

UDK: 327(06.1.1EU:497)
DOI: 10.5937/PDSC24383L

Dr Duško Lopandić, redovni profesor
Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu,
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu
email: dulopand@yahoo.com.br, tel. 061 187 5 106

PLAN RASTA ZA ZAPADNI BALKAN EVROPSKE UNIJE KAO NOVI ELEMENT POLITIKE PROŠIRENJA EU

Apstrakt:

Krajem 2023. godine, Evropska komisija je podnela predlog pod naslovom "Novi plan rasta za Zapadni Balkan". Dokument predlaže dodatne mere prema Zapadnom Balkanu kojima bi trebalo da se ubrza rast regiona i doprinese integraciji i konvergenciji sa EU. Istovremeno, cilj inicijative je podsticaj ubrzanju reformi na ZB i investicija. Inicijativa se zasniva na „četiri stuba“ koji obuhvataju (1) poboljšanje ekonomske integracije sa jedinstvenim tržištem Evropske unije, (2) povećanje ekonomske integracije unutar Zapadnog Balkana kroz Zajedničko regionalno tržište, (3) ubrzavanje tzv. osnovnih reformi, uključujući i osnovni klaster (jedan), koje podržavaju put Zapadnog Balkana ka članstvu u EU, (4) povećanje finansijske pomoći za podršku reformama putem Fonda za reforme i rast Zapadnog Balkana, u formi novog finansijskog instrumenta vrednog 6 milijardi evra. Isplata ovih sredstava je uslovljena potvrdom da su partneri sa Zapadnog Balkana izvršili osnovne reforme. Glavna pitanja koja na koja će odgovoriti primena PRZB u praksi odnose se na sledeće:

-u kojoj meri će složena procedura predviđena uredbom o IRRZB biti u praksi realizovana, imajući u vidu sve „preduslove“, „ciljeve“ i „načela“ koje predviđa EU?,

-u koliko meri će povećanje sredstava za ZB predviđenih Planom rasta realno doprineti podsticaju ekonomskog rasta pa time i većoj konvergenciji regiona Zapadnog Balkana,

-koliko će direktno finansijsko uslovljavanje Agendi reformi uticati na dinamiku stvarnih političkih i ekonomskih reformi u zemljama ZB.

Ključne reči: *Evropska unija, Plan rasta, Reformska agenda, Zapadni Balkan*

1. Proširenje EU: između političke stagnacije i novih geopolitičkih podsticaja

Pitanje daljeg proširenja Evropske unije je gotovo već celu prošlu deceniju predstavljalo nerešenu i u suštini odlaganu temu u programima donosilaca odluka EU. Serija kriza koje su zahvatile Uniju još od prve decenije ovog veka (kriza dugova, populizam, imigrantska kriza, bregzit, pandemija) uticale su da se, sa izuzetkom Hrvatske (članica od 2013) process proširenja EU na Zapadni Balkan pretvorilo u putovanje bez krajnje stanice¹.

Crna Gora je, na primer, podnela zahtev za članstvo u EU još 2008. godine a počela pregovore 2012. godine. Srbija je zahtev za članstvo podnela 2009. godine, a formalno pregovara već deset godina (od 2014). U međuvremenu, pregovore, iako uz razne preduslove, otpočele su i Severna Makedonija i Albanija (2022). BiH je takođe zvanični kandidat za članstvo od 2022. godine. Ovo usporavanje je između ostalog dovelo do širenja evroskepticizma u javnosti regiona ZB, kao i do nekih od negativnih političkih trendova, poput jačanja autoritarizma, populizma i slabljenja procesa vladavine prava².

Tokom poslednjih godina, realna paraliza procesa proširenja i suštinska rezervisanost nekih država članica u odnosu na proširenje, podstakli su pojavu originalnijih predloga u svrhu održanja procesa - putem npr. ideje o "etapnom" ili "sektorskom" proširenju. Ideja o tzv. „postepenom“ (*gradual*) proširenju ušla je i u zaključke Evropskog saveta³. Istovremeno, pojavio se i niz studija koje su zagovarale povećanje sredstva koja EU namenjuje Zapadnom Balkanu⁴.

¹ O temi proširenja, v. Duško Lopandić, „Politika proširenja Evropske unije i odnosi Srbije i EU – između prava i politike“, Dve decenije razvoja pravne misli, XX međunarodni skup »Pravnički dani – prof dr Slavko Carić«, Univerzitet Privredna akademija – Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2023, str. 281-295; Petit, Y. Ed. (2021), *Europe de l’Est et l’Union europeenne, Quelles perspectives?*, Bruxelles, Bruylant, 366 p; Macek, L, (2011), *L’elargissement, met il en peril le projet europeen?*, Paris, La Documentation francaise, 159 p. Tatjana Sekulić, *The European Union and the Paradox of Enlargement The Complex Accession of the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020, 267 p.

² Pregled novijih think tank studija o proširenju videti: European Parliament, *EU enlargement, What Think Tanks are Thinking*, 19 October 2023, Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754555/EPRS_BRI\(2023\)754555_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754555/EPRS_BRI(2023)754555_EN.pdf); pristupljeno 4.5.2024.

³ Videti na primer, tačku 21 zaključaka Evropskog saveta od 14.12.2023. *European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>; Pristupljeno 2.6.2024.

⁴ V. na primer, Matteo Bonomi and Dušan Reljić, „The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far Why the Region Needs Fast-Track Socio-Economic Convergence with the EU“, SWP Comments 53, December 2017. Will Bartlett, Mateo Bonomi, Milica Uvalić, *The Economic and Investment Plan for the Western Balkans: assessing the possible economic, social and environmental*

Plan rasta EU za zapadni Balkan (PRZB) predstavlja delimični odgovor na ove predloge.

Pregovori o pristupanju Srbije sa EU kao primer dosadašnjeg nesupeha procesa proširenja na Zapadni Balkan

Iako je Srbija ekonomski najvećim delom integrisana u širi kontekst evropske integracije, formalni pregovori o proširenju nisu dali zadovoljavajuće rezultate, niti kada su u pitanju proevropske reforme u zemlji, niti u pogledu perspektive finalizacije samog procesa pregovora za članstvo Srbije u EU⁵.

Proces približavanja i integracije Srbije Evropskoj uniji od početka ovog veka može se podeliti u tri velike faze:

- prva decenija – „postmiloševićevski period“ demokratizacije – obuvatio je postepen proces približavanja Srbije Evropskoj uniji. Ova postepenost je bila posledica serije institucionalnih i društvenih problema sa kojim su se suočavale tadašnje demokratske vlasti u Beogradu, opterećene različitim vrstama unutrašnjih izazova kao i uslovljavanja koji su dolazili od strane Brisela i šire međunarodne zajednice. Jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova (2008) koje je većina članica EU (iako ne sve) priznala kao nezavisnu državu, imalo je posebno dalekosežan uticaj, kako na stanje u unutrašnjoj politici Srbije, tako i na njene međunarodne odnose. Ovaj period formalno se završio krajem prve decenije XXI veka (2008/2009. godine).

Nakon dugogodišnjih pregovora Srbija je u aprilu 2008. godine zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Sledeće godine, u decembru 2009. godine EU je odobrila bezvizni režim za nosioce srpskih pasoša, a istog meseca Srbija je podnela zvaničan zahtev za ulazak u članstvo Unije.

- početkom druge decenije ovog veka dolazi do konkretizacije kandidature Srbije za članstvo u EU koja od 2012. godine (nakon dolaska na vlast SNS-a i napretka u dijalogu Beograd – Priština uz posredovanje EU) ulazi u formalnu fazu pregovora sa EU. Početkom 2014. godine (januara) održana je prva međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Uniji. Ova faza je podrazumevala i nastavak i ubrzanje usklađivanja pravnog sistema Srbije sa pravnim tekovinama EU, odnosno

impact of the proposed Flagship projects, Study, European Parliament, Policy Department for External Relations, May 2022, 79 p.

⁵ O odnosima EU i Srbije, v. European Commission, Serbia 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 695 final, 160 p; Miloš Petrović, Maja Kovačević, Ivana Radić, Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita, IMPP, 2023, 428 str; Duško Lopandić, „Odnosi između Srbije i Evropske Unije: između pridruživanja i nezavršene integracije“, Srpska revija za evropske studije, Vol II, 2023, No. 2, str. 3-28; Slobodan Zečević, Ispričaj mi priču o Srbiji i EU, Akademska knjiga, IES, 2018, 183 str

relativno kratkotrajni period ubrzanja reformi u nekim sektorima koji je koincidirao i sa tzv. „prvim sporazumom o normalizaciji“ odnosa Beograda i Prištine i dogovorima oko njegove praktične implementacije (2013/2014. g);

- već polovinom prošle decenije pokazalo se da vlasti u Beogradu nemaju ozbiljnu nameru da suštinski reformišu zemlju u pravcu njene stvarne „evropeizacije“. Ovo je pratio nedostak bilo kakvog entuzijazma oko finalizacije ovog procesa od strane Brisela (predsednik Evropske komisije Junker je 2014. najavio da „neće biti proširenja“ EU do kraja njegovog mandata - tj. do 2019. godine). Pregovori o proširenju u kontekstu serije internih kriza EU pretvoreni su u proces bez jasnog kraja. Ritam u otvaranju pojedinih pregovaračkih poglavlja se dodatno usporio pred kraj poslednje i početkom ove decenije, što se potvrdilo sa ratom u Ukrajini. Iako pregovori o pristupanju Srbije Uniji formalno nisu zaustavljeni, oni su u ozbiljnoj stagnaciji. Od decembra 2021. godine do sredine 2024. godine nije organizovan nijedan sastanak međuvladine konferencije o pristupanju.

2. Plan rasta za Zapadni Balkan (PRZB) - novi podsticaj integracije uz sredstva za povećanje ekonomskog rasta

Sa ratom u Ukrajini koji je otpočeo 22.4.2022, pitanje proširenja iznova je došlo na vrh političke agende u EU, ali je istovremeno još akutnije pokazalo zaostajanje Zapadnog Balkan na ovom planu⁶. Inicijativa Plana rasta za Zapadni Balkan imala je za cilj da se obnovi dinamika jačanja integracije EU i regiona ZB, iako se ona direktno ne bavi samom temom procesa proširenja. U tom smislu, ona se može posmatrati dvojako – i kao novi instrument i podsticaj približavanju država ZB Evropskoj uniji, ali i kao način da se do daljeg zaobiđe tema formalnog i punopravnog uključivanja nekih od država regiona u Uniju⁷.

Treba takođe ukazati da je “Plan rasta” usvojen relativno brzo, imajući u vidu standardne procedure EU. Od podnošenja predloga Evropske komisije (novembar 2023) do njegovog usvajanja od strane Evropskog parlamenta i Saveta EU (maj 2024) prošlo je tek oko pola godine.

Dana 8. novembra 2023. godine, Evropska komisija je dostavila Savetu EU, Evropskom parlamentu, Ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona

⁶ European Parliament, *EU-Western Balkans relations Macroeconomic situation and EU financial support*, April 2024, 12 p; The House of Commons Library, *EU enlargement: Ukraine, the Western Balkans and the accession process*, London, 1 March 2024, 51 p.

⁷ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-2023-enlargement-package-and-new-growth-plan-western-balkans-2023-11-08_en.

Pristupljeno 18.5.2024.

kommunikaciju pod nazivom "Novi plan rasta za Zapadni Balkan"⁸. U dokumentu, Komisija je izjavila da je "*ekonomska konvergencija ključni element za približavanje zemalja Zapadnog Balkana EU*". U tom smislu, Plan bi trebalo da omogućiti partnerima jačanje reformi i investicija kako bi se ubrzali preduslovi za proširenje kao i za i rast ekonomija ZB, što bi potencijalno moglo dodati 10% rasta njihovim privredama. U tu svrhu novi plan rasta za Zapadni Balkan zasnovan je na sledeća četiri "stuba":

- *Ekonomska integracija u jedinstveno tržište Evropske unije*, pod uslovom da se zemlje Zapadnog Balkana usklade sa pravilima jedinstvenog tržišta,;

- Podsticaj ekonomske integracije unutar Zapadnog Balkana putem Zajedničkog regionalnog tržišta (ZRT), zasnovanog na pravilima i standardima EU,

- *Ubrzanja temeljnih reformi* u svakoj od zemalja ZB, uključujući reforme iz tzv. "osnovnog" klastera (klister jedan) i koje imaju za osnov podršku putu Zapadnog Balkana ka članstvu u EU, poboljšanje održivog ekonomskog rasta uključujući privlačenje stranih investicija kao i jačanje regionalne stabilnosti;

- *Povećanja finansijske pomoći za podršku reformama* kroz novi Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan (IRRZB) u visini od 6 milijardi evra. Isplate ovih sredstava bi bile uslovljene ispunjavanjem predviđenih "osnovnih reformi" od strane partnera sa Zapadnog Balkana, a u prvom redu specifičnih socioekonomskih reformi.

U pojedinim kritikama PRZB ukazuje se na relativno ograničenu visinu sredstava za ZB u poređenju sa državama članicama. Prema nekim analizama, ukupna sredstva za region ZB od oko 17 miliona stanovnika (IPA III plus fond Plana rasta) iznosiće (maksimalno) oko 3,5 milijardi godišnje (bespovratna sredstva i krediti) što se može uporediti sa 5,3 milijarde evra koliko prima Hrvatska koja ima manje od 4 miliona stanovnika (strukturni fondovi EU)⁹. Bez obzira na ovo, ne treba potceniti dodatna sredstva iz PRZB koja znače povećanje od oko 67% ranije predviđenih ukupnih sredstava EU (IPA III) za region u periodu do 2027. godine.

U nastavku ćemo prikazati detalje pojedinih "stubova"¹⁰:

1. Integracija u jedinstveno tržište EU. Komisija je iznela sedam prioriternih oblasti: Slobodno kretanje robe, Slobodno kretanje usluga i radnika, Pristup Jedinstvenom području plaćanja u evrima (SEPA), Olakšavanje drumskog transporta, Integracija

⁸ European Commission, *New Growth Plan for the Western Balkans, Communication*, Brussels, 8.11.2023 COM(2023) 691 final, 12 p.

⁹ V. Subotić, S., „Setting the Stage for Enlargement The Integration of the Staged Accession Model into the New Growth Plan for the Western Balkans“, EPC, Belgrade, Discussion paper, June 2024, 8 p.

¹⁰ European Commission, *Growth Plan*, *op.cit.*, p. 2.

- i dekarbonizacija energetskeg tržišta, Digitalno jedinstveno tržište i Integracija u industrijske lance snabdevanja.
2. Podsticanja ekonomske integracije unutar Zapadnog Balkana. Najavljeno je da tekući akcioni plan Zajedničkog regionalnog tržišta treba da bude zamenjen novim pre kraja 2024. godine. Novi akcioni plan za ZRT treba da uključi elemente Plana rasta EU kao i da u potpunosti odražava Zeleni program i Digitalni i inovacioni program za region (koji se naslanjaju na istoimene programe EU). Plan treba da sadrži i neophodne elemente za napredak Zapadnog Balkana u procesu dekarbonizacije (Mehanizam za prilagođavanje granica ugljen-dioksida).
 3. Treći deo Plana rasta je posebno važan sa stanovišta uslovljavanja i procesa reformi. On obuhvata pitanje ubrzanja temeljnih reformi. Svaki partner sa Zapadnog Balkana je pozvan da pripremi Reformsku agendu zasnovanu na nizu ranijih dokumenata koji se odnose na slične teme (postojeće preporuke Evropske komisije, uključujući preporuke iz godišnjeg Paketa proširenja; Program ekonomskih reformi zemalja (ERP) i dr).

Reformska agenda treba da identifikuje skup prioriternih reformi, podeljenih na kvalitativne i kvantitativne korake (indikatore) koji će biti preduslovi za isplatu sredstava. U načelu, nakon ispunjenja predviđenih preduslova u skladu sa unapred određenom vremenskom okviru, biće oslobođena sredstva predviđena Instrumentom za reforme i rast (IRRZB).

Preduslovi za plaćanje biće povezani sa specifičnim reformama vezanim za osnove procesa proširenja, uključujući vladavinu prava, demokratiju, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. U ovom smislu, Reformska agenda treba da bude ključni element Plana rasta.

4. Komisija je predložila finansijski paket - Instrument za reforme i rast koji će pokriti period od 2024 do 2027. Finansijska podrška će se sastojati od nepovratne pomoći (do 2 milijarde EUR) i od povoljnih kredita (do 4 milijarde EUR). Sredstva će biti dostupna, bilo putem direktnih uplata EU u nacionalne budžete, ili putem finansiranja kapitalnih investicija u već postojeći Okvir za investicije na Zapadnom Balkanu (WBIF). Novi instrument će biti komplementaran sa postojećim oblikom finansijske pomoći u okviru predspripravnog instrumenta IPA III.

Na osnovu osnovnog izveštaja – komunikacije o PRZB, Komisija je predložila usvajanje Uredbe o uspostavljanju Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan¹¹.

¹¹ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, Brussels, 8.11.2023, COM(2023) 692 final, 53 p.

Uredba, koja je usvojena 24.5.2024.g¹² (u daljem tekstu: uredba br. 2024/1449), predviđa dva pomenuta mehanizma realizacije:

- Direktnu podršku nacionalnim budžetima korisnika i
- Podršku infrastrukturnim investicijama kroz Okvir za investicije na Zapadnom Balkanu (WBIF).

Nadzor nad realizacijom reformi koje su preduslov za oslobađanje sredstava IRRZB (isplatu predviđenih sredstava zemljama ZB) će se sprovoditi putem kontrole skupa indikatora - kvalitativnih i kvantitativnih koraka u toku određenog vremenskog okvira. Isplate će se vršiti prema polugodišnjem rasporedu, nakon podnošenja zahteva od strane zemlje korisnice i nakon verifikacije od strane Komisije o postizanju relevantnih uslova za plaćanje.

Osnovna načela koja se navodi u uredbi br. 2024/1449 za odobravanje podrške (član 3) podrazumevaju da korisnici sa Zapadnog Balkana nastave da poštuju demokratske mehanizme i institucije, uključujući višepartijski parlamentarni sistem, vladavinu prava i da garantuju poštovanje ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Sistem praćenja zasnovan je na kriterijumima koje je postavila Komisija u saradnji sa zemljama korisnicama sa ZB. Te zemlje takođe treba da podnose godišnje izveštavaju Evropskoj komisiji o sprovođenju svojih Reformskih agendi¹³.

U toku procedure za usvajanje uredbe o IRRZB otvorilo se pitanje ko će u procesu kontrole imati glavnu reč kada se radi o realizaciji Reformske agende: Komisija ili države članice EU (u okviru nadzornog komiteta u Savetu EU)? Sa svoje strane, i Evropski parlament je pokušao da se uključi u proces nadzora reformi i pitanje isplate sredstava. Ipak, u konačnoj verziji uredbe glavna nadležnost u ovom okviru ostala je u rukama EK, čiji predlog traba da odobre i predstavnici država članica, što je inače standardna procedura u EU u ovakvim slučajevima (članovi 13 i 14 uredbe 2024/1449).

¹² Regulation 2024/1449 of the European Parliament and the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, Official Journal of the European Union, L 24.5.2024.

¹³ O Planu rasta v. analize: Milena Mihajlović, Lukas Macek, „New Growth Plan for the Western Balkans. An important step forward, while much is yet to be done“, *Policy Brief*, Jacques Delors Institute-Centre Grande Europe, EPC, , March 2024, 11 p; Branimir Jovanovic, „The EU’s new Growth Plan for the Western Balkans: solid foundations but shaky details“ WIIW, <https://wiiw.ac.at/the-eu-s-new-growth-plan-for-the-western-balkans-solid-foundations-but-shaky-details-n-622.html>; pristupljeno 20.6.2024. Djordje Dimitrov, „The New Growth Plan.

Assessing the Value of the Proposed Early Integration Incentives“, *Discussion Paper*, EPC, June 2024, 8 p. Milica Uvalić, „The Potential of the New Growth Plan for the Western Balkans“, Civil Society Forum, EPI Skopje, Tirana 2023, 9 p.

3. Reformske agende država korisnica sa ZB kao ključni element korišćenja Instrumenta rasta

Treba istaći da uredba br. 2024/1449 o IRRZB predstavlja dosta složen tekst, u kom se na više mesta i na različit način govori o ispunjenju preduslova/uslova za korišćenje sredstava. Tako se na nekim mestima govori o “uslovima” a na drugim o “ciljevima” ili “načelima” Reformske agende odnosno Plana rasta. Uredba navodi četiti opšta cilja i 20 specifičnih ciljeva koje bi trebalo da se postignu ovim Planom¹⁴.

Opšti ciljevi IRRZB prema članu 3. uredbe br. 2024/1449 su četiri i uključuju podršku:

1. Procesu proširenja,
2. Regionalnoj ekonomskoj integraciji i integraciji na unutrašnje tržište EU,
3. Procesu konvergencije zemalja Zapadnog Balkana sa EU i
4. Dobroj regionalnoj saradnji i pomirenju.

Specifični ciljevi instrumenta su dvadeset i uključuju niz ciljeva kao što su jačanje osnova procesa proširenja (vladavina prava i osnovna prava, funkcionisanje demokratskih institucija, javna administracija i ekonomski kriterijumi), nezavisno pravosuđe, sigurnost i stabilnost u regionu, usklađivanje korisnika sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (CFSP), borba protiv prevara, korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca itd., sloboda medija i akademska sloboda; rodna ravnopravnost, nediskriminacija i tolerancija; efikasnost javne uprave; podrška regionalnoj ekonomskoj integraciji i poboljšanoj integraciji sa jedinstvenim tržištem EU; zelena tranzicija; digitalna transformacija; podsticanje inovacija, posebno za MSP; poboljšanje kvaliteta obrazovanja i politika zapošljavanja itd.

Iz gornjeg se može zaključiti da su ciljevi IRRZB vrlo sveobuhvatni i da se odnose na sva pitanja koja su deo takozvanog "Okvira politike proširenja" zasnovanog na pravnim (sporazumi, proces pristupanja) i političkim dokumentima EU koji se odnose na bilateralni i multilateralni pristup korisnicima sa Zapadnog Balkana.

¹⁴ Član 3 uredbe br. 2024/1449.

Nacionalne reformske agende i pitanje preduslova

Da bi primili finansijska redstva na osnovu uredbe o IRRZB, svaki korisnik mora podneti Komisiji Reformsku agendu koja će važiti tokom trajanja instrumenta¹⁵. Ove agende proizilaze iz drugih nacionalnih strateških dokumenta i dokumenata EU o zemljama ZB poput “Ekonomskog reformskog programa” i s njim povezane “zajedničke politike” dogovorene na Ekonomskom i finansijskom dijalogu (u maju 2023. godine)¹⁶. Ostala dokumenta na osnovu kojih se utvrđuje Reformska agenda obuhvataju nacionalne strategije rasta pojedinih zemalja ZB (gde je to primenjivo), document o revidiranoj metodologiji proširenja, najnoviji Paket proširenja Evropske komisije (za 2023) kao i Ekonomski i investicioni plan EU za Zapadni Balkan¹⁷.

Treba posebno ukazati i da član 5. uredbe o IRRZB definiše dva skupa preduslova koje zemlje moraju poštovati da bi bile podobne za finansiranje:

(a) Zemlje Zapadnog Balkana moraju "nastaviti da podržavaju i poštuju efikasne demokratske mehanizme, uključujući višepartijski parlamentarni sistem, i vladavinu prava, te da garantuju poštovanje svih obaveza u oblasti ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina"; i

(b) Kosovo i Srbija moraju "konstruktivno angažovati u normalizaciji svojih odnosa".

Prvi preduslov odnosi se na napredak zemalja u oblasti ‘osnova’ procesa proširenja. To predstavlja kriterijum podobnosti za korisničke zemlje da dobiju finansiranje iz instrumenta.

U oblastima “osnova”, uključujući vladavinu prava, borbu protiv korupcije, osnovna prava i slobodu izražavanja, reformske agende će odražavati ocene u najnovijem paketu proširenja.

Elementi reformskih agenda treba da uključe strukturne reforme, investicije i mere za osiguranje usklađenosti sa preduslovima. One bi takođe trebale da uključe, gde je to prikladno, ciljeve u oblasti klime i zaštite životne sredine. Takođe treba da postoje aranžmani za efikasno praćenje, izveštavanje i evaluaciju reformske agende od strane korisnika. Reformske agende treba da budu zasnovane na rezultatima i da uključuju indikatore za procenu napretka ka postizanju opštih i specifičnih ciljeva

¹⁵ Videti poglavlje III, posebno članove 11-13 uredbe br. 2024/1449. Takođe videti Court of Auditors, Opinion 01/2024 concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, File 2023/0397(COD) of 8 November 2023, 33 p.

¹⁶ Države kandidati su do sada usvajale „Ekonomske reformske programe“ -ERP koji su zatim odobravani od strane Evropske komisije, kao i Saveta ministara EU. Za ERP Srbije za period 2024-2026. godine videti <https://mfin.gov.rs/en/documents2-2/economic-reform-program-erp-2>.

¹⁷ Videti https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811.

navedenih u uredbi br. 2024/1449¹⁸. Komisija prati napredak ka ovim 'osnovama'. Najnoviji izveštaji o proširenju za zemlje Zapadnog Balkana Evropske komisije pokazuju, na primer, da je njihova pripremljenost u oblasti "Pravosuđa i osnovnih prava" varirala od "nekog nivoa pripremljenosti" do "umereno pripremljenih" za primenu pravne tekovine EU u ovoj oblasti¹⁹.

Komisija će ocenjivati relevantnost, sveobuhvatnost i prikladnost reformske agende svakog korisnika.

Važno je napomenuti da Komisija (kao i spoljnopolitička služba EU - EEAS u pogledu usklađivanja sa spoljnom politikom ili dijalogom Beograd-Priština) prate preduslove. Dva puta godišnje, korisnik će podneti propisno opravdan zahtev za oslobađanje sredstava u vezi sa ispunjenim uslovima plaćanja koji se odnose na indikatore - kvantitativne i kvalitativne korake. Kada Komisija napravi pozitivnu procenu zadovoljavajućeg ispunjenja svih primenjivih uslova, predložiće Savetu EU odluku kojom se odobrava oslobađanje sredstava koja odgovaraju tim uslovima. Kada Komisija/Savet iznesu negativnu procenu ispunjenja bilo kog uslova prema indikativnom vremenskom rasporedu, oslobađanje sredstava koja odgovaraju tim uslovima će biti zadržano.

Posebno je važno napomenuti da je na predlog Evropskog parlamenta uključen stav koji kaže da reformska agenda treba da bude pripremljena u konsultaciji sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva.

Primer nacionalne reformske agende (RA)

Reformske agende korisničkih zemalja su u vreme pisanja ovog teksta bile još uvek u pripremi. Prema uredbi br. 2024/1449, one bi trebale formalno da budu podnesene tri meseca nakon usvajanja uredbe (tj. do 24.8.2024). U nastavku ćemo, primera radi izložiti glavne elemente reformske agende S. Makedonije.

Reformska agenda (RA) Severne Makedonije²⁰ zasnovana je na prioritetima programa vlade uključenih u Ekonomski reformski program (ERP) za 2023-2026. i relevantnim nacionalnim strategijama koje su usvojene ili finalizovane, kao što su Nacionalna razvojna strategija, Strategija za pametnu specijalizaciju, Strategija za formalizaciju neformalne ekonomije, sektorske strategije za energetiku, transport, poljoprivredu, zapošljavanje i obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, IKT, itd. Takođe one

¹⁸ Videti posebno član 13 uredbe br. 2024/1449 koje sadrži 15 oblasti na koje bi trebalo odgovoriti u Reformskim agendama, uključujući njihovu usklađenost sa preduslovima, ciljevima i načelima navedenim u uredbi.

¹⁹ V. European Commission, 2023 *Communication on EU Enlargement Policy*, Brussels, 8.11.2023 COM(2023) 690 final, 75 p.

²⁰ <https://mia.mk/en/story/govt-adopts-draft-reform-agenda-202427>.

odražavaju aktivnosti koje vlada preduzima kako bi odgovorila na specifične preporuke zemlje iz izveštaja o proširenju EU od novembra 2023. godine, kao i zajedničke zaključke iz ECFIN dijaloga od maja 2023. godine, zasnovane na Ekonomskom reformskom programu 2023-2025. u okviru pojednostavljenog evropskog semestra za zemlje kandidate. Nova reformska agenda će dopuniti i međusobno pojačavati trenutnu finansijsku pomoć u okviru IPA III. Izabrano je sledećih pet oblasti politike:

1. Upravljanje javnom administracijom/Reforma i upravljanje javnim finansijama

2. Digitalna i energetska/zelena tranzicija (Reforme energetskog tržišta, Dekarbonizacija, Obnovljivi izvori, Implementacija sistema trgovanja emisijama (ETS), Energetska efikasnost i zagađenje vazduha, Digitalizacija - uključujući digitalne veštine).

3. Ljudski kapital

4. Poslovno okruženje

5. Vladavina prava (Demokratija, Nezavisnost, kvalitet i integritet pravosuđa, Konsolidacija funkcionisanja Sudskog saveta, Efikasnost pravosuđa, Borba protiv korupcije, Borba protiv organizovanog kriminala, Povraćaj imovine, Sajber criminal).

Što se tiče Srbije²¹, najvaljeno je da će četiri glavne oblasti politike u njenoj reformskoj agendi biti: Poslovno okruženje, Energetska i digitalna tranzicija, Ljudski resursi i Osnove (vladavina prava).

²¹ <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/223468/work-on-finalising-reform-agenda-document.php>.

4. Zaključak

Nova inicijativa EU nazvana Plan rasta za Zapadni Balkan predstavlja ozbiljan podsticaj za produbljivanje integracije EU i regiona ZB, uključujući i angažovanje dodatnih sredstava Unije za podršku rastu zemalja koje su još uvek na niskom nivou konvergencije u odnosu na prosek EU. Ona predstavlja i delimičan odgovor na kritike dosadašnje politike EU prema zemljama koje se već dugo nalaze u raznim fazama procesa pristupanja Uniji, Plana rasta za ZB ima za cilj da se podrže ekonomske reforme, poboljša integracija sa jedinstvenim tržištem EU i unaprede osnovna prava i vladavina prava. Svaka zemlja mora da izradi sveobuhvatnu i inkluzivnu reformsku agendu, uz konsultacije sa društvenim partnerima i organizacijama civilnog društva, kako bi ispunila uslove za dobijanje finansijske podrške iz IRRZB.

PRZB je u prvom redu orijentisan na pitanje ekonomske integracije i podsticaja rasta, a ne toliko na pitanje ubrzanja procesa proširenja EU. Plan rasta na primer ne predstavlja odgovor na predloge oko delimičnog ili postepenog ulaska država ZB u pojedine institucije EU kojom bi se omogućila fazna - institucionalna integracija zemalja kandidata na principu diferencijacije članstva.

Jedan od glavnih problema dosadašnjeg procesa proširenja predstavljao je gubitak veze između pregovora o proširenja i realnog političkog stanja (tzv. osnovnih reformi) u pojedinim državama kandidatima (kakav je na primer slučaj u Srbiji). U uslovima kada konačni cilj pregovora – ulazak u EU – nije na horizontu, podsticaj za suštinske reforme od strane političkih elita u državama kandidatima je u vidnom padu.

Glavna pitanja koja na koja će odgovoriti primena PRZB u praksi odnose se na sledeće:

- u kojoj meri će složena procedura predviđena uredbom o IRRZB biti u praksi realizovana, imajući u vidu sve „preduslove“, „ciljeve“ i „načela“ koje predviđa EU i koja bi trebalo da se odraze u Reformskim agendama,
- u kolikoj meri će realno povećanje sredstava za ZB predviđenih Planom rasta realno doprineti podsticaju ekonomskog rasta pa time i većoj konvergenciji regiona Zapadnog Balkana i najzad,
- koliko će direktno finansijsko uslovljavanje Agendi reformi zaista uticati na dinamiku stvarnih političkih i ekonomskih reformi u zemljama ZB.

Duško Lopandić, PhD, Full Professor

*Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad,
University Business Academy in Novi Sad*

EU GROWTH PLAN FOR THE WESTERN BALKANS AS A NEW ELEMENT OF THE EU ENLARGEMENT POLICY

Abstract:

At the end of 2023, the European Commission proposed a plan titled "New Growth Plan for the Western Balkans." The document suggests additional measures towards the Western Balkans aimed at accelerating the region's growth and contributing to its integration and convergence with the EU. Simultaneously, the initiative aims to encourage the acceleration of reforms and investments in the Western Balkans. The initiative is based on "four pillars," which include: 1. Improving economic integration with the European Union's single market. 2. Increasing economic integration within the Western Balkans through the Common Regional Market. 3. Accelerating essential reforms, including those supporting the Western Balkans' path towards EU membership. 4. Increasing financial assistance to support reforms through the Western Balkans Reform and Growth Fund, a new financial instrument worth 6 billion euros. Disbursement of these funds is conditional upon confirmation that Western Balkan partners have implemented essential reforms. The main implementation issues of the New Growth Plan in practice address:

- The extent to which the complex procedure outlined in the Regulation on the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) will be effectively realized in practice, considering all "conditions," "objectives," and "principles" set by the EU;

- How much will the increased funding allocated to the Western Balkans contribute to stimulating economic growth and thus greater regional convergence of the Western Balkans.

- What would be the impact of direct financial conditioning on the dynamics of political and economic reforms in Western Balkan countries.

Key words: *European union, Growth plan, Reform agenda, Western Balkans*

Literatura

1. Bartlett, W, Bonomi, M, Uvalić, M, The Economic and Investment Plan for the Western Balkans: assessing the possible economic, social and environmental impact of the proposed Flagship projects, Study, European Parliament, Policy Department for External Relations, May 2022, 79 p.
2. Bonomi M, and Reljić, D, „The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far
Why the Region Needs Fast-Track Socio-Economic Convergence with the EU“, SWP Comments 53, December 2017. 4 p.
3. Court of Auditors, Opinion 01/2024 concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, File 2023/0397(COD) of 8 November 2023, 33 p.
4. Dimitrov, Dj, „The New Growth Plan.Assessing the Value of the Proposed Early Integration Incentives“, Discussion Paper, EPC, June 2024, 8 p.
5. European Commission, Serbia 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 695 final, 160 p;
6. European Commission, New Groth Plan for the Western Balkans, Communication, Brussels, 8.11.2023, COM(2023) 691 final, 12 p.
7. European Commission, Proposal for a Regulation of the Eeuropean Parliemnt and the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, Brussels, 8.11.2023, COM(2023) 692 final, 53 p.
8. European Commission, 2023 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 8.11.2023 COM(2023) 690 final, 75 p.
9. European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/> Pristupljeno 2.6.2024.
10. European Parliament, „EU enlargement, What Think Tanks are Thinking“, 19 October 2023, Briefing,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754555/EPRS_BRI\(2023\)754555_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754555/EPRS_BRI(2023)754555_EN.pdf); pristupljeno 4.5.2024.
11. European Parliament, EU-Western Balkans relations Macroeconomic situation and EU financial support, April 2024, 12 p;

12. Jovanovic, B, „The EU’s new Growth Plan for the Western Balkans: solid foundations but shaky details“ WIIW, <https://wiiw.ac.at/the-eu-s-new-growth-plan-for-the-western-balkans-solid-foundations-but-shaky-details-n-622.html>; pristupljeno 20.6.2024.
13. Lopandić D, „Politika proširenja Evropske unije i odnosi Srbije i EU – između prava i politike“, Dve decenije razvoja pravne misli, XX međunarodni skup »Pravnički dani – prof dr Slavko Carić«, Univerzitet Privredna akademija – Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2023, str. 281-295;
14. Lopandić, D. „Odnosi između Srbije i Evropske Unije: između pridruživanja i nezavršene integracije“, Srpska revija za evropske studije, Vol II, 2023, No. 2, str. 3-28;
15. Macek, L, (2011), L’elargissement, met il en peril le projet europeen?, Paris, La Documentation française, 159 p.
16. Mihajlović, M, Macek, L, „New Growth Plan for the Western Balkans. An important step forward, while much is yet to be done“, Policy Brief , Jacques Delors Institute-Centre Grande Europe, EPC, , March 2024, 11 p;
17. Petit, Y. Ed. (2021), Europe de l’Est et l’Union europeenne, Quelles perspectives?, Bruxelles, Bruylant, 366 p;
18. Petrović, M, Kovačević M, Radić, I, Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita, IMPP, 2023, 428 str;
19. Regulation 2024/1449 of the European Parliament and the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, Official Journal of the European Union, L 24.5.2024.
19. Sekulić, T, The European Union and the Paradox of Enlargement The Complex Accession of the Western Balkans, Palgrave Macmillan, 2020, 267 p.
20. Subotić, S, „Setting the Stage for Enlargement The Integration of the Staged Accession Model into the New Growth Plan for the Western Balkans“, EPC, Belgrade, Discussion paper, June 2024, 8 p.
21. The House of Commons Library, EU enlargement: Ukraine, the Western Balkans and the accession process, London, 1 March 2024, 51 p.
22. Uvalić, M, „The Potential of the New Growth Plan for the Western Balkans“, Civil Society Forum, EPI Skopje, Tirana 2023, 9 p.
23. Zečević, S, Ispričaj mi priču o Srbiji i EU, Akademska knjiga, IES, 2018, 183 str

