

**EU ENLARGEMENT POLICY TOWARDS MACEDONIA
AND THE WESTERN BALKANS:
BASICS, CHARACTERISTICS AND PERSPECTIVES**

LL.M Emilija Stefanovska-Davkova

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,
Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E: mail emmasteff1@yahoo.com

Abstract

Enlargement of the European Union is an important process, as it needs to have comprehensive economic, security and infrastructural resources. EU understands its weakening and tries to use it through well-thought-out politicians, because it will be activated with the need to interest, activate and activate the entire system for managing the system by managing the countries in their reform during the process of accessing. In this context, this paper aims to address some of the important circumstances, aspects and factors of enlargement policy.

EU, through its political and professional structures, prepares clearly defined criteria for the entry of the Western Balkan countries, it encourages positive changes in these countries, but at the same time it must protect itself, by creating structures that monitor the progress of the these countries towards EU membership and structures that assist the process with expertise.

European countries, the founders of today’s European Union, and the once that entered, realized the need for its enlargement. Enlargement policy has achieved great success thanks to several factors that are elaborated in this paper.

The process is financially supported, through increasing funds, and thus helps all aspiring countries under the most favorable circumstances to infiltrate themselves in the economic system of EU, and while raising their economic capacity, these countries gain knowledge for the EU economic system. The process is long due to the overall complexity of the approach, but it is certain.

Keywords: EU enlargement, Western Balkans, *acquis communautaire*, economic system, IPA, security

ПОЛИТИКАТА ЗА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ КОН МАКЕДОНИЈА И ЗАПАДЕН БАЛКАН: ОСНОВИ, КАРАКТЕРИСТИКИ И ПЕРСПЕКТИВИ

м-р Емилија Стефановска-Давкова

докторанд, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“–Скопје,

Правен факултет „Јустинијан Први“–Скопје

E: mail emmasteff1@yahoo.com

Апстракт

Проширувањето на Европската Унија е значаен процес бидејќи ги зголемува нејзините вкупни економски, безбедносни и инфраструктурни ресурси. ЕУ го сфаќа тоа значење и се обидува истото да го оствари преку осмислени политики, затоа што процесот се карактеризира со потребата да се усогласат интересите, начините на дејствување и целокупниот вредносен систем на своите членки со истите на државите кои ѝ пристапуваат. Во тој контекст, овој труд има за цел да се осврне на некои битни околности, аспекти и фактори на политиката на проширувањето.

ЕУ, преку своите политички и професионални структури, изготвува јасно определени критериуми за влез на земјите од Западен Балкан, таа поттикнува позитивни промени кај овие земји, но истовремено мора да се штити и самата себе, на тој начин што создава структури кои го следат напредокот на овие држави кон членство во ЕУ и структури кои со експертизи го помагаат процесот.

Европските земји, основачите на денешната Европска Унија, а покасно и дел од другите членки, ја сфатија важноста за нејзиното проширување. Политиката на проширувањето постигна висок успех благодарејќи на неколку фактори кои се изложени.

Процесот е поддржан финансиски, преку фондови кои се зголемуваат, и на тој начин им помагаат на сите земји аспиранти под најповолни околности да се инфилтрираат во економскиот систем на ЕУ, подигајќи ги истовремено економските капацитети на овие држави и сознанијата за економскиот систем на ЕУ. Процесот е долг поради целокупната сложеност на пристапот, но е извесен.

Клучни зборови: *проширување на ЕУ, Западен Балкан, Законодавството на ЕУ, економски систем, ИПА, безбедност.*

Вовед

Проширувањето на ЕУ е значаен процес бидејќи ги зголемува нејзините вкупни економски, безбедносни и инфраструктурни ресурси. Таа се обидува истото да го оствари преку осмислени политики, затоа што процесот се карактеризира со потребата да се усогласат интересите, начините на дејствување и целокупниот вредносен систем на земјите-членки со оние на земјите-кандидати. Во тој контекст, овој труд има за цел да се осврне на некои битни околности, аспекти и фактори на политиката на проширување.

1. Европската Унија и нејзините соседи

Политиката за проширување на ЕУ се смета за најуспешна од сите надворешни политики на ЕУ, затоа што ЕУ мора да им посвети особено внимание на своите граѓани и на нивните гледишта и грижи па затоа таа, покрај политиката на проширување, ја разви и европската соседска политика за оние земји кои не се подобни за влез во неа, а потоа го разработи и процесот на стабилизација и асоцијација со земјите од Западен Балкан (Србија, РС Македонија, Албанија, Косово, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Хрватска сè до нејзиниот влез во ЕУ во 2013 година). За оние земји кои немаат желба за влез, востановени се алтернативни правни структури, т.н. билатерални, како на пр. со Швајцарија, Европската економска област и Европската асоцијација за слободна трговија со Исланд, Лихтенштајн и Норвешка, како и релациите на ЕУ со Руската Федерација.¹ ЕУ помина низ осум проширувања, каде спаѓа и големото проширување со Југоисточна Европа од 2004 година, каде преку користење на мекото право, во надворешните односи на ЕУ, со употреба на плејада од правни документи со кои се насочуваат државите кон целите на соседството.² Процедурата за пристапување во ЕУ стои во член 49 од Договорот на ЕУ: „Секоја европска држава што ги почитува вредностите наведени во член 2 и се обврзе да ги промовира, може да поднесе барање за да стане членка на Унијата. Европскиот парламент и националните парламенти ќе бидат известени за оваа апликација. Земјата кандидат ја поднесува својата апликација до Советот, кој делува едногласно по советување со Комисијата и со согласност на Европскиот парламент, кој одлучува со мнозинство гласови од државите-членки. Условите за подобност изгласани на Европскиот совет ќе бидат земени во предвид. Условите за влез и прилагодувањето кон договорите врз коишто се темели Унијата, ќе бидат предмет на договор помеѓу земјите-членки и земјата-кандидат. Овај договор ќе им биде доставен за ратификација на сите земји-членки во согласност со нивните соодветни уставни барања.“³

Начинот на проширување се менувал преку склучување на последователните договори, така што сега е потребна согласност од Европскиот парламент во консултација со Комисијата. Со договорот од Рим, единствено требало да се задоволат политичките критериуми: стабилните демократски институции, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата, како и економските критериуми: функционална пазарна економија и капацитет

¹ Vooren, V. B. & Wessel, A.R. (2014). EU External Relations Law, text cases and materials, Cambridge University Press, p.517.

² Ibid.

³ Член 49 од Договорот на ЕУ, Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, (07.06.2016) C 202/43, Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

за справување со конкуренцијата и пазарните сили.⁴ Но, после Лисабонскиот договор, условите за подобност се усвојуваат од страна на Европскиот совет, а Комисијата ја игра клучната улога за да ги осигура стремежите и усогласеноста со критериумите поставени од страна на земјите-членки во Европскиот совет, со што членот 49 од Договорот на ЕУ не ја дава комплетната слика за чекорите кои треба третата земја „да ги изоди“ за да стане членка на ЕУ“.⁵

Накратко, патот на една земја аспирант за влез во Европската Унија е следен: таа земја прво ја поднесува својата апликација пред Советот на министри, по што Советот ја консултира Комисијата, а потоа следи долга дискусија и се чека на одговор во „разумен“ временски период. Некогаш одговорот може да биде брз, како во случајот на Мароко кој веднаш беше одбиен по аплицирањето, а од друга страна го имаме примерот со Турција, која поднесе апликација за членство во ЕУ во 1987 година, а го доби својот формален статус на кандидат во 1997 година, десет години после своето аплицирање. ⁶ Мислењето на Комисијата се дава во пократок временски период, на пример, Србија ја поднесе својата апликација на 22 декември 2009 година, Советот побара мислење на 25 октомври 2010 г. а Комисијата одговори после една година во октомври 2011 година, но одобрувањето на статус е обично условено како во случајот со Србија, кога е дадена позитивна препорака, но под услов да го активира дијалогот со Косово.⁷ После позитивниот одговор од Европскиот совет, следуваат преговори според рамката за преговори предложена од Комисијата, со што треба да се имплементира и изврши Законодавство на ЕУ кое е составено од 35 поглавја – политики, со што се наидува на понатамошни пречки во претпристапниот период кои можат да траат со години. Свкупно, процесот на преговори се влечи помеѓу третите земји, Комисијата и Советот, кои изготвуваат извештаи за напредокот на членство на земјата-кандидат. Откако ќе завршат сите преговори и реформи, после ратификувањето на пристапувањето од страна на земјите-членки, третата земја станува земја-членка на ЕУ.

Во јуни 1993 година, после сесија на Европскиот совет во Копенхаген, Комисијата констатира дека е тешко да се дефинира значењето за исполнување на условите за подобност бидејќи се комбинација од географски, историски и културни елементи како основна карактеристика на европскиот идентитет, што го објаснува одбивањето на Мароко во 1987 година, како држава со неевропски

⁴ European Neighborhood Policy And Enlargement Negotiations, European Commission, (2021) Retrieved from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

⁵ Vooren, V. B. & Wessel, A.R. (2014). EU External Relations Law, text cases and materials, Cambridge University Press, p.517.

⁶ Ibid.

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership to the European Union, COM(12 October 2011) 668 final, Brussels

карактеристики, а Турција, иако доби статус на кандидат една декада подоцна, преговорите и беа попречувани преку политичките дебати на земјите-членки. Членството во ЕУ бара развиени и стабилни институции кои ја гарантираат демократската процедура, владеењето на правото, човековите права и почитта кон малцинствата, потоа развиен и функционален економски пазар, а сите тие обврски да се во склад со политичката, економската и монетарната Унија на ЕУ, со што таа би имала капацитет да апсорбира нови членки, што е еден од главните интереси како за Унијата така и за нејзините кандидати.⁸

Во тој контекст, првиот критериум за влез во ЕУ е политичката условеност и стабилност на институциите, тоа ги вклучува човечкото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитта кон човековите права, како и малцинските права.⁹ Европската економска заедница имаше релации со Грција, Португалија и Шпанија, но односите со Грција беа замрзнати по пучот на полковниците, додека Шпанија и Португалија требаше да ја искоренат диктатурата пред да бидат прифатени како земји-членки, бидејќи основна карактеристика на ЕУ е плуралната демократија и почитување на човековите права.¹⁰

Вториот критериум за пристап е имање на функционална, конкурентна, пазарна економија, што е многу битно и за самата земја да има бенедит, во спротивно таа би имала штета, бидејќи постои опасност од поткопување на единствениот пазар. Пазарната економија бара баланс помеѓу понудата и побарувачката, добро развиен и стабилен правен систем во кој се регулирани и спроведени правата на сопственост, макроекономска стабилност и степен на консензус за најважните работи на економската политика, понатаму, добро развиен финансиски сектор и отсуство на значителни бариери, како и излезна помош за подобрување на ефикасноста.¹¹

Третиот критериум е преземање на правата и обврските на правниот и политичкиот систем на економската и монетарната Унија, како и работата на институциите.¹² Прво, земјата кандидат мора да го усвои во целост законодавството на ЕУ, кое е широк поим што ги **вклучува принципите и политичките цели на договорите, нивната примена како и примената на судската пракса на судовите на ЕУ, меките правни методи** при усвојувањето на декларациите и резолуциите како и меѓународните договори склучени помеѓу Унијата и земјите-членки во врска со политиките. Потоа, земјата-

⁸ Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, (21-22 June 1993) at 13⁸.

⁹ Hillion, C. (2004). 'The Copenhagen Criteria and their Progeny' in Hillion (ed.), EU Enlargement: a Legal Approach, Hart Publishing, p.3.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the EU, Doc. 97/13, (15 July 1997) (no page numbering, see title 2/2).

¹² European Commission, Europe and Challenge of Enlargement, Bulletin of the EC, supplement 3/92, (24 June 1992), p.11.

кандидат мора ефективно да го спроведе законодавството на ЕУ преку правната и административна рамка во јавниот и приватниот сектор. Четвртиот критериум е капацитетот на апсорпција кој е воведен за да се осигура Европската интеграција.¹³

2. Мотивацијата на ЕУ за проширувањето преку влез на земјите на Западниот Балкан во Унијата со посебен осврт на аспектот на безбедноста

Постојат повеќе мотиви за проширувањето на ЕУ. Економскиот мотив лежи во зголемувањето на заедничкиот пазар на Унијата што има позитивни економски реперкусии за сите земји членки на Унијата и Унијата како целина. Потоа, инфраструктурниот развој, бидејќи земјите на Западниот Балкан се лоцирани помеѓу земјите – членки на Унијата, па развојот на инфраструктурната мрежа ќе обезбеди нивна повисока поврзаност, со севкупни економски и општествени импликации. Сепак, од особено големо значење е безбедносниот мотив за влез на Земјите на Западниот Балкан во Унијата.

Европејците одбиваат поголема координација помеѓу надворешната и одбранбената политика, не поради идентитетот и суверенитетот, туку поради невозможноста да се оправда скапиот трошок за домашната средина.¹⁴ Европа има силни идеолошки и институционални причини да биде скептична за воени решенија за глобалните проблеми, а тоа се влече уште од Втората светска војна, па затоа Европа инвестира во цивилни сили: проширување на ЕУ, промовирање на трговската политика, давање на странска помош, промовирање на меѓународното право и организирање и фокусирање на воени операции со низок интензитет.¹⁵ Од крајот на Студената војна, проширувањето на ЕУ се покажа како најефикасен инструмент за ширење мир и безбедност достапен на западните нации.¹⁶

Позицијата на Европската Унија кон Балканот е променлива, додека во раните '90-ти години од минатиот век се крена сид за заштита од нестабилноста на Балканот, после војната во Косово во 1999 година ЕУ превзеде одговорност со тоа што почна да го смета Балканот како неразвоен дел од Европа. Балканот беше поттик за усвојување на Европската перспектива за просторен развој, а со тоа ЕУЛЕКС стана најголемата цивилна мисија воопшто лансирана во рамките на Европската перспектива за просторен развој, со значајно позитивно влијание

¹³ Ibid.

¹⁴ Moravczik, A., (2007). The European Constitutional Settlement, State of the European Union, Vol.8, New York, Oxford University Press, p.12 Retrieved from: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/meunier.pdf>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

во делот на стабилноста и развојот.¹⁷

Во делот на безбедноста за Западен Балкан, ЕУ се труди да обезбеди одржлив мир, преку зајакнување на институциите, за борба со транснационалниот криминал, обезбедување на мирот и стабилноста во регионот.¹⁸

Внатрешната безбедност на ЕУ се однесува на борба против националната и верска радикализација, тероризмот, организираниот криминал, и слично, со што состојбите на Западниот Балкан имаат влијание врз надворешната и безбедносна политика на ЕУ. Главен механизам за стабилизација е распоредувањето на полицијата и владеењето на правото. Безбедносната политика на Југоисточна Европа ја претставува првата алатка на Заедничката безбедносна и одбранбена политика во остварувањето на надворешната политика на ЕУ кон Западен Балкан.¹⁹ Безбедната околина е услов за одржување на мир и демократија.²⁰ Овај строг пристап со контрола врз полицијата и реформскиот процес на владеењето на правото може да egzистира само со мониторинг, менторирање и советување на локалната администрација. Ваквиот хибриден модел е креиран за мисиите на Босна и Херцеговина, Косово и РС Македонија. Во Босна и Херцеговина, мисијата на полицијата на ЕУ, со неизвршен мандат вршеше надзор и ги менторираше реформите во полицијата од 2003 година, во Косово, EULEX е ангажиран во однос на целиот спектар на граѓанското право, преку комбинација на извршните и неизвршни моќи.²¹ Во Република Северна Македонија двете мисии EUPOL Proxima и EUPRAT (полициски, советодавен тим на ЕУ), од 2003 до 2008 беа спроведени со неизвршни, силни пристапи кои ја промовираа безбедносната агенда на ЕУ.²² Неколку политики и стратегии кои се однесуваат на Западен Балкан се однесуваат и на Централноисточна Европа - тука спаѓаат Соседската политика на ЕУ, Стратегијата за безбедност на ЕУ и регионалниот пристап.²³ Соседската политика на ЕУ се рефлектира врз европската тенденција која сака да игра улога на глобален играч, но сè уште го нема достигнато тој степен на влијание. Стратегијата за безбедност на ЕУ е повеќе ориентирана кон европските интереси, отколку кон партнерите и наоѓа мотиви во делот на безбедноста.²⁴ Регионалните конфликти, директно или индиректно влијаат

¹⁷ Kyris, G., & Maltby, T. (2011). The European Union as a global actor: present and future challenges-special issue edited by George Kyris and Tomas Maltby. *Political Perspectives*, Vol.5(2),p3.

¹⁸ Ioannides, I., & Collantes-Celador, G.,(2011). The Internal-External Security Nexus and EU Police/ Rule of Law Missions in the Western Balkans, *Conflict, Security and Development*, p.2.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid, p. 3.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Quille, G. (28 July 2004).The European Security Strategy: a framework for EU security interests?, Retrieved from: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess/_sede20040728_ess_en.pdf

врс интересите на ЕУ и креираат круг на закани: уништуваат животи и ги загрозуваат социјалните околности, негативно влијаат врз човековите права и слободи, водат кон тероризам и екстремизам, се поттикнува организиран криминал и можност за размножување на овие негативни појави.²⁵

Класичните карактеристики на држава која пропаѓа се: лошо раководење, корупција, злоупотреба на моќ и функција.²⁶ Според Светската банка, скоро сите кривки држави кои се идентификувани во 1980 година се сè уште ранливи денес, истакнувајќи ја тешкотијата во постигнувањето на одржлив напредок во слабите и пропаднатите држави, со што се предвидува државата како таква да биде и во наредните 50 години.²⁷

Организираниот криминал, најмногу се рефлектира во прекуграничниот шверц на дрога, жени и воопшто трговија со луѓе, органи, имигранти и оружје.²⁸ Во рамки на ЕУ, во делот за организиран криминал спаѓа и корупцијата и перењето на пари и се покриваат новите димензии на организиран криминал, како еколошкиот криминал и компјутерскиот криминал (сајберкриминал), што не е контролиран од државата, но затоа пак може да ја стави државата под нивна контрола, па затоа ЕУ и САД посветуваат внимание на овие појави и преку безбедносната стратегија се дојде до заклучок дека треба да се обрне внимание на Западен Балкан за кој се смета дека е јадро на регионалниот конфликт.²⁹ Така што, еден од круцијалните мотиви на ЕУ за Западен Балкан е токму безбедноста и затоа ЕУ има мотив за справување со безбедносните проблеми, бидејќи Балканот значително придонесува во зголемувањето на несигурноста, а со тоа се зголемуваат давачките за вложување во ресурси кои ќе ги решаваат настанатите проблеми.³⁰ Во однос на граничната безбедност, границите на ЕУ се веќе порозни и не се во можност да се справат со криминалот и неговото размножување, па ова проширување би ги потенцирало длабочината и тежината на проблемите што потекнуваат од порозните граници кои припаѓаат првенствено на скромно развиените, посттранзициони мултикултурни и мултисоцијални земји.³¹

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess_/sede20040728_ess_en.pdf

²⁵ Ibid

²⁶ Wyler, L.S. (2008). Weak and Failing States: Evolving Security Threats and US Policy, CSR Report for Congress, 2008, p. 1.

