



ЕВРОПСКА
КОМИСИЈА

Брисел, 5.2.2020

COM(2020) 57 конечна верзија

**СООПШЕНИЕ ОД КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ,
СОВЕТОТ, ЕВРОПСКИОТ ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И
КОМИТЕТОТ НА РЕГИОНИТЕ**

**Зајакнување на процесот на пристапување – Кредибилна перспектива на ЕУ
за Западен Балкан**

Зајакнување на процесот на пристапување - Кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан

I) Вовед

Европската Унија и нејзините земји членки, уште од самитите во Феира и Солун во 2000 и 2003 година, постојано ја изразуваат својата **недвосмислена поддршка за европската перспектива на Западен Балкан**. Заклучоците на Советот усвоени на Советот за општи работи во јуни 2019 година, исто така, ја потврдија, *„неговата заложба за проширување, која останува клучна политика на Европската Унија, во согласност со обновениот консензус за проширување одобрен од Европскиот совет на 14 и 15 декември 2006 година и последователните заклучоци на Советот“*. На Советот во ноември 2019 година, имаше меѓусебно разбирање за корисноста од анализирање на ефективностa на процесот на преговорите за пристапување.

Оваа **цврста перспектива заснована на заслуги за целосно членство во ЕУ** на Западниот Балкан е од политички, безбедносен и економски интерес на Унијата. Во време на зголемување на глобалните предизвици и поделби, таа останува најголема **геостратешка инвестиција** во стабилна, силна и обединета Европа. Кредибилната перспектива за пристапување е клучен поттик и двигател на трансформација во регионот и со тоа се зајакнува нашата колективна безбедност и просперитет. Таа е клучна алатка за промовирање демократија, владеење на право и почитување на фундаментални права, кои, исто така, се главните двигатели на економската интеграција и основната поткрепа за поттикнување на регионалното помирување и стабилност. Одржувањето и зајакнувањето на оваа политика е неопходно за **кредибилитетот на ЕУ, за успехот на ЕУ и влијанието на ЕУ во регионот и пошироко** – особено во време на зголемена геополитичка конкуренција.

Сепак, јасно е дека **ефективноста на целокупниот процес на пристапување и неговото спроведување мора дополнително да се подобри**. Бидејќи стратешката насока на политиката е сè повалидна, мора да ѝ се посвети повеќе внимание.

И покрај непрекинати реформи, како што е новиот приод кон владеење на правото, фокусот на фундаменталните вредности и подобрувањата во рамките на Стратегијата на Комисијата за Западен Балкан за 2018 година¹, процесот треба да биде подобро подготвен за да се справи со **структурните слабости** во земјите, особено во областа на фундаменталните вредности.

Од голема важност е да се **изгради поголема доверба кај сите засегнати страни и процесот на пристапување да се зајакне и да стане поефективен**. Тој мора да е **попредвидлив, покредибилен** – заснован врз објективни критериуми и ригорозна позитивна и негативна условеност и реверзибилност – **подинамичен и подложен на посилено политичко управување**.

Ова соопштение ги утврдува конкретните предлози на Комисијата за зајакнување на целиот процес на пристапување. Нивната општа цел е да го зајакнат кредибилитетот и довербата од двете страни и да дадат подобри резултати на терен. Предложените измени можат да бидат вклучени во постојните рамки за преговори, обезбедувајќи

¹ Кредибилна перспектива за проширување и засилен ангажман на ЕУ за Западен Балкан, COM(2018)65 конечна верзија

еднакви услови во регионот. Ова значи дека преговарачките рамки за Србија и Црна Гора нема да бидат изменети, туку предложените измени може да бидат вклучени во постојните рамки со договор на овие две земји.

Суштинска цел на ангажманот на Европската Унија со Западен Балкан е да ги подготви да ги исполнат сите барања за членство. Ова вклучува поддршка на **фундаменталните демократски реформи, реформите на владеење на правото и економските реформи** и усогласување со основните европски вредности. Ова ќе придонесе за цврст и забрзан **економски раст и социјална конвергенција**.

Покрај тоа, за процесот на пристапување да биде поефективен, **стратешката комуникација** ќе биде од помош. Клучно е да се подигне свеста во регионот за можностите за поблиска интеграција и реформи, како и за справување со малигното влијание на трета земја. Ова, исто така, бара покредибилни напори од самите земји. Јавната политичка заложба на нивните власти за стратешката цел за пристапување во ЕУ ќе биде појасно оценувана во годишните извештаи.

Како резултат на тоа, овој политички пристап ќе биде камен-темелник на **идната агенда**. Оваа агенда ќе ја поддржи трансформацијата на Западен Балкан во функционални пазарни економии, способни целосно да се интегрираат во единствениот пазар на ЕУ, да создадат работни места и можности за претприемништво, да ја подобрат климата за бизнис и инвестиции, да го унапредат владеењето на правото и да го запрат одливот на високообразовни кадри од регионот. Овие реформи се од суштинско значење за зајакнување на економиите на Балканот и нивно зацврстување на пазарите на ЕУ преку забрзување на неопходната конвергенција со ЕУ. Комисијата особено ќе размисли како да донесе инвестиции, да воведи социо-економска интеграција и владеење на правото, да го подобри пристапот до единствениот пазар на ЕУ, да ја зајакне поврзаноста, како и да ги прифати можностите на зелената економија. Во таа смисла, Комисијата ќе достави соопштение пред Самитот во Загреб во мај 2020 година.

II) Повторно заживување на процесот на пристапување

а) Поголем кредибилитет

За да може процесот на пристапување да го врати кредибилитетот од обете страни и да го испорача својот целосен потенцијал, тој мора да се заснова на цврсто **уверување, меѓусебна доверба и јасни заложби од обете страни**.

Ова значи дека **лидерите на Западен Балкан мора поверодостојно да ја исполнат својата заложба** за спроведување на неопходните фундаментални реформи, без оглед дали се однесува на владеење на правото, борба против корупцијата, економијата или обезбедување на правилно функционирање на демократските институции и јавната администрација и усогласувањето на надворешната политика. Земјите членки и граѓаните на ЕУ имаат оправдана загриженост и треба да бидат уверени за недвосмислената политичка волја на земјите, што е потврдено со структурни и конкретни реформи. Исто така, лидерите на Западен Балкан мора да покажат дополнителни напори за зајакнување на регионалната соработка и добрососедските односи, за да донесат стабилност и просперитет на своите граѓани, а истовремено да ја уверат ЕУ дека регионот успешно се справува со наследството од своето минато.

Ова, исто така, значи дека **Европската Унија е посветена на својата непоколеблива заложба за процес заснован на заслуги**. Кога земјите партнери ги исполнуваат објективните критериуми и утврдените објективни услови, земјите членки ќе се договорат за преминување кон следната фаза на процесот. Сите страни мора да се воздржат од злоупотреба на нерешените прашања во текот на процесот на пристапување во ЕУ. Во истата насока, земјите членки и институциите мора да бидат едногласни во регионот, испраќајќи јасни сигнали за поддршка и поттикнување и да зборуваат јасно и искрено за недостатоците кога ќе се појават.

Кредителитетот треба да се зајакне преку **уште посилен фокус на фундаменталните реформи** неопходни за успех на патот кон ЕУ. Овие фундаменти ќе станат уште посуштински во преговорите за пристапување. **Преговорите за фундаменталните вредности ќе бидат отворени први и ќе бидат затворени последни**, а напредокот на истите ќе го одреди целокупното темпо на преговорите. Преговорите за фундаменталните вредности ќе бидат водени од:

- **Патоказ за поглавјата во делот на владеење на правото**, еквивалентен на претходните акциски планови, ќе претставува одредница за отворање на поглавјето. Ќе продолжат да се утврдуваат привремени одредници. Ниту едно друго поглавје нема да биде привремено затворено пред да се исполнат овие одредници.
- **Патоказ за функционирање на демократските институции** и реформата на јавната администрација.
- **Посилна врска со процесот на програмата за економски реформи** за да им се помогне на земјите да ги исполнат економските критериуми.

Комисијата, исто така, дополнително ќе ги зајакне мерките за владеење на правото и градењето на институциите. Генерално, резултатите за овие реформи ќе бидат услов за подлабока секторска интеграција и напредок. Покрај тоа, антикорупциската работа ќе биде насочена преку силниот фокус на соодветните поглавја. Поддршката за регионалната соработка ќе продолжи непречено. Треба да се направат сите напори за решавање на билатералните спорови, со посебен акцент на дијалогот помеѓу Белград и Приштина олеснет од ЕУ, кој треба да биде склучен со сеопфатен, правно обврзувачки договор за нормализација.

б) Посилно политичко управување

Пристапувањето кон Европската Унија е процес што бара и поддржува фундаментални реформи и политички и економски промени во земјите што се стремат кон придружувањето, а исто така и демонстрирање на можноста за преземање на заедничките одговорности како земја членка на ЕУ. Пристапувањето на земјите не се движи со автопилот, туку мора да одразува **активен општествен избор** од нивна страна за да ги достигне и почитува највисоките европски стандарди и вредности. Исто така, заложбата на земјите членки да споделат заедничка иднина со Западен Балкан како полноправни членки на Унијата е значаен политички, а не само технички потфат.

Ова значи дека двете страни треба да **покажат поголемо лидерство** и да ги исполнуваат своите соодветни заложби во јавноста, пристапувајќи што подиректно кон значајните прашања. Со оглед на тоа колкави се влоговите, време е **да се истакне и да се стави во фокус политичката природа на процесот** и да се обезбеди посилено

управување и ангажирање на високо ниво од страна на земјите членки.

Ова треба да вклучува создавање нови можности за **политички дијалог на високо ниво** со земјите, **преку редовни самити ЕУ – Западен Балкан и интензивирање на министерски контакти**, особено во областите каде што усогласувањето добро напредува и се исполнуваат клучните критериуми. Таквиот зголемен ангажман може да доведе до тоа земјите да учествуваат како набљудувачи на клучните состаноци на Европската Унија за прашања од суштинско значење за нив.

Ќе биде важно да се обезбеди **сите тела според Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) многу повеќе да се фокусираат на клучните политички прашања и реформи**, и да овозможат вистински политички дијалог. Меѓувладините конференции (МВК) треба да обезбедат посилно политичко управување на процесот на преговори за пристапување.

Земјите членки ќе бидат поканети да придонесат посистематски во процесот на пристапување, вклучително и со следење на терен преку нивните експерти, преку директни придонеси за годишните извештаи и преку секторска експертиза. Земјите членки, исто така, ќе имаат можност редовно да го прегледуваат и следат целокупниот напредок.

Комисијата ќе продолжи со надгледување на целокупниот напредок во преговорите. Таа, **во својот годишен пакет за проширување**, ќе го предложи патот за следната година во поголеми детални реформи, за одобрување од страна на земјите членки, **вклучително и предлози за корективни мерки**.

Меѓувладините конференции карактеристични за земјата треба да се одржат по објавувањето на годишниот пакет извештаи на Комисијата за секоја земја и да се обезбедат форуми за политички дијалог за реформите, да се надгледува целокупниот процес на пристапување и да се утврди планирањето за наредната година, вклучително и отворање и затворање на поглавја/кластери на поглавја и можни корективни мерки. Сите страни ќе треба да обезбедат застапеност на МВК на **соодветно ниво за да се овозможи продуктивен политички дијалог**.

Советите за стабилизација и асоцијација, исто така, ќе обезбедат важен и одобрувачки момент за политичкиот дијалог за реформите. Покрај тоа, тие можат да овозможат заедно со комитетите и поткомитетите за стабилизација и асоцијација, **посилно следење на напредокот и решавање на аспектите на забрзана интеграција** во соодветните кластери (види подолу).

Подлабоката политичка анализа треба да се случи во клучните моменти од процесот на пристапување на секој партнер, на пример, откако ќе се исполнат привремените одредници за фундаменталните реформи, во секое време кога Советот ќе одлучи дали се исполнети условите за отворање на кластерот, и откако севкупните преговори ќе бидат технички подготвени за затварање.

в) Подинамичен процес

Со цел да се внесе понатамошна динамичност во преговарачкиот процес и да се поттикне вкрстено зајакнување на напорите надвор од индивидуалните поглавја, **преговарачките поглавја ќе бидат организирани во тематски кластери**. Овие кластери следат широки теми како што се добро управување, внатрешен пазар, економска конкурентност и поврзаност.

Поглавјата во кластери ќе овозможат **посилен фокус на основните сектори во политичкиот дијалог** и ќе обезбедат подобрена рамка за политичко ангажирање на повисоко ниво. Тоа ќе овозможи **да се идентификуваат најважните и итни реформи по сектори**. Ова ќе им даде на целокупните реформски процеси поголема динамика на терен, преку подобро поттикнување на секторските реформи во интерес на граѓаните и на деловните активности.

Преговорите за секој кластер ќе бидат отворени како целина – по исполнувањето на одредниците за отворање – наместо на индивидуална основа по поглавја. Како резултат на процесот на скрининг, спроведен по кластери, ќе се договорат приоритетите за забрзана интеграција и клучните реформи помеѓу ЕУ и земјата кандидат. Откога овие приоритети доволно ќе се разгледаат, кластерот (што ги опфаќа сите придружни поглавја) се отвора без дополнителни услови и се поставуваат одредници за затворање за секое поглавје. Онаму каде веќе ќе се спроведат важни реформи пред отворањето, временската рамка помеѓу отворањето на кластерот и затворањето на одделните поглавја треба да биде ограничена, по можност во рок од една година, целосно во зависност од напредокот на реформите, со фокус на преостанатите мерки потребни за да се обезбеди целосна усогласеност.

Кластерите ќе бидат усогласени со поткомитетите на ССА, за да може да се следи напредокот во кластерот и да се следат специфични мерки за забрзано усогласување преземени во рамки на структурите на ССА. Ова ќе овозможи насочени дијалози и идентификување на **можностите за забрзано усогласување** и интеграција во сите области на политиката на ЕУ, со јасни придобивки за Европската Унија и земјите кандидати.

За да се внесе поголема динамика во **преговорите со Србија и Црна Гора**, работата на поглавјата може, исто така, да се организира околу кластери, истовремено почитувајќи ги постојните преговарачки рамки и со договорот на овие земји. Ова, исто така, ќе овозможи поголем политички фокус на клучните сектори и ќе се изгради политички моментум во земјите околу клучните прашања за усогласување. Ќе се понуди можност за вклучување во идентификување на области на интерес за забрзано секторско усогласување и интеграција, при што ќе се договорат заедничките патокази и ќе се проследат во структурите на ССА.

г) Предвидливост, позитивна и негативна условеност

Постојат силни сигнали од земјите членки, како и од земјите од Западен Балкан за процес што може да се предвиди и што **обезбедува поголема јасност за тоа што очекува Унијата** од земјите за проширување во различни фази на процесот и кои се **позитивните и негативните последици** од напредокот или неговото изостанување.

Комисијата ќе го искористи **пакетот за проширување за да ја провери усогласеноста** на кандидатите со законодавството и да **обезбеди појасни насоки** за специфичните реформски приоритети и критериуми за усогласување, како и очекувања за следните чекори во процесот. Посилното политичко управување и рефокусираните меѓувладини конференции (МВК) ќе ја зголемат предвидливоста, со појасно планирање за следната година. Според тоа, политичките актери во земјите ќе имаат појасна индикација за тоа што мора да се стори за да се оди напред. Ова ќе вклучува индикација за тоа кои кластери/поглавја би можеле да се отворат или затворат и, каде што е соодветно, кои услови сè уште треба да бидат исполнети за ова да се случи.

Основниот елемент на процесот на пристапување заснован на заслуги е неговата условеност. Сепак, за да се постигне тоа, условите мора да бидат јасни уште од самиот почеток. Важно е земјите кандидати да ги знаат одредниците според кои ќе се мери нивната успешност и земјите членки да споделат јасно разбирање за тоа што точно се бара од кандидатите. **Комисијата подобро ќе ги дефинира поставените услови за кандидатите** за напредок, особено преку своите годишни извештаи. Овие услови мора да бидат објективни, прецизни, детални, строги и проверливи. Комисијата, исто така, ќе користи индикатори од трети страни, доколку е соодветно, за да им обезбеди на земјите членки најширока можна основа за нивните одлуки.

Со обезбедување на **јасни и опишливи поттици на директен интерес за граѓаните, ЕУ може да охрабри реална политичка волја** и да ги награди резултатите што произлегуваат од изискателните реформи и процесот на политички, економски и општествени промени. **Ако земјите се придвижат доволно кон реформските приоритети договорени во преговорите, ова треба да доведе до:**

- Поблиска интеграција на земјата со Европската Унија, работа за забрзана интеграција и „етапно воведување“ во индивидуалните политики на ЕУ, пазарите на ЕУ и програмите на ЕУ, истовремено обезбедувајќи подеднакви услови.
- Зголемени средства и инвестиции – вклучително и преку Инструментот за претпристапна помош заснован на успешност и ориентиран кон реформи и поблиска соработка со МФИ за поткрепа на поддршката.

Овие мерки треба да помогнат, преку користење на фондови на ЕУ, да се создаде силна европска предност што е компатибилна со СТО, истовремено создавајќи силна локална економија.

Додека напредокот во реформите треба да биде поттикнат и поефективно опишлив, постои подеднакво потреба од **поодлучни мерки за сразмерно санкционирање на секоја сериозна или пролонгирана стагнација или дури и заостанување** во спроведувањето на реформите и исполнување на барањата на процесот на пристапување.

За таквите одлуки за запирање или дури и за враќање на процесот треба да бидат информирани со **годишната оценка на Комисијата** во нејзиниот пакет за проширување за целокупниот биланс на преговорите за пристапување и степенот до кој се спроведуваат фундаменталните реформи, особено за владеењето на правото, земјите членки ќе продолжат да придонесуваат во овој процес преку сигнализирање до Комисијата за секоја стагнација или сериозно заостанување во процесот на реформи.

Во сериозни случаи, Комисијата може да дава предлози во кое било време самостојно или со соодветно мотивирано барање на земја членка со цел да се обезбеди брз одговор на ситуацијата преку поедноставени постапки.

ЕУ би можела да ги реши 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, целосно да се суспендираат. Веќе затворените поглавја би можеле повторно да се отворат или да се вратат од почеток доколку прашањата треба повторно да се разгледуваат.
- Опсегот и интензитетот на финансирањето на ЕУ може да се приспособат со опаѓање, со исклучок на поддршката на граѓанското општество.

- Придобивки од поблиска интеграција, на пр. пристапот до програмите на ЕУ, едностраните отстапки за пристап до пазарот може да бидат прекинати или повлечени.

Предвидливоста и условноста, исто така, ќе се зајакнат преку **поголема транспарентност**. За да се обезбеди одржливост на реформите и да се олесни следењето на спроведувањето, сите клучни реформи во земјите треба да се спроведат на целосно транспарентен и инклузивен начин, со вклучување на клучните засегнати страни. Од своја страна, Европската Унија треба да настојува да го направи процесот потранспарентен, со пошироко објавување на клучните документи.

Комисијата, исто така, ќе продолжи со своите активности на соопштување и информирање, вклучително и во земјите членки на ЕУ, каде што е првенствено земјите членки да ги информираат своите граѓани и да им ги обезбедат фактите за стратешките можности и предизвиците на процесот.

Предложените кластери на поглавја се дадени во табела приложена во Анексот. Поглавје 34 „Институции“ и Поглавје 35 „Други прашања“ ќе бидат разгледани одделно.

Технички анекс: кластери на преговарачки поглавја

1. Фундаменти	23 – Правосудство и фундаментални права 24 – Правда, слобода и безбедност Економски критериуми Функционирање на демократските институции Реформа на јавната администрација 5 – Јавни набавки 18 – Статистика 32 – Финансиска контрола
2. Внатрешен пазар	1 – Слободно движење на стоки 2 – Слобода на движење на работници 3 – Право на основање и слобода на давање услуги 4 – Слободно движење на капитал 6 – Право на трговски друштва 7 – Право на интелектуална сопственост 8 – Политика на конкуренција 9 – Финансиски услуги 28 – Заштита на потрошувачи и здравствена заштита
3. Конкурентност и инклузивен раст	10 – Информатичко општество и медиуми 16 – Оданочување 17 – Економска и монетарна политика 19 – Социјална политика и вработување 20 – Претпријатија и индустриска политика 25 – Наука и истражување 26 – Образование и култура 29 – Царинска унија
4. Зелена агенда и одржлива поврзаност	14 – Транспортна политика 15 – Енергија 21 – Трансевропски мрежи 27 – Животна средина и климатски промени
5. Ресурси, земјоделство и кохезија	11 – Земјоделство и рурален развој 12 – Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика 13 – Рибарство 22 – Регионална политика и координација на структурни инструменти 33 – Финансиски и буџетски одредби
6. Надворешни односи	30 – Надворешни односи 31 – Надворешна, безбедносна и одбранбена политика