

Autor: Strahinja Subotić, programski menadžer i viši istraživač, Centar za evropske politike (CEP)

## Priprema terena za proširenje

### Integracija Modela za fazno pristupanje u Novi plan rasta za Zapadni Balkan

#### I. Uvod: Sprovedenje pristupa postepene integracije u delo

Začetak **Novog plana rasta za Zapadni Balkan** predstavljao je ključni trenutak u aktuelnim diskusijama o tome kako oživeti postepenu integraciju (engl. *gradual integration*) u okviru pristupa EU proširenju. Postepena integracija može se široko definisati kao strategija koja postepeno uvećava koristi slične članstvu na države koje nisu članice Unije, čime se olakšava njihov prelaz ka punopravnom članstvu u EU. Od 2021. godine, **Model za fazno pristupanje** je prvi uveo horizontalni pristup ovom konceptu,<sup>1</sup> povezujući pristup povećanim koristima sa

nivoom sprovedenih reformi u svim klasterima.<sup>2</sup> Ovaj model nastoji da prevaziđe tradicionalni binarni pristup proširenju dok istovremeno prioritizuje osnovne reforme. S obzirom na to da i Model i Plan rasta predstavljaju pokušaje operacionalizacije postepene integracije, opravdano je analizirati u kojoj meri se oni preklapaju. Rad postavlja tezu da, iako Plan rasta efektivno integriše iz Modela uslovne finansijske podsticaje za promociju reformi, on zanemaruje ključnu ulogu institucionalnog učešća kao komplementarnog pokretača ubrzanog napretka u pristupanju. Otkrivajući sličnosti i nijanse između Plana rasta i Modela, cilj rada je da analiziranu temu učini jasnom donosiocima politika EU i usmeri ih u daljem istraživanju mogućnosti postepene integracije u narednom institucionalnom ciklusu.

<sup>1</sup> Preciznije, horizontalni pristup Modela ima za cilj da postepeno obezbedi koristi u vidu institucionalnih i finansijskih podsticaja kako bi se izvele neophodne reforme u svim klasterima. Nasuprot tome, sektorski pristup posmatra kako kandidati mogu biti integrisani u specifične oblasti politike EU u jedinstvenog tržišta EU nakon uspešnog usvajanja pravnih tekovina EU u odabranim oblastima politike. S obzirom na razliku između ove dve perspektive, Model istražuje sektorski pristup samo kao komplementarnu aktivnost koja zaista može omogućiti bližu integraciju pre zvaničnog članstva (iako bez potencijala da podstakne reforme u oblasti osnovnim oblastima).

<sup>2</sup> Detalji najnovijeg Modela 2.0 za fazno pristupanje mogu se videti u: Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, and Michael Emerson, *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) & Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023.



*Rad postavlja tezu da, iako Plan rasta efektivno integriše iz Modela uslovne finansijske podsticaje za promociju reformi, on zanemaruje ključnu ulogu institucionalnog učešća kao komplementarnog pokretača ubrzanog napretka u pristupanju.*

## II. Ocena preklapanja između Plana rasta i Modela faznog pristupanja

### II.1. Finansiranje budućnosti

Pružanjem povećanog i uslovljenog finansiranja Plan rasta predstavlja prvu praktičnu primenu finansijske logike koja je u osnovi **Modela za fazno pristupanje**. Ovaj model je naglasio neophodnost *postepenog* i *uslovljenog* pružanja  *dodatnih* kratkoročnih i srednjoročnih *finansijskih podsticaja* državam kandidatima kako bi služili kao „šargarepa“ za podsticanje reformi, a proces postao predvidljiviji i zasnovan na zaslugama. Shodno tome, kao što je Model predložio,<sup>3</sup> pravovremena revizija Višegodišnjeg finansijskog okvira (engl. *Multiannual Financial Framework*, u daljem tekstu: MFF) izvršena je u proleće 2024. godine,<sup>4</sup> uspešno dodeljujući Zapadnom Balkanu (u daljem tekstu: ZB) 1,6 milijardi evra u grantovima koji se mogu operacionalizovati (od ukupno 6 milijardi evra iz **Fonda za reformu i rast** u okviru Plana rasta).<sup>5</sup> Kada se kombinuju sa procenjenih 12,2 milijarde evra iz udela ZB u Instrumentu za

*Sa Planom rasta koji je planiran da traje do 2027. godine, ovaj period predstavlja ključnu priliku za EU da usmere zemlje kandidate da iskoriste sredstva iz IPA III i Plana rasta kako bi unapredile svoju spremnost za članstvo, sa ciljem da poboljšaju svoj status od „umerenog“ ka „dobrom“ u svim klasterima.*

3 Milena Mihajlović, *Reforming the EU's pre-accession funding instrument: Effective membership preparation through the Staged Accession Model*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

4 Da je ova prilika propuštena, nijedna nova i dodatna sredstva, osim postojećih iz IPA III, ne bi bila predmet raspodele do sledećeg finansijskog ciklusa koji počinje 2028. godine.