²⁷ Ibid, p.13.

²⁸ Quille, G. (28 July 2004). The European Security Strategy: a framework for EU security interests?, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess_/sede20040728_ess_en.pdf

²⁹ Ibid.

³⁰ Todorovska, M., (2012). European Union's Motives, Capacities and Obstacles Concerning Western Balkans Integration Process, Belgrade, p.30.

³¹ Ibid, p.31.

3. Зајакнување на процесот на пристапување – Кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан

Европската Унија и нејзините земји-членки од Самитите на Феира и Солун во 2000 и 2003 година, ја изразија својата недвосмислена поддршка за европската перспектива на Западен Балкан. Во таа насока беа усвоени заклучоци на Советот во јуни 2019 година, одобрени од Европскиот совет во ноември 2019 година. Ова полноправно членство на Западен Балкан во ЕУ би било од политички, безбедносен и економски интерес за ЕУ, но исто така е и стабилна геостратешка инвестиција. Проширувањето на ЕУ е клучна алатка за промовирање на демократијата, владеењето на правото и почитувањето на основните права, кои се исто така главните мотори на економската интеграција и суштинското сидро за поттикнување на регионална стабилност. Притоа, од голема важност е да се изгради поголема доверба кај сите засегнати страни и да се зајакне процесот на пристапување со тоа што би станал попредвидлив, поверодостоен - заснован врз објективни критериуми и ригорозни позитивни и негативни условувања и реверзибилен-подинамичен и поподложен на посилено политичко управување. Понатаму, за процесот на пристапување да биде поефикасен, од клучно значење е да се подигне свеста во регионот за побрзо и поефикасно имплементирање на реформите. Јавната политика на земјите за пристапување во ЕУ е проценета појасно на годишно ниво со извештаи.

3.1. Заживување на процесот на пристапување

а) Поголем кредитбилитет

За процесот на пристапување да го врати својот кредитбилитет треба да почива на взаемна доверба и јасни обврски од двете страни, што пред сè значи за земјите на Западен Балкан, дека нивните лидери мора сериозно да се посветат на исполнување на обврската за спроведување на реформите, без оглед дали станува збор за владеење на правото или борба против корупцијата, демократизација на институциите, економски реформи, јавна администрација и усогласување на надворешната политика. Лидерите на Западен Балкан, исто така, треба да вложат напор за зајакнување на регионалната соработка и добрососедските односи за стабилност и просперитет на своите граѓани, истовремено давајќи и доверба на ЕУ.

Преговорите за основите ќе бидат водени од:

- Патоказ за поглавјето за владеење на правото, еквивалентно на претходните акциони планови што ќе претставува почетен репер. Привремени одредници ќе продолжат да се поставуваат и ниту едно друго поглавје нема да биде привремено;
- Патоказ за функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација;

- Посилна врска со процесот на програма за економски реформи за да им се помогне на земјите да ги исполнат економските критериуми.

Комисијата треба да ги зајакне мерките за владеење на правото и градење на демократски и функционални институции. Посериозна борба за справување со корупцијата и поддршка за регионална соработка, со тоа што ќе се преземат сите напори за решавање на билатералните спорови.

б) Посилна политичка брзина

Земјите кои се стремат да влезат во ЕУ не се движат како автопилоти, туку мора да покажат сериозна активност од нивна страна за да ги достигнат европските стандарди и вредности. За земјите-членки да ја споделат заедничката иднина со Западен Балкан треба да покажат и значаен политички, не само технички потфат и двете страни треба да покажат повеќе водство и да ја позиционираат политичката природа на процесот напред и во центарот, за да создадат високо ниво на политички дијалог преку редовни ЕУ-Самити на Западен Балкан и засилени министерски контакти.³²

Сите тела во рамките на ССА (Спогодбата за стабилизација и асоцијација) треба да се фокусираат на клучни прашања и реформи, за да се овозможи политичкиот дијалог во пристапните преговори, а советот на ССА е битен за мониторинг на аспектите за побрза интеграција. Меѓувладините конференции обезбедуваат добро политичко управување, а земјите-членки ќе бидат поканети за системски да придонесат. Тие временски се одржуваат после објавувањето на Извештајот од Европската комисија. Во меѓувреме, Комисијата ќе продолжи да го предлага својот годишен пакет во детали за реформите за одобрување од земјите-членки и корективни предлози за напредокот.

в) Подинамичен процес

Со цел да се внесе понатамошна динамика во преговарачкиот процес и да се поттикне вкрстено оплодување на напорите надвор од одделните поглавја, поглавјата за преговори ќе бидат организирани во тематски групи, кластери кои ќе овозможат посилно фокусирање на основните сектори во политичкиот дијалог и да се идентификуваат најважните и најитни реформи по сектор.³³ Преговорите за секој кластер ќе бидат отворени како целина - по исполнувањето на почетните одредници. Како резултат на процесот на скрининг, спроведен по кластер, ќе бидат договорени приоритетите за забрзана интеграција и клучните реформи меѓу ЕУ и земјата кандидат. Кластерите ќе бидат усогласени со поткомитетите на ССА, така што напредокот во кластерот може да се следи и да се преземат специфични мерки за забрзано усогласување според структурите на ССА, за забрзано усогласување и интеграција во сите области на политиките на ЕУ.

³² Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020), 57 final, p. 3.

³³ Ibid, p. 4.

г) Предвидливост, позитивна и негативна условеност

Комисијата го користи пакетот за проширување за да ја провери усогласеноста на кандидатите со законодавството и да обезбеди појасно водство, како и следните чекори во процесот. Основниот елемент на процесот на пристапување е заснован на неговата условеност, меѓутоа, за да се постигне тоа, условите мора да бидат јасни од самиот почеток. Важно е земјите-кандидати да ги знаат одредниците според кои ќе се мерат нивните перформанси, а Комисијата, исто така, ќе користи индикатори од трети страни кога е тоа важно за да им обезбеди на земјите-членки најширока можна основа за нивните одлуки.³⁴

Со обезбедување јасни и опипливи стимулации од директен интерес за граѓаните, ЕУ може да поттикне реална политичка волја и да ги награди резултатите што произлегуваат од реформите и процесот на политички, економски и општествени промени. Доколку земјите ги исполнат приоритетните реформи договорени во преговорите, тоа треба да доведе до:

- Поблиска интеграција на земјата со Европската Унија, работа за забрзана интеграција и „вметнување во фаза“ на индивидуалните политики на ЕУ, пазарот на ЕУ и програмите на ЕУ, истовремено обезбедувајќи еднакви услови за игра;
- Зголеменото финансирање и инвестиции - заклучно со инструментите за претпристапна помош, базирани на реформите од ИПА поддршката и поблиска соработка со институциите за финансиска соработка.
- Преку фондовите на ЕУ треба да се стимулира напредокот на земјата-кандидат, во спротивно мора да се санкционира секоја стагнација во спроведувањето на реформите во процесот на пристапување. ЕУ може да се справи со потенцијалните проблеми на неколку начини:
- Земјите-членки би можеле да одлучат дека преговорите може да се стават во мирување во одредени области, или во најсериозните случаи, да се прекинат во целина.
- Обемот и интензитетот на финансирањето на ЕУ може да се прилагоди на развојот на состојбите, со исклучок на поддршката за граѓанското општество.
- Придобивките од поблиска интеграција, на пр. пристап до програмите на ЕУ, еднострани отстапки за пристап до пазарот може да бидат паузирани или повлечени.³⁵
-

3.2. Групи на преговарачки поглавја:

а) Основи:

- Судство и основни права
- Правда, слобода и безбедност

³⁴ Ibid, p. 5

³⁵ Ibid, p. 6

- Економски критериуми
- Функционирање на демократските институции
- Реформа на јавната администрација
- Јавни набавки
- Статистика
- финансиска контрола

б) Внатрешен пазар

- Слободно движење на стоки
- Слобода на движење на работниците
- Право на основање и слобода на давање услуги
- Слободно движење на капитал
- Закон за трговски друштва
- Закон за интелектуална сопственост
- Политика на конкуренција
- Финансиски услуги
- Заштита на потрошувачите и здравството

в) Конкурентност и инклузивен раст

- Информатичко општество и медиуми
- Оданочување
- Економска и монетарна политика
- Социјална политика и вработување
- Политика за претпријатијата и индустриска политика
- Наука и истражување - Образование и култура
- Царинска унија

г) Зелена агенда и одржлива поврзаност

- Транспортна политика
- Енергија
- Трансевропски мрежи
- Климатски промени и промени на животната средина

д) Ресурси, земјоделство и кохезија

- Земјоделство и рурален развој
- Безбедност на храна, ветеринарство и фитосанитарна политика
- Рибарство
- Регионална политика и координација на структурни инструменти
- Финансиски и буџетски одредби

- f) Надворешни односи
- Надворешни односи
- Надворешна политика за безбедност и одбрана

4. Инструмент за претпристапна помош

Инструментот за претпристапна помош (ИПА) е механизам за финансирање на Европската Унија. Од 2007 година, таа ги замени претходните програми како што се PHARE, ISPA, SAPARD и CARDS. За разлика од претходните програми за помош, ИПА нуди средства и на земјите кандидати за членство во ЕУ (Албанија, Северна Македонија, Црна Гора, Србија, Турција) и на потенцијалните кандидати (Босна и Косово). ИПА 2007-2013 е составена од пет елементи: градење на институции и надминување на транзицијата, прекугранична соработка со земјите-членки на ЕУ и други кои се подобни за ИПА, регионален развој (транспорт, животна средина, регионален и економски развој), човечки ресурси, рурален развој. Регулативата за ИПА која го опфаќа периодот 2007-2013 година („ИПА I“) беше заменета во март 2014 година со нова регулатива („ИПА II“) што го опфаќа периодот 2014-2020 година. Вкупната распределба на буџетот за ИПА II е 11,7 милијарди евра.³⁶

Табела 1 :ИПА фондови за земјите кандидати и потенцијални кандидати (ИПА II за РС Македонија, Европска соседска политика и преговорите за проширување, 2020)

Буџет (во милиони евра)			
Држава	ИПА I	ИПА II	Вкупно
Турција	4,795	4,454	9,249
Мулти-земја	1,137	2,959	2,959
Србија	1,386	1,508	2,894
Косово	656	646	1,302
Северна Македонија	615	664	1,279
Албанија	595	649	1,244
Хрватска	998	0	998
Босна и Херцеговина	656	166	822
Црна Гора	236	271	507
Исланд	30	0	30

³⁶ Северна Македонија - финансиска помош во рамките на ИПА II, Европска соседска политика и преговорите за проширување, 2020 Преземено од: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/north-macedonia_en

5. Финансиска помош во рамките на ИПА II, 2014-2020 за РС Македонија: 608,7 милиони евра. Приоритетни сектори во кои се распределени средствата:

5.1. Демократија и управување

Реформи во државните служби на централно и локално ниво, за поголема транспарентност, отчетност и самостојност во работењето. Спроведување на Охридскиот мировен договор, подобро управување со јавните финансии, создавање силно цивилно општество кое може да придонесе за јавна дебата за подобрување на демократијата, човековите права и социјалната инклузија.

5.2. Владеење на правото и основни права

Реформи во судството, поефикасна борба против корупцијата, почитување на човековите права (особено слободата на изразување на медиумите и заштита на малцинствата, како и ЛГБТ заедницата), подобро управување со границите и политиката за виза, миграција и азил во согласност со Европското законодавство, спроведување на полициските реформи и зајакнување на борбата против организираниот криминал.

5.3. Акција за животна средина и клима

Создавање на почиста и поздрава околина со ниско ниво на јаглерод и ефикасно искористување на ресурсите.

5.4. Транспорт

Развивање на безбедна и добро поврзана транспортна мрежа и зелен транспорт.

5.5. Конкурентност и иновации

Создавање услови за одржлив економски раст, подобрување на конкурентноста и зголемување на инвестициите, странските директни инвестиции, зајакнување на деловната рамка и спроведување на закон за единствен пазар на ЕУ.

5.6. Социјален развој

Креирање на поефективен и поинклузивен пазар на трудот, квалитетно образование и обука, подобро усогласување на вештините со потребите на работодавачите, воспоставување на модерен и флексибилен систем на социјална помош и зајакнување на професионалните организации.

5.7. Земјоделство и рурален развој

Рамномерен развој на руралните области и подобрување на стандардите за безбедност на храна.

5.8. Регионална и територијална соработка

Унапредување на социо-економскиот развој во пограничните области.

Табела 2 : ИПА фондовите по области за Република Северна Македонија³⁷

Република Северна Македонија	Вкупно 2014-2020
а. Демократија и владеење на правото	187.8
Демократија и управување	130.9
Владеење на правото и основните права	56.9
б. Конкурентност и раст	421
Животна средина, климатските активности и енергија	123.3
Транспорт	115.2
Конкурентност, иновации, земјоделство и рурален развој	135.6
Образование, вработување и социјални политики	47
ВКУПНО	608.7

6. Економската политика на ЕУ кон земјите на Западниот Балкан

Европската Унија, согласно нејзината цел за проширување, води економска политика во однос на земјите од Западниот Балкан која е многу поволна по нив, со што се интензивира нивниот економски развој, во таа насока се олеснува нивниот пристап во ЕУ, преку воведување **исклучителни трговски мерки** за нив, односно за земјите и териториите што учествуваат или се поврзани со процесот на Асоцијација и стабилизација (Србија, Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, територијата на Косово, а во тој момент и Хрватска), кои добиваат можност на **неограничен извоз на стоки без било какви давачки (царини и данок на увоз) во земјите на ЕУ**. (Регулатива на Советот (ЕК) бр. 2007/2000 од 18 септември 2000 година), а **по исклучок увоз преку квоти или контингенти**, како што е примерот со увозот на вино од свежо грозје, каде на земјите од Западниот Балкан (вклучувајќи ја Република Македонија) увозот им се ограничува на 50.000 хектолитри вино годишно.³⁸

Заклучни согледувања

Политиката на проширувањето претставува најуспешна надворешна политика на ЕУ, бидејќи ЕУ го сфаќа значењето на обединување и се обидува истото да го оствари преку осмислена политика, затоа што процесот се карактеризира со потребата да ги усогласат интересите, начините на дејствување

³⁷ Ibid.

³⁸ Прописите на ЕУ според Европскиот парламент и Советот. (13ти декември 2011 година), Службен весник на ЕУ, Л 347/1, 30.12.2011, стр. 1.

и целокупниот вредносен систем на своите членки со оние на државите кои и пристапуваат. Европските земји, основачите на денешната Европска Унија, а покасно и другите членки, ја сфатија нужноста од нејзиното проширување. Политиката на проширувањето постигна висок успех благодарејќи на неколку фактори кои се изложени во трудот. Таа е базирана на мотивите за безбедност, но секако мотивацијата се базира и на зголемувањето на можностите за економска соработка, инфраструктурна поврзаност и други делови на општественото живеење. Таа е креирана со висока осмисленост на начините на дејствување и очекуваните резултати од процесот, но е насочена и кон тоа да го зачува моделот и вредностите на сопственото современо живеење, така што се постава ограничувачки према оние системи, односно држави кои се карактеризираат со несовпаѓање со европскиот начин на живот и општествени вредности. Тргувајќи од фактот дека не сите земји кои имаат сопствен мотив за влез во ЕУ, а се прифатливи за ЕУ, ги имаат достигнато стандардите на општествениот живот на ЕУ, таа, преку своите политички и професионални структури, изготвува јасно определени критериуми за нивни влез. Така, ЕУ поттикнува позитивни промени кај овие земји, но се штити и самата од влез на земји кои доколку имаат битни разлики би го проблематизирале постоечкиот начин на живот и општествено дејствување на ЕУ, на тој начин што создава структури кои го следат напредокот на овие држави коитендираат кон членство во ЕУ и структури кои со експертизи го помагаат процесот. Последно во овој контекст е што тие овој процес го поддржуваат финансиски, преку фондови кои се зголемуваат, како и преку мерките на макроекономската политика на Унијата, на тој начин што им помагаат на сите земји аспиранти под најповолни околности да се инфилтрираат на заедничкиот пазар на ЕУ, подигајќи ги така економските капацитети на овие држави и сознанијата за економскиот систем на ЕУ. Процесот е долг поради целокупната сложеност на пристапот, но е извесен.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the EU, Doc. 97/13, 15 July 1997.
2. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership to the European Union, COM(2011) 668 final, Brussels, 12 October 2011.
3. Conclusions of the European Council, 1-2 March 2012, EUCO 4/3/12 REV.
4. European Commission, Europe and Challenge of Enlargement, 24 June 1992, Bulletin of the EC, supplement 3/92, paragraph 7.
5. European Commission, Europe and Challenge of Enlargement, 24 June 1992, Bulletin of the EC, supplement 3/92.
6. European Neighborhood Policy And Enlargement Negotiations, European Commission, 2021 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

7. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020), 57 final.
8. O.U.Eris.(2011) “ The Role of EU in Conflict Management”/”Constructing Europe as a Global Power: From Market to Identity?”, Skopje.
9. Hillion, C. (2004).’The Copenhagen Criteria and their Progeny’ in Hillion (ed.), EU Enlargement: a Legal Approach,Heart Publishing.
10. Ioannides, I. & Collantes-Celador, G.(2011). The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans, *Conflict, Security and Development*, p.2.
11. Kyris, G. & Maltby, T. (2011). The European Union as a global actor: present and future challenges-special issue edited by George Kyris and Tomas Maltby. *Political Perspectives*, 5(2),p3.
12. Moravczik, A. (2007).The European Constitutional Settlement, State of the European Union, Vol.8, New York, Oxford University Press,p.12 Retrieved from: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/meunier.pdf>
13. Official Journal L 347, 13 December 2011.
14. Position of the European Parliament of 13 October 2011 (not yet published in the Official Journal) and decision of the Council of 24 November 2011.
15. Presidency Conclusions, Copenhagen European Council,21-22 June 1993 at 13⁸.
16. Quille, G. (28 July 2004).The European Security Strategy: a framework for EU security interests?,Retrieved from:https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess_/sede20040728_ess_en.pdf
17. Todorovska, M., (2012). European Union’s Motives, Capacities and Obstacles Concerning Western Balkans Integration Process, Belgrade,p.30.
18. Vooren,V. B. & Wessel A.R. (2014). EU External Relations Law, text cases and materials, Cambridge University Press, p.517.
19. Wyler, L.S.(2008).Weak and Failing States: Evolving Security Threats and US Policy, CSR Report for Congress, 2008, p. 1.
20. Прописите на ЕУ според Европскиот парламент и Советот, од 13ти декември, 2011 година, Службен весник на ЕУ, Л 347/.1, 30.12.2011.
21. Член 49 од Договорот на ЕУ, Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 202/43, 7.6.2016 Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>.
22. Overview of EU pre-accession assistance for rural development (IPARD), Достапно на: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview>
23. EU pre-accession assistance for rural development, EC, Достапно на: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview>