog značaja za UK, kao što je do to sada bio slučaj, nije iznenađujuće što je UK objavilo svoju nameru, na samitu u Londonu, da [udvostruči sredstva](#) (oko 90 miliona evra) koja bi bila usmerena, pre svega, na jačanje bezbednosti i očuvanje stabilnosti u regionu tokom narednih godina.

* Autor se zahvaljuje Dušanu Pjevoviću i Milošu Janjiću, istraživačima iz CEP-a, zbog pomoći oko statističke analize i konsultacija o ekonomskim pitanjima kojima se ovaj Pogled bavio.

1. Prvobitno je bilo planirano da UK napusti Uniju 29. marta 2019. godine, a u trenutku pisanja ove analize je dogovorena dugoročna ekstenzija koja bi trajala do 31. oktobra iste godine.

Druge mere vezane za bezbednost obuhvataju najavljeno povećanje broja bezbednosnih službenika UK u regionu, uspostavljanje „Observatorije za organizovani kriminal na Balkanu“, ulaganje u sajber bezbednost regiona (oko 1,1 milion evra) i proširenje „Pan-balkanskih strateških bezbednosnih snaga“ ove države. **Opsežna lista planiranih aktivnosti UK pokazuje da ova država ima za cilj da učvrsti svoju poziciju u regionu kako bi zadržala svoj „glas“ u balkanskim pitanjima, čak i nakon što izgubi sposobnost direktnog oblikovanja politika EU** – naročito, politike proširenja EU, kao i Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Imajući u vidu ove namere UK, malo je verovatno da će politički odnosi ove države sa Zapadnim Balkanom doživeti značajne promene u eri nakon Bregzita.

U prilog gorenavedenoj tezi ide i činjenica da će UK, nakon Bregzita, težiti da uspostavi bliske odnose sa EU u pogledu spoljne politike, bezbednosti i odbrane, kao što je navedeno u nacrtu [Političke deklaracije o budućim odnosima](#). Uz to, iako će UK biti političko-ekonomski oslabljeno nakon svoje dezintegracije od Unije, ono će ipak ostati država od globalnog značaja, posebno imajući u vidu činjenicu da poseduje značajne vojne kapacitete, snažnu ekonomiju i razvijenu „meku moć“. Stoga, **uprkos tome što će UK izgubiti sposobnost da politikom uslovljavanja proširenja utiče na države Zapadnog Balkana, verovatno je da će se glas ove države i dalje čuti u prestonicama država regiona.**

Može li Bregzit ekonomski uzdrmati Zapadni Balkan?

Najkraći odgovor na pitanje iz podnaslova je - verovatno ne. Iako različite analize upozoravaju da će Bregzit biti **ekonomski štetan** i za UK i za EU - sa prosečnim gubitkom BDP-a koji bi se mogao kretati između 1,5% i 8% za pređašnjeg, i do 1,5% za potonju – ovaj proces verovatno neće imati direktne štetne posledice za ekonomije Zapadnog Balkana.² Četiri faktora su relevantna u ovom kontekstu: opcija „sigurnosne mreže“ (*the backstop*) koja je predviđena u „[Sporazumu o povlačenju](#)“ UK iz EU; trenutni trgovinski aranžmani između UK i Zapadnog Balkana (postignuti pod okriljem EU); postojeći nivo bilateralne trgovine; kao i (ne)učesće država Zapadnog Balkana u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO).

Da bi se razumelo kako će se odvijati ekonomski odnosi između UK i Zapadnog Balkana, neophodno je obratiti pažnju na najnovija dešavanja u okviru Bregzita. Nakon dugih i teških pregovora, pregovarači UK i EU27 su postigli sporazum o celokupnom nacrtu „Sporazuma o povlačenju“

u novembru 2018. godine. Do ovog značajnog dogovora se došlo nakon što je UK odlučilo da obriše neke od svojih crvenih linija i nakon što se složilo da prihvati opciju „sigurnosne mreže“ – mehanizam koji uspostavlja jedinstvenu carinsku teritoriju UK-EU, uz zadržavanje Severne Irske u skladu s ograničenim brojem pravila vezanih za jedinstveno tržište EU.³ Ako i dok se ne pronađe drugo rešenje za izbegavanje granice na ostrvu Irske, ovaj mehanizam će se primenjivati do 20xx. Dokle god ovaj mehanizam bude ostao na snazi, UK će zadržati značajan pristup tržištu EU, dok će biti obavezano da primeni iste spoljašnje tarife kao EU i osigura ravnopravna pravila igre za sve firme koje dolaze iz EU. Ovo kompromisno rešenje bi trebalo da počne sa primenom po isteku dogovorenog prelaznog perioda krajem 2020. godine.

Dakle, Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju balkanskih zemalja (SSP) - osmišljeni da unaprede odnose sa Unijom, omogućće integraciju ekonomija sa jedinstvenim tržištem EU i uspostave zonu slobodne trgovine s EU – prestaće da važe u odnosu na UK po okončanju prelaznog perioda, odnosno od 01.01.2021. godine.⁴ Ipak, kako UK neće imati mogućnost da nastavi sa svojom nezavisnom trgovinskom politikom dokle god opcija „sigurnosne mreže“ ostaje na snazi, možda će se novi sporazumi o produženju zone slobodne trgovine brzo ispregovarati između UK i država Zapadnog Balkana, pod okriljem EU. Na primer, kada je Srbija 2008. godine potpisala SSP sa EU, predviđeno je da će [Srbija i Turska](#) (članica carinske unije EU) morati da se usaglase oko pojedinih odredbi sporazuma na bilateralnom nivou.

Iako različite analize upozoravaju da će Bregzit biti ekonomski štetan i za UK i za EU - sa prosečnim gubitkom BDP-a koji bi se mogao kretati između 1,5% i 8% za pređašnjeg, i do 1,5% za potonju – ovaj proces verovatno neće imati direktne štetne posledice za ekonomije Zapadnog Balkana.

Imajući ovaj primer u vidu, a pošto opcija „sigurnosne mreže“ UK predstavlja nepoznatu teritoriju, može se samo pretpostaviti da će pregovori UK-ZB slediti sličan obrazac. **Dakle, sve dok UK ostaje u carinskoj uniji EU, države Zapadnog Balkana će verovatno nastaviti da imaju sličan pristup tržištu UK, i obratno. U tom slučaju, ne očekuju se značajnije promene u trgovinskim odnosima između ovih strana.**

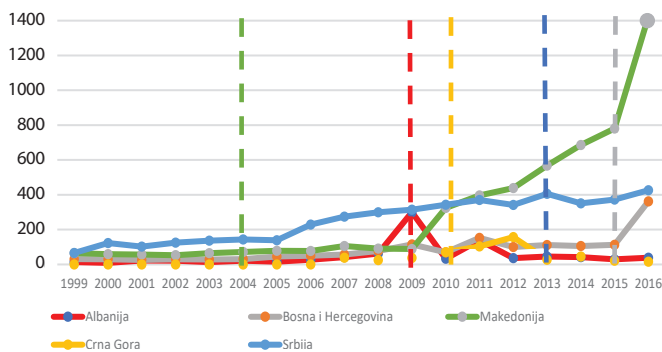
2. Ono što može biti zabrinjavajuće jesu *indirektni* negativni efekti Bregzita na region, koji će zavisiti od stepena u kojem bi ovaj proces mogao oslabiti ekonomije EU27, koje su u stvari glavni trgovinski partneri Zapadnog Balkana.

3. **Pitanje Severne Irske** je bilo najvažnije pitanje u pregovorima o Bregzitu, budući da su se obe pregovaračke strane složile da postoji potreba da se garantuje otvorena i nesmetana granica sa Republikom Irskom, kako bi se sprečilo potencijalno otvaranje sukoba između republikanaca (katolika) i unionista (protestanata) nakon dve decenije mira.

4. Kabinet premijerke Tereze Mej je već odobrio „Sporazum o povlačenju“, ali je taj dogovor do sada tri puta odbijen od strane parlamenta UK, jer je opcija „sigurnosne mreže“ naišla na snažan otpor u Londonu. Ukoliko UK na kraju napusti EU bez dogovora, SSP će prestati da važi u odnosu na UK u trenutku kada ono napusti Uniju.

Nakon regresije podataka o trgovinskom bilansu pre i nakon primene SSP-a u pojedinačnim državama Zapadnog Balkana⁵, analiza pokazuje da je primena SSP-a imala statistički značajan uticaj na ukupnu trgovinu između UK i država Zapadnog Balkana (bez BiH).⁶ Najveći statistički značaj je zabeležen u Severnoj Makedoniji, zatim u Srbiji, dok su nivoi za Albaniju i Crnu Goru relativno niži. Može se zaključiti da su **sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju imali ukupan pozitivan uticaj, iako ne prejaki, na nivo bilateralne trgovine između UK i država Zapadnog Balkana** (videti grafičkon 1). Ako sličan trgovinski režim ostane na snazi prema novim potencijalnim sporazumima sličnim SSP-u, ovaj pozitivni uticaj će verovatno biti održiv.

Grafičkon 1: UK-ZB trgovinski bilans pre i posle stupanja na snagu SSP-a u državama ZB



Izvor: Autorov prikaz na osnovu podataka Kancelarije UK za nacionalnu statistiku

Ipak, treba naglasiti da čak ni ovi novi sporazumi slični SSP-u ne bi trajali neograničeno, jer bi se opcija „sigurnosne mreže“ trebalo primenjivati samo privremeno. To se objašnjava činjenicom da UK želi da se u potpunosti povuče iz carinske unije EU i jedinstvenog tržišta EU. Ukoliko se to bude dogodilo, verovatno je da će se ukupna trgovina UK sa Zapadnim Balkanom suočiti s negativnim posledicama, jer će njihov međusobni pristup tržištu zasigurno suočiti sa novim restrikcijama. Kada sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju ili sporazumi slični SSP-u više ne budu na snazi, UK i države Zapadnog Balkana moraće da pokrenu odvojene bilateralne trgovinske razgovore, ukoliko procene da bi bilo korisno očuvati postojeći nivo trgovinske saradnje i minimizirati potencijalne ekonomske gubitke.

Ono što bi moglo da uspori buduće trgovinske pregovore između UK i regiona jeste činjenica da nisu sve države Zapadnog Balkana članice Svetske trgovinske organizacije, zbog čega UK neće biti u prilici da pristupi regionu na jednostavan i brz način. S jedne strane, eventualno povlačenje UK iz jedinstvenog tržišta EU i carinske unije EU će automatski omogućiti Albaniji, Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori (odnosno članicama STO-a) pristup tržištu UK pod **statusom „najpovlašćenije nacije“** propisanom pravilima STO-a. Prema ovom pravilu, UK bi bilo obavezano da naplaćuje iste tarife članicama STO. Takve

okolnosti bi pomogle da se osigura barem određeni nivo predvidljivosti u odsustvu bilateralnih trgovinskih aranžmana. S druge strane, države Zapadnog Balkana koje nisu članice STO, kao što su Bosna i Hercegovina i Srbija, neće moći da uživaju isti tretman. Posledično, to će ih dovesti u slabiju pregovaračku poziciju u odnosu na njihove susede iz regiona. Ukoliko Bosna i Hercegovina i Srbija ne dogovore nove trgovinske aranžmane sa UK, bilateralna trgovina između ovih država može se suočiti sa nesigurnostima. Stoga, ove države Zapadnog Balkana treba da budu spremne da pravovremeno započnu razgovore sa svojim kolegama iz UK o ovom problemu. Poseban interes da to učini bi imala Srbija, jer je ona jedina država Zapadnog Balkana koja ima trgovinski suficit u robnoj razmeni sa UK (videti tabelu 1).

Tabela 1. Trgovinski bilans robe između UK i država Zapadnog Balkana u milionima američkih dolara

Albanija	-42.4
Bosna i Hercegovina	-26.2
Makedonija	-703.4
Crna Gora	-18.4
Srbija	50.1
Ukupan iznos	-703.5

Izvor: Autorov prikaz na osnovu podataka UNCTAD, 2017.⁷

Ipak, značaj trgovinskih odnosa Zapadnog Balkana sa UK ne bi trebalo preuveličavati. Naime, statistički podaci o bilateralnoj robnoj razmeni jasno pokazuju da UK nije značajan ekonomski partner državama Zapadnog Balkana, što je posebno očividno ukoliko se napravi komparacija sa ekonomskim vezama regiona sa državama članicama EU poput Nemačke i Italije (videti tabelu 2). Iz tog razloga, po okončanju zone slobodne trgovine između država Zapadnog Balkana i UK, ne očekuju se značajni ekonomski gubici.⁸

Tabela 2. Nivo bilateralne robne razmene između UK i država Zapadnog Balkana

		UK	DE	IT
Albanija	Uvoz	0.81%	7.49%	26.44%
	Izvoz	0.19%	3.97%	52.26%
Bosna i Hercegovina	Uvoz	0.59%	11.16%	9.86%
	Izvoz	0.55%	12.80%	11.50%
Makedonija	Uvoz	10.10%	11.79%	5.53%
	Izvoz	1.35%	46.95%	3.26%
Crna Gora	Uvoz	0.93%	8.51%	7.32%
	Izvoz	1.44%	2.50%	3.52%
Srbija	Uvoz	1.19%	12.67%	10.04%
	Izvoz	1.86%	13.18%	12.56%
Prosečni ukupni uvoz		2.7%	10.3%	11.8%
Prosečni ukupni izvoz		1.1%	15.9%	16.6%

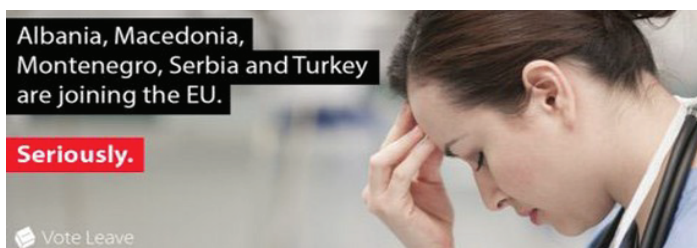
Izvor: Autorov prikaz na osnovu podataka UNCTAD, 2017.

5. Ova analiza se zasniva na bi-varijabilnoj regresiji. Godina u kojoj je SSP stupio na snagu bila je nezavisna varijabla, a ukupni trgovinski bilans bio je zavisna varijabla.

6. Bosna i Hercegovina (BiH) je isključena iz analize jer je odsek za nacionalnu statistiku UK merio ukupnu trgovinu do 2016. godine, odnosno samo godinu dana nakon što je SSP stupio na snagu u BiH. Zbog toga je postojala nedovoljna količina podataka za poređenje nivoa trgovine sa periodom pre stupanja na snagu SSP-a.

7. UNCTAD nema podatke o Kosovu *, jer ono nije deo Ujedinjenih nacija. Zvezdica se odnosi na sledeće: „Ovaj naziv je dat bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.“

8. Severna Makedonija se u određenoj meri izdvaja od ostalih država Zapadnog Balkana, s obzirom na to da značajan procenat robe uvozi upravo iz UK. Ono što može biti iznenađujuće jeste činjenica da se oko 90% **uvezene** robe iz UK zasniva na platini. Ovo može biti objašnjeno činjenicom da industrija proizvodnje **automobilskih komponenti** je bila u porastu u Severnoj Makedoniji tokom protekle decenije.



Slika 1: Poster zagovornika Bregzita koji je uperen protiv proširenja⁹

Proširenje EU na Zapadni Balkan pre, posle i nakon Bregzita

Ujedinjeno Kraljevstvo je tradicionalno podržavalo proširenje EU na Zapadni Balkan, iako je to činilo sa određenim stepenom skepticizma i obazrivosti. Na primer, pre glasanja za Bregzit, tadašnja ministarka unutrašnjih poslova i sadašnja premijerka UK Tereza Mej javno je **dovela u pitanje** svrhu i tempo proširenja, grupišući Albaniju i Srbiju zajedno sa Turskom i označivši ih kao „države sa siromašnim stanovništvom i ozbiljnim problemima poput organizovanog kriminala, korupcije a ponekad i terorizmom.“ Na sličan način, tokom kampanje za Bregzit referendum grupa koja se sastoji od zastupnika napuštanja EU (*vote Leave*) je identifikovala proširenje kao jedan od razloga zašto UK ne bi trebalo da ostane u EU. Prema njihovim tvrdnjama, buduće migracije radnika iz balkanskih zemalja ponovo će koštati Britance njihovih radnih mesta, dodajući da se to već dogodilo nakon pristupanja država Centralne i Istočne Evrope u EU (videti *sliku 1*). Ovo ukazuje da čak i pre Bregzita, određeni deo britanske javnosti je bio izrazito protiv proširenja, što svakako nije išlo na ruku državama Zapadnog Balkana.

Sposobnost UK da oblikuje politiku proširenja EU će trajati sve do trenutka dok ono zvanično ne napusti Uniju. Ovo je posebno značajno zbog činjenice da će u narednom periodu, politika proširenja obuhvatati pitanja koja se tiču otvaranja i zatvaranja poglavlja za Crnu Goru i Srbiju; preko liberalizacije viznog režima za Kosovo*; do mogućeg otvaranja pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom. Iz tog razloga **države regiona ne bi trebalo da zanemare ulogu UK u odlukama o pitanjima proširenja dokle god se Bregzit proces zvanično ne okonča.**

Zapravo, ukoliko se analizira odnos UK prema proširenju od trenutka kada je izglasano Bregzit na referendumu, primetiće se da je ova država već uspevala da zada nekoliko udaraca Zapadnom Balkanu. Naime, samo dva meseca nakon referenduma, odnosno juna 2016. godine, UK (zajedno sa Hrvatskom) je u pregovorima sa Srbijom **blokiralo** otvaranje ključnih poglavlja kao što su poglavlje 23 – „Pravosuđe i osnovna prava“ - i poglavlje 24 – „Pravda, sloboda i bezbednost,“ pritom navodeći „tehničke“ razloge zbog situacije s njihovim napuštanjem EU (kao što su nejasno objasnili zvaničnici UK). Nekoliko meseci kasnije, u oktobru 2016. godine, UK je bila jedina država članica EU koja je u pregovorima sa Crnom Gorom stavila **veto** na otvaranje poglavlja 2 – „Sloboda kretanja radnika“ i poglavlja 3 – „Poslovno nastanjivanje i sloboda pružanja usluga,“ verovatno zato što je sloboda kretanja postala jedno od najosetljivijih pitanja koja su se pojavila tokom debate o Bregzitu. Ovakvi potezi ukazuju na to da zvaničnici UK nisu bili ništa manje zainteresovani za proces proširenja nego što je to bio slučaj pre Bregzita.

Sve u svemu, **Zapadni Balkan neće imati razloga da bude previše nostalgican u pogledu odlaska UK iz EU.** Kada se Bregzit bude okončao, broj skeptičnih država članica koje bi bile spremne da iskoriste pravo veta tokom pregovora će biti umanjeno, što bi zapravo moglo predstavljati dobre vesti za aspiracije za članstvo država Zapadnog Balkana. Kako se od UK očekuje da ostane aktivno uključeno u regionu, a pritom imajući u vidu da je malo verovatno da će balkanske ekonomije biti uzdrmane kao rezultat Bregzita, izgledi su veliki da će politički i ekonomski odnosi između UK i Zapadnog Balkana nastaviti da budu po starom čak i nakon što se Unija svede na 27 država članica.

9. Prevod teksta sa slike: „Albanija, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska pristupaju EU. Bez šale.“

O Centru za evropske politike

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna thinktank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:
www.cep.org.rs