5 European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 2023, p.47.

pretpristupnu pomoć (u daljem tekstu: **IPA III**),<sup>6</sup> ukupna suma grantova dostiže 13,8 milijardi evra.<sup>7</sup> Dalje, poput Modela, Plan rasta je takođe *uslovljenost* uneo u srž Fonda, zahtevajući ispunjenje polugodišnjih ciljeva postavljenih **Reformskim agendama** u svim klasterima, sa posebnim naglaskom na Osnovama, kao preduslov za otključavanje sredstava.<sup>8</sup> Ovo je u skladu sa predlogom Modela, koji precizira specifične reforme u svim klasterima kao preduslove za otključavanje sredstava, uvodeći strože kriterijume u oblasti Osnova. Konkretno, kako se pripremljenost za članstvo poboljšava – sa Fazom 1 koju odlikuje umereni nivo pripremljenosti u svim klasterima i Fazom 2 sa dobrim nivoom pripremljenosti – dodatna sredstva bi trebalo da se oslobađaju progresivno, od faze do faze.<sup>9</sup> Naznačena preklapanja u osnovnoj logici oba predloga navela su čak i Gerta Jana Koupmana, šefa Generalne direkcije za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), da javno opiše Plan rasta kao „**oblik faznog pristupanja**“. Sa Planom rasta koji je planiran da traje do 2027. godine, ovaj period predstavlja ključnu priliku za EU da usmere zemlje kandidate da iskoriste sredstva iz IPA III i Plana rasta kako bi unapredile svoju spremnost za članstvo, sa ciljem da poboljšaju svoj status od „umerenog“ ka „dobrom“ u svim klasterima.

Ne samo da Plan rasta inkorporira logiku Modela, već i prati njegov primer u pogledu veličine ukupnih sredstava. Ova analiza otkriva da kombinovana veličina IPA III i grantova iz Plana rasta u potpunosti odgovara nivou finansiranja za Fazu 1 Modela. Naime, Model je predložio da finansiranje država kandidata u Fazi 1 (sa umerenim nivoom pripremljenosti u svim klasterima) treba da iznosi 40% finansijskih transfera

6 Ukupna operativna IPA III aroprijacija (2021-27) iznosi 13,8 milijardi evra kada se uključuju i Zapadni Balkan i Turska. Međutim, kako Plan rasta isključuje Tursku iz svog opsega, bilo je neophodno odrediti specifični deo sredstava IPA III dodeljenih ovom regionu. Za razliku od svog prethodnika IPA II (2014-20), koji je imao posebne „koverte“ za svaku zemlju, IPA III ih nema, pa je takvo određenje zahtevalo procenu. Analizom potpisanih Finansijskih sporazuma između Turske i Evropske komisije za period 2021-24 (videti: Direkcija za EU poslove Ministarstva spoljnih poslova Turske, *Finansijska saradnja Turske i EU*, 2024) i projektovanjem slične stope alokacije za preostale četiri godine, procenjuje se da će Turska verovatno dobiti 1,6 milijardi evra za period 2021-27. Nakon odbijanja ovog iznosa od ukupne sume, ostaje približno 12,2 milijardi evra za Zapadni Balkan. Ovaj preostali deo podržava Zapadni Balkan kroz IPA nacionalne programe, programe za više zemalja (engl. *multi-country support*), IPARD, EIDHR/CFIS/Media, Migration & RHP, Horizon i Erasmus & UP entry tickets, CBC i WBIIF. Iako konačni iznos može varirati do 2027. godine, ova procena služi kao solidan ilustrativni primer. Naime, kada je upitana, Evropska komisija je potvrdila da očekuju da ukupna IPA III sredstva za Zapadni Balkan premaše 11 milijardi evra, čime se potvrđuje ova procena. Ovaj odgovor je dobijen tokom događaja „Online konsultacije: Razmena mišljenja DG NEAR sa civilnim društvom o prioritetima reformi u okviru Fonda za reformu i rast za Zapadni Balkan. Događaj je 22. organizovao TACSO (Tehnička pomoć EU organizacijama civilnog društva na Zapadnom Balkanu i u Turskoj) 22. aprila 2024. godine.

7 Radi ilustracije, tabela pretpostavlja da su prisvojene obaveze (engl. *commitment appropriations*) jednake isplaćenim obavezama (engl. *payment appropriations*). Ovo je u skladu sa pristupom Evropske komisije tokom izrade Uredbe.

8 Na ovaj način, nameravano je izbeći selektivno biranje reformi i podržati ključne reforme, istovremeno idući ka smanjenju socioekonomskog jaza između regiona i EU.

9 Da pojasnimo, termin „Faza 1“ označava državu kandidata koja je postigla umereni nivo pripremljenosti, sa prosečnom ocenom 3 od 5 u svakom klasteru. Pored toga, ova faza zahteva da svako poglavlje i podoblast u okviru Osnova održi minimalnu ocenu 3. Napredovanje u „Fazu 2“ zahteva opšti nivo dobre pripremljenosti, pri čemu svaki klaster postiže prosečnu ocenu 4 od 5. Ova faza takođe zahteva da svako poglavlje i podoblast u okviru Osnova dostigne minimalnu ocenu 4.

*Ne samo da Plan rasta inkorporira logiku Modela, već i prati njegov primer u pogledu veličine ukupnih sredstava. Ova analiza otkriva da kombinovana veličina IPA III i grantova iz Plana rasta u potpunosti odgovara nivou finansiranja za Fazu 1 Modela.*

koje bi primale kao države članice<sup>10</sup>. Pretpostavljajući da sve zemlje Zapadnog Balkana dostignu ovu fazu, finansijska podrška bi iznosila približno 2,03 milijarde evra godišnje.<sup>11</sup> Slučajno ili ne, sa godišnjim sredstvima IPA III od 1,74 milijarde evra, i dodatnih 400 miliona evra iz Plana rasta, države Zapadnog Balkana bi trebalo da, npr. u 2025. godini, prime oko 2,14 milijardi evra. Tokom sedmogodišnjeg perioda, to bi iznosilo 14,98 milijardi evra, u poređenju sa 14,21 milijardu evra predviđenih Modelom. Iako je ovo ohrabrujuće, Model insistira i na dugoročnoj perspektivi koja obuhvata dugoročni horizont sredstava do 60% u Fazi 2. Ovo bi se primenjivalo na zemlje sa *dobrom* pripremljenošću u svim klasterima, što bi se prevelo u 3,04 milijarde evra godišnje ili 21,28 milijardi evra tokom sedam godina. Stoga, uveden sredinom MFF ciklusa kao *privremeno rešenje* koje se oslanja na predloge Modela, uspešna primena Plana rasta bi, u principu, mogla postaviti temelje za snažniji instrument finansiranja u periodu 2028-34, koje bi, poželjno, trebalo da odražavaju veličinu finansiranja predviđenu Fazom 2.<sup>12</sup> Na taj način, postepena integracija bi zaista mogla postati ključni okvir za olakšavanje budućih rundi proširenja.

*Plan rasta treba posmatrati kao korak u pravom smeru, sve dok postavlja put za sprovođenje reformi koje bi, zauzvrat, mogle generisati stabilizaciju regiona i podsticati njegov samostalni rast.*

## II. 2. Plivanje uzvodno

Prethodni redovi stoje u kontrastu sa opštim sentimentom civilnog društva koje se angažuje na unapređenju politike proširenja. Zapravo, organizacije civilnog društva su u velikoj meri izrazile značajno „razočaranje“ veličinom sredstava koje je predložio Plan rasta. Argumentovano je da godišnji iznos grantova iz Plana rasta čini samo 0,3–0,4% godišnjeg BDP-a regiona, dodajući da je ovaj iznos značajno manji i od iznosa koje većina država Zapadnog Balkana u poslednje vreme

10 Strahinja Subotić, *On financial and economic implications of the Staged accession model on the EU budget, and on acceding countries' budgets*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) & Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023.

11 Zapravo, ako se uzmu u obzir obavezni doprinosi po dobijanju članstva, godišnji iznos od 2,03 milijarde evra sredstava bi činio 54% ukupnih sredstava. Naime, ukupan iznos za Zapadni Balkan po dobijanju članstva iznosio bi 5,07 milijardi evra, dok bi iznosio 3,76 milijardi evra ako se uzmu u obzir doprinosi.

12 S obzirom da bi pregovori o IPA IV (ili kako god da će se fond nazivati u narednom finansijskom ciklusu) uskoro trebalo da počnu, predloženi iznos od 21,3 milijardi evra isključivo za Zapadni Balkan bio bi prikladan da zadovolji njihove potrebe tokom perioda od 2028. do 2034. godine na postepen način.

*Uveden sredinom MFF ciklusa kao privremeno rešenje koje se oslanja na predloge Modela, uspešna primena Plana rasta bi, u principu, mogla postaviti temelje za snažniji instrument finansiranja u periodu 2028-34.*

prima godišnje kroz strane direktne investicije ili doznake.<sup>13</sup> Ova kritika nije nužno bez osnove. Zapravo, komplementarni papir CEP-a pokazuje da su kombinovana sredstva ipak nedovoljna da bi se adresirao socioekonomski jaz, dodajući da je ograničena i mogućnost Plana rasta da poboljša stope rasta regiona u narednoj deceniji.<sup>14</sup> Međutim, isti rad osporava argumente onih koji sugerišu da se mnogo vremena gubi „raspravljajući o nekim stvarima koje uopšte neće imati nikakve implikacije na situaciju na terenu“.<sup>15</sup> Umesto toga, ističe se da Plan rasta treba posmatrati kao korak u pravom smeru, sve dok postavlja put za sprovođenje reformi koje bi, zauzvrat, mogle generisati stabilizaciju regiona i podsticati njegov samostalni rast.<sup>16</sup> U osnovi, NGP ne bi trebalo posmatrati kao instant-rešenje za socioekonomske izazove, već kao dragocenu preteču za sveobuhvatniji instrument koji će biti ne samo veći već će i potpuno integrisati sredstva sa principom uslovljenosti zasnovane na učincima.

13 Ioannis Armakolas & Ana Krstinovska (eds.), *The New Growth Plan for the Western Balkans*, ELIAMEP, 2024.

14 Kako pokazuje rad, godišnji jaz u finansiranju po glavi stanovnika između Hrvatske (740 evra) i Zapadnog Balkana (122 evra) ostaje značajan. Prva suma uključuje sve fondove iz MFF-a na koje članice imaju pravo zajedno sa grantovima iz fondova NextGeneration EU, dok druga uzima u obzir nepovratna sredstva iz IPA III i Plana rasta. Ova razlika postaje posebno upadljiva kada se populacija regiona od 17,6 miliona uporedi sa 3,9 miliona stanovnika Hrvatske. Videti: Marko Todorović and Ana Milinković, *The Great Gap: Socioeconomic Disparity and the Imperative for EU Support for the Western Balkans*, European Policy Centre (CEP - Belgrade), 2024

15 Dušan Reljić na konferenciji Centra za evropske politike (EPC), *The road to accession: Will the Growth Plan re-energise the Western Balkans' EU bid?*, 39. minut

16 Isti rad dodaje da, iako Novi plan rasta pruža mapu razvoja, njegov uspeh zavisi od adaptivnog donošenja politika, fleksibilnosti u sprovođenju i otpornosti na spoljne šokove. Osim toga, čini se da implementacija Plana rasta zahteva obnovljeni fokus nacionalnih vlada na unapređenju ljudskih kapaciteta u finansijskom upravljanju. Rad dalje argumentuje da će, suočeni sa konkretnim koristima direktnog finansijskog i indirektnog društvenog uticaja Plana rasta, građani biti skloniji da podrže dalje napore za pristupanje, imajući u vidu i da demokratske teorije naglašavaju da stabilna ekonomija i snažna srednja klasa doprinose izgradnji otpornih demokratija.



Osim toga, ovakav pogled na Plan rasta dobro se uklapa sa fokusom Modela na *postepenoj integraciji*, zalažući se za postupno povećanje finansiranja tokom vremena. Zapravo, predlog Modela da se finansiranje postepeno poveća sa 40% na 60% dizajniran je da čini napredovanje od jedne faze ka sledećoj kontinuirano privlačnim, time adresirajući zabrinutosti nekih članica da bi prekomerna rana podrška mogla smanjiti motivaciju vlada za potpunim članstvom.<sup>17</sup> Kako je jedan anonimni zvaničnik EU primetio, „trebalo bi sprečiti kandidate da se osećaju previše *udobno* u pretpristupnim fazama“.<sup>18</sup> U početku je originalni Model za fazno pristupanje iz 2021. godine predložio isplate 50% sredstava u Fazi 1 i 75% u Fazi 2. Međutim, nakon što su obavezni doprinosi uključeni u finansijske procene, postalo je očigledno da bi sredstva dostupna u Fazi 3, punom članstvu, bila na istom nivou ili ponekad manja od onih u Fazi 2 prema prvobitnom planu. Kao rezultat toga, predloženi procenti po fazama su smanjeni u izmenjenom Modelu 2.0. Mada je ovo prilagođavanje išlo protiv tradicionalne logike organizacija civilnog društva koje traže značajnija povećanja finansiranja, ideja je bila da predlog bude sprovodljiv i realističan, pouzdan i verodostojan, kako bi se implementirao što pre, uz pažljivo vođenje računa o interesima kako država kandidata tako i trenutnih članica EU.

### III. 3. Institucionalno razilaženje

Dok Plan rasta i Model faznog pristupanja pokazuju značajno preklapanje u finansijskim perspektivama, ključna divergencija leži u njihovom pristupu institucionalnim podsticajima. Naime, tink tenkovi su nedostatak postepene integracije kandidata u institucije EU nazvali „glavnom slepom tačkom“ Plana rasta.<sup>19</sup> Ova praznina je kritički ispitana u komplementarnom radu koji je ukazao da je NGP umesto toga izabrao podsticaje u obliku rane integracije u jedinstveno tržište omogućavanjem pristupa raznim inicijativama EU kao što su programi, agencije, zajednički savezi i dr.<sup>20</sup> Na primer, podsticaji uključuju Jedinstveni evropski sistem plaćanja (SEPA), Agenciju Evropske unije za sajber bezbednost (ENISA), Evropski komitet za standardizaciju (CEN) i Evropski komitet za elektrotehničku standardizaciju (CENELEC). Pored toga, u kontekstu potencijalnog učešća u radu klasičnih institucija EU, Plan rasta se samo poziva na angažman kandidata u ekspertskim grupama Evropske komisije. Kao i u slučaju SEPA i drugih pomenutih inicijativa, države kandidati već dugo imaju priliku da se pridruže radu ekspertskih grupa.<sup>21</sup> Stoga, iako ove

17 Iako je Model predviđao snažnu politiku reverzibilnosti radi sankcionisanja produženog zastoja i nazadovanja u ispunjavanju uslova članstva, ipak se smatralo opravdanim da se adresira identifikovana praznina u cilju minimalizacije rizika od neželjenih ishoda. Videti: Strahinja Subotić and Milena Lazarević, *The Model for Staged Accession to the EU: Addressing the Four Key Concerns*, European Policy Centre (CEP - Belgrade).

18 Citat je iz anonimnog izvora u ministarstvu spoljnih poslova jedne od članica EU. Izabran je jer obuhvata opštu zabrinutost širom EU.

19 Tink tenkovi su, sa pravom, bili kritični prema činjenici da se Evropska komisija odlučila za „predominantno ekonomski pristup“, što je reflektovano u samom imenu („Novi plan rasta za Zapadni Balkan“). Videti: Milena Mihajlović and Lukáš Macek, *New Growth Plan for the Western Balkans: An important step forward, while much is yet to be done*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre Grande Europe at Jacques Delors Institute, 2024.

20 Đorđe Dimitrov, *The New Growth Plan – Assessing the Value of the Proposed Early Integration Measures*, European Policy Centre (CEP - Belgrade), 2023.

21 SEPA je, na primer, bila ponuđena već 2020. godine u okviru Ekonomskog I investicionog plana za Zapadni Balkan.

*Ključni nedostatak Plana rasta je što mu nedostaje detaljna, na zaslugama zasnovana, strukturirana mapa puta koja se nalazi u Modelu, a koja institucionalno učešće pretvara u snažan podsticaj komplementaran finansijskom podsticaju.*

inicijative doprinose procesu pristupanja, one nisu dovoljno snažni motivatori za zapadnobalkansku šestorku da sprovede reforme (posebno u oblasti Osnova), s obzirom na njihov sektorski fokus.

Iz ove perspektive, ključni nedostatak Plana rasta je što mu nedostaje detaljna, na zaslugama zasnovana, strukturirana mapa puta koja se nalazi u Modelu, a koja institucionalno učešće pretvara u snažan podsticaj komplementaran finansijskom podsticaju.<sup>22</sup> Model naglašava važnost otvaranja vrata Saveta EU, Evropskog saveta, Evropskog parlamenta, kao i komitologije, savetodavnih tela i agencija EU.<sup>23</sup> Iako je i do sada bilo sporadičnog učešća u nekim od ovih tela, to nije rađeno na predvidiv način zasnovan na zaslugama. Kao rezultat toga, EU još nije iskoristila prednosti koje se odnose na institucionalno učešće, kao što su socijalizacija i prenos znanja državama kandidatima, jačanje administrativnih kapaciteta, veće usklađivanje sa politikama i vrednostima EU, i, konačno,

22 Izloženi institucionalni proces koji predviđa Model eksplicitno povezuje učešće u institucijama EU sa fazama. Konkretno, fokus je se na konfiguracijama koje odgovaraju oblastima u kojima su ove zemlje postigle najviši nivo spremnosti za članstvo prema izveštajima Komisije. Na primer, pristup Fazi 1 se ostvaruje nakon postizanja umerene spremnosti u svim klasterima (ocena 3), što u praksi znači da država može dobiti pristup konfiguracijama Saveta koje pokrivaju oblasti sa ocenama iznad proseka, odnosno dobar nivo spremnosti (ocena 4). Zatim, pristup Savetu može biti maksimalno proširen po obimu i intenzitetu u Fazi 2. Uz pretpostavku da postoji politička volja za produblјivanje veza sa kandidatima koji su vrlo blizu ispunjenja svih uslova za članstvo u Fazi 2, ovo bi moglo uključivati osiguravanje najšire moguće participacije, omogućavajući da se vode diskusije u svim oblastima od zajedničkog interesa. Videti: Strahinja Subotić, *Enabling gradual access to EU institutions with the Staged accession model*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) & Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023.

23 EU može omogućiti veći institucionalni pristup državama kandidatima bez izmena osnivačkih ugovora, pod uslovom da postoji politička volja institucija EU i država članica. Međutim, pri tome se mora poštovati „princip autonomije u donošenju odluka“, imajući u vidu da je Pravna služba Saveta više puta potvrdila da je ovaj princip ključan za obavljanje dužnosti formulisanja politika i donošenja odluka. Da bi se omogućilo prisustvo država kandidata na sastancima uz očuvanje autonomije, bilo bi potrebno privremeno uklanjanje obaveze profesionalne tajnosti. U praksi, zvanice bi bile u obavezi da napuste prostoriju čim se konkretan stavka dnevnog reda okonča. Nadalje, prethodno prisustvo na određenoj temi ne stvara pravo na poziv na tu temu u budućnosti, čime se potvrđuje mogućnost poništavanja stečenih institucionalnih koristi ako neophodne pristupne reforme izostaju.

podsticanje osećaja pripadnosti čak i pre zvaničnog članstva. U tom smislu, postoji rastući konsenzus među uticajnim misliocima da institucionalno učešće treba koristiti kao važan podsticaj tokom pretpristupnog perioda. Na primer, u svom izveštaju predstavljenom Evropskom savetu, Enriko Leta takođe insistira na važnosti olakšavanja „postepene integracije u institucije EU i procese donošenja odluka”.<sup>24</sup> Kako članstvo u EU i pripremu za njega ne bi trebalo posmatrati isključivo kroz finansijski i ekonomski objektiv, rat u Ukrajini služi kao stalni podsetnik o važnosti snažnije političke saradnje i podrške. Operacionalizacija institucionalnih podsticaja – pod principom što više reformi, to veći pristup institucijama EU i obrnuto – moraće se tretirati nezavisno od Novog plana rasta. Dok se EU približava novom institucionalnom ciklusu, suočava se sa pravovremenom prilikom da efikasno reši ove nedostatke, osiguravajući da buduće mere integracije budu institucionalno snažne, kao što finansijski jesu.

*Uvođenje uslova za plaćanje u vidu merljivih kvalitativnih i kvantitativnih koraka u Reformskim agendama takođe je korak u pravcu koji su ranije savetovale organizacije civilnog društva.*

### III. Sa većim fondovima dolazi i veća odgovornost

#### III. 1. Povezivanje nadzornih mehanizama

Povećano finansiranje i intenzivirani fokus na reformama u okviru Novog plana rasta verovatno neće doneti transformativne promene na terenu bez unapređenja mehanizama za praćenje i evaluaciju. Uviđajući to, i Evropski parlament i Savet su u procesu izmena dodali dodatne mere zaštite. Naime, nedavno usvojena Uredba o uspostavljanju Fonda za reformu i rast za Zapadni Balkan naglasila je da „čvrsta posvećenost pristupu ‘osnove na prvom mestu’... ostaje ključna”, uz dodatak da će očuvanje „efikasnih demokratskih mehanizama” biti jedan od preduslova za podršku u okviru Fonda. Osim toga, uspostavljanje „tabele fonda” (engl. *Facility Scoreboard*),<sup>25</sup> koja će prikazivati napredak u sprovođenju reformskih agendi korisnika, takođe je bio pozitivan korak napred. Uvođenje uslova za plaćanje u vidu merljivih kvalitativnih i kvantitativnih koraka u Reformskim agendama takođe je korak u pravcu koji su ranije savetovale organizacije

<sup>24</sup> Enrico Letta, *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity -Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, p.139, 2024.

<sup>25</sup> Videti član 26 Uredbe.

civilnog društva.<sup>26</sup> Da bi se osiguralo lokalno vlasništvo i nadzor, uloga civilnog društva je takođe unapređena, a usvojena Regulatorna zahteva da se njegovi doprinosi „odraze u Reformskim agendama”. Konačno, uloga Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF), Evropskog revizorskog suda (ECA) i Evropskog javnog tužilaštva (EPPO) dodatno je pojašnjena i proširena. Takvi koraci su u skladu sa zahtevima Modela,<sup>27</sup> smanjujući prostor za sumnje u to kako se može pristupiti praćenju i sprečavanju prevara.<sup>28</sup>

#### III. 2. Unapređenje mehanizama za poboljšano praćenje reformi

Sa povećanim finansiranjem i jačim naglaskom na reformama u okviru Novog plana rasta, postoji potreba za unapređenjem ocenjivanja u okviru godišnjih izveštaja Komisije. Integralni deo tog procesa su godišnji izveštaji Komisije, koji bi trebalo da budu primarni izvor za evaluaciju napretka država u procesu integracije u EU – dok istovremeno služe kao pouzdana osnova za odluke Saveta EU o napredovanju ili zaustavljanju pojedinačnih kandidata ka članstvu. Međutim, kako u praksi postoji značajan nivo nepoverenja od strane država članica, ali i organizacija civilnog društva,<sup>29</sup> kada je reč o pristupu Komisije praćenju i proceni reformi, postaje očigledno da ovaj pristup treba da se prilagodi. S obzirom na to da je Generalni direktorat za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR) u procesu reformisanja svojih godišnjih izveštaja,<sup>30</sup> pravo je vreme da se ozbiljno uhvati u koštac sa ovim pitanjem i postavi put ka odgovornijem pristupu praćenju reformi u budućnosti.

Težnja ka kvantifikovanijim, transparentnijim i predvidljivijim evaluacijama u okviru Fonda<sup>31</sup> sugerise evoluirajući pristup koji bi mogao da se odrazi i na godišnje ocene Komisije. Za sada su nedostaci u pristupu Komisije ocenjivanju i praćenju najvidljiviji u pod-oblasti Funkcionisanje demokratskih institucija (FoDI) unutar klastera Osnove. FoDI je jedini deo izveštaja koji ne uključuje procenu spremnosti za članstvo, koja se zasniva na skali od „rane faze” do „veoma naprednog”

<sup>26</sup> Milena Lazarević and Strahinja Subotić, *Monitoring reforms in the EU accession process: A Western Balkan civil society contribution*, European Policy Centre (CEP), 2023.

<sup>27</sup> Model je pozvao na konzistentniji pristup ocenjivanju spremnosti za članstvo, kao i na dodavanje kvantitativnih ocena dosadašnjim kvalitativnim procenama. Takva modifikacija bi omogućila lakše praćenje i vrednovanje napretka država kandidata prema članstvu. Štaviše, tvrdilo se da bi davanje sistematičnije uloge organizacijama civilnog društva kao partnera u praćenju reformi pomoglo da se upotrebi ekspertiza ovih organizacija i da se ceo proces proširenja učini verodostojnijim i zasnovanijim na podacima. Više u: Milena Lazarević and Strahinja Subotić, *Monitoring reforms in the EU accession process: A Western Balkan civil society contribution*, European Policy Centre (CEP), 2023.

<sup>28</sup> Videti u: The European Court of Auditors, *Opinion 01/2024 concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 2024.

<sup>29</sup> Think for Europe Network (TEN) and Centre for European Policy Studies (CEPS), *The Enlargement Impasse and the Necessity for its Transformation*, 2021.

<sup>30</sup> Na osnovu izjava većeg broja zainteresovanih strana iz Delegacije EU u Srbiji.

<sup>31</sup> Treba napomenuti da će Zapadni Balkan biti uključen u izveštavanje o vladavini prava (obično rezervisano samo za države članice) počevši od 2024. godine. Evropska komisija sastavlja izveštaje o vladavini prava za države članice i četiri kandidata za članstvo u EU – Srbiju, Crnu Goru, Albaniju i Severnu Makedoniju. Videti: European Western Balkans, *European Commission to publish rule of law reports on EU and candidate countries on 3 July?*, 2024.

*Nedostaci u pristupu Komisije ocenjivanju i praćenju najvidljiviji u pod-oblasti Funkcionisanje demokratskih institucija (FoDI) unutar klastera Osnove. FoDI je jedini deo izveštaja koji ne uključuje procenu spremnosti za članstvo, koja se zasniva na skali od „rane faze“ do „veoma naprednog“ nivoa spremnosti.*

nivoa spremnosti.<sup>32</sup> Takav tretman jednog od najosnovnijih segmenata uslovljenosti za članstvo u EU suprotan je naporima Fonda da prioritizuje demokratske reforme. Dakle, rešavanje ovog i drugih izazova povezanih sa godišnjim izveštajima ne bi samo doprinelo popravljaju međuinstitucionalnog poverenja u EU i time smanjilo rizik od budućih disonantnih stavova između Komisije i (nekih) država članica, već bi i povećalo verovatnoću da će naredni koraci u proširenju biti suštinski sprovedeni na principima zasnovanim na zaslugama. Sa više sredstava koja su sada na vidiku, hitnost pronalaska odgovora na ove probleme postaje još veća.

### III. 3. Izbegavanje zasebnih koloseka

Sa usvojenim i pojačanim Fondom, sada ostaje izazov kako povezati nivo sprovedenih reformi dogovorenih u okviru Novog plana rasta sa političkim obavezama u okviru formalnog procesa pristupanja. Logično bi se moglo pretpostaviti da bi sprovođenje reformi trebalo ne samo da bude praćeno većim sredstvima, već i odlukom Saveta da započne otvaranje klastera i zatvaranje poglavlja sa kandidatima. Ovo postaje još značajnije kada se uzme u obzir da ne postoji očigledna veza između uspešnog sprovođenja ciljeva dogovorenih kao deo Reformske agende i otvaranja klastera ili zatvaranja poglavlja kao deo tekućeg pregovaračkog procesa. Ovo izaziva opravdane strahove da bi Plan rasta mogao postati „zaseban kolosek koja ima svoj vlastiti život“, paralelno sa formalnom metodologijom proširenja.<sup>33</sup> Jedan od načina da se ovo reši mogao bi biti zasnovan na predlogu Florijana Bibera, Nikole Dimitrova i Majkla Emersona, koji tvrde da bi se detaljni uslovi postavljeni u traženim Reformske agendama mogli sumirati kao obaveze za poboljšanje ocena u okviru određenih poglavlja u izveštajima Paketa proširenja.<sup>34</sup> Kako dalje argumentuju, ovo bi stvorilo objektivne osnove da postignuća u okviru Plana rasta utiču na formalni proces proširenja. Bilo da se EU odluči za ovo ili neko drugo rešenje, ostaje činjenica da bi rešavanje ovog pitanja u narednom institucionalnom ciklusu dopunilo i

Plan rasta, ali i napore Modela da ubrzaju pristupanje, čuvajući meritokratski pristup.

Nadalje, cilj ubrzanja procesa i izbegavanja zasebnih koloseka nailazi na prepreke sve dok je jednoglasnost metoda odlučivanja u Savetu za sve korake koje se tiču proširenja. Model tvrdi da bi dinamika procesa proširenja bila znatno olakšana potencijalnim proširenjem kvalifikovanog većinskog odlučivanja na brojne pojedinačne međukorake u dugom pristupnom procesu. Takva promena u politici proširenja, iako uslovljena političkom voljom i saglasnošću svih država članica EU, čini se mogućom u okviru postojećeg ugovornog okvira. Član 49 Ugovora o EU predviđa jednoglasnost samo na početku i završetku procesa pristupanja, dok su međukoraci zasnovani na „običajnoj upotrebi jednoglasnosti“.<sup>35</sup> Model takođe navodi da, ako se države članice slože da usvoje glasanje kvalifikovanom većinom za međukorake, to ne bi postavilo pravni presedan u drugim oblastima gde je zakonom propisana jednoglasnost. Takva tranzicija se dobro uklapa u nemačko-slovenački „nezvanični predlog (engl. *non-paper*) za efikasniji proces proširenja“.<sup>36</sup> U skladu sa predlogom Modela za uvođenje glasanja kvalifikovanom većinom za pojedinačne međukorake formalnog procesa pristupanja, i s obzirom na to da je broj kandidata porastao, postaje sve važnije da se države članice uključe u kritičku procenu i analizu troškova i koriste kvalifikovanog većinskog odlučivanja.

32 Više o nekonzistentnostima u okviru podoblasti Funkcionisanje demokratskih institucija, kao i preporuke za unapređenje Komisijinih izveštaja i kvantifikaciju reformi videti: Strahinja Subotić and Miloš Pavković, *Identifying Inconsistencies in the 2022 European Commission's Annual Reports for WB6*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

Miloš Pavković, *Quantifying the Functioning of Democratic Institutions: Developing a Reliable Model for the Western Balkans*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

Đorđe Dimitrov and Strahinja Subotić, *Deepening and Expanding the Scope of the Commission's Reporting of Developments in the "Functioning of Democratic Institutions" in WB6*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

33 Ovo pitanje je pokrenuto u: Florian Bieber, Nikola Dimitrov, and Michael Emerson, *The Commission's important but flawed Growth Plan for the Western Balkans*, European Western Balkans (EWB), 2024.

34 Ibid.

35 Charles Brasseur, Vera Pachta, and Chiara Grigolo, *Towards an enlarged union: Upholding the rule of law*, Belgian EU presidency and International IDEA, 2024.

36 Germany and Slovenia, *Non-paper on a more efficient Enlargement Process – suggestions for technical amendments to the Enlargement Methodology*, 2024





#### IV. Učinimo proširenje ponovo velikim

Koncept proširenja EU oduvek je bio vođen strateškom potrebom za podsticanjem mira, demokratije i prosperiteta u Evropi. Međutim, od poslednjeg proširenja 2013. godine, proces je često kritikovan zbog dugotrajnih pregovora i percipirane neefikasnosti. Da bi se proces proširenja osvežio i da bi se povećala njegova efikasnost, potrebno je usvojiti novu paradigmu. Naslov „Učinimo proširenje ponovo velikim“ obuhvata predloženi vizionarski poziv na transformaciju politike proširenja EU. Postavljen u kontekstu tekućih diskusija o postepenoj integraciji, uvođenje takve paradigme imalo bi za cilj da oživi i usmeri proces pristupanja, osiguravajući da bude ne samo brži i efikasniji, već i transparentniji i zasnovan na zaslugama. Integriranjem ideja sadržanih u inovativnim pristupima kao što je Model faznog pristupanja – i proširivanjem tih principa izvan okvira Novog plana rasta – EU bi mogla učiniti proces proširenja dinamičnijom i privlačnijom putanjom koja ne samo da podržava države kandidate u njihovoj tranziciji već i jača ukupnu snagu EU. Tako zamišljena paradigma postavlja proširenje kao temelj napora EU da evropski kontinent učini mirnim, stabilnim, sigurnijim, prosperitetnijim, razvijenijim i moćnijim na globalnoj sceni, dok istovremeno gleda unapred i spremno se suočava sa najvažnijim izazovima 21. veka. Na kraju, narativ proširenja mora biti preoblikovan i javnosti u državama kandidatima i članicama komuniciran kao obostrano koristan poduhvat, osiguravajući da se percipira kao scenario u kome svi dobijaju.

Kako EU ulazi u novi institucionalni ciklus, postoje snažne indikacije da bi sledeća Evropska komisija mogla biti nazvana „Komisijom proširenja“. U kontekstu promena u okviru institucija, važno je da se zadrži momentum stvoren sa Novim planom rasta. Zapravo, Plan rasta bi trebalo posmatrati

*Da bi se proces proširenja osvežio i da bi se povećala njegova efikasnost, potrebno je usvojiti novu paradigmu. Naslov „Učinimo proširenje ponovo velikim“ obuhvata predloženi vizionarski poziv na transformaciju politike proširenja EU.*

kao odskočnu dasku za dalje i detaljnije istraživanje načina kako vratiti proširenju status jedne od najuspešnijih politika EU. Međutim, kao što je analiza pokazala, postoji značajan potencijal za dalje produblivanje postepene integracije. To uključuje uvođenje institucionalnih podsticaja u okvir, njihovo povezivanje sa nivoom postignutih reformi, kao i unapređenje alata Evropske komisije za praćenje tih reformi. Ovako obnovljeni pristup obećava da će oživeti veru u strategiju proširenja EU, čineći je efikasnijim i privlačnijim mehanizmom koji zadovoljava potrebe i sadašnjih i budućih članica. Usvajanjem takvog pristupa, EU bi mogla da reafirmiše svoju posvećenost ujedinjenoj i otpornijoj Evropi, pozicionirajući proširenje kao proslavljeno dostignuće evropskih integracija.

**Literatura**

Armakolas, Ioannis, Krstinovska, Ana, *The New Growth Plan for the Western Balkans*, ELIAMEP, 2024.

Bieber, Florian, Dimitrov, Nikola, Emerson, Michael, *The Commission's important but flawed Growth Plan for the Western Balkans*, European Western Balkans (EWB), 2024.

Brasseur, Charles, Pachta, Vera, Grigolo, Chiara, *Towards an enlarged union: Upholding the rule of law*, Belgian EU presidency and International IDEA, 2024.

Dimitrov, Đorđe, Subotić, Strahinja, *Deepening and Expanding the Scope of the Commission's Reporting of Developments in the "Functioning of Democratic Institutions" in WB6*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

Dimitrov, Đorđe, *The New Growth Plan – Assessing the Value of the Proposed Early Integration Measures*, European Policy Centre (CEP - Belgrade), 2023.

Directorate for EU Affairs of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye, *TR-EU Financial Cooperation*

European Commission, *Instrument for Pre-Accession Assistance*

European Commission, *New Growth Plan for the Western Balkans*, 2023.

European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 2023.

European Commission, *Reform Agendas are the corner stone of the New Growth Plan for the Western Balkans*, 2024.

European Commission, *The Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, March 2024.

European Parliament, Council of the EU, *Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 25 April 2024.

European Policy Centre (EPC) *The road to accession: Will the Growth Plan re-energise the Western Balkans' EU bid?*, Conference, 2024

European Western Balkans, *European Commission to publish rule of law reports on EU and candidate countries on 3 July?*, 2024.

Germany, Slovenia, *Non-paper on a more efficient Enlargement Process – suggestions for technical amendments to the Enlargement Methodology*, 2024.

Lazarević, Milena, Subotić, Strahinja, *Monitoring reforms in the EU accession process: A Western Balkan civil society contribution*, European Policy Centre (CEP), 2023.

Letta, Enrico, *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity -Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Report for the European Council, 2024.

Mihajlović, Milena, Blockmans, Steven, Subotić, Strahinja, Emerson, Michael, *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, European Policy Centre (CEP-Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS-Brussels), 2023.

Mihajlović, Milena, Macek, Lukáš, *New Growth Plan for the Western Balkans: An important step forward, while much is yet to be done*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre Grande Europe at Jacques Delors Institute, 2024.

Mihajlović, Milena, *Reforming the EU's pre-accession funding instrument: Effective membership preparation through the Staged Accession Model*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

Pavković, Miloš, *Quantifying the Functioning of Democratic Institutions: Developing a Reliable Model for the Western Balkans*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

Subotić, Strahinja, *Enabling gradual access to EU institutions with the Staged accession model*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) & Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023.

Subotić, Strahinja, Lazarević, Milena, *The Model for Staged Accession to the EU: Addressing the Four Key Concerns*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), January 2022.

Subotić, Strahinja, *On financial and economic implications of the Staged accession model on the EU budget, and on acceding countries' budgets*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) & Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023.

Subotić, Strahinja, Pavković, Miloš, *Identifying Inconsistencies in the 2022 European Commission's Annual Reports for WB6*, European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2023.

The European Court of Auditors, *Opinion 01/2024 concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans*, 2024.

Think for Europe Network (TEN) and Centre for European Policy Studies (CEPS), *The Enlargement Impasse and the Necessity for its Transformation*, 2021.

Todorović, Marko, Milinković, Ana, *The Great Gap: Socioeconomic Disparity and the Imperative for EU Support for the Western Balkans*, European Policy Centre (CEP - Belgrade), 2024.

Todorović, Marko, Subotić, Strahinja, *Unpacking the 2023 Enlargement Package: A Wake-Up Call for the Western Balkans*, European Policy Centre (CEP - Belgrade), 2023.

# O Centru za evropske politike - CEP

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think tank* 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;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina;
- 4) Naša Evropa

Za više informacija, posetite: [www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs).