

KOLIKO ME KOŠTA ZAPADNI BALKAN?

STRAHINJA SUBOTIĆ

ANA MILINKOVIĆ



Koliko me košta Zapadni Balkan?

Strahinja Subotić

Programski menadžer i viši istraživač
Centar za evropske politike (CEP)

Ana Milinković

Programska menadžerka i viša istraživačica
Centar za evropske politike (CEP)



Beograd, Srbija

Novembar 2025

Autorski tekst Centra za evropske politike (CEP) u ovoj studiji objavljuje Fondacija Konrad Adenauer u identičnom obliku u kojem ga je autor dostavio. Izdavač ne preuzima odgovornost za sadržaj autorskog dela.

Sva prava zadržana.

Umnožavanje, bilo u celini ili delimično, kao i svaka izmena ili prilagođavanje, dozvoljeni su isključivo uz prethodnu pisanu saglasnost Fondacije Konrad Adenauer.

Publikacija se ne sme koristiti u komercijalne svrhe.

© Fondacija Konrad Adenauer 2025.

Koliko me košta Zapadni Balkan?

ZAHVALNICE

Ova studija pripremljena je uz dragocene doprinose partnera iz mreže **Think for Europe Network (TEN)**: Danijela Pronija (Institut za demokratiju i medijaciju, Albanija), Harisa Čutahije (Vanjskopolitička inicijativa, Bosna i Hercegovina), Arbereše Lođa Stubla (Grupa za pravne i političke studije, Kosovo), Dragane Jaćimović (Institut alternativa, Crna Gora), i Stefana Ristovskog (Institut za evropske politike, Severna Makedonija).

Kontrolu kvaliteta obezbedili su **Milena Mihajlović Denić**, programska direktorka Centra za evropske politike (CEP) i **Branimir Jovanović**, ekonomista sa Bečkog instituta za međunarodne ekonomske studije (wiiw).

SADRŽAJ

SAŽETAK	10
I. UVOD	12
I.I KONTEKST I CILJ STUDIJE	12
I.II METODOLOGIJA	14
I.III STRUKTURA STUDIJE	18
II. BUDŽETSKA ANALIZA NA NACIONALNOM NIVOU	19
II.I ALBANIJA	19
II.II BOSNA I HERCEGOVINA	21
II.III KOSOVO	24
II.IV CRNA GORA	26
II.V SEVERNA MAKEDONIJA	28
II.VI SRBIJA	30
III. PROCENA TROŠKOVA IZ PERSPEKTIVE REGIONA	33
IV. KLJUČNE IMPLIKACIJE ZA KREIRANJE POLITIKA I ZAKLJUČCI	37
V. METODOLOŠKI ANEKS	43
REFERENCE	50

Ich möchte es noch einmal betonen, diese Länder, die wir Westbalkanstaaten nennen, gehören zu uns. Ich habe den Vertretern dieser Staaten, den Staats- und Regierungschefs allen gesagt, wir wollen sie als Mitglieder in der Europäischen Union, weil wir wissen, dass wir die Herausforderungen, vor denen wir national wie international stehen, eben nur gemeinsam lösen können.

– Der deutsche Bundeskanzler Friedrich Merz –

Berliner-Prozess-Gipfel in London

22.10.2025

Želim još jednom da naglasim: ovim zemljama, koje nazivamo državama Zapadnog Balkana, mesto je sa nama. Rekao sam predstavnicima ovih zemalja, svim šefovima država i vlada, da ih želimo kao članice Evropske unije, jer znamo da se izazovi sa kojima se suočavamo, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou, mogu rešavati isključivo zajednički.

– Nemački kancelar Fridrih Merc –

Samit Berlinskog procesa u Londonu

22.10.2025

Tabela 1. Osnovni scenario – Trošak proširenja na Zapadni Balkan na osnovu Višegodišnjeg finansijskog okvira EU za period 2021–2027. godine (1,21 bilion evra po tekućim cenama)

Bruto iznosi po glavi stanovnika i kao % bruto nacionalnog dohotka (BND)

<i>Država</i>	<i>Trošak po glavi stanovnika tokom 7 godina (€)</i>	<i>Godišnji trošak po glavi stanovnika (€)</i>	<i>% BND</i>
EU	37.03	5.29	0.0150%
Austrija	45.39	6.48	0.0131%
Belgija	68.41	9.77	0.0203%
Bugarska	10.23	1.46	0.0198%
Hrvatska	15.34	2.19	0.0126%
Kipar	30.69	4.38	0.0156%
Češka	21.74	3.11	0.0126%
Danska	59.46	8.49	0.0128%
Estonija	23.02	3.29	0.0125%
Finska	50.51	7.22	0.0148%
Francuska	44.11	6.30	0.0161%
Nemačka	47.31	6.76	0.0141%
Grčka	23.02	3.29	0.0170%
Mađarska	15.98	2.28	0.0135%
Irska	57.54	8.22	0.0116%
Italija	38.36	5.48	0.0165%
Letonija	19.82	2.83	0.0139%
Litvanija	21.74	3.11	0.0135%
Luksemburg	69.05	9.86	0.0123%
Malta	29.41	4.20	0.0144%
Holandija	56.26	8.04	0.0150%
Poljska	15.98	2.28	0.0137%
Portugal	24.93	3.56	0.0153%
Rumunija	11.51	1.64	0.0147%
Slovačka	19.82	2.83	0.0144%
Slovenja	28.13	4.02	0.0152%
Španija	33.88	4.84	0.0170%
Švedska	51.15	7.31	0.0131%

SAŽETAK

U svetlu obnovljenog zamaha procesa proširenja Evropske unije (EU), podstaknutog sveobuhvatnom agresijom Rusije na Ukrajinu, očekivanja rastu da će predstojeći višegodišnji finansijski okvir (*en. Multiannual Financial Framework - MFF*) transformisati novostečenu političku rešenost u konkretno finansijsko planiranje. Kako su pregovori o MFF-u za period 2028–2034. godine već u toku, Uniji je urgentno potrebna pouzdana i realistična procena budžetskih implikacija budućih pristupanja, nešto što, trenutno, očigledno nedostaje. Polazeći od obima i strukture važećeg MFF-a, ova studija nastoji da popuni tu prazninu pružajući detaljnu, na podacima zasnovanu i aktuelnu procenu fiskalnog uticaja pristupanja zemalja Zapadnog Balkana (ZB) Evropskoj uniji.

Polazeći od osnovnog scenarija, tj. uzimajući u obzir MFF za period od 2021. do 2027. godine koji iznosi 1,21 bilion evra po tekućim cenama, ova studija pruža projekciju sredstava EU opredeljenih za ZB, doprinosa novih članica budžetu EU i fiskalnih efekata razvrstanih po državama i budžetskim linijama, zajedno sa uporednim prikazom izdataka u odnosu na BND Evropske unije i procenama godišnjeg troška po glavi stanovnika u EU. Kako pregovori o narednom MFF-u napreduju, prikazane cifre imaju za cilj da pomognu u oblikovanju odluka o potencijalnim opredeljenjem sredstava za zemlje za koje se očekuje da će u dogledno vreme pristupiti Uniji, kao i u pogledu obima buduće pretpristupne pomoći onima kojima će biti potrebno više vremena da sprovedu reforme i ostvare uslove za članstvo.

Rezultati osnovnog scenarija su jasni: ukupni trošak integracije Zapadnog Balkana bio bi marginalan u odnosu na ukupni finansijski kapacitet EU. Ako bi zapadnobalkanska šestorka – Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija – pristupila Uniji „preko noći“, ukupna bruto alocirana sredstva iznosila bi 46,60 milijardi evra, odnosno 6,66 milijardi evra godišnje. Uz očekivane doprinose novih članica u iznosu od 12,09 milijardi evra, neto fiskalni izdatak iznosio bi 34,51 milijardu evra tokom sedam godina, odnosno 4,93 milijardi evra godišnje. Drugim rečima, bruto iznos bi predstavljao povećanje od 3,85% u odnosu na aktuelni MFF, 0,0150% godišnjeg BND-a Evropske Unije i 5,29 evra po glavi stanovnika godišnje, dok bi neto iznos odgovarao 3,23% MFF-a, 0,0111% godišnjeg BND-a Evropske Unije i 3,92 evra po stanovniku godišnje. Ovi rezultati jasno pokazuju da je proširenje na Zapadni Balkan geopolitička nužnost koja je fiskalno izvodljiva za Uniju i njene države članice.

Nalazi takođe pokazuju da, iako bi ukupni uticaj na budžet EU bio ograničen, podsticaj regionu bio bi značajan. Bruto iznos predstavljao bi četvorostruko

povećanje u odnosu na trenutna izdvajanja za Zapadni Balkan u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III) koja iznose 12,2 milijarde evra. To bi odgovaralo udelu od 4,48% u ukupnom BDP-u regiona. Pored toga, iako bi neto iznos bio niži uzimajući u obzir doprinose novih članica, i dalje bi predstavljao značajno, trostruko povećanje u odnosu na trenutna sredstva iz IPA fondova, dostižući 3,32% BDP-a regiona. Ovi projektovani prilivi naglašavaju transformativni potencijal pristupanja, obezbeđujući resurse koji mogu da ubrzaju konvergenciju i podstaknu dugoročni ekonomski rast.

Posmatrano van osnovnog scenarija, brojevi se donekle menjaju kada se instrument Naredna generacija EU (*NextGenerationEU* - *NGEU*) uključi u simulaciju, pošto bi nove članice imale koristi i od ovih dodatnih opredeljenih sredstava, uporedo sa MFF-om. Kada se u obzir uzmu isključivo bespovratna sredstva (grantovi) iz NGEU, bruto alokacije za Zapadni Balkan po pristupanju povećavaju se na 63,58 milijardi evra, dok se u slučaju uključivanja i bespovratnih sredstava i zajmova taj iznos dodatno povećava na 72,43 milijarde evra, što predstavlja scenario sa najvećim fiskalnim efektom u ovoj analizi. Ovi iznosi odgovaraju udelima od 6,11%, odnosno 6,97% zbirnog BDP-a regiona, dok bi za EU oni predstavljali svega 0,0229% i 0,0261% godišnjeg BND-a, odnosno 8,07 i 9,19 evra po stanovniku godišnje. Međutim, nakon uračunavanja očekivanih doprinosa novih članica budžetu EU, neto opredeljena sredstva smanjuju se na 47,09 milijardi evra u scenariju sa isključivo bespovratnim sredstvima i na 53,64 milijarde evra u scenariju koji uključuje i zajmove, što odgovara iznosima od 5,98 evra i 6,81 evro po glavi stanovnika EU godišnje. Posmatrani u celini, ovi rezultati pokazuju da, čak i kada se u obzir uzme celokupan okvir NGEU, relativno skromna ekonomska veličina Zapadnog Balkana čini da fiskalni efekat proširenja na Uniju ostane ograničen.

U krajnjoj liniji, uspeh proširenja neće biti test fiskalnog kapaciteta, već političke posvećenosti – Evropske unije da deluje strateški, i zemalja Zapadnog Balkana da reformske obaveze sprovedu odlučno.

I. UVOD

1.1 KONTEKST I CILJ STUDIJE

Evropska unija se nalazi u presudnom trenutku svoje politike proširenja. Ruska invazija na Ukrajinu započeta 2022. godine preoblikovala je bezbednosno okruženje Evrope i vratila u fokus proširenje kao geopolitičku nužnost, i kao test sposobnosti Unije za strateško delovanje. Dok su izgledi za pristupanje Ukrajine i Moldavije nedavno dominirali javnim diskursom, Zapadni Balkan, dugo smatran „nedovršenim poslom“ EU, ostaje jednako, ako ne i više spreman da materijalizuje perspektivu članstva. Kako broj zemalja kandidata raste, rasprava se sve više pomera ka sagledavanju praktičnih implikacija proširenja. U tom kontekstu, s obzirom da su pregovori o narednom višegodišnjem finansijskom okviru (MFF 2028–2034) već započeti, pitanja o troškovima proširenja ponovo dobijaju na hitnosti. Suočeni s tim okolnostima, donosioci odluka imaju prioritetan zadatak: da političku posvećenost pretoče u konkretno fiskalno planiranje za proširenu Uniju.

Kontekst u kojem se odvija budžetsko planiranje za budućnost Evrope je bez presedana. Evropska unija se istovremeno suočava sa ekonomskim posledicama više kriza – od oporavka nakon pandemije i energetske tranzicije, do povećanih izdvajanja za odbranu i zaoštrene globalne konkurencije – dok istovremeno pruža podršku Ukrajini u njenoj odbrani od ruske agresije. Stoga se s pravom može reći da će se o narednom višegodišnjem finansijskom okviru pregovarati u geopolitičkom i fiskalnom okruženju koje je neizvesnije nego ikada ranije. Istovremeno, više država članica upozorilo je na rizike prekomerne potrošnje i prevelikog oslanjanja na zajedničko zaduživanje, zalažući se za smanjenje početnog predloga Evropske komisije o MFF-u u iznosu od gotovo 2 biliona evra. Konkretno, Nemačka je upozorila da su turbulencije postale „nova normalnost“,¹ i stoga više ne mogu predstavljati opravdanje za ishitrene finansijske odluke. Kao rezultat toga, politika proširenja moraće u godinama koje dolaze da se izbori za ograničene finansijske resurse.

Istovremeno, geopolitički imperativi zahtevaju da se fiskalna uzdržanost uskladi sa dugoročnim strateškim ambicijama Evropske unije, naročito u njenom neposrednom susedstvu. Rat u Ukrajini jasno je ukazao na cenu strateškog oklevanja: regioni koji ostaju izvan orbite EU ostaju izloženi štetnim spoljnim uticajima koji mogu imati destabilizujuće posledice po samu Uniju.

¹ Politico Europe, [“Merz rules out company tax and joint borrowing in EU budget”](#), 2025.

Imajući tu pouku u vidu, postalo je očigledno i da se dvodecenijsko obećanje dato Zapadnom Balkanu u Solunu konačno mora ispuniti. Kao region u potpunosti okružen državama članicama EU, Zapadni Balkan predstavlja istovremeno test kredibiliteta Unije i pokazatelj njenog geopolitičkog dometa. Međutim, uprkos ranijim naporima uložnim u procenu troškova proširenja,² diskusije o fiskalnim implikacijama pristupanja Zapadnog Balkana ostale su prilično ograničene. Sada, kada se članstvo u EU čini dostižnijim nego ikada ranije – naročito za Crnu Goru i Albaniju kao novi vodeći tandem u regionu – postoji hitna potreba da se te pretpostavke preispitaju kroz transparentnu analizu zasnovanu na podacima.

Ova studija ima za cilj da doprinese toj raspravi pružajući detaljne procene budžetskih efekata integracije Zapadnog Balkana u Evropsku uniju, kako na nivou pojedinačnih zemalja, tako i na regionalnom nivou. Namenjena je, pre svega, donosiocima odluka u državama članicama EU i institucijama Unije. Ukoliko je cilj da se u okviru narednog MFF-a odvoje sredstva za prijem novih članica do 2034. godine, studija nudi donosiocima odluka jasan referentni okvir za vođenje pregovora. Prikazani iznosi dodatno pomažu u definisanju potencijalnog obima buduće pretpristupne pomoći u okviru budžetske linije Proširenje i istočno susedstvo novopredloženog MFF-a. Ova linija trenutno iznosi oko 43,2 milijarde evra u okviru budžetskog stuba Globalna Evropa, iako konkretne alokacije za Zapadni Balkan još nisu utvrđene. Ukratko, u trenutku kada proširenje ponovo postaje opipljiv politički cilj, od suštinske je važnosti kvantifikovati šta bi puno članstvo podrazumevalo u fiskalnom smislu, i kako bi se ti troškovi uklopili u širu arhitekturu budžeta EU.

Polazeći od ovog cilja, studija pruža sveobuhvatan i jasno strukturisan pregled fiskalnih dimenzija budućeg proširenja. Konkretno, obuhvata:

- (1) konsolidovanu procenu ukupnih troškova integrisanja Zapadnog Balkana u EU;
- (2) projekcije na nivou pojedinačnih zemalja o očekivanim finansijskim alokacijama iz budžeta EU za svaku novu članicu;
- (3) pregled projektovanih budžetskih alokacija EU po pojedinačnim budžetskim linijama MFF-a;
- (4) procene finansijskih doprinosa zemalja Zapadnog Balkana budžetu EU nakon pristupanja, i
- (5) procenu godišnjeg povećanja doprinosa budžetu EU po glavi stanovnika Unije koje bi bilo u vezi sa proširenjem na Zapadni Balkan.

2 Strahinja Subotić i Ana Milinković, „O finansijskim i ekonomskim implikacijama Modela faznog pristupanja na budžet EU, i na budžete zemalja u pristupanju“, Centar za evropske politike (CEP), 2023; Eulalia Rubio et al, „Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements“, Evropski parlament, 2025.

Zajedno, ovi rezultati omogućiće donosiocima odluka u EU da fiskalnim implikacijama proširenja pristupe sa većom jasnoćom i preciznošću. Informisano budžetiranje proširenja nije samo birokratska vežba, već pokazatelj političke odlučnosti Unije. Shodno tome, mere preduzete nakon objavljivanja ove studije igraće odlučujuću ulogu u oblikovanju poverenja zemalja Zapadnog Balkana i njihove posvećenosti u procesu pristupanja.

1.II METODOLOGIJA

Ovaj odeljak opisuje metodologiju primenjenu u proceni budžetskih implikacija proširenja EU na Zapadni Balkan. Pošto je MFF za period 2028–2034. godine (MFF 2028-2034) još uvek predmet pregovora, analiza koristi MFF za razdoblje 2021–2027. godine (MFF 2021-2027) kao referentnu tačku, ekstrapolirajući njegovu veličinu, strukturu i logiku raspodele. Iako se očekuje da će naredni MFF uvesti nove prioritete i revidirana pravila alokacije, cilj analize jeste da pruži indikativnu projekciju koja u osnovi odražava verovatnu fiskalnu putanju budućih rashoda povezanih sa proširenjem. Prikazani rezultati predstavljaju hipotetički scenario koji ilustruje kako bi se rashodi i prihodi EU prilagodili u slučaju da zemlje Zapadnog Balkana postanu punopravne članice Unije.

Simulacija se zasniva na metodološkom okviru primenjenom u analizi MFF 2014–2020. iz 2023. godine koju je sproveo Centar za evropske politike (CEP).³ Ova analiza temeljila se na pristupu koji su prvobitno razvili Vasja Rant, Mojmir Mrak i Matej Marinč u svojoj studiji iz 2020. godine,⁴ a koji je u ovoj studiji dodatno unapređen kako bi uključio strukturne i političke modifikacije uvedene u MFF 2021–2027. Održavajući kontinuitet sa prethodnim metodološkim koracima, pristup proceni prilagođen je tako da bude u skladu sa strukturom aktuelnog MFF-a (videti Sliku 1) koji je organizovan oko sedam glavnih budžetskih linija (BL):

- (BL1) Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija (149 milijardi €);
- (BL2) Kohezija, otpornost i vrednosti (427 milijardi €);
- (BL3) Prirodni resursi i životna sredina (401 milijarda €);
- (BL4) Migracije i upravljanje granicama (26 milijardi €);
- (BL5) Bezbednost i odbrana (15 milijardi €);
- (BL6) Susedstvo i svet (111 milijardi €);⁵
- (BL7) Evropska javna uprava (82 milijarde €).

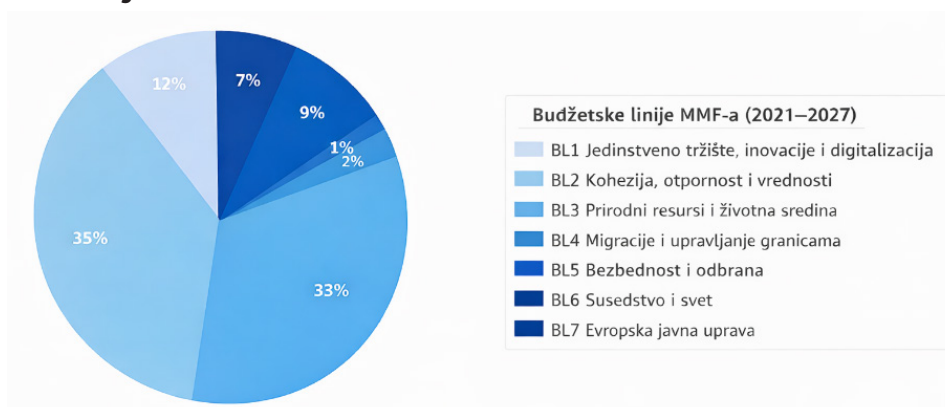
³ Strahinja Subotić i Ana Milinković, „O finansijskim i ekonomskim implikacijama Modela faznog pristupanja na budžet EU, i na budžete zemalja u pristupanju“, Centar za evropske politike (CEP), 2023.

⁴ Vasja Rant, Mojmir Mrak i Matej Marinč, „The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement“, Southeast European and Black Sea Studies, Tom 20, broj 3, 2020.

⁵ Budžetska linija 6 (Susedstvo i svet) izuzeta je iz analize, jer se pretežno odnosi na spoljnu politiku i pretpristupnu pomoć, što nije primenljivo na nove države članice.

Ažurirani metod procene osigurava metodološku doslednost sa prethodnim studijama, istovremeno odražavajući značajne političke i strukturne promene koje su oblikovale trenutni budžet EU. Takođe, on pruža koherentan okvir za procenu načina na koji bi se zemlje Zapadnog Balkana integrisale u postojeći sistem finansijskih instrumenata EU.

Grafikon 1. Pregled višegodišnjeg finansijskog okvira EU 2021–2027 po budžetskim linijama



Izvor: [Evropska komisija](#)

Simulacija se može sažeti u tri osnovna koraka. Prvo, procenjuje se koliki iznos bi svaka od zemalja Zapadnog Balkana dobila iz budžeta EU. Analiza se fokusira na budžetske linije i instrumente MFF-a kod kojih se alokacije zasnivaju na formulama ili se mogu proceniti na osnovu uočenih empirijskih obrazaca, kao i na instrumente iz kojih bi region po pristupanju ostvarivao značajne finansijske prilive. Drugo, izračunava se očekivani doprinos zemalja po sticanju punopravnog članstva u okviru postojećeg sistema sopstvenih sredstava (*en. Own resources system*), dok se u završnom koraku obračunavaju neto finansijski efekti, uključujući efekat raspodele na postojeće države članice. Pored osnovnog scenarija⁶ koji se oslanja na važeći MFF izražen u tekućim cenama, analiza zasebno pruža i procene alokacija koje u obzir uzimaju privremeni instrument oporavka *NextGenerationEU* (NGEU), razmatrajući, s jedne strane, samo bespovratna sredstva, a s druge i kombinaciju bespovratnih sredstava i kredita.⁷ Primena ovakvog višeslojnog pristupa omogućava da se obuhvate neposredni finansijski efekti pristupanja, šire dinamike preraspodele unutar budžeta EU, kao i da se prikaže kako bi se proširenje uklopilo u postojeće mehanizme solidarnosti i fiskalne prioritete Unije.

⁶ Studija takođe uzima u obzir srednjoročne revizije MFF-a koje su sprovedene 2024. godine.

⁷ U okviru fonda *NextGenerationEU* (iz Mehanizma za oporavak i otpornost), za države članice obezbeđeno je do 338 milijardi evra bespovratnih sredstava i 385 milijardi evra kredita.

Prikupljanje i obrada podataka

U cilju obezbeđivanja transparentnosti i uporedivosti, simulacija se zasniva isključivo na zvaničnim i proverljivim statističkim izvorima. Sve procene zasnovane su na javno dostupnim podacima Eurostata, Evropske komisije (DG BUDG, DG REGIO, DG AGRI i DG ECFIN), baze podataka AMECO, kao i nacionalnih zavoda za statistiku zemalja Zapadnog Balkana. Svi podaci odnose se na MFF 2021–2027. u tekućim cenama. Tamo gde usklađeni ili potpuni podaci nisu dostupni, korišćeni su odgovarajući pokazatelji zasnovani na uporedivim članicama EU-13⁸ kako bi se obezbedila dosledna empirijska osnova za procene i garantovalo da su rezultati zasnovani na najboljim dostupnim i međunarodno uporedivim podacima.

Analitički proces kombinuje sistematsku pripremu podataka sa doslednim metodama procene kako bi se obezbedila pouzdanost rezultata. Podaci su prikupljeni iz zvaničnih baza EU i nacionalnih baza, očišćeni i unakrsno provereni radi doslednosti, zatim standardizovani u evrima po tekućim cenama. Regresioni modeli procenjeni su korišćenjem podataka poprečnog preseka za EU-13 grupu, koja predstavlja najrelevantniji strukturni referentni okvir za Zapadni Balkan. Podaci koji nedostaju za pojedinačne indikatore zamenjeni su vrednostima iz najbliže dostupne godine, a svi proračuni izvršeni su u statističkom softveru Stata.

U zavisnosti od prirode svakog fonda ili budžetskog instrumenta, simulacija primenjuje jedan od tri pristupa:

- (i) *Alokacije zasnovane na utvrđenim formulama*, tamo gde Evropska komisija obezbeđuje transparentnu metodologiju alociranja sredstava (npr. Kohezioni fond, ERDF, ESF+);
- (ii) *Procene zasnovane na regresiji*, tamo gde alokacije zavise od socio-ekonomskih indikatora kao što su BDP/BND po stanovniku, populacija, nezaposlenost ili intenzitet istraživanja i razvoja (npr. Erasmus, Digitalna Evropa, Fond za pravednu tranziciju);
- (iii) *Ponderisani prosečni iznosi po glavi stanovnika* za manje programe i fondove (npr. program EU za borbu protiv prevara, saradnja u oblasti oporezivanja, saradnja u oblasti carinske zaštite i kontrole).

Zajedno, ovi koraci obezbeđuju strukturisan i ponovo primenljiv okvir za procenu jer kombinuje metodološku rigoroznost i fleksibilnost neophodnu za obuhvatanje raznovrsnih finansijskih instrumenata EU.

⁸ Pojam EU-13 odnosi se na trinaest zemalja koje su pristupile Evropskoj uniji 2004. godine ili kasnije: Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija. Ove zemlje se koriste kao referentna grupa u proceni zbog sličnih ekonomskih i institucionalnih profila tokom ranog perioda članstva, što ih čini relevantnom referentnom tačkom za modeliranje verovatne raspodele fondova budućim članicama, poput zemalja Zapadnog Balkana.

Ograničenja i robusnost

Pristup se zasniva na doslednoj i transparentnoj logici, utemeljenoj na javno dostupnim podacima i uspostavljenim metodama alokacije. Međutim, s obzirom na prirodu ove analize, nije bilo moguće sve procene izvesti iz jasno definisanih formula. U pojedinim slučajevima, proračuni se oslanjaju na potkrepljene pretpostavke i proporcionalna prilagođavanja primenom referentnih vrednosti iz uporedivih država članica. Ovo se posebno odnosi na slučajeve u kojima Evropska komisija ne primenjuje alokacije zasnovane na utvrđenim formulama ili gde nedostaju komparativni podaci za zemlje Zapadnog Balkana. Ove aproksimacije bile su neophodne kako bi se obezbedila unutrašnja konzistentnost procena kroz sve budžetske linije.

Takođe, analiza uvodi niz metodoloških pretpostavki kako bi se obezbedile jasnoća i uporedivost različitih scenarija. Iako se iz modela isključuju prelazni aranžmani i dogovoreni rabati, polazi se od pretpostavke potpune apsorpcije raspoloživih sredstava EU uprkos činjenici da bi, u praksi, nove članice u početnoj fazi raspolagale ograničenim administrativnim i institucionalnim kapacitetima za njihovo potpuno korišćenje, što predstavlja izazov sa kojim se često suočavaju i dugogodišnje države članice. Kako bi se obezbedile jasne i dosledne procene, fokus je stavljen na ukupna predviđena budžetska sredstva odnosno „prisvojene obaveze“ (*en. commitment appropriations - CA*). Za razliku od „isplaćenih obaveza“ (*en. payment appropriations - PA*) koje zavise od različitih perioda postepenog uvođenja određenih fondova za novopridošle članice i drugih specifičnosti, CA su jednostavnije za praćenje, jer predstavljaju ukupan iznos svih pravno obavezujućih finansijskih sredstava.

Pored toga, iako statistički efekat proširenja na nivou pojedinačnih država članica nije zanemarljiv, njegov zbirni uticaj na nivou Evropske unije ostaje ograničen. Iz tog, ali i iz razloga što takvi efekti prevazilaze okvir ove studije koja je usmerena na direktne fiskalne implikacije proširenja po budžet EU i zemlje kandidate Zapadnog Balkana, ovaj efekat nije modelovan. Shodno tome, u analizi nisu razmatrani ni efekti postepenog uključivanja novih članica (*phasing-in*), niti prilagođavanja za postojeće države članice u vidu postepenog smanjenja sredstava (*phasing-out*). Iako ovakve metodološke pretpostavke neizbežno uvode izvestan stepen neizvesnosti, celokupan analitički okvir ostaje metodološki utemeljen i ponovljiv, pružajući pouzdanu indikaciju verovatne fiskalne dinamike proširenja.

Samim tim, nalaze ovog projekta ne treba tumačiti kao pokušaj predviđanja dugoročnog razvoja budžeta Evropske unije nakon 2027. godine, naročito imajući u vidu da je novi budžetski okvir još u fazi izrade. Umesto toga, nalazi se, pre svega, mogu posmatrati kao ilustrativne procene osnovnih fiskalnih implikacija proširenja u domenu postojećeg okvira.

1.III STRUKTURA STUDIJE

Nadovezujući se na uvodni deo, ostatak studije organizovan je u sledeća poglavlja:

- *Poglavlje II* pruža detaljnu analizu fiskalnih implikacija pristupanja za svakog partnera iz regiona – Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Crnu Goru, Severnu Makedoniju i Srbiju. Svako poglavlje prati doslednu strukturu, ispitujući trenutni status procesa pristupanja, projektovane bruto alokacije, očekivane doprinose i posledične neto bilanse.
- *Poglavlje III* predstavlja regionalnu sintezu, objedinjujući podatke svih šest zemalja kako bi se ocenio ukupni fiskalni efekat proširenja. Nakon osnovnog scenarija, ovaj deo takođe razmatra implikacije kada se u obzir uzme i instrument *NextGenerationEU* (NGEU).
- *Poglavlje IV* ističe ključne implikacije ove studije, čiji je cilj da usmere donosiocima odluka prilikom pregovora o narednom MFF-u. Pored toga, ovo poglavlje daje i završne napomene, kojima se ističe da je proširenje na Zapadni Balkan fiskalno izvodljivo i strateški korisno.
- U *Aneksu* se navode detalji o sprovedenoj statističkoj analizi. Transparentnim iznošenjem detaljne metodologije, autori su za cilj imali da omoguće eksternu proveru primenjenog pristupa i verifikaciju dobijenih nalaza.

II. BUDŽETSKA ANALIZA NA NACIONALNOM NIVOU

II.1 ALBANIJA

Iskustvo Albanije pokazuje koliko brzo proces pristupanja EU može da napreduje kada se domaća politička volja uskladi sa dugoročnom podrškom EU. Sa populacijom manjom od tri miliona stanovnika i BDP-om po glavi stanovnika od 37% u odnosu na prosek EU,⁹ put Albanije ka članstvu u EU dugo je delovao neizvesno. Albanija je podnela zahtev za članstvo 2009. godine, 2014. godine je dobila status kandidata, i odobrenje za otvaranje pristupnih pregovora 2020. godine, a pregovore o članstvu započela je 2022. godine. Od tada, za manje od tri godine, Albanija je otvorila sve klasterne. Nakon otvaranja poslednjeg klastera u novembru 2025. godine, država se već priprema za sprovođenje najzahtevnijih reformi i za zatvaranje pregovaračkih poglavlja. Ovaj zamah doneo je Albaniji priznanje kao novom lideru u procesu pristupanja, pretekavši tako Srbiju i pridruživši se Crnoj Gori među zemljama koje su prve u redu za članstvo u EU. U ovom kontekstu, procena fiskalnih implikacija pristupanja Albanije postaje još važnija.

U apsolutnim vrednostima, prema osnovnom scenariju, punopravno članstvo Albanije rezultiralo bi bruto alokacijom od 6,54 milijarde evra iz budžeta EU tokom sedam godina (videti Tabelu 2), što predstavlja 14,04% od ukupnih sredstava namenjenih novim članicama sa Zapadnog Balkana. Na godišnjem nivou, to iznosi oko 0,93 milijarde evra, odnosno 3,87% BDP-a Albanije. Sa stanovišta EU, ukoliko bi Albanija pristupila Uniji već sutra, njeno članstvo podrazumevalo bi povećanje MFF-a za približno 0,54%. Fiskalni efekat takvog pristupanja iznosio bi 0,0021% godišnjeg BND-a EU. Drugim rečima, članstvo Albanije odgovaralo bi prosečnom fiskalnom izdvajanju od svega 5,20 evra po građaninu EU tokom sedam godina, odnosno 0,74 evra godišnje. Imajući u vidu veličinu zemlje, Albanija bi bila treći najveći korisnik sredstava EU u regionu.

⁹ U izradi ove studije korišćeni su [Eurostat](#) podaci za merenje socioekonomskog jaza između Zapadnog Balkana i EU, oslanjajući se, pre svega, na podatke za 2024. godinu o BDP-u po glavi stanovnika, izraženom u standardima kupovne moći.

Tabela 2. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Albaniju
(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	UKUPNO
Albanija	0,37	3,10	2,80	0,16	0,09	0,01	6,54

Napomena: Procene se zasnivaju na sopstvenim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Štaviše, procenjeni iznos alokacije menja se kada se u obzir uzme obavezni doprinos Albanije kao nove države članice budžetu EU. Taj doprinos iznosio bi ukupno 1,62 milijarde evra tokom sedmogodišnjeg perioda, odnosno oko 0,23 milijarde evra godišnje, čime bi neto alokacija za Albaniju iznosila 4,92 milijarde evra, odnosno oko 0,7 milijardi evra godišnje (videti Tabelu 3). Neto procene predstavljaju smanjenje od 24,8% u odnosu na prvobitni bruto iznos, pri čemu bi godišnji transferi iznosili 2,92% BDP-a Albanije. Shodno tome, neto alokacija odgovarala bi 0,4% važećeg MFF-a. Neto fiskalne implikacije pristupanja Albanije bi se stoga smanjile na 0,0016% godišnjeg BND-a EU, dok bi trošak po građaninu EU pao na 3,91 evro tokom sedam godina, odnosno 0,56 evra godišnje, čime se dodatno naglašava ograničen fiskalni uticaj pristupanja Albanije na pojedinačne poreske obveznike.

Tabela 3. Neto predviđena sredstva za Albaniju sa uračunatim doprinosima budžetu EU
(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno posle doprinosa
Albanija	6,54	1,62	4,92

Napomena: Procene se zasnivaju na sopstvenim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Ukoliko se proces pristupanja bude odvijao u planiranom vremenskom okviru, Albanija bi uskoro mogla da pristupi drastično višim nivoima finansiranja iz budžeta EU. Međutim, administrativni kapaciteti i kapaciteti za upravljanje projektima koji su od ključnog značaja za apsorpciju sredstava i dalje ostaju ograničeni. Kako bi apsorbivala sredstva EU, vlada mora da unapredi sposobnost planiranja i upravljanja velikim projektima, ojača mehanizme za sprečavanje zarobljavanja procesa javnih nabavki od strane elita, kao i da unapredi međuresornu koordinaciju kako bi se izbegla politički motivisana potrošnja. Pored toga, neophodno je i da se preispita pristup migracijama. Umesto da se emigracija posmatra isključivo kao gubitak, Albanija može kroz proces evropske integracije ovo osetljivo socioekonomsko pitanje da preusmeri ka modelu cirkularne mobilnosti, u kojem znanja i iskustva stečena u inostranstvu

doprinosu modernizaciji i razvoju zemlje. Stoga bi strateški prioritet Albanije u naredne dve godine trebalo da bude jačanje poverenja država članica EU i sopstvenih građana u sposobnost institucija da ispune standarde EU u oblasti upravljanja i odgovornosti, kroz demonstriranje transparentnog korišćenja sredstava i dosledno ugrađivanje mehanizama vladavine prava i antikorupcije u svaku fazu pristupnog procesa.

Shodno tome, pre pristupanja, Albanija može da preduzme nekoliko odlučnih koraka. Ministarstvo finansija, pod nadzorom Visoke državne kontrole i uz podršku Delegacije EU u Tirani, trebalo bi da unapredi upravljanje sredstvima EU i spreči njihovu zloupotrebu. Ovo je naročito važno imajući u vidu „slučaj IPARD“ iz 2023. godine, kada je Evropska komisija, na osnovu informacija koje je dostavila Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF), suspendovala 112 miliona evra namenjenih albanskoj poljoprivredi zbog sumnji na korupciju.¹⁰ Kako bi se sprečilo ponavljanje sličnih slučajeva u budućnosti, neophodno je uspostaviti međuinstitucionalni okvir za praćenje, objavljivanje, izveštavanje i nadzor nad korišćenjem sredstava, na najvišem nivou, čime bi se obnovilo poverenje institucija EU i građana. Parlament bi trebalo da se postara da tekuća administrativno-teritorijalna reforma ojača kapacitete lokalnih samouprava za upravljanje sredstvima EU i da ih postepeno preusmeri sa pristupa zasnovanog na grantovima ka ulaganjima usmerenim na ostvarivanje konkretnih rezultata. Time bi se doprinelo da proces evropske integracije ne produbi jaz između prosperitetne Tirane i manje razvijenih regiona zemlje.

II.2 BOSNA I HERCEGOVINA

Među zemljama regiona, Bosna i Hercegovina (BiH) i dalje zauzima mesto na začelju, što odražava njenu složenu institucionalnu strukturu i dugotrajnu političku fragmentaciju. Sa populacijom od nešto više od tri miliona stanovnika i BDP-om po stanovniku koji iznosi 35% proseka EU, BiH se suočava sa izuzetno zahtevnim putem ka članstvu u Evropskoj uniji. Nakon podnošenja zahteva za članstvo 2016. godine, zemlji je postavljeno 14 ključnih prioriteta koje je potrebno ispuniti pre otvaranja pristupnih pregovora. U kontekstu obnovljenog zamaha politike proširenja, države članice EU saglasile su se 2022. godine da BiH dodele status kandidata, a 2024. i da se, načelno, otvore pristupni pregovori. Ipak, uprkos ovom ohrabrujućem iskoraku, usvajanje pregovaračkog okvira uslovljeno je ispunjavanjem prethodno utvrđenih zahteva. U međuvremenu, BiH se suočila sa ozbiljnim teškoćama u usvajanju Reformske agende u okviru Instrumenta za reforme i rast, ključnog finansijskog mehanizma Novog plana rasta za Zapadni Balkan (*en. New Growth Plan - NGP*), nakon što je zbog kašnjenja prvobitno ostala bez 108 miliona evra. Ipak, naknadno usvajanje Reformske agende pod

¹⁰ Balkan Insight, "[European Commission Suspends Agriculture Funds for Albania on Corruption Suspensions](#)", 2023.

snažnim vremenskim pritiskom ukazuje na to da uslovljeni finansijski mehanizmi mogu biti snažan podstrek.

Uključivanje BiH u dijalog o finansijskim procenama predstavlja važan način podsticanja reformi, prvenstveno u kontekstu pretpristupne pomoći, pre nego neposrednog pristupanja. U apsolutnim iznosima, prema osnovnom scenariju, punopravno pristupanje BiH podrazumevalo bi bruto alokaciju od 7,85 milijardi evra iz budžeta EU tokom sedmogodišnjeg perioda (videti Tabelu 4), što čini 16,84% ukupnih budžetskih rashoda namenjenih novim članicama sa Zapadnog Balkana. Raspoređeno u okviru MFF-a, to odgovara iznosu od 1,12 milijardi evra godišnje, odnosno približno 5,46% BDP-a BiH. Ukoliko bi zemlja pristupila Uniji već sutra, njeno članstvo značilo bi povećanje MFF-a za oko 0,65%. Sa stanovišta EU, fiskalna implikacija iznosila bi 0,0025% njenog godišnjeg BND-a. U preračunu po glavi stanovnika, članstvo BiH predstavljalo bi prosečno izdvajanje od svega 6,24 evra po građaninu EU tokom sedam godina, odnosno 0,89 evra godišnje. U tom smislu, BiH bi bila drugi najveći korisnik sredstava među zemljama Zapadnog Balkana.

Tabela 4. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Bosnu i Hercegovinu
(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	Ukupno
BiH	0,42	4,02	3,11	0,18	0,11	0,02	7,85

Napomena: Procene se zasnivaju na sopstvenim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Kada se u obzir uzme obavezni doprinos BiH budžetu EU kao nove države članice, neto alokacija se shodno tome menja. Procena je da bi obavezna uplata BiH iznosila ukupno 2,19 milijardi evra tokom sedmogodišnjeg perioda, odnosno oko 0,31 milijardu evra godišnje, što bi rezultiralo neto prilivom od 5,66 milijardi evra (videti Tabelu 5). To predstavlja smanjenje od 28% u odnosu na bruto iznos, pri čemu se neto godišnji transfer procenjuje na oko 0,81 milijardu evra, što odgovara približno 3,95% nacionalnog BDP-a. Poređenja radi, neto iznos otprilike je iste veličine kao ceo godišnji budžet BiH na saveznom nivou (ne uključujući veće budžete entiteta), što ukazuje na transformativni potencijal ovih sredstava, pod uslovom da se mogu efikasno apsorbovati. Shodno tome, prilagođena alokacija odgovarala bi 0,47% važećeg MFF-a. Fiskalne implikacije pristupanja BiH dodatno bi se smanjile na 0,0018% godišnjeg BND-a EU, dok bi prosečan trošak po građaninu EU pao na 4,5 evra tokom sedam godina, odnosno 0,64 evra godišnje, čime se naglašava minimalna budžetska implikacija pristupanja BiH na pojedinačne poreske obveznike.

Tabela 5. Neto predviđena sredstva za BiH sa uračunatim doprinosima budžetu EU

(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno posle doprinosa
BiH	7,85	2,19	5,66

Napomena: Procene se zasnivaju na sopstvenim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkim aneksom.

Iako bi ukupni troškovi pristupanja BiH za Uniju bili skromni, fragmentisani sistem upravljanja i neujednačeni administrativni kapaciteti zemlje odrediće koliko efikasno može da apsorbuje i koristi sredstva EU. Usvajanje Reformske agende u okviru NGP-a pokazalo je da uslovljeni finansijski podsticaji i dalje mogu da generišu napredak, čak i unutar podeljenog sistema. U narednih 12–24 meseca, izazov će biti da se kratkoročno ispunjavanje uslova pretvori u održivu koordinaciju državnog, entitetskog i kantonalnog nivoa vlasti. Bez takve vertikalne usklađenosti, očekivani priliv pretpristupnih i strukturnih sredstava mogao bi da ima ograničen razvojni efekat, naročito u regionima koji već zaostaju u smislu zaposlenosti i infrastrukture.

Kako bi održala reformski zamah, BiH bi trebalo da: (1) ojača mehanizam koordinacije za pitanja EU u okviru predstojećeg budžetskog ciklusa za 2026. godinu, pod vođstvom Direkcije za evropske integracije i ministarstava finansija na državnom i entitetskom nivou, kako bi se obezbedilo bolje usklađivanje reformskih prioriteta sa finansijskim planiranjem; (2) testira alat za praćenje Reformske agende, zasnovan na rezultatima, pod nadzorom Saveta ministara i u partnerstvu sa Delegacijom EU, kako bi se unapredila transparentnost, obezbedilo sistematsko praćenje napretka i ojačala institucionalna odgovornost; i (3) preduzme suštinske i merljive korake u otklanjanju dugotrajnih nedostataka u ključnim oblastima kao što su reforma pravosuđa, reforma javne uprave, borba protiv kriminala i korupcije, i zaštita slobode izražavanja, budući da se ove oblasti i dalje nalaze u ranoj fazi pripremljenosti, uz ograničen opipljiv napredak tokom proteklih godina. Vidljiv napredak u ovim oblastima od presudnog je značaja da BiH pokaže verodostojnu posvećenost procesu evropskih integracija.

II.3 KOSOVO

Kosovo je i dalje jedini *potencijalni kandidat* za članstvo u EU, za razliku od ostalih osam zemalja koje su već ostvarile status kandidata. Sa manje od dva miliona stanovnika i BDP-om po glavi stanovnika koji iznosi 27% proseka EU,¹¹ Kosovo je u decembru 2022. godine zvanično podnelo zahtev za članstvo, u kontekstu ponovnog zamaha proširenja. U međuvremenu, ono nastavlja da sarađuje sa EU u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dok je sprovođenje Reformske agende zastalo zbog izostanka političke stabilnosti.¹² Istovremeno, ključni ciljevi Kosova – sticanje statusa kandidata i otvaranje pristupnih pregovora – i dalje deluju nedostižno. Nepriznavanje Kosova od strane pet država članica – Kipra, Grčke, Rumunije, Slovačke i Španije – sprečava postizanje konsenzusa o njegovom daljem napretku ka EU, praktično ga smeštajući na začelje, zajedno sa BiH. Pored toga, kako dijalog sa Srbijom stoji u mestu, a restriktivne mere uvedene 2023. godine i dalje važe, Kosovo se suočava sa naročito zahtevnim putem. U tom kontekstu, razumevanje fiskalnih aspekata eventualnog članstva ostaje ključni element dugoročnog planiranja EU i važan podsticaj za kontinuirani angažman Kosova.

U apsolutnim iznosima, prema osnovnom scenariju, potencijalno članstvo Kosova u EU značilo bi bruto alokaciju od 3,25 milijardi evra iz budžeta EU tokom sedmogodišnjeg perioda (videti Tabelu 6), što čini 6,97% ukupnog iznosa koji bi EU morala da opredeli za puno pristupanje zemalja Zapadnog Balkana. Prevedeno na godišnji nivo, to odgovara alokaciji od 0,46 milijardi evra – oko 4,16% BDP-a Kosova. Ukoliko bi Kosovo pristupilo Uniji, njegovo članstvo uvećalo bi MFF za 0,27%. Sa stanovišta EU, fiskalna implikacija iznosila bi 0,001% njenog BND-a. Drugim rečima, pristupanje Kosova podrazumevalo bi prosečno fiskalno izdvajanje od svega 2,58 evra po građaninu EU tokom sedam godina, odnosno 0,37 evra godišnje. Uzevši sve ovo u obzir, Kosovo bi imalo treći najmanji finansijski uticaj na budžet EU u odnosu na ostale zemlje sa Zapadnog Balkana.

Tabela 6. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Kosovo
(u trenutnim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	Ukupno
Kosovo	0,27	1,89	0,92	0,10	0,06	0,01	3,25

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

¹¹ Procena BDP-a po glavi stanovnika ne može se naći u Eurostatu. Umesto toga, korišćena je sledeća procena: Marko Todorović, Ana Milinković, “[The Great Gap: Assessing the New Growth Plan's Potential to Address Socioeconomic Disparity](#)”, Centar za evropske politike (CEP), 2024, str. 2.

¹² Reform Monitor, “[Kosovo Reform Agenda Update – Pilot Reform Monitor](#)”, 2025.

Kada se u obzir uzme obavezni doprinos Kosova budžetu EU u slučaju članstva, ukupni fiskalni efekat njegovog pristupanja dodatno se smanjuje. Očekivani doprinos od strane Kosova iznosio bi ukupno 0,96 milijardi evra tokom sedam godina, odnosno oko 0,14 milijardi evra godišnje, čime bi neto alokacija za Kosovo iznosila 2,29 milijardi evra (videti Tabelu 7). Ovo predstavlja smanjenje od 29,5% u odnosu na bruto alokaciju, pri čemu bi neto godišnji transfer iznosio 0,33 milijarde evra – približno 2,95% BDP-a Kosova. Shodno tome, neto alokacija činila bi 0,20% trenutnog MFF-a. Ukupni godišnji fiskalni uticaj izražen kao udeo u BND-u Evropske unije time bi se smanjio na 0,0007%, dok bi prosečan trošak po građaninu EU pao na 1,82 evra tokom sedam godina, odnosno 0,26 evra godišnje, potvrđujući premisu da bi pristupanje Kosova imalo minimalan fiskalni efekat na budžet Unije.

Tabela 7. Neto predviđena sredstva za Kosovo sa uračunatim doprinosima budžetu EU

(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno nakon doprinosa
Kosovo	3,25	0,96	2,29

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Nalazi ukazuju da bi članstvo donelo Kosovu značajne finansijske koristi, uz ograničen fiskalni uticaj na EU. Tokom naredne dve godine, Kosovo bi trebalo da se usredsredi na jačanje svoje ekonomije i institucija kako bi u budućnosti moglo efikasno da koristi fondove i programe podrške EU. Uspeh će zavisi od unutrašnje stabilnosti, institucionalnih kapaciteta i reformi u oblasti upravljanja. Kako bi izgradilo poverenje EU, Kosovo mora da unapredi koordinaciju institucija, poboljša efikasnost javne uprave i obezbedi transparentno upravljanje sredstvima. Na ekonomskom planu, Kosovo se suočava sa visokom nezaposlenošću mladih, ograničenim otvaranjem radnih mesta u privatnom sektoru i oslanjanjem na migracije i doznake od dijaspor. Uz pravilno upravljanje, pretpristupni i strukturni fondovi mogli bi da pomognu modernizaciji tržišta rada, unapređenju formalnog i neformalnog obrazovanja, kao i smanjenju nejednakosti između urbanih i ruralnih područja. Da bi to postiglo, Kosovo mora da osnaži svoje fiskalne i administrativne kapacitete za efikasnu apsorpciju i upravljanje sredstvima EU.

Iako je pristupanje EU dugoročni cilj, narednih 12 do 24 meseci biće presudni za produbljivanje reformi, održavanje dijaloga sa Srbijom i partnerima iz EU, kao i za učvršćivanje političke stabilnosti. Kako bi maksimalno iskoristilo sredstva EU i povećalo svoju spremnost za integraciju u budućnosti, Kosovo bi trebalo da preduzme tri ključne mere: (1) da uspostavi Nacionalnu radnu grupu za finansiranje pristupanja EU u okviru budžetskog ciklusa 2025–2026, u cilju

koordinacije fiskalnih i institucionalnih priprema za apsorpciju sredstava EU; (2) da u ažuriranu Nacionalnu strategiju razvoja za 2025. godinu uključi indikatore spremnosti za integraciju u EU kao i kapaciteta apsorpcije sredstava, kako bi se obezbedilo sistematsko praćenje napretka; (3) da do 2026. godine pokrene Program za jačanje lokalne uprave i fiskalnog upravljanja, s ciljem unapređivanja finansijskog upravljanja na nivou opština, jačanja transparentnosti i podsticanja ravnomernijeg regionalnog razvoja.

II.4 CRNA GORA

Crna Gora nastavlja stabilno da napreduje ka članstvu u EU. Trenutno postoji široko rasprostranjen optimizam da će ova mala zemlja Zapadnog Balkana, sa nešto više od pola miliona stanovnika i BDP-om po glavi stanovnika koji iznosi 54% proseka EU, ostvariti svoju ambiciju da do 2026. godine završi pristupne pregovore, čime bi se otvorio put da, ubrzo potom, stekne i članstvo. Nakon što je 2012. započela pregovore o pristupanju, Crna Gora ubrzo je zapala u dugotrajan zastoј, prvenstveno usled ponavljanih i dugih političkih kriza. Danas, EU ne samo da zatvara poglavlja sa Crnom Gorom, pruža podršku kroz Instrument za reforme i rast i postepeno je integriše u jedinstveno tržište, već je i na pragu da zvanično otpočne pripreme za izradu Akta o pristupanju. Ovo predstavlja najsnažniji politički signal spremnosti EU za novo proširenje. Istovremeno, to je i podsetnik na hitnu potrebu da se pristupanje Crne Gore uključi u kratkoročno planiranje i da se sprovedu odgovarajuće budžetske procene.

U apsolutnim iznosima, prema osnovnom scenariju, puno članstvo Crne Gore u EU podrazumevalo bi ukupnu bruto alokaciju od 2,35 milijardi evra iz budžeta EU tokom sedmogodišnjeg perioda (videti Tabelu 8), što odgovara udelu od 5,04% ukupnih sredstava predviđenih za Zapadni Balkan u istom vremenskom okviru. Na godišnjem nivou, to iznosi 0,34 milijarde evra – približno 4,86% BDP-a Crne Gore. Kada bi Crna Gora danas pristupila Uniji, njeno uključivanje povećalo bi MFF za 0,19%. Sa stanovišta EU, fiskalni efekat iznosio bi 0,0008% godišnjeg BND-a EU. Izraženo po glavi stanovnika, pristupanje Crne Gore podrazumevalo bi prosečno fiskalno opterećenje od 1,86 evra po građaninu EU tokom sedam godina – odnosno 0,27 evra godišnje. Ukratko, procene jasno pokazuju da bi pristupanje Crne Gore imalo ubedljivo najmanji finansijski uticaj na budžet EU među svim kandidatima sa Zapadnog Balkana.

Tabela 8. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Crnu Goru
(u trenutnim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	Ukupno
Crna Gora	0,16	1,33	0,80	0,04	0,02	0,00	2,35

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Uzimajući u obzir obavezni doprinos Crne Gore budžetu EU, kao nove članice, procenjena alokacija se, shodno tome, menja. Finansijske obaveze zemlje iznosile bi 0,61 milijardu evra tokom sedam godina, odnosno 0,09 milijardi evra godišnje, što Crnoj Gori ostavlja neto alokaciju od 1,73 milijarde evra (videti Tabelu 9). Ovo predstavlja smanjenje od 26,4% u odnosu na početnu bruto vrednost, pri čemu prosečan godišnji neto transfer iznosi 0,25 milijardi evra – približno 3,57% nacionalnog BDP-a. Ovaj neto iznos odgovara 0,11% postojećeg MFF-a. Fiskalni uticaj pristupanja Crne Gore smanjio bi se na 0,0006% godišnjeg BND-a Evropske unije, dok bi trošak po građaninu EU opao na 1,38 evra tokom sedam godina, odnosno 0,20 evra godišnje, čime se ponovo potvrđuju ograničene budžetske posledice pristupanja Crne Gore za pojedinačne poreske obveznike. S obzirom na malu veličinu Crne Gore, njen ukupni uticaj na budžet EU bio bi najmanji od svih.

Tabela 9. Neto predviđena sredstva za Crnu Goru sa uračunatim doprinosima budžetu EU
(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno nakon doprinosa
Crna Gora	2,35	0,61	1,73

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Pored minimalnih finansijskih implikacija, članstvo Crne Gore poslalo bi snažan politički signal o kontinuiranoj posvećenosti EU Zapadnom Balkanu, čime bi se dodatno učvrstio kredibilitet procesa proširenja i transformativna snaga evropskih integracija. Da bi se planovi Podgorice o članstvu ostvarili, od presudnog značaja u narednim godinama biće očuvanje političke stabilnosti i institucionalne funkcionalnosti, uz fokus na ambiciozan i dinamičan plan za zaključivanje pregovaračkog procesa. To će zahtevati postojanu političku volju i konstruktivnu saradnju između Vlade i parlamentarne većine, kao i otvoren i inkluzivan dijalog sa opozicijom i civilnim društvom. Štaviše, kako Crna Gora bude napredovala u zatvaranju pregovaračkih poglavlja, moraće da osigura i da ona koja su već zatvorena ostanu otporna na rizik od nazadovanja. Održavanje dinamike reformi, naročito u oblastima vladavine prava, pravosuđa i javne uprave, biće ključno za očuvanje poverenja evropskih partnera.

Osim toga, Crna Gora treba da radi na unapređivanju administrativnih kapaciteta kako bi ostvarila svoj cilj pristupanja. Kada je reč o sposobnosti da se nosi sa konkurentskim pritiscima i tržišnim silama unutar EU, Komisija ukazuje na ograničene kapacitete administrativnih tela za apsorpciju i upravljanje. Na to se nadovezuju preporuke za jačanje administrativnih kapaciteta i sposobnosti za apsorpciju sredstava, posebno kada je reč o infrastrukturnim projektima. Ako govorimo o konkretnim koracima u narednom periodu, Vlada Crne Gore trebalo bi striktno da sprovede: (1) plan zapošljavanja u oblasti upravljanja fondovima EU, sa posebnim fokusom na dva pilot-sektora: zaštitu životne sredine, kao i na politiku zapošljavanja i socijalnu politiku; (2) mapu puta za jačanje administrativnih kapaciteta Ministarstva evropskih poslova, kao i operativni plan mera za unapređivanje ukupnih kapaciteta javne uprave za period 2025–2026. Vlada bi trebalo da prioritetno primeni ove dokumente i obezbedi efikasnu koordinaciju svih uključenih institucija. Da bi se ove aktivnosti održale visoko na dnevnom redu, Skupština bi trebalo da organizuje javne konsultativne rasprave o ostvarivanju napretka.

II.5 SEVERNA MAKEDONIJA

Put Severne Makedonije ka EU predstavlja jednu od najtragičnijih priča procesa proširenja. Kao kandidata još od 2005. godine, Severnu Makedoniju dugo je blokirala Grčka, sve dok Prespanski sporazum iz 2018. nije rešio spor oko imena, i uklonio jednu od ključnih prepreka. Iako je sporazum trebalo da potvrdi evropski put zemlje, to obećanje brzo je izbledelo kada je Francuska iznenada uložila veto na početak pregovora, tvrdeći da metodologija proširenja nije adekvatna. Do trenutka kada je 2020. usvojena revidirana metodologija proširenja, šteta je već bila učinjena, jer je Bugarska preuzela ulogu nosioca veta. Danas, Severna Makedonija, zemlja sa manje od dva miliona stanovnika i BDP-om po glavi stanovnika koji iznosi 42% proseka EU, ostaje zaglavljena na svom pristupnom putu, budući da ne uspeva da obezbedi parlamentarnu većinu potrebnu za izmenu ustava i ispunjavanje zahteva Bugarske za uključivanjem manjina, između ostalog. Ipak, kredibilne finansijske projekcije, naročito u kontekstu buduće pretpristupne pomoći, mogle bi zemlji da pošalju preko potreban pozitivan signal.

U apsolutnim iznosima, prema osnovnom scenariju, potencijalno članstvo Severne Makedonije u EU rezultiralo bi ukupnom bruto alokacijom od 5,71 milijarde evra iz budžeta EU tokom sedmogodišnjeg perioda (videti Tabelu 10), što čini oko 12,26% ukupnih sredstava namenjenih državama Zapadnog Balkana koje pristupaju Uniji. Na godišnjem nivou, to iznosi približno 0,82 milijarde evra, odnosno oko 5,83% BDP-a Severne Makedonije. Kada bi zemlja danas postala članica, njen ulazak uvećao bi MFF za oko 0,47%. Posmatrano iz perspektive EU, trošak pristupanja Severne Makedonije iznosio bi svega 0,0018% godišnjeg BND-a Unije. Po glavi stanovnika EU, to bi iznosilo u proseku 4,54 evra tokom

sedam godina, odnosno 0,65 evra godišnje. Na osnovu ovih pokazatelja jasno je da bi Severna Makedonija imala drugi najmanji finansijski uticaj na budžet EU u slučaju proširenja.

Tabela 10. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Severnu Makedoniju
(u trenutnim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	Ukupno
Severna Makedonija	0,32	2,70	2,49	0,12	0,07	0,01	5,71

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Uključivanjem obaveznog doprinosa Severne Makedonije kao buduće članice EU, neto alokacija se umanjuje. Obavezna kontribucija zemlje budžetu EU iznosila bi ukupno 1,42 milijarde evra tokom sedam godina, odnosno 0,2 milijarde evra godišnje, što bi rezultiralo neto transferom od 4,29 milijardi evra (videti Tabelu 11). Ovo predstavlja umanjenje od 24,9% u odnosu na bruto alokaciju, usled čega prosečan godišnji neto priliv iznosi 0,61 milijardu evra – što odgovara oko 4,38% BDP-a zemlje. Shodno tome, neto transfer iznosio bi 0,35% trenutnog MFF-a, dok bi trošak po građaninu EU spao na 3,41 evro tokom sedam godina, odnosno 0,49 evra godišnje, što dodatno potvrđuje ograničen fiskalni uticaj potencijalnog pristupanja Severne Makedonije.

Tabela 11. Neto predviđena sredstva za Severnu Makedoniju sa uračunatim doprinosima budžetu EU
(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno nakon doprinosa
Severna Makedonija	5,71	1,42	4,29

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Ovako uvećan iznos sredstava omogućio bi Severnoj Makedoniji da pristupi rešavanju dugotrajnih strukturnih prepreka koje ograničavaju konkurentnost i ekonomski rast. Nedovoljno razvijena transportna infrastruktura i slaba međuregionalna povezanost, kao i manjak energetske i digitalne infrastrukture nastavljaju da sputavaju produktivnost i razvoj privatnog sektora. Dodatna sredstva mogla bi da modernizuju sisteme za navodnjavanje i logističku infrastrukturu, čime bi se podržao prelazak ka održivoj i vrednosno zahtevnijoj poljoprivrednoj proizvodnji. Ako se rasporede strateški, ova sredstva mogu da

podstaknu zapošljavanje u ruralnim područjima i do sada neostvaren potencijal manje razvijenih regiona, dok bi industrijski i uslužni centri mogli biti dodatno osnaženi za dublju integraciju u regionalne i evropske lance vrednosti. Konačno, ciljane investicije u upravljanje otpadom, snabdevanje vodom i preradu otpadnih voda, kao i u poboljšanje kvaliteta vazduha, omogućile bi Severnoj Makedoniji da dostigne standarde EU u oblasti životne sredine i unapredi kvalitet života svojih građana.

Ostvarivanje ovih koristi zavisiće od doslednog planiranja i partnerskog delovanja centralnih i lokalnih vlasti, kako bi se obezbedila apsorpcija sredstava i njihovo pretvaranje u trajne razvojne rezultate. Ipak, čak su i postojeća sredstva iz IPA programa i Instrumenta za reforme i rast nedovoljno iskorišćena usled manjkavosti u upravljanju javnim ulaganjima i izostanka jedinstvene, snažno strukturisane liste prioriternih projekata. Na nacionalnom i lokalnom nivou, nedostatak dugoročnog planiranja, ograničena stručna znanja i nedovoljni kadrovski kapaciteti potkopavaju spremnost zemlje za korišćenje instrumenata nalik onima iz kohezije politike. Pored toga, rani stepen pripremljenosti sistema nacionalnih računa i sistema sopstvenih sredstava dodatno bi otežao integraciju u budžetske mehanizme EU. Ukoliko se ovi nedostaci u upravljanju ne otklone, potencijalno povećanje sredstava iz EU samo po sebi neće garantovati uspešnu apsorpciju sredstava niti ubrzati konvergenciju. Konačno, kako će buduća budžetska podrška EU verovatno biti uslovljena još strožim kriterijumima, biće ključno povezati isplate sredstava sa opipljivim napretkom u oblasti vladavine prava i borbe protiv korupcije.

II.6 SRBIJA

Kao najveća zemlja u regionu, sa nešto manje od sedam miliona stanovnika i BDP-om po glavi stanovnika koji iznosi 51% proseka EU, Srbija ostaje od ključnog značaja za angažman EU na Zapadnom Balkanu. Nakon što je 2009. podnela zahtev za članstvo, a 2014. započela pregovore, Srbija je otvorila dva od šest klastera, odnosno 22 od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja, dok su dva poglavlja privremeno zatvorena. Uprkos ponovnom zamahu proširenja nakon ruske agresije na Ukrajinu, zemlja se nalazi u zastoju, bez otvaranja novih klastera u poslednje četiri godine. Od 2024. godine Srbija se suočava i sa najtežom društveno-političkom krizom u proteklim decenijama, pokrenutom studentskim protestima nakon urušavanja nadstrešnice železničke stanice u Novom Sadu. Istovremeno, što ruska agresija na Ukrajinu duže traje, to se prostor za spoljnopolitičko manevrisanje Srbije sve više sužava, dok nastoji da održi svoju politiku balansiranja. U takvim okolnostima, Srbija je izgubila raniji status predvodnika u regionu i sada se suočava sa značajnom neizvesnošću u pogledu svoje evropske perspektive. Ipak, kao jedne od najvećih ekonomija i najuticajnijih država regiona, procena fiskalnih i političkih implikacija eventualnog pristupanja

Srbije ostaje ključna za razumevanje šireg strateškog i budžetskog konteksta proširenja.

U apsolutnim iznosima, prema osnovnom scenariju, pristupanje Srbije EU podrazumevalo bi bruto alokaciju od 20,90 milijardi evra iz budžeta EU tokom sedmogodišnjeg perioda (videti Tabelu 12), što odgovara približno 44,86% od ukupnih sredstava predviđenih za sve države Zapadnog Balkana koje pristupaju Uniji. Na godišnjem nivou, bruto iznos dostiže oko 2,99 milijardi evra – približno 3,99% BDP-a Srbije. Kada bi Srbija danas pristupila Uniji, njeno članstvo bi predstavljalo uvećanje MFF-a za oko 1,73%. Iz perspektive EU, fiskalna implikacija iznosila bi 0,0067% godišnjeg BND-a. Posmatrano po glavi stanovnika, ukupni fiskalni trošak pristupanja Srbije odgovarao bi prosečnom iznosu od 16,61 evro po građaninu EU tokom sedam godina, odnosno 2,37 evra godišnje. Iako bi integracija Srbije nesumnjivo zahtevala najveću budžetsku obavezu u regionu, čak bi se i ona kretala u okvirima koji se mogu smatrati potpuno izvodljivim u odnosu na ukupne finansijske kapacitete Unije.

Tabela 12. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Srbiju
(u trenutnim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	UKUPNO
Srbija	0,95	11,54	7,75	0,40	0,23	0,04	20,90

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Uključivanjem obaveznog doprinosa Srbije kao punopravne članice budžetu EU, procenjena alokacija umanjuje se proporcionalno. Tokom sedmogodišnjeg perioda, doprinos Srbije iznosio bi ukupno 5,28 milijardi evra, odnosno približno 0,75 milijardi evra godišnje, što rezultira neto alokacijom od 15,62 milijarde evra (videti Tabelu 13). Ovo predstavlja umanjenje od 25,3% u odnosu na početnu bruto procenu i obezbeđuje prosečni godišnji neto transfer od 2,23 milijarde evra, što čini približno 2,97% BDP-a Srbije. Na nivou budžeta EU, neto alokacija iznosila bi 1,29% MFF-a. Relativno posmatrano, fiskalni teret pristupanja Srbije iznosio bi oko 0,005% godišnjeg BND-a EU, dok bi se trošak po građaninu EU smanjio na 12,41 evro za sedmogodišnji period, odnosno 1,77 evra godišnje. Čak i uz uključivanje najveće ekonomije Zapadnog Balkana, agregatni fiskalni efekat na EU ostao bi minimalan, dok bi strateške koristi za evropsku ekonomsku otpornost, stabilnost i geopolitički uticaj bile izrazito značajne.

Tabela 13. Neto predviđena sredstva za Srbiju sa uračunatim doprinosima budžetu EU

(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno nakon doprinosa
Srbija	20,90	5,28	15,62

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Svi podaci ukazuju da bi Srbija imala značajne koristi od pristupa dodatnim fondovima kao država članica. Međutim, ti potencijalni dobici materijalizovaće se samo ukoliko Srbija ojača osnove svoje tržišne ekonomije. U oceni Evropske komisije za 2025. godinu naglašava se da je nivo pripremljenosti Srbije u *ekonomskim kriterijumima* umeren do dobar, ali da je napredak neujednačen i da strukturne slabosti i dalje postoje.¹³ Da bi u potpunosti iskoristila sredstva povezana sa pristupanjem, Srbija još mora da otkloni ključne izazove, kao što su smanjivanje administrativnih prepreka, unapređivanje efikasnosti i transparentnosti javne uprave i dosledno sprovođenje pravila o državnoj pomoći bez političkog mešanja. Shodno tome, ukoliko želi da njena rastuća ekonomija održi dinamiku nakon eventualnog pristupanja, glavni izazov biće obezbeđivanje ravnopravnih uslova za domaća preduzeća i investitore iz država članica EU, uz istovremeno jačanje kredibilnih, transparentnih i depolitizovanih institucija sposobnih da efikasno upravljaju fondovima.

Kako se EU, po uzoru na model NGEU, kreće ka strožem, uslovljenijem finansiranju u okviru narednog MFF-a, javlja se bojazan da bi Srbija, ukoliko ne ojača svoj institucionalni okvir znatno pre pristupanja, mogla da ima poteškoća u apsorbovanju sredstava EU i ispunjavanju obaveza koje donosi članstvo. Ovu zabrinutost dodatno potvrđuje Paket proširenja za 2025. godinu, u kojem se navodi da Srbija, zajedno sa Gruzijom i Turskom, snosi ozbiljan rizik od zarobljavanja države.¹⁴ Stoga, pored unapređivanja standarda ekonomske konkurencije, Srbija mora odlučnije da se posveti *Osnovama* odnosno fundamentalnim reformskim koracima procesa pristupanja, posebno vladavini prava i funkcionisanju demokratskih institucija. Hitna unapređivanja u ovim oblastima ključna su kako bi se dokazalo da je Vlada Srbije, kako tvrdi, iskreno posvećena ostvarenju članstva u EU. Štaviše, ove oblasti predstavljaju ključne odrednice kapaciteta za apsorpciju sredstava. Instrument za reforme i rast u okviru NGP-a već u svojoj srži sadrži uslovljenost vladavinom prava, čime se do 1,6 milijardi evra dovodi u pitanje u slučaju slabih rezultata Vlade Srbije. Isto tako, očekuje se da i buduća pretpristupna podrška u okviru programa Globalna Evropa (*en. Global Europe*) za period 2028–2034. godine bude snažno uslovljena. Potpuna usklađenost sa normama EU biće, stoga, od suštinskog značaja ne samo za obezbeđivanje budućeg finansiranja, već i za demonstriranje spremnosti Srbije da funkcioniše u okviru pravnog poretka Unije zasnovanog na pravilima.

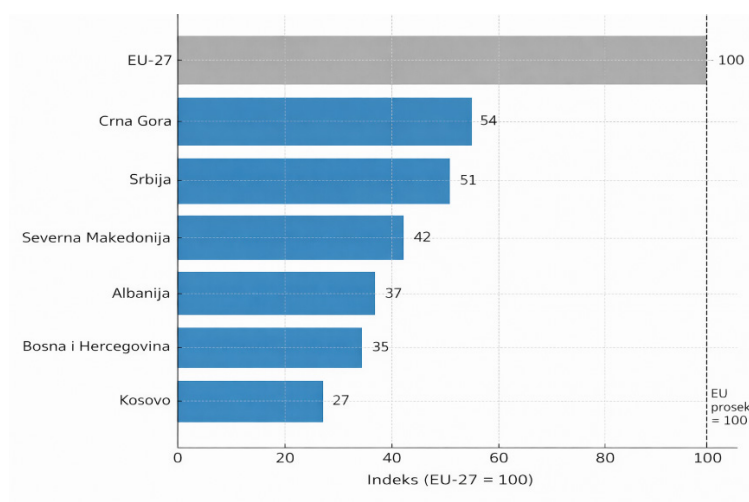
¹³ Evropska komisija, [2025 Annual Report on Serbia](#), 2025, str. 8-9.

¹⁴ Evropska komisija, [Enlargement Package 2025](#), 2025, str. 9.

III. PROCENJIVANJE TROŠKOVA IZ PERSPEKTIVE REGIONA

Sa oko 17 miliona stanovnika i ukupnim BDP-om od ugrubo 140 milijardi evra – što je manje od 1% ukupne ekonomske proizvodnje EU – Zapadni Balkan predstavlja region relativno male veličine. Vođene perspektivom članstva u EU od Solunskog samita 2003. godine, sve zemlje Zapadnog Balkana uspostavile su zonu slobodne trgovine sa EU kroz Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, čime su produbile političke i ekonomske veze. Tokom protekle decenije, EU je ostala najveći trgovinski partner, investitor i donator u regionu, dok je Zapadni Balkan postao znatno snažnije povezan sa Unijom nego sa bilo kojom drugom globalnom silom.¹⁵ Uprkos ovim trendovima, 2024. godine prosečan BDP po glavi stanovnika (meren prema paritetu kupovne moći) iznosio je svega 41% proseka EU (videti Grafikon 2). Štaviše, imajući u vidu da je BND po glavi stanovnika u regionu manji od jedne četvrtine proseka EU, projekcije pokazuju da nijedna zemlja Zapadnog Balkana verovatno neće dostići nivoe dohotka EU tokom naredne četiri decenije.¹⁶ Ovo ukazuje da će, sve dok države Zapadnog Balkana ostanu samo u statusu kandidata za članstvo, zatvaranje socioekonomskog jaza ostati teško dostižan cilj.

Grafikon 2 – BDP po glavi stanovnika prema paritetu kupovne moći (EU-27=100): Zapadni Balkan u odnosu na prosečne vrednosti EU



Izvor: [Eurostat](#)¹⁷

¹⁵ Stefani Weiss, „[The Goeconomic Interconnectivity Index: Measuring the EU's Economic Ties with Its Neighbours Against Those of the US, China and Russia \(2010–2023\)](#)“, The Vienna institute for International Economic Studies, Bertelsmann Stiftung & ECIPE, str. 21.

¹⁶ World Bank Group, [Towards Better Jobs](#), Western Balkans Regular Economic Report, 2025, str. viii.

¹⁷ Procena BDP-a po glavi stanovnika Kosova se ne može naći u Eurostatu. Umesto toga, korišćena je sledeća procena: Marko Todorović, Ana Milinković, „[The Great Gap: Assessing the New Growth Plan's Potential to Address Socioeconomic Disparity](#)“, Centar za evropske politike (CEP), 2024, str. 2.

Ipak, sada kada se proširenje ponovo posmatra kao geopolitička investicija u stabilnost, otpornost i prosperitet, status kvo postao je nešto što ni Unija ni Zapadni Balkan ne mogu sebi da priušte. Među ključnim primerima pojačanog političkog angažmana prema regionu izdvajaju se usvajanje Novog plana rasta (NGP), uvođenje mera za postepenu integraciju i rastuće prepoznavanje uloge regiona u dugoročnoj bezbednosti i koheziji Evrope. Kolektivno posmatrano, region je ušao u novu fazu uslovljenih, ali kredibilnih izgleda za članstvo, pri čemu je Crna Gora u procesu zatvaranja poglavlja, dok bi joj se Albanija mogla pridružiti sada kada je otvorila sve klastere. U ovom promenljivom kontekstu, analiza finansijskih implikacija pristupanja Zapadnog Balkana postaje od ključne važnosti, ne samo u cilju sagledavanja fiskalne realnosti proširenja, već i radi utemeljivanja političkih ambicija u opipljivom, na dokazima zasnovanom planiranju budućnosti EU.

U apsolutnim iznosima, prema osnovnom scenariju, pristupanje svih zemalja Zapadnog Balkana podrazumevalo bi bruto alokaciju od 46,6 milijardi evra iz budžeta EU tokom sedmogodišnjeg perioda (videti Tabelu 14). Na godišnjem nivou, ukupna alokacija iznosi oko 6,66 milijardi evra, što odgovara približno 4,48% zbirnog BDP-a regiona. Kada bi ceo region odjednom pristupio Uniji, to bi rezultiralo ukupnim povećanjem MFF-a za 3,85%. Iz perspektive godišnjeg BND-a EU, fiskalni efekat iznosio bi 0,015%. Posmatrano po glavi stanovnika EU, to se prevodi u prosečan trošak od 37,03 evra tokom sedam godina, odnosno 5,29 evra godišnje. Proračun pokazuje da bi čak i istovremeno pristupanje celog regiona imalo samo umeren, relativno skroman finansijski uticaj na EU budžet.

Tabela 14. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Zapadni Balkan
(u trenutnim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	UKUPNO	% ukupne vrednosti
Albanija	0,37	3,10	2,80	0,16	0,09	0,01	6,54	14,03%
BiH	0,42	4,02	3,11	0,18	0,11	0,02	7,85	16,85%
Kosovo	0,27	1,89	0,92	0,10	0,06	0,01	3,25	6,98%
Crna Gora	0,16	1,33	0,80	0,04	0,02	0,00	2,35	5,03%
Severna Makedonija	0,32	2,70	2,49	0,12	0,07	0,01	5,71	12,25%
Serbia	0,95	11,54	7,75	0,40	0,23	0,04	20,90	44,86%
Zapadni Balkan	2,49	24,59	17,85	1,00	0,58	0,09	46,60	
% ukupne vrednosti	5,34%	52,76%	38,31%	2,15%	1,25%	0,19%		

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Kada se uzmu u obzir obavezni budžetski doprinosi svih zemalja Zapadnog Balkana zajedno, neto alokacija se shodno tome smanjuje. Uključivanjem ovih obaveznih uplata, zbirni doprinos regiona iznosio bi 12,09 milijardi evra tokom sedam godina, odnosno 1,73 milijarde evra godišnje, što bi rezultiralo ukupnim neto transferom od 34,51 milijarde evra (videti Tabelu 15). Ovo umanj enje redukuje bruto vrednost za 26%, ostavljajući prosečan godišnji neto priliv od 4,93 milijarde evra – približno 3,32% BDP-a regiona. U kontekstu budžeta EU, neto alokacija bi predstavljala povećanje MFF-a od 3,23%. Ukupan fiskalni efekat proširenja na Zapadni Balkan iznosio bi 0,0111% godišnjeg BND-a Unije, dok bi se trošak po građaninu EU smanjio na 27,43 evra tokom sedam godina, odnosno 3,92 evra godišnje. Sveukupno, neto efekat bio bi fiskalno održiv za EU, a ekonomski transformativan za nove države članice.

Tabela 15. Neto predviđena sredstva za Zapadni Balkan sa uračunatim doprinosima budžetu EU

(u tekućim cenama, u milijardama evra)

Zemlja	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno nakon doprinosa
Albanija	6,54	1,62	4,92
Bosna i Hercegovina	7,85	2,19	5,66
Kosovo	3,25	0,96	2,29
Crna Gora	2,35	0,61	1,73
Severna Makedonija	5,71	1,42	4,29
Srbija	20,90	5,28	15,62
Zapadni Balkan	46,60	12,09	34,51

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Kada se analizom obuhvati i NGEU, slika se značajno menja u odnosu na osnovni scenario, budući da ovaj instrument predstavlja dodatni izvor finansiranja od kojeg bi nove članice imale koristi paralelno sa MFF-om. Kada se originalnom MFF-u (2021–2027) dodaju samo NGEU grantovi, ukupne alokacije za region po pristupanju rastu na 63,58 milijardi evra.¹⁸ Ukoliko se, pak, uključe i grantovi i zajmovi NGEU, ukupan iznos dostiže 72,43 milijarde evra, što predstavlja scenario sa najznačajnijim fiskalnim uticajem u ovoj analizi. Na godišnjem nivou, MFF uvećan za grantove NGEU odgovara 6,11% BDP-a regiona, dok iznos koji uključuje i zajmove dostiže 6,97% BDP-a regiona. Sa stanovišta EU, prvi scenario bi iznosio 0,0229% BND-a (odnosno 8,07 evra po stanovniku godišnje), dok bi drugi iznosio 0,0261% BND-a (ili 9,19 evra po stanovniku godišnje). Ovi rezultati

¹⁸ Kada se u obzir uzme revizija MFF-a iz 2024. godine, u kombinaciji sa komponentom bespovratne pomoći u okviru NGEU, ukupni trošak je nešto niži i iznosi 63,02 milijarde evra. Od toga bi 2,68 milijardi evra bilo namenjeno Jedinstvenom tržištu, inovacijama i digitalizaciji (BL1); 39,56 milijardi evra Koheziji, otpornosti i vrednostima (BL2); 19,05 milijardi evra Prirodnim resursima i životnoj sredini (BL3); 1,08 milijardi evra Migracijama i upravljanju granicama (BL4); 0,64 milijarde evra Bezbednosti i odbrani (BL5); i 0,09 milijardi evra Evropskoj javnoj upravi (BL7).

pokazuju da bi, čak i uz uključenje NGEU u procenu, mala veličina regiona i dalje ograničavala ukupni uticaj kako na budžet EU, tako i na njegove građane.

Tabela 16. Ukupna bruto predviđena sredstva (CA) za Zapadni Balkan u kontekstu šireg finansijskog okvira

(u tekućim cenama, u milijardama evra)

	BL1 Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	BL2 Kohezija, otpornost i vrednosti	BL3 Prirodni resursi i životna sredina	BL4 Migracije i upravljanje granicama	BL5 Bezbednost i odbrana	BL7 Evropska javna uprava	UKUPNO
MFF & grantovi NGEU	2,68	39,56	19,67	1,00	0,58	0,09	63,58
MFF & ukupni NGEU	2,68	48,41	19,67	1,00	0,58	0,09	72,43

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

Istovremeno, simulacija jasno ukazuje da se neto ukupna predviđena sredstva (CA) za Zapadni Balkan, nakon uračunavanja njihovih obaveznih doprinosa budžetu EU, značajno smanjuju u svim razmatranim scenarijima (videti Tabelu 17). Uključivanjem ovih doprinosa u proračun, neto fiskalni efekti opadaju u oba slučaja. U scenariju u kojem se novim članicama dodeljuju samo grantovi NGEU uz postojeći MFF, prilagođeni neto iznos glasi 47,09 milijardi evra,¹⁹ dok u scenariju u kojem se omogućava pristup celokupnom opredeljenom iznosu iz NGEU, suma dostiže 53,64 milijarde evra. U prvom slučaju, procenjeni fiskalni trošak proširenja iznosio bi 5,98 evra po građaninu EU godišnje, što predstavlja 0,017% godišnjeg BND-a Unije i 4,53% BDP-a regiona. U drugom slučaju, trošak bi iznosio 6,81 evro po građaninu godišnje, odnosno 0,0193% BND-a EU i 5,15% BDP-a regiona. Ove korekcije potvrđuju da, uprkos većim nominalnim opredeljenim iznosima u okviru NGEU, neto budžetski efekat na Uniju dodatno opada kada se u analizu uključe recipročni doprinosi budućih članica.

Tabela 17. Neto predviđena sredstva za Zapadni Balkan iz šire finansijske perspektive, uz uračunate doprinose

(u tekućim cenama, u milijardama evra)

	Ukupno pre doprinosa	Doprinosi	Ukupno nakon doprinosa
MFF & grantovi NGEU	63,58	16,50	47,09
MFF & ukupni NGEU	72,43	18,79	53,64

Napomena: Procene se zasnivaju na ličnim proračunima autora, izvedenim u skladu sa simulacionim okvirom opisanim u metodološkom aneksu.

¹⁹ Kao što je prethodno navedeno, u skladu sa revizijama MFF-a iz 2024. godine i bespovratnim sredstvima NGEU, ukupna alokacija pre doprinosa iznosi 63,02 milijarde evra. Nakon uračunavanja 16,34 milijarde evra doprinosa, ukupna neto alokacija iznosi 46,67 milijardi evra.

IV. KLJUČNE IMPLIKACIJE ZA KREIRANJE POLITIKA I ZAKLJUČCI

Objedinjeni podaci ukazuju na jednostavnu činjenicu: **ukupan trošak integracije svih zemalja Zapadnog Balkana u EU bio bi finansijski zanemarljiv** u kontekstu ukupnog budžeta Unije. U strogo fiskalnom smislu, proširenje ne predstavlja teret – ono je investicija u dugoročnu bezbednost, stabilnost i kredibilitet Evrope. U tom smislu, ključne implikacije za kreiranje politika su sledeće:

1. Ograničen uticaj na budžet EU, ali značajan podsticaj za nove članice

Nalazi pokazuju da bi hipotetičko istovremeno pristupanje zapadnobalkanske šesterke zahtevalo ukupno 46,6 milijardi evra budžetskih obaveza EU tokom sedmogodišnjeg perioda – što predstavlja povećanje od svega 3,85% u odnosu na trenutni MFF. Na godišnjem nivou, to bi iznosilo 0,015% godišnjeg BND-a EU, odnosno 5,29 evra po stanovniku. Iako bi ukupni efekat na budžet EU bio ograničen, on bi istovremeno predstavljao snažan podsticaj za region. Bruto iznos bi bio čak četiri puta veći u poređenju sa trenutnim izdvajanjima za region u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA III, odnosno 12,2 milijarde evra) i odgovarao bi 4,48% zbirnog BDP-a Zapadnog Balkana. To je u skladu sa iskustvima prethodnih krugova proširenja, koji su doveli do naglog povećanja budžetskih izdvajanja EU za nove države članice.

2. Dodatni finansijski instrumenti povećavaju raspoloživa sredstva, ali zadržavaju ukupni odnos

Kada se komponente bespovratnih sredstava drugih finansijskih instrumenata dostupnih zemljama kandidatima i državama članicama – konkretno, Instrument za reforme i rast u iznosu od 1,6 milijardi evra za zemlje kandidate, kao i procenjenih 16,98 milijardi evra u okviru instrumenta NGEU za zemlje Zapadnog Balkana kao države članice – povećanje finansiranja u prelasku sa prepristupne na postpristupnu fazu raste na četiri i po puta u odnosu na sadašnji nivo. Kada se, međutim, uključi puni obuhvat NGP-a, u iznosu od 5,6 milijardi evra (uključujući zajmove), kao i NGEU u ukupnom iznosu od 25,83 milijardi evra (uključujući procenjene zajmove za zemlje Zapadnog Balkana kao članice EU), ukupan obim potencijalne podrške blago se smanjuje na približno četiri puta u odnosu na postojeći nivo, pri čemu razmera povećanja sredstava ostaje nepromenjena.

3. Uračunavanjem doprinosa, uticaj na budžet EU se smanjuje

Detaljniji uvid u strukturu budžeta EU pokazuje da razlika između bruto i neto budžetskih obaveza omogućava nijansiranije razumevanje načina na koji bi se proširenje finansiralo. Nakon što se uračunaju obavezni doprinosi novih država članica nakon pristupanja, neto trošak za EU smanjuje se na 34,51 milijardu evra – što predstavlja povećanje od 3,23% u odnosu na postojeći MFF. Na godišnjem nivou, to bi iznosilo svega 0,0111% BND-a Unije, odnosno 3,92 evra po građaninu EU. Iako je neto iznos niži, on bi i dalje predstavljao značajno, trostruko povećanje u poređenju sa postojećim sredstvima iz IPA fondova i iznosio bi 3,32% BDP-a regiona. Oslanjajući se na iskustva iz prethodnih krugova proširenja, nove države članice moraće da ulože usklađene napore kako bi obezbedile adekvatne kapacitete za apsorpciju sredstava i izbegle rizik da njihovi obavezni doprinosi nadmaše predviđene alokacije.

4. Skroman neto fiskalni trag uprkos regionalnim razlikama

Neto fiskalni efekat tokom sedmogodišnjeg perioda razlikuje se među zemljama regiona, uglavnom odražavajući razlike u veličini ekonomija i nivou dohotka. Albanija bi primila neto alokaciju od 4,92 milijarde evra (što odgovara 2,92% godišnjeg BDP-a), Bosna i Hercegovina 5,66 milijardi evra (3,95%), Kosovo 2,29 milijardi evra (2,95%), Crna Gora 1,73 milijarde evra (3,57%), Severna Makedonija 4,29 milijardi evra (4,38%), a Srbija 15,62 milijarde evra (2,97%). Ipak, čak bi i Srbija, najveća i fiskalno najznačajnija ekonomija regiona, u ovom scenariju činila samo 1,29% ukupnog finansijskog okvira EU.

5. Socioekonomske budžetske linije nose najveći teret

Detaljniji uvid u raspodelu sredstava otkriva dosledan obrazac u svim analiziranim zemljama. S obzirom na to da zemlje ZB još uvek nisu zatvorile socioekonomski jaz u odnosu na EU, najveći deo resursa, oko 53%, bio bi raspoređen u okviru *budžetske linije (BL) 2: Kohezija, otpornost i vrednosti*. Ova budžetska linija ne samo da je najveća u MFF, već je i ona na koju su se nove članice iz prethodnih rundi proširenja najviše oslanjale. Zapadni Balkan bi se u značajnoj meri oslanjao i na *BL 3: Prirodni resursi i životna sredina*, koja bi činila približno 38% ukupnog finansiranja. To odražava strukturne karakteristike privreda regiona, u kojima poljoprivreda i ruralna infrastruktura i dalje zaostaju za standardima EU. Kumulativno, socioekonomske budžetske linije obuhvatile bi gotovo celokupne projektovane alokacije.

6. Promena političkih prioriteta Unije verovatno će uticati na buduće raspodele po budžetskim linijama

Iako trenutno imaju znatno manji udeo u postojećem MFF-u, alokacije u okviru *BL 1: Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija*, *BL 4: Migracije i upravljanje granicama*, i *BL 5: Bezbednost i odbrana*, očekuje se da će ove budžetske linije biti više zastupljene u narednom finansijskom okviru. Shodno tome, iako se ukupni iznos sredstava povezanih sa pristupanjem Zapadnog Balkana verovatno neće značajno promeniti, očekuje se preraspodela sredstava ka oblastima obuhvaćenim ovim budžetskim linijama. Ipak, imajući u vidu da socioekonomski pokazatelji regiona i dalje zaostaju za prosekom EU, očekuje se da će fondovi namenjeni zaštiti životne sredine, poljoprivredi i koheziji i u narednom MFF-u nastaviti da dominiraju u strukturi izdvajanja za zemlje Zapadnog Balkana.

7. Proširenje predstavlja investiciju u zeleniju EU

Jedna od ključnih odlika koje će pratiti zemlje Zapadnog Balkana u njihovom prelasku iz statusa kandidata ka punopravnom članstvu jeste obaveza programiranja sredstava, kao i posedovanje kapaciteta za njihovu apsorpciju – namenjenih zelenoj tranziciji. Imajući u vidu da i struktura pretpristupne pomoći i prioriteta finansiranja nakon pristupanja predviđaju da se približno 30% sredstava usmeri na ciljeve povezane sa klimatskim promenama, izdvajanja za nove članice predstavljaće, u suštini, zeleno ulaganje za Evropsku uniju u celini. S obzirom da su ambiciozni klimatski ciljevi već postavljeni, ova sredstva doprineće realizaciji investicija sa transnacionalnim, pa čak i panevropskim pozitivnim efektima. Dominantno usmeravanje sredstava ka budžetskim linijama 2 i 3 ukazuje na već strukturno oblikovan budžetski okvir kako bi ulaganja na Zapadnom Balkanu doprinela zelenoj i pravednoj tranziciji Evropske unije.

8. Proširenje staje u šoljicu kafe

Čak i u malo verovatnom scenariju u kojem bi ceo region Zapadnog Balkana ušao u EU u istom trenutku, građani Unije jedva da bi primetili bilo kakvu razliku. Bruto fiskalni efekat blago bi se razlikovao među državama članicama. Na primer, prema osnovnom scenariju, Belgija (9,77 evra), Danska (8,49 evra) i Nemačka (6,76 evra) suočile bi se sa nešto višim relativnim izdacima po glavi stanovnika, što odražava njihove više nivoe dohotka i veće udele u budžetu EU. Na suprotnom kraju spektra, Bugarska (1,46 evra), Rumunija (1,64 evra) i Hrvatska (2,19 evra) osetile bi najmanji fiskalni uticaj. U proseku, godišnji bruto trošak po stanovniku iznosio bi svega 5,29 evra, odnosno, neto 3,92 evra. Praktično posmatrano, fiskalni teret po pojedinačnom građaninu bio bi uporediv sa cenom jedne šoljice kafe, u nekim državama možda i uz neko pecivo, na godišnjem nivou.

9. Namensko izdvajanje sredstava za predvodnike u procesu proširenja

Ako je cilj da se u narednom MFF-u namenski izdvoje sredstva za prijem novih članica do 2034. godine, donosioci odluka sada imaju jasan referentni okvir koja može usmeravati njihove pregovore. U scenariju u kojem Crna Gora i Albanija zajedno ostvaruju članstvo, bilo bi potrebno oko 8,89 milijardi evra tokom jednog ciklusa MFF-a, što predstavlja približno 0,74% trenutnog finansijskog okvira. Naravno, u zavisnosti od pravila alociranja sredstava i tačne veličine narednog MFF-a, ukupan iznos verovatno bi bio nešto viši. Ipak, namensko izdvajanje ovog iznosa ne bi značajnije uticalo na finansijsku preraspodelu unutar EU u narednim godinama, posebno imajući u vidu da bi trošak pristupanja ove dve zemlje iznosio svega 0,0029% godišnjeg BND-a EU. Istovremeno, uticaj na preostale faze njihovog pristupnog puta bio bi značajan, jer bi to poslalo jasan signal političkim elitama i građanima da ih Evropska unija zaista vidi kao svoje buduće članice u bliskoj budućnosti.

10. Definisanje iznosa za buduću pretpristupnu pomoć

S obzirom na neizvesnost u pogledu datuma pristupanja zemalja koje se ne smatraju „predvodnicama“, EU mora da odredi obim buduće pretpristupne pomoći u okviru budžetske linije *Proširenje i Istočno susedstvo* u novom MFF-a. Ovaj odeljak trenutno iznosi oko 43,2 milijarde evra kao deo budžetskog stupa Globalna Evropa, pri čemu još uvek nisu precizirane tačne alokacije namenjene Zapadnom Balkanu. U okviru svog modela faznog pristupanja, CEP zagovara da se naredni instrument postavi na 60% iznosa koji bi zemlje kandidati dobijale kao države članice.²⁰ Prema važećem MFF-u i osnovnom scenariju, 60% iznosilo bi 27,96 milijardi evra tokom sedmogodišnjeg budžetskog ciklusa. Međutim, ukoliko se u referentni iznos za Zapadni Balkan kao članice uključi i komponenta bespovratnih sredstava NGEU, isti procenat bi iznosio 38,15 milijardi evra. S obzirom na očekivanja da se reforme povezane sa pristupanjem Ukrajine finansiraju odvojeno, putem posebnog instrumenta *Rezerva za Ukrajinu*, veliki deo predloženih 43,2 milijarde evra mogao bi biti na raspolaganju regionu, pod uslovom da rezultati reformi u zemljama regiona omoguće maksimalnu apsorpciju uslovljenih sredstava.

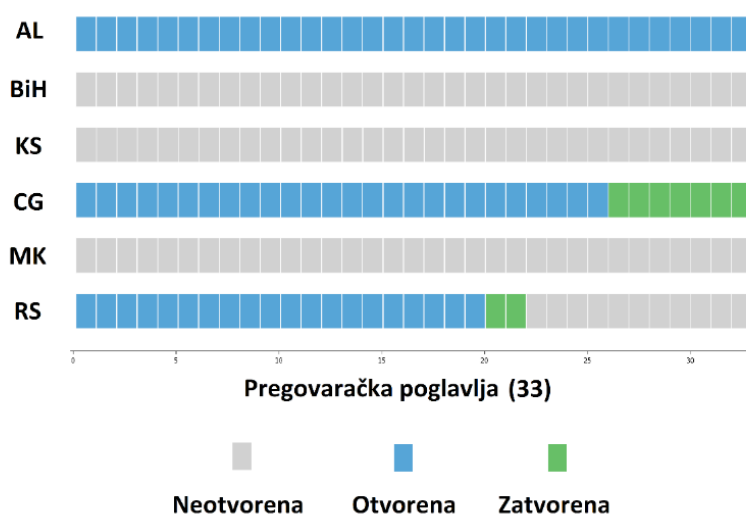
Sa stanovišta javnih politika, podaci upućuju na dva ključna zaključka. Prvo, EU može bez teškoća da finansira proširenje na Zapadni Balkan u okviru svojih već postojećih fiskalnih kapaciteta, bez potrebe za povećanjem doprinosa država članica ili značajnim smanjenjem postojećih obaveza. Čak bi i skromna

²⁰ Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, i Majkl Emerson, [Model 2.0 za fazno pristupanje Evropskoj uniji](#), Centar za evropske politike (CEP) & Centar za evropske političke studije (Centre for European Policy Studies – CEPs), 2023.

preraspodela sredstava unutar MFF-a bila dovoljna da u potpunosti pokrije troškove pristupanja. Drugo, političke i bezbednosne koristi od proširenja višestruko nadmašuju njegov finansijski trošak. Integrisanjem Zapadnog Balkana, EU bi učvrstila stabilnost u svom neposrednom susedstvu, suzbila spoljne uticaje i ojačala jedinstveno tržište – ciljeve koji su u potpunosti usklađeni sa širim strateškim prioritetima Evrope.

Stvarni troškovi dodatno se smanjuju kada se u obzir uzme vremenska dimenzija. Važno je istaći da **gotovo sigurno neće doći do tzv. „mini-bang” proširenja na Zapadni Balkan**, odnosno da neće sve zemlje pristupiti odjednom. Stepem spremnosti za članstvo, kako je prikazano u Paketu proširenja za 2025. godinu, značajno se razlikuje među zemljama. Trenutno stanje pregovora jasno pokazuje sledeće: Crna Gora ostaje predvodnica, Albanija joj se ubrzano približava, dok su Srbija i Severna Makedonija u zastoju uprkos tome što su otvorile pregovore o pristupanju. Bosna i Hercegovina i Kosovo se, pak, suočavaju sa tako dubokim unutrašnjim izazovima i stoga ostaju na začelju pristupnog procesa (videti Grafikon 3). Kako će svaki krug proširenja zahtevati dodatno vreme, ovaj postepeni pristup obezbediće Uniji više prostora da se prilagodi i da neprimetno amortizuje povezane troškove.

Grafikon 3. Trenutno stanje stvari – put Zapadnog Balkana ka EU



Istovremeno, proširenje predstavlja značajnu ekonomsku priliku. Zapadni Balkan čini dinamično regionalno tržište od oko 17 miliona stanovnika, čija bi integracija u jedinstveno tržište EU otvorila nove perspektive za trgovinu, investicije, kvalifikovanu radnu snagu i lance snabdevanja evropskih preduzeća. Polazeći od nalaza ove studije, ovi zaključci posebno su relevantni za Nemačku – najvećeg neto doprinosioca u EU i dugogodišnjeg zagovornika fiskalne discipline. U tom smislu, iako bi sve zemlje Zapadnog Balkana nesumnjivo postale neto korisnice budžeta EU, **„magija” jedinstvenog tržišta delovala bi i u suprotnom smeru, obezbeđujući da, na kraju, čak i neto davaoci ekonomski profitiraju od proširenja.**

Sagledano šire od isključivo numeričkih rezultata, **nalazi ukazuju da troškovi proširenja EU na Zapadni Balkan ostaju skromni kada se posmatraju u odnosu na značajne strateške koristi.** Za region, pristupanje EU ne znači samo pristup finansiranju već i transformativni okvir za reformu upravljanja, unapređivanje konkurentnosti i socioekonomski razvoj. Ono bi dodatno proširilo i produbilo jedinstveno tržište, otvarajući nove mogućnosti za trgovinu, investicije i mobilnost radne snage za postojeće i nove članice. Štaviše, proširenje bi ojačalo geopolitičku sposobnost Evropske unije, demonstrirajući sposobnost da deluje odlučno u sopstvenom strateškom okruženju. Na taj način, proširenje bi doprinelo učvršćivanju geopolitičke stabilnosti u regionu koji ostaje ključan za dugoročnu evropsku bezbednosnu strukturu. Konačno, integrisanjem jednog od najzagađenijih regiona u Evropi, EU bi u suštini investirala i u sopstvenu zelenu tranziciju.

U celini, studija nudi jasan zaključak: **trošak proširenja EU na Zapadni Balkan ne predstavlja test budžetskih kapaciteta Unije, već njene političke volje.** Uvažavanje nalaza ove studije moglo bi doprineti preoblikovanju debate o proširenju, usmeravajući je od preuveličane zabrinutosti u vezi sa troškovima ka strateškom razumevanju pristupanja Zapadnog Balkana kao isplative investicije u bezbednost i konkurentnost Evrope. Za „predvodnike“ u procesu, predviđanje sredstava ili namensko planiranje budžeta za proširenje u okviru narednog MFF-a poslalo bi snažan signal da Evropska unija zaista očekuje nove članice u doglednoj budućnosti. Za zemlje koje su i dalje na pristupnom putu, povećanje pretpristupne pomoći, uz prateće uslovljavanje, predstavljalo bi jasan signal posvećenosti EU dugoročnom cilju da se čitav region razvije u stabilan, prosperitetan i uspešno integrisan deo Unije. Presudna varijabla, stoga, ostaje politička posvećenost – kako od strane EU, u pogledu obezbeđivanja verodostojne perspektive članstva, tako i od strane lidera Zapadnog Balkana u sprovođenju reformi neophodnih za pristupanje.

V. METODOLOŠKI ANEKS

Procena alokacija budžetskih sredstava EU

Simulacija raspodele budžetskih izdvajanja EU prema zemljama Zapadnog Balkana zasniva se na pretpostavci da one postaju punopravne članice Evropske unija u hipotetičkoj prvoj godini ciklusa MFF-a, čime stiču pristup istim strukturnim i investicionim fondovima koji su dostupni ostalim državama članicama. Pristup se usmerava na one budžetske linije i instrumente MFF-a kod kojih su alokacije određene formulama ili kod kojih empirijski obrasci omogućavaju razumno projektovanje i, što je ključno, na one instrumente iz kojih bi zemlje ZB realno mogle da ostvare znatne prilive po pristupanju. U tom smislu, simulacija daje prioritet fondovima sa značajnim potencijalom preraspodele i relativno predvidivom logikom alokacije.

Metodologija se zasniva na kombinaciji procene zasnovane na utvrđenim formulama (npr. onih koje koristi Evropska komisija za finansiranje kohezije²¹ i u okviru Zajedničke poljoprivredne politike²²), i procena zasnovanih na regresiji (posebno za programe pod direktnim upravljanjem Evropske komisije koji nemaju unapred određene iznose sredstava). Ovaj dvostruki pristup omogućava da simulacija istovremeno obezbedi transparentnost i realističnost, generišući procene koje odražavaju i institucionalna pravila i uočljive obrasce raspodele među državama članicama. Aneks 1 prikazuje specifičan pristup za svaki fond i navodi da li je njegova vrednost procenjena primenom formule ili regresionog modela.

Simulacija se usredsređuje na one komponente MFF-a kod kojih je alokacija sredstava ili (1) zasnovana na formulama, sa transparentnim pravilima raspodele utemeljenim na socioekonomskim indikatorima, ili (2) se može empirijski proceniti, na osnovu prethodnih obrazaca distribucije i ekonometrijskog modeliranja. Izbor budžetskih linija odražava njihovu finansijsku važnost za zemlje u procesu proširenja, kao i dostupnost pouzdanih metodologija za procenu. Višegodišnji finansijski okvir (MMF) za period 2021–27. godine, kako ga definiše Evropska komisija, obuhvata sedam budžetskih linija:²³

21 Evropska unija, [Regulation \(EU\) 2021/1058](#) of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. Official Journal of the European Union L 231, 30. jun 2021, str. 60–93.

22 Evropska unija, [Regulation \(EU\) 2021/2115](#) of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by member states under the Common Agricultural Policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. Official Journal of the European Union L 435, 6. decembar 2021, str. 1–186.

23 Evropska unija, [Council Regulation \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) of 17 December 2020 Laying Down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027. Official Journal of the European Union L 433 I, 22. decembar 2020, str. 11–22.

Budžetska linija (BL) 1: *Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija*

Budžetska linija (BL) 2: *Kohezija, otpornost i vrednosti*

Budžetska linija (BL) 3: *Prirodni resursi i životna sredina*

Budžetska linija (BL) 4: *Migracije i upravljanje granicama*

Budžetska linija (BL) 5: *Bezbednost i odbrana*

Budžetska linija (BL) 6: *Susedstvo i svet*

Budžetska linija (BL) 7: *Evropska javna uprava*

Za potrebe ove simulacije fokusiramo se na rashode koji su najvažniji za potencijalne nove članice, posebno na one koji imaju preraspodelni karakter i koji bi mogli da imaju znatan uticaj na budžet i privrednu konvergenciju zemalja Zapadnog Balkana. Reč je o sledećim stavkama:

- Fondovi kohezije politike: uključujući Evropski fond za regionalni razvoj (*en. European Regional Development Fund - ERDF*), Evropski socijalni fond plus (ESF+), Kohezioni fond (*en. Cohesion Fund - CF*) i Interreg. Ovi fondovi raspodeljuju se na osnovu BDP-a/BND-a po stanovniku, broja stanovnika i pokazatelja tržišta rada, u skladu sa zvaničnom metodologijom za alokacije Komisije za period 2021–2027. godine (videti COM(2018) 375 u finalnoj verziji).
- Zajednička poljoprivredna politika (ZPP, *en. Common Agricultural Policy CAP*): uključujući Stub I (direktna plaćanja) i Stub II (ruralni razvoj preko EAFRD-a). Procene se zasnivaju na korišćenoj poljoprivrednoj površini (*en. utilised agricultural area - UAA*), ruralnoj populaciji i prethodnim šemama postepenog uvođenja finansijske podrške primenjivanim na nove države članice (videti indikatore konteksta ZPP-a, DG AGRI).
- Odabrani programi konkurentnosti u okviru BL 1, kao što su Horizon Europe, Erasmus+, Digital Europe i InvestEU. Iako nisu zasnovani na fiksnim formulama, raspodele za države članice pokazuju predvidive veze sa varijablama poput BND-a po stanovniku, intenzitetom ulaganja u istraživanje i razvoj i institucionalnim kapacitetima, što omogućava upotrebu procena zasnovanih na regresiji.

Zajedno, ove budžetske linije obuhvataju najveći deo neto finansijskih tokova ka novim državama članicama i stoga daju realističnu sliku fiskalnih implikacija proširenja. Aneks prikazuje za koje se fondove koriste zvanične formule za obračun, a za koje se primenjuju regresioni proračuni. Preostale rashodovne stavke izračunate su na osnovu prosečnih iznosa po stanovniku, bilo za EU-27, bilo za određene države članice Evropske unije.

Kao što je ranije navedeno, za procenu načina na koji bi se pojedine rashodovne stavke budžeta EU mogle primeniti na zemlje Zapadnog Balkana koristi se skup regresionih jednačina koje povezuju postojeće alokacije iz MFF-a 2021–2027. sa

ključnim socioekonomskim pokazateljima. Analiza se zasniva na podacima za članice EU-13, one koje su se pridružile Uniji nakon 2004. godine, jer je njihova privredna struktura i nivo razvoja najuporediviji sa zemljama kandidatima Zapadnog Balkana. Regresije se zasnivaju na podacima iz 2021. godine, prve godine aktuelnog MFF-a, kada su alokacije i određene. Kada podaci za tu godinu nedostaju, koriste se informacije iz prethodne ili naredne godine. Zavisna varijabla predstavlja iznose alokacija u okviru svake budžetske linije, dok objašnjavajuće varijable obuhvataju pokazatelje poput broja stanovnika, BDP-a po glavi stanovnika i drugo. Primena višestruke linearne regresije omogućava identifikovanje ključnih faktora koji objašnjavaju razlike u alokacijama među državama. Ovaj metod pogodan je za analizu podataka poprečnog preseka i daje rezultate koji se mogu lako tumačiti u kontekstu javnih politika. Spisak objašnjavajućih promenljivih treba posmatrati kao polaznu osnovu: konačan izbor zavisice od rezultata regresije, pri čemu će biti zadržane samo one promenljive koje se pokažu statistički značajnim i u skladu sa logikom konkretnog fonda.

Pored redovnih budžetskih linija MFF-a, analizara se i instrument *NGEU* kako bi se obuhvatio širi spektar mogućih fiskalnih priliva u hipotetičkom scenariju pristupanja. Iako je *NGEU* privremeni instrument i ne čini deo standardne strukture MFF-a, simulacija uključuje pojednostavljenu procenu mogućeg pristupa zemlja ZB njegovom ključnom mehanizmu – Mehanizmu za oporavak i otpornost (*en. Recovery and Resilience Facility - RRF*). Budući da se raspodela sredstava iz *RRF*-a zasniva na broju stanovnika, BDP-u po glavi stanovnika i stopama nezaposlenosti, simulacija primenjuje opštu formulu za alokaciju koju koriste postojeće države članice i na zemlje Zapadnog Balkana. Rezultati su prikazani u dve verzije: jedna potpuno isključuje moguće prilive povezane sa *NGEU*, dok druga uključuje procenjene alokacije iz *RRF*-a kao dopunski scenario. Ovakav pristup omogućava potpuniji uvid u moguće fiskalne prilive, uz jasno razlikovanje strukturnih i privremenih izvora finansiranja iz EU.

Tabela 18. Budžetska linija 1: Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

Fond	Metod
<i>Horizon Europe</i>	Procena zasnovana na postojećim alokacijama za zemlje ZB u okviru programa HE
<i>Euratom</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>ITER</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>Connecting Europe</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>InvestEU</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>Digital Europe</i>	Procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: broj stanovnika, BND po stanovniku, DESI indeks, izdaci za istraživanje i razvoj)
<i>Program jedin. tržišta</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>EU suzbijanje prevara</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>Saradnja u oporezivanju</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>Saradnja u oblasti carina</i>	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
<i>Evropski svemirski program</i>	nije uključen

Tabela 19. Budžetska linija 2a: Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija²⁴

Fond	Metod
Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF)	Opredeljeni iznosi sredstava (<i>en. envelopes</i>) određeni formulom; procena na osnovu BDP-a po stanovniku i broja stanovnika
Evropski socijalni fond plus (ESF+)	Opredeljeni iznosi sredstava (<i>en. envelopes</i>) određeni formulom; procenjeno zajedno sa ERDF-om prema metodologiji za alokaciju kohezionih sredstava.
Kohezioni fond (CF)	Opredeljeni iznosi sredstava (<i>en. envelopes</i>) određeni formulom; procena na osnovu BND-a po stanovniku i broja stanovnika
REACTEU	Uključeno samo u procenu koja obuhvata NGEU, procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica

Tabela 20. Budžetska linija 2b: Otpornost i vrednosti

Fond	Metod
Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)	Uključen samo u procenu sa NGEU-om; procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: BDP po stanovniku, broj stanovnika, ukupna nezaposlenost, nezaposlenost mladih)
Zaštita evra	Nije uključen
Finansiranje i otplata	Uključen samo u procenu sa NGEU-om; procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
rescEU	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
EU4Health	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
Erasmus+	Procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: broj stanovnika, BND po stanovniku, udeo mladih, stope upisa na visoko obrazovanje, nezaposlenost mladih)
Evropska solidarnost	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
Creative Europe	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
Pravda, prava i vrednosti	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica

Tabela 21. Budžetska linija 3: Prirodni resursi i životna sredina

Fond / Instrument	Objašnjenje / Metod
ZPP Stub I: Direktna plaćanja	Procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: broj stanovnika, broj stanovnika ruralnih područja, BND po stanovniku, korišćena poljoprivredna površina)
ZPP Stub I: Tržišne mere	Procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: broj stanovnika, broj stanovnika ruralnog područja, BND po stanovniku, korišćena poljoprivredna površina)
ZPP – Stub II: Ruralni razvoj (EAFRD)	Procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: broj stanovnika, broj stanovnika ruralnog područja, BND po stanovniku, korišćena poljoprivredna površina)
Evropski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EMFAF)	Procena na osnovu prosečnih alokacija po stanovniku u uporedivim obalnim državama članicama (Hrvatska, Bugarska, Rumunija)
LIFE	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
Fond za pravednu tranziciju	Procena zasnovana na regresiji (objašnjavajuće varijable: broj stanovnika, emisije gasova sa efektom staklene bašte, nezaposlenost)

²⁴ Berlinska formula se primenjuje za procenu alokacija u okviru fondova kohezije politike, pri čemu se iznosi sredstava povezuju sa brojem stanovnika i razlikom između nacionalnog i prosečnog BDP-a po stanovniku u EU (izraženog u PPS), uz gornju granicu od 2,35% nacionalnog BDP-a.

Tabela 22. Ostale budžetske linije obuhvaćene simulacijom

Budžetska linija	Obrazloženje / Metod
Budžetska linija 4: Migracije i upravljanje granicama	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica
Budžetska linija 5: Bezbednost i odbrana	Procena na osnovu alokacija po glavi stanovnika postojećih država članica

Tabela 23. Budžetske linije koje nisu obuhvaćene simulacijom

Budžetska linija MFF-a	Razlog za isključenje
Budžetska linija 6: Susjedstvo i svet	Neprimenljivo na nove države članice, jer je ova BL namenjena spoljnim odnosima, pretpriputnoj pomoći i politici susjedstva

Procena doprinosa budžetu EU

Uporedo sa procenom rashodnih alokacija EU, simulacija obračunava i očekivane doprinose zemalja Zapadnog Balkana, kao punopravnih članica, budžetu Evropske unija. Ovaj korak ključan je za procenu neto fiskalne pozicije svake zemlje i za razumevanje šireg efekta preraspodele koji proširenje može imati na budžet EU. Simulacija prati strukturu sistema vlastitih izvora koji je trenutno na snazi u okviru MFF-a za period 2021–2027. godine.²⁵ Obuhvata četiri glavne kategorije prihoda:

1. Izvor finansiranja na bazi bruto nacionalnog dohotka (BND). Glavni izvor finansiranja budžeta EU, izračunat kao jedinstven procenat BND-a svake države članice. Time se obezbeđuje proporcionalno učešće u skladu sa ekonomskom snagom zemlje.
2. Izvor finansiranja na bazi poreza na dodatu vrednost (PDV). Zasnovan na harmonizovanoj osnovici PDV-a za svaku državu članicu, i ograničen definisanim stopom i prilagođen radi uporedivosti među zemljama.
3. Tradicionalni sopstveni resursi (TSR). Prvenstveno carinske dažbine prikupljene na uvoz robe iz zemalja izvan EU. Države članice zadržavaju mali procenat kao trošak naplate, dok ostatak ide u budžet EU.
4. Doprinos zasnovan na nerecikliranoj plastičnoj ambalaži. Uveden 2021. godine, ovaj doprinos obračunava se na osnovu količine nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada koji svaka država generiše, po stopi od 0,80 evra po kilogramu. Cilj ovog mehanizma je podsticanje reciklaže i podrška zelenoj tranziciji EU.

Simulacija koristi najnovije dostupne podatke o BND-u, prihodima od PDV-a, trgovinskim tokovima i otpadu od plastične ambalaže, primenjujući zvanične

²⁵ Evropska unija. [Council Decision \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) of 14 December 2020 on the System of Own Resources of the European Union and Repealing Decision 2014/335/EU, Euratom. Official Journal of the European Union L 424., Official Journal of the European Union L 424, 15. decembar 2020, str. 1–10.

stope doprinosa, utvrđene Odlukom o sopstvenim izvorima. Kada harmonizovani ili raščlanjeni podaci za šest zemalja Zapadnog Balkana nisu dostupni, koriste se aproksimacije zasnovane na podacima novih članica EU ili strukturno sličnih država članica. Korekcije specifične za pojedine države, rabati ili jednokratna umanjenja (poput onih dodeljenih Nemačkoj, Holandiji ili Austriji), isključeni su iz simulacije zbog svog pregovaračkog karaktera i nerelevantnosti za nove članice u trenutku pristupanja. Zajedno, ove kalkulacije obezbeđuju doslednu i uporedivu procenu očekivanih doprinosa zemalja Zapadnog Balkana, koja predstavlja osnovu za izračunavanje njihovih neto fiskalnih pozicija u budžetu EU.

Izračunavanje neto finansijskih pozicija i efekata preraspodele

Nakon što se za svaku zemlju Zapadnog Balkana procene rashodna i prihodna strana budžeta EU, simulacija izračunava neto finansijski efekat - razliku između iznosa koje bi pojedina zemlja primila iz budžeta EU i iznosa koji bi bila dužna da doprinese kao punopravna članica. Ovaj efekat pruža jasan uvid u fiskalnu poziciju svake zemlje u okviru budžetskog okvira EU, i uobičajeno se koristi za ocenu raspodelnih efekata članstva. Rezultati se prikazuju na godišnjem nivou i u zbiru, za sedmogodišnji period.

Pored izračunavanja pojedinačnih finansijskih pozicija za zemlje Zapadnog Balkana, simulacija procenjuje i ukupan budžetski efekat proširenja na postojeće države članice EU. To se postiže ponovnim izračunavanjem ukupnih prihodnih potreba budžeta EU kako bi se obezbedila sredstva za šest zemalja kao neto korisnike. Naknadna preraspodela pokazuje koliki bi, u relativnim iznosima, bio doprinos svake od 27 država članica u pokrivanju neto troška proširenja, na osnovu njihovog postojećeg učešća u sistemu sopstvenih sredstava EU.

Kako bi rezultati bili pregledniji, i neto fiskalne pozicije za zemlje Zapadnog Balkana i dodatni doprinosi postojećih država članica prikazani su kao udeo u njihovom BND-u, kao i kroz godišnje iznose po stanovniku. U analizi se zatim upoređuje koliko bi se budžet Evropske unije uvećao u odnosu na važeći višegodišnji finansijski okvir (2021–2027), kako bi se prikazala moguća finansijska razmera proširenja. Na ovaj način predstavljeni rezultati omogućavaju bolje sagledavanje nalaza i ukazuju na njihov širi značaj za ekonomsku koheziju i solidarnost unutar Unije.

Izvori podataka, pretpostavke i ograničenja

Simulacija se zasniva na javno dostupnim i proverljivim podacima iz zvaničnih izvora, uključujući Eurostat, direktorate Evropske komisije – DG BUDG, DG AGRI i DG REGIO – kao i nacionalne statističke zavode zemalja Zapadnog Balkana i relevantna radna dokumenta službi Komisije. Po potrebi, dodatne procene preuzete su iz AMECO baze podataka i prethodnih studija o fiskalnim efektima proširenja.

Sve vrednosti prikazane su u tekućim cenama, u skladu sa cenovnom osnovom koja se koristi u okviru Višegodišnjeg finansijskog okvira za period 2021–2027. godine.

U slučajevima kada tačni ili harmonizovani podaci za zemlje Zapadnog Balkana nisu dostupni, simulacija koristi zamenske (*proxy*) vrednosti zasnovane na iskustvu uporedivih država članica, naročito onih koje su pristupile EU tokom proširenja 2004. i 2007. godine. Ovo se najviše odnosi na simulaciju količina plastičnog ambalažnog otpada, kao i na stope učešća u pojedinim programima.

Simulacija dodatno podrazumeva sledeće pretpostavke:

- Potpunu apsorpciju raspoloživih sredstava EU od strane zemalja Zapadnog Balkana, bez razmatranja praktičnih ograničenja u sprovođenju;
- Potpuno učešće u sistemu sopstvenih izvora od trenutka pristupanja, bez prelaznih korekcija ili rabata;
- Statični gornji limiti rashoda u okviru važećeg MFF-a, bez usklađivanja sa geopolitičkim promenama ili budućim revizijama;
- Izostanak ponašajnih efekata, kao što su promene u apsorpcionim kapacitetima, administrativnoj spremnosti ili političkom određivanju prioriteta pri korišćenju fondova;
- Neizmenjenu institucionalnu i političku strukturu EU, uz pretpostavku da tokom perioda simulacije neće biti promena sporazuma niti modela upravljanja.

Ove metodološke odluke omogućavaju stilizovanu, na pravilima zasnovanu simulaciju fiskalnih implikacija proširenja u okviru postojećih pravila i institucionalne strukture Evropske unije. Iako procene ne predstavljaju predviđanja u strogom smislu te reči, one pružaju pouzdanu i za kreiranje politika relevantnu aproksimaciju očekivanih finansijskih tokova i budžetskih efekata koji bi pratili pristupanje Zapadnog Balkana.

Ključno ograničenje ove procene jeste to što obuhvata samo završni deo važećeg MFF-a za period 2021–2027. godine, budžetskog ciklusa koji se i sâm približava kraju. Predstojeći MFF za period 2028–2034. godine još je u fazi pregovora i verovatno će odražavati znatno izmenjen politički i strateški kontekst. Novi prioriteti, poput jačanja klimatske solidarnosti, veće otpornosti na geopolitičke šokove i težnje ka digitalnoj i strateškoj autonomiji, očekivano će uticati i na strukturu programa EU, kao i na način na koji se sredstva raspodeljuju.

REFERENCE

Balkan Insight. *European Commission Suspends Agriculture Funds for Albania on Corruption Suspicions*, 2023. Dostupno na: <https://bit.ly/49QMsRZ>

Eurostat. *Main GDP aggregates – GDP per capita in PPS*. Dostupno na: <https://bit.ly/4prucn1>

European Commission (Evropska komisija). *2025 Annual Report on Serbia*, 2025. Dostupno na: <https://bit.ly/4oBH1uD>

European Commission (Evropska komisija). *Enlargement Package 2025*, 2025. Dostupno na: <https://bit.ly/43qm4KM>

European Union (Evropska unija). Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the System of Own Resources of the European Union and Repealing Decision 2014/335/EU, Euratom. *Official Journal of the European Union*, L 424, 15. decembar 2020, str. 1–10. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>

European Union (Evropska unija). Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 Laying Down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027. *Official Journal of the European Union*, L 433 I, 22. decembar 2020, str. 11–22. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>

European Union (Evropska unija). Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. *Official Journal of the European Union*, L 231, 30. jun 2021, str. 60–93. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj>

European Union (Evropska unija). Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 Establishing Rules on Support for Strategic Plans to Be Drawn Up by Member States under the Common Agricultural Policy (CAP Strategic Plans) and Financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and Repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. *Official Journal of the European Union*, L 435, 6. decembar 2021, str. 1–186. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>

Mihajlović, Milena; Blockmans, Steven; Subotić, Strahinja; Emerson, Michael. “Template 2.0 for Staged Accession to the EU”, European Policy Centre (EPC) & Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023. Dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/> (EN) i <https://>

cep.org.rs/publikacije/model-2-0-za-fazno-pristupanje-evropskoj-uniji/ (SR)

Politico. *Merz rules out company tax and joint borrowing in EU budget*, 2025. Dostupno na: <https://www.politico.eu/article/friedrich-merz-germany-company-tax-joint-borrowing-eu-budget/>

Rant, Vasja; Mrak, Mojmir; Marinč, Matej. "The Western Balkans and the EU Budget: The Effects of Enlargement", *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 20, br. 3, 2020, str. 431–453. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1793061>

Reform Monitor. *Kosovo Reform Agenda Update*, 2025. Dostupno na: <https://reform-monitor.org/kosovo-reform-agenda-update-pilot-reform-monitor>

Rubio, Eulalia; Alcidi, Cinzia; Hansum, Romy; Akhvlediani, Tina; Begg, Iain; Lindler, Johannes; Couteau, Benjamin. "Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements", European Parliament, 2025. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/BUDG_STU\(2025\)769193](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/BUDG_STU(2025)769193)

Subotić, Strahinja; Milinković, Ana. "On Financial and Economic Implications of the Staged Accession Model on the EU Budget and on Acceding Countries' Budgets", European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2024. Dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/on-financial-and-economic-implications-of-the-staged-accession-model-on-the-eu-budget-and-on-acceding-countries-budgets/> (EN) i <https://cep.org.rs/publikacije/o-finansijskim-i-ekonomskim-implikacijama-modela-faznog-pristupanja-na-budzet-eu-i-na-budzete-zemalja-u-pristupanju/> (SR)

Todorović, Marko; Milinković, Ana. "The Great Gap: Assessing the New Growth Plan's Potential to Address Socioeconomic Disparity", European Policy Centre (CEP-Belgrade), 2024. Dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/the-great-gap/>

Weiss, Stefani. "The Geoeconomic Interconnectivity Index: Measuring the EU's Economic Ties with Its Neighbours Against Those of the US, China and Russia (2010–2023)", The Vienna Institute for International Economic Studies; Bertelsmann Stiftung; ECIPE. Dostupno na: <https://wiiw.ac.at/the-geoeconomic-interconnectivity-index-measuring-the-eu-s-economic-ties-with-its-neighbours-against-those-of-the-us-china-and-russia-2010-2023-dlp-7401.pdf>

World Bank Group. "Towards Better Jobs", *Western Balkans Regular Economic Report*, br. 28, 2025. Dostupno na: <https://bit.ly/448Evns>

Strahinja Subotić
Ana Milinković
KOLIKO ME KOŠTA ZAPADNI BALKAN?

1. izdanje

Izdavač:
Centar za evropske politike, Beograd

Urednik:
Milena Mihajlović Denić

ISBN 978-86-89217-47-6

Tiraž:
120

Štampa:
O.P.C. Beograd

Beograd, 2025.

Štampanje ove publikacije omogućeno je finansijskom podrškom Fondacije Konrad Adenauer Srbija. Svi navodi i sadržaj publikacije isključiva su odgovornost autora i izdavača.

Fondacija Konrad Adenauer (KAS)

je fondacija koja isključivo deluje u neprofitne svrhe.

KAS deluje nezavisno u oblastima političkog savetovanja i obrazovanja. Od 1964. godine nosi ime prvog nemačkog saveznog kancelara, čije principe Fondacija sledi kao svoju obavezu. Fondacija je prisutna u mnogim zemljama sveta, a i u Nemačkoj ima razvijenu mrežu Obrazovnih centara.

Srbija i Crna Gora nalaze se trenutno u procesu tranzicije. Svim građanima društva, uključujući i političare, predstoje veliki izazovi koje treba prevazići: u ekonomskom, socijalnom i društvenom domenu.

Fondacija Konrad Adenauer želi u pozitivnom duhu da isprati ove procese. Naši seminari, radionice i konferencije treba da doprinesu boljem razumevanju principa Evropske unije, odgovornosti partija i parlamenta, poimanju pravne države i slobodnih medija. Posebno se obraćamo mladim i politički zainteresovanim ljudima.

Oblasti rada Fondacije Konrad Adenauer za Srbiju i Crnu Goru su:

- Političke partije i parlamentarno savetovanje
- Jačanje evropske sposobnosti Srbije i Crne Gore
- Uspostavljanje vladavine prava
- Pružanje informacija o socijalnoj tržišnoj privredi
- Obuka novinara
- Međureligijski i međuetnički dijalog
- Program stipendiranja.

www.kas.de/serbien • office.belgrade@kas.de

