

JUN 2023

Regionalne ekonomske integracije Zapadnog Balkana: međunarodnopravni i ekonomski aspekti inicijative Otvoreni Balkan

Aleksandar Milošević
Miloš Hrnjaz



BEOGRADSKI
MEĐUNARODNOPRAVNI
KRUG



Preporučeno citiranje
Aleksandar Milošević, Miloš Hrnjaz (2023) „Regionalne
ekonomske integracije Zapadnog Balkana: međunarodnopravni
i ekonomski aspekti inicijative Otvoreni Balkan”, Beogradski
međunarodnopravni krug

Regionalne ekonomske integracije Zapadnog Balkana

međunarodnopravni i ekonomski
aspekti inicijative Otvoreni Balkan

Aleksandar Milošević
Miloš Hrnjaz

Sadržaj ove publikacije je licenciran pod [Creative Commons 4.0 licencom](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/):
Autorstvo-Nekomercijalno-Deliti pod istim uslovima 4.0 Međunarodna
(CC BY-NC-SA 4.0)

Izdavač

Beogradski međunarodnopravni krug
www.bmk.org.rs
krug@bmk.org.rs

Za izdavača

Miloš Hrnjaz

Urednik

Miloš Hrnjaz

Autori

Aleksandar Milošević
Miloš Hrnjaz

Studija *Regionalne ekonomske integracije Zapadnog Balkana: međunarodnopravni i ekonomski aspekti inicijative Otvoreni Balkan* nastala je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Izražene stavove, mišljenja i analize u Studiji su isključivo stavovi, mišljenja i analize autora i ne predstavljaju nužno stavove, mišljenja i analize Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

Beogradski međunarodnopravni krug

je dobrovoljno nevladino udruženje osnovano u oktobru 2021. godine, na osnovu inicijative ljudi sa višegodišnjim iskustvom u akademskom sektoru u oblasti međunarodnog prava.

Ideja o stvaranju ovog udruženja rodila se iz verovanja u moć međunarodnog prava kao sredstva koje usmerava delovanje i u državama i na međunarodnoj sceni - uključujući ostvarivanje pravde, očuvanje mira, ali i olakšavanje svakodnevnog života ljudi.

Uz pomoć međunarodnog prava mi biramo našu budućnost.

www.bmk.org.rs

Sadržaj

I Uvod	5
II (Zapadni) Balkan kao mesto saradnje i sukoba	8
Koncepti saradnje i sukoba u međunarodnim odnosima i uticaj međunarodne trgovine na ovo pitanje.....	10
Saradnja i sukob na (Zapadnom) Balkanu i uticaj trgovine balkanskih država na ovo pitanje.....	12
Osnovni zaključci	19
III Regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu	20
Motivi za regionalnu ekonomsku saradnju i integraciju.....	22
Oblici regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu.....	23
Pakt stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi.....	24
Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA).....	25
Transportna zajednica.....	26
Energetska zajednica.....	27
Berlinski proces.....	28
IV Otvoreni Balkan	31
Pravnoinstitucionalni okvir.....	31
Ljudi, motivi i ciljevi.....	31
Pravna priroda zaključenih sporazuma.....	33
Nedostatak institucionalizacije Otvorenog Balkana.....	41
Otvoreni Balkan - ekonomski i politički aspekti najvažnijih sporazuma.....	43
Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu.....	44
Sporazum o povezivanju šema za elektronsku identifikaciju građana Zapadnog Balkana.....	47
Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje na Zapadnom Balkanu.....	48
Sporazum o međusobnom priznanju akademskih kvalifikacija.....	48
Rezultati i očekivanja.....	50
V Zaključak i preporuke	52
Zaključci.....	52
Preporuke.....	56
Bibliografija	57

I Uvod

Regionalne integracije su na Zapadni Balkan stigle sa izvesnim zakašnjenjem zbog dezintegracije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i ratnih sukoba koji su usledili. Međutim, vremenski zaostatak u odnosu na druge regione je ubrzo nadoknađen velikim brojem inicijativa i projekata koji su ubrzano promovisali procese saradnje na postkonfliktnom prostoru, sa ekonomskom dimenzijom u fokusu. Njihov učinak je, po opštem mišljenju, bio veoma skroman. Iako je ovaj region često doživljavao kao gotovo sudbinski predodređen prostor nasilja i dezintegracije, ova studija pokazuje da se (Zapadni) Balkan, kao uostalom i većina drugih regiona, nalazi između polova saradnje i sukoba, nastojeći da pronađe svoje mesto u haotičnoj globalnoj strukturi regionalnih ekonomskih integracija.

Proces regionalnih integracija na Balkanu, u istorijskom smislu, bio je obeležen uticajem velikih sila, čak i kada su inicijative za saradnju poticale od balkanskih aktera. Taj uticaj je mogao da bude blagonaklon i podržavajući u odnosu na konkretnu inicijativu ili je, pak, ideja o regionalnoj saradnji bila dočekivana sa negodovanjem i aktivnim protivljenjem. Savremene ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu su, takođe, snažno uslovljene uplivom spoljnih aktera, pre svega delovanjem Evropske unije. Unija je podsticala povezivanje šest zapadnobalkanskih aktera (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo,¹ Severna Makedonija i Srbija) kroz različite oblike saradnje od kojih je do sada najuspešniji Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA). Sam sporazum je doveo do uspostavljanja zone slobodne trgovine u regionu i doprineo

¹ Autori ove Studije ovom prilikom ne ulaze u pitanje formalnog statusa Kosova. Dovoljno je napomenuti u ovom kontekstu da Srbija, Bosna i Hercegovina, kao i 5 država članica EU ne priznaju državnost Kosova.

solidnom ekonomskom rastu, čineći formalni multilateralni okvir za unapređenje robne trgovine i postepenu liberalizaciju trgovine uslugama ali i stvarajući funkcionalnu tržišnu ekonomiju kroz neku vrstu poligona za vežbanje sposobnosti domaćih privrednih subjekata za borbu sa konkurencijom i tržišnim akterima u Evropskoj uniji. U stvari, zadovoljenje ovih principa bi predstavljalo ispunjavanje ekonomskih zahteva predviđenih Kopenhagenskim kriterijumima o članstvu u Evropskoj uniji. Međutim, gotovo zaustavljen proces evropske integracije i nezadovoljstvo sporim procesom unutrašnjih reformi su otvorili prostor za nove inicijative i podstakli nove oblike regionalne ekonomske saradnje kao što su formiranje Zajedničkog regionalnog tržišta (u okviru Berlinskog procesa) i Otvoreni Balkan.

Motivi za izradu ove studije su zasnovani na pokušaju istraživanja još uvek neiskorišćenog integracionog potencijala regiona i mesta i uloge inicijative Otvoreni Balkan u njemu. Analizi ovog konkretnog projekta je pristupljeno u širem kontekstu regionalnih integracija, tj. njen značajan deo bi bio primenljiv i na neke druge moguće oblike regionalne saradnje čiji bi se domen poklapao sa onim koji u ovom trenutku obuhvata Otvoreni Balkan. U ovom smislu, Studija, pored uvoda i zaključka obuhvata još tri dela. Prvi deo nastoji da koncepte sukoba i saradnje iz nauke o međunarodnim odnosima primeni na prostoru (Zapadnog) Balkana, imajući u vidu značajan uticaj spoljnih aktera, i pokušavajući da dođe do odgovora na pitanje kako na Balkanu smanjiti mogućnost za sukobe, a povećati prilike za saradnju. Drugi deo se bavi regionalnim ekonomskim integracijama u regionu, motivima zapadnobalkanskih aktera da u te integracije uđu i kratkim osvrtom na funkcionisanje najvažnijih oblika regionalne ekonomske saradnje u praksi. Treći deo Studije je posvećen analizi inicijative Otvoreni Balkan, njenom pravnoinstitucionalnom okviru, konkretnim sporazumima koji su do sada zaključeni i njihovim potencijalnim posledicama, vodeći računa o proklamovanim ciljevima same inicijative o potrebi stvaranja jedinstvenog tržišta u regionu, više puta izrečenih u javnim nastupima lidera Albanije, Severne Makedonije i Srbije.

Zaključci ove studije su relativno obimni i predstavljaju rezultat nekoliko pravaca istraživanja. Prvi se odnosi na (samo)percepciju Balkana kao mesta saradnje i sukoba i značajnog (često i presudnog) i dugotrajnog uticaja spoljnih aktera na

proces regionalne saradnje. Drugi pravac ukazuje na potrebu kritičkog preispitivanja i kontekstualizacije osnovne teze teorije komercijalnog mira o jednoznačnoj vezi trgovine i trajnog mira. Treći pravac naglašava višedimenzionalnu ulogu novog regionalizma i primene ovog krovnog koncepta na nove forme regionalnih oblika saradnje kroz analizu pozitivnih posledica inicijative Otvoreni Balkan, s posebnim osvrtom na slobodan pristup tržištu rada kao (do sada) najznačajnijeg njenog proizvoda. Četvrta grupa zaključaka se odnosi na probleme funkcionisanja ove inicijative koji su tokom istraživanja uočeni: nedostatak transparentnosti i institucionalizacije, nejasnu pravnu prirodu dokumenata i odnos ugovornih obaveza koje su posledica sporazuma zaključenih u okviru Otvorenog Balkana sa obavezama koje ugovorne strane imaju van ove inicijative. Poslednji zaključak se odnosi na potrebu pažljivog uspostavljanja uzročno-posledičnih veza između uočenih ekonomskih pokazatelja i samih sporazuma OB, imajući u vidu njihovo nedavno stupanje na snagu.

Poslednji deo Studije čine preporuke svim zainteresovanim učesnicima (donosiocima odluka, stručnjacima različitih obrazovnih profila, medijima, predstavnicima civilnog društva i uopšte široj društvenoj zajednici) čije bi usvajanje, po mišljenju autora Studije, unapredile proces regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu kroz inicijativu Otvoreni Balkan.

II (Zapadni) Balkan kao mesto saradnje i sukoba

“...there would have been stronger hopes that the interrelation of the Balkan nations could be improved and strengthened, that through cultural exchange, trade, and friendly intercourse these peoples would begin to learn what other nations have discovered, viz., that their interests are mutual, that in a high human sense they are one, that they injure themselves by trying to injure one another... What then is the duty of the civilized world in the Balkans, especially of those nations who, by their location and history, are free from international entanglements? It is clear in the first place that they should cease to exploit these nations for gain. They should encourage them to make arbitration treaties and insist upon their keeping them. They should set a good example by seeking a judicial settlement of all international disputes. The consequences of the recent war, economic, moral, and social, are dreadful enough to justify any honest effort by any person or by any nation to alleviate the really distressing situation”. (Carnegie Report 1914, pp. 272-273)

Odgovarati na opšta mesta i predrasude u vezi sa Balkanom i „njegovom iskonskom prirodom“ je na prvi pogled postalo opšte mesto. Tvrditi danas da Balkan nije *nužno* mesto sukoba (Mazower 2001), da nije predodređen za tako nešto i da se *suštinski* ne razlikuje od ostatka evropskog kontinenta - čini se suvišnim i samorazumljivim (u citiranom tekstu Karnegi Izveštaja koji je ironijom sudbine objavljen baš te 1914. godine se napominje da balkanske države tek treba da shvate ono što su druge navodno već otkrile, a to je da štetu koju nanose drugima zapravo nanose sebi). Političari su danas uglavnom uvežbali politički korektan govor u kojem se ne govori rasistički o Balkanu i Evropi, već o Balkanu kao „unutrašnjem prostoru Evropske unije“ (Borelj, 2022). Postoji, ipak, određena bojazan da je ovo zapravo prostor naučenih fraza ispod kojeg, nažalost, i dalje kuljaju bujne (samo)percepcije o Balkanu kao Evropskom-Drugom.

Nije slučajno što nekoliko kapitalnih dela o Balkanu započinju svoje uvode baš pominjanjem Karnegi izveštaja o Balkanskim ratovima koji se nalaze i na početku ovog dela naše Studije (npr. M. Todorova, 2009). Ponovno objavljivanje ovog Izveštaja sa uvodom Dž. Kenana (George F. Kennan) je usledilo kao posledica novih balkanskih ratova u poslednjoj deceniji XX veka. U predgovoru tog novog izdanja Morton Abramovic (Morton Abramowitz) je najpre konstatovao da „maligni nacionalizam *još uvek* obeležava vođe sadašnjih država Balkana, baš kao što je to činio i u vezi sa njihovim prethodnicima u tada novim državama Balkana pre 80 godina... Upravo sada se u evropskim prestonicama i Vašingtonu na ovom slučaju testira taj težak zadatak izgradnje boljeg međunarodnog poretka“ (p. 2, kurziv dodat). Sintagma 'još uvek' kao da pravi most između pomenutih balkanskih ratova, odnosno kao da stvara kontinuitet u tih osamdeset godina. Kao da u periodu od 1913. do 1991. godine, ali i pre i posle ovog perioda, nije na ovom prostoru bilo smenjivanja i saradnje i sukoba. Osim toga, zanimljivo je primetiti i da se i u originalnom Karnegi Izveštaju od 1914. godine, kao i u ovom uvodu gotovo 80 godina kasnije, kritički preispituje '*obaveza*' ili bar '*zadatak*' ostatka ('*civilizovanog*') sveta oličenog u evropskim prestonicama i Vašingtonu u vezi sa Balkanom ili, još šire, novim međunarodnim poretkom. Zanimljivo je u tom kontekstu primetiti i ovaj citirani deo o posebnim obavezama '*država koje po svojoj lokaciji i istoriji nemaju tu vrstu međunarodne povezanosti*' sa državama Balkana, misleći pri tome verovatno na Sjedinjene Države.

U poslednjem delu citiranog Karnegi Izveštaja od 1914. godine se pominje i da je obaveza svih da se umanje strašne '*ekonomske, moralne i društvene posledice skorašnjeg rata*'. Čini se da ovo važi i za period nakon oružanih sukoba na Balkanu u poslednjoj deceniji XX veka .

Stuktura ovog dela Studije je takva da se, najpre, veoma kratko osvrćemo na koncepte saradnje i sukoba u međunarodnim odnosima kako bismo se zahvaljujući tome lakše probili do pitanja primene ovih koncepata na Balkanu. Zatim se pomeramo ka pitanju saradnje i sukoba na Balkanu i tome može li se preporučeni recept iz Karnegi Izveštaja od 1914. godine primeniti na slučaj Balkana ('*do saradnje može doći na osnovu kulturne razmene, trgovine i prijateljskih odnosa*'). U ovom delu se bavimo i pitanjem mogućeg spoljnog uticaja na ove procese saradnje i sukoba da

bismo ovaj deo Studije završili konkretnim zaključcima u vezi sa tim kako da se na Balkanu smanje mogućnosti za sukobe i povećaju mogućnosti za saradnju.

Osnovni argumenti ovog dela Studije su sledeći: međunarodni odnosi su imanentno obeleženi saradnjom i sukobom kao svojim polovima, te ni (Zapadni) Balkan nije mesto predodređeno za stalne sukobe već su u okviru njegove istorije primetne smene sukoba i saradnje; pitanje saradnje na Balkanu se mora posmatrati u okviru šire slike postizanja neophodnih preduslova zahvaljujući kojima kulturna razmena, trgovina i drugi faktori mogu dovesti do te saradnje - ona se nigde, pa ni na Balkanu, ne dešava sama od sebe; spoljni uticaj je uvek bio bar jedan od odlučujućih faktora za sukob i saradnju aktera na Balkanu.

Koncepti saradnje i sukoba u međunarodnim odnosima i uticaj međunarodne trgovine na ovo pitanje

Nemamo pretencioznu nameru da u ovom delu Studije nudimo detaljno objašnjenje konceptata saradnje i sukoba u međunarodnim odnosima (Nye, 2014). Krajnje pojednostavljeno se može najpre konstatovati da se čitav prostor međunarodnih odnosa odvija između ova dva pola - saradnje i sukoba. Jedna od suštinskih razlika između dve značajne teorije međunarodnih odnosa - liberalizma i realizma - je upravo u tome da prva stavlja naglasak na saradnju subjekata u okviru međunarodnog sistema, a druga na sukobe. Nije, naravno, stvar u tome da predstavnici liberalnog institucionalizma, na primer, nisu svesni i mogućnosti izbijanja sukoba u (anarhičnom) međunarodnom sistemu, ili da predstavnici različitih škola u okviru realizma nisu svesni da u okviru ovog sistema ponekad dolazi i do saradnje usled međuzavisnosti aktera. Reč je o tome da predstavnici realizma smatraju da je sukob država imanentan, uvek makar potencijalno prisutan i da države stalno to moraju imati u vidu prilikom sprovođenja svoje (spoljne) politike ukoliko žele da obezbede opstanak. Predstavnici liberalizma smatraju da ovo predstavlja opasno pojednostavljivanje naše današnjice u kojoj usled različitih razloga, ali pre svega zbog procesa globalizacije, međuzavisnosti, internalizovanja određenih vrednosti (poput zaštite ljudskih prava i zaštite životne sredine na univerzalnom nivou, itd.) polako počinju da se ostvaruju preduslovi za

veću saradnju aktera. U tom smislu pripadnici realističke škole kao da insistiraju na večnim i nepromenljivim obrascima u odnosima među državama u kojima nema vrhovnog suverena, a predstavnici liberalizma na promeni u prirodi tih odnosa koja podrazumeva i određenu ulogu aktera koji nisu države. Na kraju, konstruktivizam kao treći teorijski pravac upozorava da se ne završava sve na nivou „racionalnih“ interesa aktera, već da na njihovo ponašanje, pa i odabir saradnje ili sukoba utiču i pitanja kao što su vrednosti, ideje, identiteti. To u slučaju Balkana i njegovih država može biti od velike važnosti.

Pomenuti teorijski pravci i njihovi zaključci jesu važni kako bismo ispravno cenili mogućnosti za saradnju i sukob različitih aktera u okviru međunarodnog sistema, ali je imajući u vidu osnovnu temu ove studije neophodno ukratko prokomentarisati i tezu da saradnja država putem međunarodne trgovine olakšava dostizanje mira (Milošević and Hrnjaz, 2017). Uostalom, kao što smo već naveli, i u Karnegi Izveštaju se upravo trgovina navodi kao jedan od instrumenata trajnog poboljšanja odnosa između balkanskih država.

Tezu da povećana ekonomska međuzavisnost država oličena i kroz unapređenje međunarodne trgovine povećava šanse za mir propagira pre svega liberalna teorija međunarodnih odnosa, odnosno predstavnici komercijalnog liberalizma (Haas, 1964; Hegre, Oneal, and Russett, 2010). Jedno od mogućih objašnjenja za ovu tvrdnju je i to da su države racionalni akteri usmereni na maksimizovanje svojih ukupnih interesa, da se cena mogućih sukoba drastično uvećava povećanom ekonomskom međuzavisnošću aktera, te će države zbog toga imati mnogo snažniji motiv izbegavanja sukoba („opportunity cost model“).

Zanimljivo je, međutim, primetiti da se pojedini kritičari teze da trgovina povećava mogućnosti za mir pozivaju upravo na slučaj odnosa Nemačke i država Jugoistočne Evrope u periodu pre Drugog svetskog rata (Hirschman, 1945). Ovde je, između ostalog, reč i o tome da je važno gledati i iza fasade unapređenih trgovinskih odnosa. Naime, važno je videti kakva je sveukupna priroda odnosa država. U tom smislu treba najpre oceniti da li je reč o asimetričnim trgovinskim odnosima u kojima jedan od trgovinskih partnera ostvaruje relativno veće dobitke. Ukoliko je situacija takva, unapređeni trgovinski odnosi bi zapravo mogli da dovedu do bezbednosne dileme onih aktera koji su u međunarodnu trgovinu

uključeni. Ovo pitanje je izuzetno relevantno za ekonomsku saradnju država na Zapadnom Balkanu. Ima na kraju i onih koji se oslanjaju na realističku školu međunarodnih odnosa i tvrde da ekonomska pitanja veoma malo utiču na pitanja saradnje i sukoba u međunarodnim odnosima jednostavno zato što su to pitanja političke prirode u kojima „visoka politika“ ima odlučujuću reč (Levy, 2002).

Nama se čini da nije moguće ponuditi jedinstven odgovor na pitanje uticaja međunarodne trgovine na povećanje šansi za mir, odnosno da se ovo pitanje mora gledati kontekstualno - od slučaja do slučaja. To drugim rečima znači da veća ekonomska međuzavisnost aktera ispoljena i kroz unapređenje njihove trgovine *može* pod drugim povoljnim uslovima dovesti i do smanjivanja šansi za sukob. Važno je, međutim, primetiti i da to nije *nužno* slučaj, odnosno da u određenim političkim okolnostima unapređenje ekonomskih i trgovinskih odnosa može biti nevažno sa stanovišta smanjivanja šansi za sukob, ili da, čak, može povećati šanse za sukob. U vezi sa tim nam onda predstoji sledeći logičan korak, a to je da na primeru (Zapadnog) Balkana vidimo najpre da li je zaista ovaj region „osuđen na sukobe“, a onda i da li ekonomska saradnja ili ekonomske integracije ovog regiona mogu smanjiti šanse za ponovno izvijanje sukoba.

Saradnja i sukob na (Zapadnom) Balkanu i uticaj trgovine balkanskih država na ovo pitanje

Može li region koji je ime dobio greškom (Pavlović, 2018), čije ime je nametnuto ljudima koji na njemu žive (Jezernik, 2018) i sa koga beže skoro sve države koje ga nastanjuju da bude miran i uspešan? Da li je ta slika nazadnog, nasilnog, brutalnog, ali i egzotičnog Balkana samoispunjujuće proročanstvo? I da li, na kraju, ekonomska međuzavisnost, povećana trgovina i ekonomska integracija mogu da ga spasu (stalnih) sukoba?

Čini se izvesnim da je razlog zašto su baš pomenuti Balkanski ratovi (i oni na početku i oni na kraju XX veka) tako snažno i negativno odjeknuli na Zapadu dvostruk. Sa jedne strane to je posledica činjenice da su se oni zajedno sa zločinima koji su u njima počinjeni neprijatno sudarili sa naletima optimizma u vezi sa tim da konačno nastupaju periodi mira i napretka na globalnom nivou. Sa

druge strane, razočaranje je nastalo i kao posledica toga što je Balkan bio i ostao zadnje dvorište Evrope.

Ukoliko se, međutim, pažljivije pogleda situacija na Balkanu videće se najpre da nacionalne revolucije u ovom regionu upravo nastaju pod uticajem velikih kretanja iz ostatka Evrope. Osim toga, ponekad se zaboravlja da je neposredan povod za Carinski rat između Srbije i Austro-Ugarske 1906. godine bio upravo Ugovor o carinskom savezu Srbije i Bugarske 1905. godine kojim je trebalo da se uspostavi „potpuno slobodna trgovina između dve države; dozvoljavao je građanima jedne države da rade i žive u drugoj; i predviđao je uspostavljanje carinske unije 1. marta 1917. godine. U to vreme se spekulisalo da bi dogovor mogao na kraju da vodi do srpsko-bugarske države koja bi bila dovoljno snažna da zaustavi austrijski uticaj na Balkanu“ (Stavrianos, 2000: 456). Pri svemu tome, upravo u ovom periodu balkanske države poput ostatka evropskih država i Japana zapravo usvajaju američku politiku uvođenja novih carina na industrijske proizvode (Calic, 2019: 358).

Već u ovom periodu, dakle, postoje jasne naznake regionalnog udruživanja i saradnje balkanskih država kako bi se oduprli spoljnim uticajima i to se nastavilo i u vezi sa savezom Srbije i Bugarske neposredno pre Prvog balkanskog rata (doduše, uz veliki uticaj Rusije koja jeste pokrenula mašinu Balkanske lige, ali kasnije nije više mogla da je zaustavi iako je u jednom trenutku to želela). Sa druge strane, Drugi balkanski rat je pokazao i tu drugu, brutalnu stranu sukoba između balkanskih naroda i država koja je takođe bila više nego prisutna u XX veku.

Nakon Prvog svetskog rata, novi balkanski odnosi se uobličavaju kao posledica velikog vakuuma moći koji je nastao raspadom Austro-Ugarske i Otomanske imperije, ali za koga se moglo pretpostaviti da će u budućnosti biti popunjen ponovnim uticajem velikih sila na ovom prostoru (Stavrianos, 2000: 699). Duboko svesne takve mogućnosti, pojedine balkanske države su uz nesumnjiv francuski uticaj pokušale da formiraju dovoljno snažan blok koji bi takve pokušaje odbio: „upravo to je i bio cilj Male antante, koju su obrazovale Čehoslovačka, Jugoslavija i Rumunija, kao i Balkanskog saveza, koji su činile Jugoslavija, Rumunija, Grčka i Turska“ (isto). Dakle, ovo su samo neki od primera saradnje balkanskih država u kojima je regionalna saradnja na Balkanu uglavnom trebalo da posluži otporu

velikim silama. Pa ipak, ovi konkretni pokušaji nisu bili dugog veka zbog centrifugalne sile velikih sila, odnosno njihovih pokušaja da utiču na procese saradnje i sukoba na Balkanu i (ponovo) zavladaju ovim prostorom.

Tu se pre svega misli na revizionističke politike Nemačke i Italije koje su pokušavale i na kraju uspevale da na Balkanu nađu saveznike za svoje velike međuratne političke projekte. Ali, kada je došlo do Drugog svetskog rata, njegovo izbijanje nikako nije moglo da se pripiše nasilnoj ili „necivilizovanoj“ prirodi balkanskih naroda, već se pre može reći da su se oni, kao i mnogo puta pre toga, našli u vrtlogu sukoba velikih sila. Sa druge strane, opet, treba primetiti i to da kada je do rata već došlo, na površinu su ponovo izbili ne samo trajniji sukobi između određenih balkanskih naroda, već je njih pratilo izuzetno okrutno nasilje (Mazower, 2001).

Politička mapa Balkana nakon Drugog svetskog rata je bila drastično promenjena u odnosu na period pre njega (Stavrianos, 2000: 839). Ali, nju nisu dominantno crtale balkanske države već vođe velikih sila. Pa ipak, već u maju 1945. godine Tito je izjavio da Jugoslavija „ne želi da bude uključena u politiku interesnih sfera“, a tokom 1947. godine je planirano osnivanje Balkanske federacije sa Albanijom i Bugarskom i sa potencijalnim uključivanjem i Grčke (Calic, 2019: 477). U ovom periodu je između Jugoslavije i Albanije „potpisan veći broj sporazuma o ekonomskoj saradnji, trgovini i carinskoj uniji čiji je cilj bio sprovođenje Titovog plana o komunističkoj Balkanskoj federaciji“ (isto, 478). Opet je, dakle, postojao plan ekonomske i političke saradnje balkanskih država, ali se on izjalovio sukobom Staljina i Tita 1948. godine. Ni nakon toga, međutim, planovi za ekonomsku i političku saradnju balkanskih država nisu sasvim prekinuti jer se Tito nakon raskida politike sa Staljinom okrenuo saradnji sa Grčkom i Turskom u okviru svoje nove balkanske politike, ali ni ona nije bila dugog veka iz različitih razloga.

Balkan je, dakle, i pored određenih pokušaja, ostao podeljen tokom i usled Hladnog rata. Njegov kraj, međutim, nije označio „ujedinjenje“ Balkana, već je umesto toga proizveo veliku jugoslovensku krizu, odnosno oružane sukobe sa velikim brojem žrtava. U ovom kratkom opisu nije, naravno, moguće ni izbliza prikazati sva moguća tumačenja uzroka jugoslovenske krize (Nakarada, 2008; Jović, 2003; Calic, 2019; Gligorov, 2017). Heri Hejbol (Harry Hayball) u svojoj

doktorskoj tezi izdvaja tri teorije u vezi sa uzrocima raspada Jugoslavije (H. Hayball, 2015: 16):

- 1) **Ortodoksna** (Srbija ili još konkretnije Slobodan Milošević snose odgovornost za ove događaje);
- 2) **Multifaktorska** (uzroci su složeni, a Milošević predstavlja samo jedan od njih);
- 3) **Revizionistička** (u okviru ove grupe autora postoji stav da veliku odgovornost snosi strani faktor u krizi poput Nemačke i Amerike).

I nakon završetka oružanih sukoba u Jugoslaviji nastavlja se rat u vezi sa njihovim tumačenjima (Jović, 2017). Ali, koji god da se stav u vezi sa ovim pitanjima zauzme, ostaje činjenica da post-hladnoratovski Balkan nije postao ujedinjen. Deo njegovih država je u više talasa proširenja postao članica Evropske unije, nove nadnacionalne zajednice čiji se nastanak pod tim imenom poklopio sa dezintegracijom Jugoslavije (to su Bugarska, Rumunija, Slovenija i Hrvatska, dok je Grčka još ranije postala članica Evropskih zajednica), deo država očekuje članstvo u ovoj zajednici, ali sa neizvesnom perspektivom (Bosna i Hercegovina, Srbija, Severna Makedonija, Crna Gora i Albanija), dok za Tursku i Kosovo postoje različiti razlozi za možda još veći skepticizam po ovom pitanju.

Evropska unija i balkanske države su, dakle, od raspada Jugoslavije uložile određeni napor da se balkanske države integrišu u politički, ekonomski i pravni okvir EU. Pokazalo se, međutim, da među državama koje imaju zvaničan status kandidata za članstvo u EU, kao i onima koji tek čekaju na taj status, ima određenih razlika po pitanju spremnosti za članstvo. Krajem poslednje decenije XX veka je u EU skovan naziv Zapadni Balkan koji je obuhvatio države koje pretenduju da jednog dana postanu članice, ali za koje je bilo jasno da na kratak rok verovatno ne mogu očekivati članstvo (u tom trenutku Savezna Republika Jugoslavija, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Albanija).²

U toku postupka pristupanja država Zapadnog Balkana Evropskoj uniji pojavilo se i pitanje njihove međusobne regionalne saradnje kao uslova za to pristupanje.

² Danas se smatra da ovoj grupi pripadaju Srbija, Crna Gora, Severna Makedonija, Bosna i Hercegovina, Albanija i Kosovo.

Samo primera radi, Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu koji je usvojen 1999. godine je u tački 20 jasno uvezao pitanje pristupanja EU i regionalnih integracija (Bechev, 2005: 115). Godine 2018. Evropska komisija je usvojila strategiju o Verodostojnoj perspektivi proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu koja sadrži i inicijativu za podršku pomirenju i dobrosusedskim odnosima. Svaki Izveštaj Evropske komisije o Srbiji sadrži i deo koji se tiče i dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje - u poslednjem za 2022. godinu se tako navodi da „dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja predstavljaju ključni deo procesa evropskih integracija Srbije...“ (Izveštaj EK za Srbiju, 2022: 93). Još konkretnije, u nastavku Izveštaja se navodi da će Zajedničko regionalno tržište „biti ključno za povećanje atraktivnosti i konkurentnosti regiona“ (isto, 94).

Nema, dakle, nikakve sumnje da je politička i ekonomska saradnja država Zapadnog Balkana jasno uključena u proces pristupanja Evropskoj uniji. Zanimljivo je u tom smislu primetiti da je na ovaj način ona primenjena “odozgo-na dole“, odnosno da je podržana s vrha, a ne da je potekla toliko od samih balkanskih država. Zvaničnici EU su i prilikom donošenja Pakta stabilnosti insistirali na tome da EU jeste pokrenula regionalnu saradnju na ovaj način, ali da njeni nosioci moraju biti same balkanske države (Bechev, 2005: 115). U tom kontekstu se pojavljuje važno pitanje odnosa unutrašnjih motiva država regiona za regionalnu saradnju poput međuzavisnosti, ekonomskih interesa itd. i spoljnih podsticaja za tu saradnju. Bečev, recimo, dokazuje da ovaj drugi motiv determiniše regionalnu saradnju balkanskih država (isto).

U poslednjoj fazi pristupanja balkanskih država EU se, međutim, pojavio još jedan problem. EU je postala opterećena unutrašnjim krizama koje su dovele u pitanje njeno proširenje. Svako novo formalno uveravanje briselskih zvaničnika da proširenje ostaje cilj bez obzira na krizu, ali da podrazumeva ispunjavanje svih kriterijuma kao da je unosilo novu zebnju među države Zapadnog Balkana čiji cilj, makar formalno, ostaje pristupanje EU. U opisanoj situaciji se stalno i iznova postavlja pitanje odnosa regionalne saradnje i užeg pitanja regionalnih ekonomskih integracija i procesa pristupanja u EU. Iz različitih razloga su, naime, počeli da se pojavljuju zabrinuti i kritički glasovi da regionalne ekonomske integracije možda više nisu samo usputna stepenica i priprema za članstvo u EU, već da one na

određeni način treba da zamene to članstvo koje na kraći ili srednji rok više nije realno.

Sledeći deo Studije će biti posvećen detaljnijem propitivanju regionalnih ekonomskih integracija na Zapadnom Balkanu. Zato ćemo se na ovom mestu zadržati na pitanju zašto određene države Zapadnog Balkana insistiraju na tome da samo ona regionalna saradnja čiji je cilj članstvo u EU može da ima smisla. U tom kontekstu treba podsetiti da je Evropa *konstrukt* koji se stalno ponovno izgrađuje i (samo)potvrđuje; da je Evropa u isto vreme istorijski bila i danas jeste mesto na kojem se smenjuju integracije i dezintegracije, odnosno da integracija nije nužna, već da dezintegracija stalno vreba. Na ovo smo bili bolno podsećani ne samo početkom 90-ih godina prošlog veka kroz proces raspada pojedinih bivših komunističkih država (SSSR, pomenutog raspada Jugoslavije, Čehoslovačke) već i relativno skorim izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz Evropske unije.

Dodatno, proces evropske integracije je bio i proces post-ratnog oporavka i, pomalo paradoksalno, stvar *i* nadnacionalne zajednice *i* spašavanja nacionalnih država u (zapadnoj) Evropi. Na te činjenice se treba vratiti kada govorimo o primeni tog modela integracija na Zapadni Balkan na kome bi takođe moglo da se postavi pitanje odnosa pristupanja nadnacionalnoj zajednici *i* spašavanja nacionalnih država u isto vreme. U svakom slučaju, početni koraci u procesu evropske integracije nakon Drugog svetskog rata i sada na Zapadnom Balkanu imaju određenih sličnosti, ali i brojnih razlika. Članstvo u EU kao krajnji i osnovni cilj regionalne saradnje na Balkanu ipak garantuje poverenje aktera na Zapadnom Balkanu da međuzavisnost u post-konfliktom društvu u situacijama (potencijalne) asimetrične trgovinske zavisnosti i drugačijih relativnih i apsolutnih dobitaka u međusobnoj trgovini neće biti iskorišćeni na način koji bi ugrozio njihove nacionalne interese i bezbednost. Na opisani način regionalne integracije na Zapadnom Balkanu se gledaju kao deo šireg okvira ujedinjenja Evrope u kojem se bilateralni odnosi šestorke Zapadnog Balkana čitaju u tom širem kontekstu evropske integracije. Posvećenost i napredak u ostvarivanju cilja šire evropske integracije može među šestorkom Zapadnog Balkana postepeno uvećati poverenje neophodno za korišćenje svih rezultata unapređenih trgovinskih i sveukupnih ekonomskih odnosa.

Da li je potencijalno članstvo u EU (uz pitanje i potencijalnog članstva u NATO-u zbog pitanja nastanka bezbednosne dileme) jedini način da se osigura da sve države Zapadnog Balkana izbegnu prethodno pomenuta pitanja asimetričnih dobitaka u međusobnoj trgovini i bezbednosne dileme? Najkraći odgovor je: nije. Ali, kao što upozorava i Naj, pitanje regionalne saradnje nije moguće posmatrati u vakuumu - ipak nije svejedno da li je reč o Bliskom istoku ili Skandinaviji (Nye, 2014). Zapadni Balkan je, naime, postkonfliktno područje i još važnije područje u kojem još uvek nisu rešena osnovna pitanja poput granica između država ili njihovog unutrašnjeg uređenja. Pri svemu tome, s pravom ili ne, kod određenih krugova na Zapadnom Balkanu postoji percepcija da je Srbija u Jugoslaviji želela dominaciju, te da je pitanje unapređivanja međusobne trgovine samo drugi način da Srbija ostvari te svoje ciljeve. Slično se ponekad govori i o albanskim nacionalnim interesima u regionu i povezanosti pitanja regionalne (ekonomske) saradnje i ostvarivanja tih interesa. To je samo jedan od razloga zašto se u pomenutim krugovima insistira na procesu regionalne saradnje u kojem EU ima ključnu ulogu i nadzire čitav proces. Dodatno, Srbija i dalje nije rešila svoj spor sa vlastima u Prištini što značajno otežava pitanje regionalne saradnje uprkos mehanizmima koji se već sprovode u vidu njihovih ekonomskih odnosa - u njihovom slučaju se, naime, pokazalo da međusobna trgovina nije garant mira (Milošević and Hrnjaz, 2017). Na kraju, postoje i veoma složeni odnosi u BiH koji se prelivaju i na ovo pitanje regionalne saradnje. Sve ove okolnosti nalažu veoma pažljivo vođenje regionalne politike na Zapadnom Balkanu. Tri politička lidera Srbije, Albanije i Severne Makedonije bi trebalo da shvate da ukoliko žele da preuzmu vođstvo nad pomenutim procesom regionalne saradnje moraju veoma pažljivo da vode računa da svojim izjavama i postupcima ne podrivaju proklamovane ciljeve inkluzivne regionalne saradnje. Njihovo ponašanje i izjave u svojim državama bi zaista trebalo da bude usmereni ka izgradnji poverenja u regionu, a ne da pothranjuju sumnje u (navodni) pokušaj ostvarivanje hegemonije i nacionalnih interesa drugim sredstvima.

Drugim rečima, rad na unapređenju regionalne saradnje i ekonomske integracije u okviru Zapadnog Balkana bez jasne perspektive članstva u EU bi podrazumevao pažljiv, dugotrajan i značajan napor kako bi se i u tim okolnostima izgradilo

poverenje između država koje mu pripadaju. Čak i pod tim uslovima, bilo bi neophodno raditi na podršci velikih sila bez kojih je takav proces veoma teško zamisliti jer nam i istorijsko iskustvo pokazuje da one imaju instrumente da takve pokušaje blokiraju ili znatno otežaju ukoliko to žele.

Osnovni zaključci

U ovom delu Studije želimo da rekapituliramo osnovne zaključke do kojih smo došli. Najpre, Balkan je, kao što pokazuju sve ozbiljnije studije o ovom regionu, uvek bio mesto i saradnje i sukoba i po tome se ne razlikuje od većine drugih regiona na svetu. Pri tome, najveći deo inicijativa za saradnju je često poticao od samih balkanskih država iako su ovakve inicijative ponekad podržavale i velike sile. Sam motiv balkanskih država za regionalnu saradnju nije uvek bio isti, ali su predlozi za ekonomsku saradnju ili integracije po pravilu bili predvorje većih političkih projekata koji su iza njih stajali. Dodatno, stav velikih sila po pitanju regionalne saradnje na Balkanu je determinisao tu saradnju.

Iako smo konstatovali da je Balkan bio mesto i saradnje i sukoba, mora se primetiti da je danas Zapadni Balkan i dalje postkonfliktni region. Iako je, naime, prošlo više od dvadeset godina od poslednjih oružanih sukoba na njemu, ostale su mnoge njihove posledice uključujući i fundamentalna pitanja poput granica na Balkanu. To u velikoj meri usložnjava pitanje regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu danas.

Na kraju, pitanje regionalne saradnje na (Zapadnom) Balkanu i njegovih ekonomskih integracija je uvek bilo, i danas jeste, povezano sa pitanjima visoke politike. Stoga je pristup u kome se potenciraju koristi regionalne saradnje i ekonomskih integracija bez zalaženja u pitanje šta je njihov krajnji cilj i kakav je odnos velikih sila prema ovom pitanju površan ili makar neadekvatan.

III Regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu

Za razliku od drugih kontinenata, regionalne integracije na evropskom tlu su dominantno ekonomske ili su bar svoj razvoj počele na taj način. Zbog nasilnog raspada bivše Jugoslavije, nove regionalne tendencije kroz tzv. novi regionalizam su na Zapadni Balkan stigle sa zakašnjenjem u odnosu na druge evropske regione (Milošević, 2022: 175-176). Početni zaostatak je ubrzo zamenjen proliferacijom različitih projekata i inicijativa koje su za cilj imale uspostavljanje i unapređenje regionalne saradnje na postkonfliktnom prostoru. Njihov prvobitni cilj je svakako bila izgradnja mira i smanjenje bezbednosnih izazova ali je ubrzo usledilo i proširivanje opsega saradnje na ekonomska i šira društvena pitanja, s ciljem unapređenja blagostanja stanovnika regiona. Ovo je bilo potpuno u skladu sa konceptom novog regionalizma kao integracije u više dimenzija nasuprot tradicionalnom regionalizmu koji je bio zasnovan gotovo isključivo na trgovinskoj saradnji. Većina novih regionalnih inicijativa je imala ograničene efekte na proces regionalne saradnje prevashodno zbog političke nestabilnosti, nespremnosti vladajućih elita na nepopularne odluke vezane za saradnju sa bivšim suparnicima ali i osetljivosti regionalnih aktera na unutrašnje i spoljne šokove.

Dodatni impuls regionalnoj integraciji je svakako pružila činjenica da su sve regionalne ekonomije za svoj ključni politički i ekonomski cilj odredile članstvo u Evropskoj uniji. Samim tim je ispunjavanje kriterijuma za članstvo u EU (tzv. Kopenhagenskih kriterijuma) postalo važan deo njihove unutrašnje i spoljnopolitičke agende. Politički i administrativni uslovi podrazumevaju „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina“ i postojanje pravila koja se tiču „administrativnih i institucionalnih

kapaciteta da efikasno primenjuju 'acquis' i sposobnosti da ispunjavaju obaveze članstva“ (European Commission, 2022). Važan ekonomski kriterijum se odnosi na postojanje „funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnosti da se izbori sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u Evropskoj uniji“ (Isto). Uspostavljanje funkcionalne tržišne ekonomije kao stabilnog okvira u kome bi mogla da posluju preduzeća koja su relativno ravnopravni takmaci svojim pandanima iz Evropske unije postaje centralni ekonomski cilj regionalnih aktera. U tom smislu, stvaranje regionalne ekonomske integracije predstavlja pokušaj doprinosa ekonomija Zapadnog Balkana izgradnji sopstvene tržišne ekonomije kroz stvaranje širih, regionalnih tržišta, kao neke vrste pretpripravnog zagrevanja za članstvo u Evropskoj uniji. Iz tih razloga je ispravan stav da su donosioci političkih odluka prihvatili regionalnu integraciju imajući na umu evropsku integraciju (Delevic, 2007).

Pošto je Evropska unija u stručnoj i laičkoj javnosti doživljena kao uspešan model regionalne integracije, potpuno je razumljivo nastojanje njenih predstavnika da aktivno rade na širenju prostora njegove primene kroz promociju intra- i inter-regionalne saradnje (Börzel and Risse, 2009). Ne ulazeći u opravdanost ovog pristupa, a imajući u vidu političke prioritete regionalnih aktera, očekivano je da postojeće integracije na Zapadnom Balkanu kao jedan od ključnih ciljeva imaju usklađivanje sa propisima koji važe u Evropskoj uniji dok sama saradnja postaje jedno od najvažnijih merila u približavanju zemalja regiona standardima EU tokom procesa pristupanja (Balkanska grupa za istraživanje politika, 2021). U tom smislu, uloga EU je dodatno značajna zbog usvajanja jedinstvenog pristupa po kome regionalna saradnja postaje nezaobilazni faktor u procesu ostvarivanja postkriznog ekonomskog oporavka i stabilnosti (Uvalic, 2019). Proces stabilizacije i pridruživanja, započet 1999. godine predstavlja osnovni pravac delovanja Unije u ovom domenu. Najefikasniji mehanizam EU kojim nastoji da poveže ekonomske i političke reforme u regionu sa finansijskom i administrativnom pomoći je pretpripravna pomoć EU za period od 2021. do 2027. godine.

Motivi za regionalnu ekonomsku saradnju i integraciju

Motivi za stupanje u regionalne ekonomske integracije mogu biti različiti (Borzel et al, 2012; Van Langenhove, 2016; Milošević 2022). Brada i Mendez recimo, ključnim ekonomskim razlozima smatraju moguće koristi od integracije do kojih se dolazi kroz klasičnu *cost-benefit* analizu (tzv. Vinerovski pristup) ali navode i nesumnjiv uticaj i postojanje kolektivnih ciljeva zemalja koje se integrišu, kakav je na primer, industrijalizacija (tzv. Džonsonovski pristup) (1993). Politički razlozi za ekonomsku integraciju, po ovim autorima, morali bi biti uzeti u obzir pri istraživanju konkretnih sporazuma o regionalnoj saradnji ili integraciji, kroz analizu političkih koristi i troškova. Rejvenhil (Ravenhill), takođe, analizira motive vlada za zaključivanje regionalnih ekonomskih sporazuma, deleći ih na političke i ekonomske. Politički motivi, po njemu, mogu biti izgradnja poverenja među potpisnicima regionalnog ekonomskog sporazuma, veza regionalne ekonomske saradnje i „nove bezbednosne agende“, regionalizam kao nagrada za bezbednosne partnere, regionalizam shvaćen kao „sredstvo za pregovaranje“ ili kao „mehanizam za 'zaključavanje' reformi“ ali i jednostavnije pregovaranje i primena sporazuma (Ravenhill, 2020). Regionalizam shvaćen kao sredstvo za pregovaranje podrazumeva uspostavljanje regionalnih integracija s ciljem ojačavanja pregovaračkih pozicija tokom pregovora sa drugim značajnim akterima u globalnom sistemu, dok je mehanizam za zaključavanje reformi shvaćen kao povećanje kredibilitnosti domaćih ekonomskih reformi kroz zaključivanje regionalnog ekonomskog sporazuma jer mogući investitori regionalne inicijative smatraju atraktivnijim i bezbednijim za ulaganje.

Ekonomski motivi za zaključivanje regionalnih sporazuma naspram multilateralanom angažovanju ili unilateralnom delovanju mogu biti: zaštita sektora koji ne bi izdržali globalnu konkurenciju, stvaranje mogućnosti za dublju integraciju i kreiranje većih tržišta koja bi doprinela ostvarivanju ekonomije obima i povećanim stranim investicijama (Ravenhill, 2020). Pored toga, u kontekstu Zapadnog Balkana je veoma važno navesti tezu po kojoj je članstvo u regionalnoj ekonomskoj integraciji korisno za manje razvijene ekonomije i njihova ograničena tržišta zbog povećanja konkurencije među zemljama sa sličnim nivoom razvoja,

ostvarivanja ekonomije obima, povećanja privlačnosti za strane direktne investicije i rasta pregovaračke moći. Oslanjajući se na Robsona (1998), Grupe i Kušić ovako određen motiv nazivaju efektom poligona (2005).

Posebno je zanimljivo, u savremenim ekonomskim odnosima, analizirati pozicije donosilaca odluka i njihovu uslovljenost unutrašnjim i međunarodnim činiocima (Milošević, 2022). Interesi donosilaca odluka da podstiču ili se protive regionalnim ekonomskim integracijama mogu da zavise od društvenih pritisaka, tj. formulisanih interesa pojedinih društvenih grupa, njihovih ličnih stavova i odnosa prema različitim vrstama institucionalnih pritisaka i stavovima javnog mnjenja, ali i međunarodnih okolnosti. Što se tiče konkretnih pozicija, domaće interesne grupe koje se zalažu za zaključivanje regionalnih ekonomskih sporazuma su najčešće predstavnici izvozno orijentisanih preduzeća ili multinacionalnih korporacija koje imaju određeni uticaj (Milner, 1995; Milner, 1997; Manger, 2009). U poslednje vreme su primetnu ulogu počeli da imaju i zastupnici preduzeća koje koriste značajne spoljne inpute u proizvodnji sopstvenih proizvoda. Svoje preferencije prema zaključivanju regionalnih ekonomskih sporazuma svakako imaju i predstavnici uvozno konkurentnih preduzeća ali treba imati na umu da njihovi stavovi prema ekonomskim integracijama ne moraju nužno biti istovetni kada je reč o zaključivanju multilateralnih i regionalnih ekonomskih sporazuma. tj. mogu se zalagati za zaključivanje jednog tipa sporazuma, a biti protiv drugog. Jednostavno, moguće je da regionalni sporazumi uspostave obrasce trgovine koji bi bili korisni za značajne uvozno-konkurentne interesne grupe, što ne bi morao da bude slučaj sa multilateralnim sporazumima. Ovakva situacija bi objasnila njihovo podržavanje regionalnih, a nespremnost za zaključivanje multilateralnih sporazuma. U svakom slučaju, jednoobraznost u pristupu regionalnim ekonomskim integracijama nije odlika savremenih zainteresovanih aktera.

Oblici regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu

Regionalna integracija u regionu Zapadnog Balkana se ne iscrpljuje u njegovim (neformalnim) granicama već obuhvata i države Jugoistočne Evrope ili druge značajne spoljne aktere, zavisno od vrste i opsega saradnje. Tako su članovi nekih

od zapadnobalkanskih oblika regionalne saradnje i EU u celini, neke njene članice, Turska, Rusija, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD. Najznačajniji oblici regionalne saradnje sa značajnom ekonomskom dimenzijom su Pakt stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi koji je 2008. zamenjen Regionalnim savetom za saradnju, Energetska zajednica, Transportna zajednica, CEFTA 2006, Berlinski proces i Otvoreni Balkan. U Studiji će, u najkraćem, biti prikazane osnovne karakteristika svake od ovih oblika regionalne saradnje.

Pored ovih regionalnih inicijativa i oblika integracije, postoje i drugi oblici regionalne saradnje sa ekonomskim konotacijom, kao što su: Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (Black Sea Economic Council), Zapadnobalkanski fond (Western Balkans Fund), Investicioni komitet za Jugoistočnu Evropu (The South East Europe Investment Committee), Program za razvoj i inovacije preduzeća Zapadnog Balkana (Western Balkan Enterprise Development and Innovation Facility - WB EDIF), Investicioni okvir za Zapadni Balkan (Western Balkans Investment Framework - WBIF), Komorski investicioni forum Zapadnog Balkana (Western Balkans 6 Chamber Investment Forum - WB6 CIF) i Centar za istraživanje i inovacije Zapadnog Balkana (Western Balkans Research and Innovation Centre - WISE). U ovom odeljku će biti prikazane najznačajnije regionalne ekonomske integracije u regionu, navedeni njihovi ekonomski i politički efekti i analizirani razlozi njihovog dosadašnjeg ograničenog uspeha.

Pakt stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi

Verovatno najznačajnija regionalna inicijativa u prvoj deceniji XXI veka je bio Pakt stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi, koji je pored regionalnih aktera obuhvatio i spoljne partnere i posmatrače (Milošević, 2022: 176-177). Članovi su bili Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Moldavija, Rumunija, Severna Makedonija, Srbija, Hrvatska i Crna Gora. Spoljni akteri su bili Evropska unija, Japan, Norveška, Rusija, SAD, Švajcarska i Turska, dok je Ukrajina bila posmatrač. Osnovni cilj ove organizacije je trebalo da bude dugoročna stabilizacija prilika u regionu kroz osnaživanje saradnje država u regionu, promovisanje demokratije i razvoja civilnog

društva. Spoljni partneri su bili ključni promoteri i investitori u proces ekonomske obnove i unutrašnjih reforme u zemljama regiona. Od 2008. godine ovu organizaciju je zamenio Regionalni savet za saradnju čiji je fokus trebalo da bude produblјivanje sektorske saradnje u regionu kroz promovisanje i primenu zajedničkih regionalnih projekata u šest prioriternih oblasti: „ekonomski i socijalni razvoj, energetika i infrastruktura, pravosuđe i unutrašnji poslovi, bezbednost, jačanje ljudskog potencijala, parlamentarna saradnja“ (Ministarstvo spoljnih poslova, 2022). Važan element delovanja ove institucije jeste povezivanje regionalnih projekata sa planovima Evropske komisije kroz višedržavne komponente instrumenta pretprišupne pomoći. Regionalni savet za saradnju je u međuvremenu usvojio i Strategiju 2030 za JIE, sa ciljem povećanja blagostanja, domaćeg stanovništva ali i ubrzanja procesa evropske integracije.

Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA)

Pored različitih regionalnih ekonomskih projekata u okviru Pakta stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi (kasnije Regionalnog saveta za saradnju), s jedne strane i procesa Stabilizacije i pridruživanja, s druge strane, ključni postojeći oblik intra-regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu je multilateralni Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (u izmenjenoj verziji kao CEFTA 2006). Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi je zaključen 1992. godine. Države osnivači su bile Čehoslovačka, Mađarska i Poljska. Kasnije su se ovoj regionalnoj ekonomskoj integraciji priključile Bugarska, Hrvatska, Rumunija i Slovenija. Članstvo ovih država u CEFTA-i je prestalo kada su postajale članice Evropske unije. Izmenjeni sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi je počeo da funkcioniše 2007. godine u formi multilateralnog sporazuma o stvaranju zone slobodne trgovine zemalja potpisnica (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Moldavija, Severna Makedonija, Srbija i UNMIK u ime Kosova) čime su prestali da važe prethodni bilateralni sporazumi između njih (ukupno 32). Za razliku od prethodnih, bilateralnih, sporazuma koji nisu značajno unapredili trgovinske odnose među potpisnicima, CEFTA 2006 je proizveo značajne efekte na partnerske ekonomije. Pored olakšanja intra-regionalne

trgovine robama, promovisanja i zaštite intra-regionalnih investicija i stvaranja mehanizama za rešavanje sporova između članica, jedan od njegovih ciljeva je priprema ovih zemalja za članstvo u Evropskoj uniji (Voinea, 2007, Mojsovska, 2019). U tom smislu, postoje različiti nalazi o doprinosu ovog sporazuma regionalnoj trgovini i stranim direktnim investicijama. Tako na primer, u svom radu iz 2015. Dragutinović-Mitrović i Bjelić navode da je izvoz među potpisnicima sporazuma porastao za 44% dok Petreski (2018) ističe da je međusobna trgovina ekonomija regiona porasla za najmanje 74%. Vajs (Weiss) u svom istraživanju iz 2020. godine navodi podatak o rastu intra-regionalne trgovine za 37,5%, pri čemu bi ova stopa iznosila i 70% ako u analizu ne bi bila uključena Srbija. U svakom slučaju, Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi je svakako doprineo produbljivanju ekonomske saradnje kroz jačanje konkurencije i izgradnju regionalnog tržišta, a samim tim i unapređenju uslova predviđenih tzv. ekonomskim kriterijumom iz Kopenhagena.

Transportna zajednica

Transportna zajednica je međunarodna organizacija ekonomija Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Severna Makedonija i Srbija) i Evropske unije koja je osnovana s ciljem integracije saobraćajnih tržišta zemalja regiona sa transportnim tržištem EU. Nastala je 2017. godine u Trstu, kao rezultat Berlinskog procesa u okviru Agende povezivanja (Connectivity Agenda). Posmatrači u ovoj organizaciji su Gruzija, Moldavija i Ukrajina, a stalni sekretarijat organizacije je u Beogradu. Domen integracije je drumski, železnički, unutrašnji vodni i pomorski saobraćaj, a osnovni metod integracije je usvajanje i primena zakonodavstva Unije u ovoj oblasti, uključujući i „tehničke standarde, interoperabilnost, bezbednost, sigurnost, upravljanje saobraćajem, socijalnu politiku, javne nabavke i životnu sredinu“ (TC 2023). Transportna zajednica bi trebalo da pomogne članicama u identifikovanju projekata od zajedničkog interesa, vodeći računa o njihovim efektima na životnu sredinu i širem društvenom uticaju, imajući na umu potrebu za socijalnom kohezijom. Jedan od najvažnijih zadataka ove organizacije je izgradnja trans-evropske mreže (TEN-T) puteva, pruga, rečnih i

morskih puteva, luka, aerodroma i multimodalnih terminala koja bi kroz dva nivoa, Sveobuhvatnu mrežu (Comprehensive network) i Osnovnu mrežu (Core network) do 2050. godine trebalo da poveže najznačajnije urbane centre u Evropskoj uniji i regionu. Region Zapadnog Balkana je u ovom kontekstu posebno važan zato što kroz njega prolaze delovi infrastrukture kojom su Bugarska i Grčka povezani sa ostatkom Unije. Inače, pri osnivanju zajednice je predviđeno da najveći deo ulaganja (oko 60%) bude u sektoru železničkog saobraćaja što je veoma važno i za potrebe ekonomija na Zapadnom Balkanu.

Jedan od pozitivnih posledica saradnje Sekretarijata Transportne zajednice i Sekretarijata CEFTA je bilo stvaranje tzv. zelenih koridora kojima se vršio nesmetan transport lekova i hrane na početku pandemije virusa korona s ciljem da ove potreštine imaju poseban status na graničnim prelazima, a da bi bio sprečen njihov nedostatak u ekonomijama regiona. Dodatna aktivnost Transportne zajednice je usmerena i ka stvaranju zajedničkih tačaka za proveru putnika i robe na graničnim prelazima (po principu „one stop shop“) da bi se čitav proces učinio efikasnijim.

Energetska zajednica

Energetska zajednica je međunarodna organizacija osnovana 2005. godine u Atini između Evropske zajednice (s jedne strane) i Albanije, BJR Makedonije (današnje Severne Makedonije), Bosne i Hercegovine, Bugarske, Crne Gore, Hrvatske, Rumunije, Srbije i Privremene misije UN na Kosovu (u ime Kosova). U narednom periodu, zajednici su se priključili Moldavija, Ukrajina i Gruzija dok Jermenija, Norveška i Turska imaju status posmatrača u ovoj organizaciji. Članstvom u Evropskoj uniji, Bugarska, Hrvatska i Rumunija su prestale da budu njene članice.

Osnovna ideja postojanja ovakvog oblika saradnje je bilo uspostavljanje jedinstvenog eneretskog tržišta na evropskom kontinentu, uz usvajanje propisa i standarda Evropske unije (iz ove oblasti) u državama članicama Energetske zajednice koji bi i u formalnom smislu trebalo da olakšaju takvu saradnju. Dodatno, EZ bi trebalo da pomogne u ostvarivanju stabilnosti snabdevanja

energijom njenih članica. Klimatska neutralnost postaje jedan od najvažnijih ciljeva organizacije, koju bi trebalo ostvariti i kroz prelazak i unapređenje korišćenja obnovljivih izvora energije.³ U ovom smislu, posebno je važan cilj delovanja EZ kojim se promoviše poboljšanje stanja životne sredine i povećanje energetske efikasnosti. Domen delovanja ove organizacije je vrlo širok i obuhvata, pored pomenutih segmenata, i investicije vezane za bitne infrastrukturne projekte, energetska efikasnost, konkurenciju, socijalna pitanja, električnu energiju, gas, naftu, itd.

Za Srbiju je od posebnog značaja primena propisa EU o ograničenju industrijskih emisija, a imajući u vidu loše stanje kvaliteta vazduha u njoj ali i neispunjavanje propisanih akata vezanih za tzv. velika ložišta, ne iznenađuje pokretanje postupka protiv Srbije zbog prekomernog zagađenja. Međutim, to nije jedini takav slučaj. Sekretarijat Energetske zajednice je protiv Srbije inicirao i postupak zbog neblagovremenog transponovanja određenih uredbi u pravni sistem Srbije, a koje se odnose na isključenje proizvodnih jedinica, objekata kupaca i jednosmernih sistema visokog napona na prenosni i distributivni sistem električne energije.

Berlinski proces

Iako je Zapadni Balkan, zahvaljujući Sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi, već postao zona slobodne trgovine, i dalje postoji značajan integracioni potencijal u regionu (kroz ukidanje nekarinskih barijera i unapređenje načina odlučivanja, na primer). Ovaj integracioni prostor pokušavaju da ispune (podstaknu) nove inicijative kao što su Berlinski proces (i u okviru njega formiranje Zajedničkog regionalnog tržišta) i Otvoreni Balkan (Milošević 2022: 177-178). Potreba za zajedničkim odgovorima na strukturne nedostatke i brojne probleme (deindustrijalizacija, nizak nivo spoljne konkurentnosti, posledice pandemije) sa kojima se suočavaju sve zemlje Zapadnog Balkana upućuje na nove forme regionalne ekonomske integracije kao pogodan format za ostvarivanje takvog cilja.

Saradnja šest regionalnih aktera (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Severna Makedonija i Srbija) je produbljena kroz Berlinski proces, osnovan

³ Klimatska neutralnost podrazumeva ograničenje ispuštanja gasova sa efektom staklene bašte u atmosferu tehnologijom koja može da ih apsorbuje ili prirodnim putem kroz vegetaciju.

2004. godine. Imajući u vidu prethodno delovanje Evropske unije u regionu, koja je zagovaranjem regionalne saradnje promovisala tzv. strategiju dvostrukog koloseka (uz proces pregovora sa EU), Berlinski proces zaista predstavlja dodatni pokušaj EU da osnaži svoj uticaj u regionu kroz stvaranje nove multilateralne intra-regionalne inicijative pod pokroviteljstvom Unije (Bonomi and Nechev 2022; Lavenex 2011). Najznačajniji rezultati ovog procesa jesu stvaranje Višegodišnjeg akcionog plana za regionalno ekonomsko područje i projekat uspostavljanja Zajedničkog regionalnog tržišta. Cilj ovih regionalnih inicijativa je oživljavanje agende proširenja EU putem suštinskog usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU, izgradnje poverenja među lokalnim akterima i osposobljavanjem njihovih ekonomija za regionalnu konkurenciju, u skladu sa ranije pomenutim efektom poligona. Osnova pomenutih projekata je primena četiri slobode na kojima se zasniva proces evropske integracije: kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage. I pored ograničenih rezultata (regionalni sporazum o romingu, olakšanje graničnih procedura za trgovinu robama, usvajanje dodatnog protokola o trgovini uslugama u okviru CEFTA, primena programa regionalne investicione reforme i pratećih akcionih planova) implementacija Višegodišnjeg akcionog plana je naišla na slične prepreke sa kojima su se suočavale i ranije regionalne inicijative, tj. na nedostatak političke volje za njegovim sprovođenjem i česte bilateralne sporove između regionalnih aktera (BPRG 2021).

Uspostavljanje Zajedničkog regionalnog tržišta na Zapadnom Balkanu podrazumeva stvaranje regionalnog tržišta zasnovanog na ideji o približavanju regiona Zapadnog Balkana jedinstvenom tržištu Evropske unije kroz dopunjavanje postojećih regionalnih inicijativa. Lideri šest zemalja Zapadnog Balkana su na samitu u Sofiji 2020. godine podržali uspostavljanje ovakvog oblika regionalne ekonomske integracije i usvojili Akcioni plan za Zajedničko regionalno tržište u periodu 2021-2024. godine. Ovaj plan podrazumeva sprovođenje različitih aktivnosti u četiri ključne oblasti: regionalnom trgovinskom prostoru, regionalnom investicionom prostoru, regionalnom digitalnom prostoru i regionalnom industrijskom i investicionom prostoru (Western Balkan Six, 2020; Regionalni savet za saradnju, 2020). U okolnostima praćenim potrebom za oživljavanjem Berlinskog procesa u izmenjenom geopolitičkom kontekstu i rastom skepse prema proširenju

u prestonicama Unije, na inicijativu nemačkog kancelara Olafa Šolca je u Berlinu, 2022. godine, održan je sastanak članica ove inicijative. Kao rezultat višenedeljnih pregovora, na ovom skupu su lideri zemalja Zapadnog Balkana potpisali sporazume o međusobnom priznavanju fakultetskih diploma i licenci za lekare, stomatologe i arhitekte. Osnivanje Kancelarije za saradnju mladih je još jedno od dostignuća ovog procesa, imajući u vidu visoke stope nezaposlenosti mladih u regionu Zapadnog Balkana. Uz ove sporazume, potpisan je i sporazum o putovanju sa ličnim kartama (Miladinović, 2022). Pored očiglednog napretka u produbljivanju regionalne saradnje, a imajući u vidu činjenicu da se ovaj projekat nadovezuje na proces uspostavljanja Regionalnog ekonomskog područja i prateći višegodišnji akcioni plan i njegove ograničene rezultate, njegovi ukupni dometi, čak i u izmenjenom geopolitičkom kontekstu ostaju upitni.

IV Otvoreni Balkan

Pravnoinstitucionalni okvir

Nothing is possible without men, nothing is lasting without institutions' (Monnet 1976: 412)⁴

Ljudi, motivi i ciljevi

Ljudi koji su pokrenuli inicijativu Mini Šengen i koja je kasnije preimenovana u Otvoreni Balkan su predsjednik Srbije, premijer Albanije i premijer Severne Makedonije. Prvi zvaničan korak u tom pravcu je načinjen na sastanku u Novom Sadu 10. oktobra 2019. godine kada je usvojena Zajednička deklaracija o primeni četiri slobode Evropske unije na Zapadnom Balkanu (Deklaracija). U samoj Deklaraciji se najpre izražava „spremnost da se osnaži regionalna saradnja u cilju ekonomskog rasta, smanjivanja nezaposlenosti, borbe protiv ilegalnih migracija i transnacionalnog organizovanog kriminala... kao i da se poveća trgovina, investicije i zaposlenost na prostoru šestorke Zapadnog Balkana“. Nakon toga se kao cilj pominje „postizanje Regionalnog ekonomskog prostora u okviru šestorke Zapadnog Balkana zasnovane na uključenosti svih i na principima 'četiri slobode' EU: slobodi kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala“ (isto).

Zanimljivo je u ovom kontekstu primetiti da su trojica lidera svojih država na nekoliko mesta u Deklaraciji pomenuli važnost Evropske unije za proces regionalne saradnje i integracija. Na samom početku Deklaracije oni su podvukli „važnost naše zajedničke perspektive pristupanja EU i pune posvećenosti međusobnoj podršci,

⁴ Citirano prema: Edward Moxon-Brown, The role of institutions in regional integration: a comparative reflection, in: Louis Brennan, Philomena Murray, Drivers of Integration and Regionalism in Europe and Asia, Routledge, 2015, p. 69.

poštovanju i pomoći na evropskom putu“, da bi nešto kasnije između ostalog konstatovali da je „EU ključni pokretač promene čitavog regiona bar nakon što je objavljeno obećanje o proširenju“ (isto). Pa ipak, kroz Deklaraciju provejava i stav da bez obzira na važnost pristupanja EU i konkretne korake koji su napravljeni u tom cilju i cilju unapređenja regionalne saradnje, ostaje preveliki jaz između država članica EU i šesterke Zapadnog Balkana. Tri lidera stoga prepoznaju u Deklaraciji potrebu da „lideri Zapadnog Balkana budu na sadržajnijem način uključeni u korišćenje razvojnog potencijala Balkana koji je još uvek neiskorišćen. Potreban je aktivniji i kreativniji pristup cirkulaciji roba i kapitala, kretanju ljudi i prekograničnoj saradnji, integraciji usluga i rada. Lideri regiona moraju preuzeti odgovornost za oblikovanje budućnosti regiona... Ovo je ključno ne samo za integraciju regiona, već i za podsticanje opšteg razvoja celog Zapadnog Balkana. Proces evropskih integracija ide kroz proces regionalne saradnje“ (isto). U tom smislu je jasna namera izražena u Deklaraciji da upravo ključne političke figure na Zapadnom Balkanu preuzmu inicijativu, pa možda i vodeću ulogu, u vezi sa daljim tokom regionalne saradnje i integracija. Imajući u vidu prethodne delove Studije u kojima smo konstatovali da je regionalna saradnja na (Zapadnom) Balkanu uglavnom bila determinisana spoljnim uticajima, ali i da su postojali određeni pokušaji izgradnje „odozdo“, ovaj pokušaj preuzimanja inicijative u vezi sa regionalnim ekonomskim integracijama nam se čini veoma važnim. Njega treba pozdraviti, ali u isto vreme treba istaći da on sa sobom nosi mnogobrojne izazove poput pitanja ukupnih kapaciteta za to vođstvo (tehničko-ekspertskih, finansijskih, itd.), ali i političkog konteksta i odnosa šesterke Zapadnog Balkana.

Nešto detaljniji prikaz sadržaja Deklaracije treba da ilustruje ne samo osnovni i javno proklamovani cilj pokretanja Mini Šengena već i prve naznake moguće tenzije između pokretanja ove inicijative i procesa pristupanja Srbije, Albanije i Severne Makedonije Evropskoj uniji. U Deklaraciji je, naime, jasno i ispravno naznačeno da je regionalna saradnja u jednom trenutku postala uslov za pristupanje Evropskoj uniji, kao i da je upravo ona bila glavni pokretač regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. U Deklaraciji se, međutim, naglašava i da je sada vreme da lideri šesterke Zapadnog Balkana preuzmu odgovornost za

produblјivanje i ubrzavanje te saradnje, ali ne na uštrb, već, kao što smo naveli, u cilju daljih evropskih integracija.

Samo po sebi i van političkog konteksta, teško da bi ovakvim formulacijama imalo šta da se zameri. Pa ipak, do inicijative Mini Šengen je došlo u trenutku ozbiljnog preispitivanja daljeg procesa evropskih integracija na Zapadnom Balkanu. Albanija i Severna Makedonija su smatrale da su njihove nade u vezi sa procesom pristupanja EU izneverene (BBC, 2019), kao i da je proces zapao u ćorsokak, a Srbija nije uspevala da razreši ćvor istovremenog pristupanja EU, regionalne saradnje i zvanične politike ove države prema statusu Kosova. Sa druge strane, iz EU su dolazili veoma različiti glasovi o EU u više brzina i koncentričnim krugovima (Le Mond 2022; Centar za evropske politike, 2017), izjavama da države kandidati ne mogu da se nadaju skorom ulasku (European Commission, 2014), kao i neformalnim glasinama da je proces proširenja zaustavljen dok se ne nađu rešenja za unutrašnje krize kroz koje je prolazila sama EU.

U opisanoj situaciji se postavilo pitanje pravih motiva lidera Srbije, Albanije i Severne Makedonije da baš u tom trenutku i baš na ovakav način pokrenu i promovišu inicijativu Mini Šengen. U tom smislu su se pojavljivale ocene da je to signal nezadovoljstva usmeren ka EU, da postoje skrivene nacionalističke i hegemonističke ambicije Tirane i Beograda koje treba da budu ostvarene kroz ovu inicijativu, da iza toga stoje određeni motivi Rusije u promenjenim međunarodnim okolnostima, ali i da se iza netransparentnosti ćitavog procesa kriju određeni lukrativni motivi (Đukanović and Đorđević, 2020). Do pravih motiva nikad nije lako doći, pa je možda lakše usredsrediti se na sadržinu kasnijih dokumenata koji su u okviru inicijative usvojeni, njihove pravne prirode, nedostatka institucionalizacije, a u nastavku Studije i pitanja (navodnih) konkretnih ekonomskih rezultata do kojih je na osnovu Otvorenog Balkana došlo.

Pravna priroda zakljućenih sporazuma

Odnosi među državama su po pravilu lepršaviji od granica međunarodnog prava. Subjekti međunarodnog prava svakodnevno donose desetine hiljada dokumenata koji se ponekad opiru strogim pravnim klasifikacijama ili binarnoj podeli na

obavezujuće i neobavezujuće dokumente. Bez obzira na savremene trendove deformalizacije postupka usvajanja obavezujućih pravnih dokumenata, određena razlika između pomenute dve vrste dokumenata ipak opstaje, kao i važnost ove klasifikacije. Zato u ovom delu Studije ukratko analiziramo glavna dokumenta koja su usvojena u okviru inicijative Otvoreni Balkan usredsređujući se uglavnom na njihovu pravnu prirodu. U dosadašnjim studijama i tekstovima o Otvorenom Balkanu ovaj aspekt je bio prilično zanemaren.

Mi predlažemo da se prilikom ocene pravne prirode dokumenata usvojenih u okviru inicijative Otvoreni Balkan sledi određen redosled koraka: treba najpre utvrditi da li su strane potpisnice izričito navele nameru da stvore međunarodnopravne obaveze; nakon toga je potrebna analiza da li nam sadržina tih dokumenata može pomoći u rasvetljivanju ovog pitanja njihove namere i u ovom koraku treba istražiti da li postoje obaveze koje su konkretne, sa preciznim rokovima za njihovo izvršenje, kao i da li uopšte postoje bilo kakvi načini za rešavanje sporova; na kraju treba videti da li su ispunjeni uslovi za stupanje na snagu ovih dokumenata, kao i kakav je odnos ovih sporazuma prema već postojećim pravnim obavezama strana ugovornica. Tek nakon prolaska kroz sve ove korake je moguće dati precizan i jasan odgovor na pitanje pravne prirode dokumenata donetih u okviru inicijative Otvoreni Balkan. Ovaj postupak se može primeniti i na dokumenta koja se ubuduće usvoje u okviru ove inicijative.

Da bismo mogli da obavimo ovaj zadatak neophodno je, najpre, u veoma kratkim crtama predstaviti koncept međunarodnog ugovora. Međunarodni ugovor je jedan od formalnih izvora međunarodnog prava što znači da je to jedan od prihvaćenih načina za nastanak međunarodnih pravila. Sam termin izvor prava „podvlači ideju da postoji tok, proces koji može da potraje: pravilo može da postoji konceptualno, kao predlog ili nacrt, a da kasnije bude prihvaćeno kao obavezno. Problem stoga može da bude određivanje u kom trenutku je neko pravilo steklo status važećeg, obavezujućeg pravila“ (Thirlway, 2005: 116). S obzirom na broj i različite vrste dokumenata koji se usvajaju u međunarodnoj praksi država postavlja se pitanje kako među njima ponuditi apstraktnu definiciju međunarodnih ugovora koja bi zadovoljila sve te konkretne manifestacije volje koje se javljaju u praksi i kako da znamo da je međunarodni ugovor između država definitivno nastao.

Jedan od vodećih stručnjaka u ovoj međunarodnopravnoj oblasti, Entoni Ost (Anthony Aust), izdvaja nekoliko elemenata koji čine međunarodni ugovor:

- 1) Sporazum mora da ima međunarodni karakter;
- 2) Donet je sa namerom da proizvede pravne obaveze;
- 3) Forma i naziv dokumenta ne utiču na ocenu da li je reč o međunarodnom ugovoru (pp. 16-31).

Imajući u vidu da su sporazumi i memorandumima o saradnji doneti u okviru inicijative Otvoreni Balkan imaju jasan međunarodni karakter, a da forma i naziv dokumenta u međunarodnom ugovornom pravu nisu ključni za ocenu njegove pravne prirode, jasno je da je drugi kriterijum centralni. U vezi s tim je, ipak, potrebno napraviti nekoliko uvodnih napomena. Najpre, zaista je makar na prvi pogled čudno da ne postoji jedno mesto (veb-adresa na primer) na kojem je moguće pronaći sve detalje u vezi sa inicijativom Otvoreni Balkan i to u vreme kad i najmanja udruženja građana za svaki svoj novi mali projekat prave takve veb-stranice. Imajući u vidu da ova kritika postoji od pokretanja inicijative postavlja se pitanje da li je ova netransparentnost slučajna ili ne. Dodatno, nije lako doći ni do teksta svih memorandumima o saradnji i sporazuma koji su u okviru ove inicijative potpisani. Čak i tamo gde oni postoje pobrojani, kao što je recimo slučaj na veb-stranici Privredne komore Srbije, nije moguće pronaći sve tekstove dokumenata (videti Tabelu broj 1). Na kraju, istraživači moraju da se dovijaju i da dođu do informacija o tome da li su neki od dokumenata uopšte doneti u okviru inicijative Otvoreni Balkan ili predstavljaju rezultat drugih napora na unapređivanju odnosa tri države, kao ni da li su ugovori ratifikovani u nacionalnim parlamentima država koje su pokrenule Otvoreni Balkan ili su prihvaćeni na neki drugi način. Opisana situacija je zaista prilično neuobičajena.

Od Deklaracije iz Novog Sada od 2019. godine koju smo već spominjali, u okviru inicijative Otvoreni Balkan je doneto nekoliko dokumenata sa različitim nazivima - uglavnom sporazumi i memorandumima o razumevanju:

Naziv dokumenta donetog u okviru inicijative Otvoreni Balkan	Datum
Memorandum o razumevanju o saradnji na olakšicama u uvozu, izvozu i kretanju robe na Zapadnom Balkanu	Jul 2021.
Memorandum o razumevanju u vezi sa slobodnim pristupom tržištu rada na Zapadnom Balkanu	Jul 2021.
Sporazum o saradnji u zaštiti od katastrofa na Zapadnom Balkanu	Jul 2021.
Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu	Decembar 2021.
Sporazum o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana	Decembar 2021.
Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje na Zapadnom Balkanu	Decembar 2021.
Sporazum o međusobnom priznavanju sertifikata ovlašćenih privrednih subjekata za bezbednost i bezbednost (AEOS) između Albanije i Severne Makedonije	Decembar 2021.
Sporazum o međusobnom priznavanju sertifikata ovlašćenih privrednih subjekata za bezbednost i bezbednost (AEOS) između Albanije i Srbije	Decembar 2021.
Sporazum o saradnji akreditacionih tela	Decembar 2021.
Sporazum o priznavanju akademskih kvalifikacija	Jun 2022.
Sporazum o razumevanju o saradnji u oblasti turizma na Zapadnom Balkanu	Jun 2022.
Sporazum o razumevanju o kulturnoj saradnji na Zapadnom Balkanu	Jun 2022.
Sporazum o razumevanju o saradnji poreskih administracija na Zapadnom Balkanu	Jun 2022.
Sporazum o mehanizmima za obezbeđivanje nesmetanog snabdevanja osnovnim životnim namirnicama u Otvorenom Balkanu	Septembar 2022.
Operativni plan u oblasti civilne zaštite između Severne Makedonije, Albanije i Srbije	Septembar 2022.
Sporazum o razumevanju o saradnji u oblasti kinematografije i audio-vizuelnih aktivnosti	Septembar 2022.
Sporazum o saradnji u oblasti energetike između Albanije i Srbije	Septembar 2022.

Tabela 1 - Dokumenti u okviru inicijative Otvoreni Balkan (Privredna komora Srbije)

U vezi sa ovim dokumentima je stoga najpre potrebno ponoviti da ime i način donošenja dokumenta ne određuju njegovu pravnu prirodu. Iako je, naime, uobičajeno da memorandumima o razumevanju nemaju obaveznu pravnu snagu, to

nije nužno slučaj, a važi i obrnuto - dokumenti koji nose naziv sporazum ne moraju biti pravno obavezujući. Ukoliko ime dokumenta nije nedvosmislen indikator njegove pravne prirode na osnovu čega donosimo procenu u vezi sa tim? Drugi uslov za postojanje međunarodnog ugovora je postojanje volje da se države obavežu njegovim odredbama. Pri tome, ta volja se ne procenjuje na osnovu njihovih kasnijih izjava u vezi sa ovim pitanjem već se procenjuje pre svega na osnovu sadržine dokumenta, odnosno sadržine njegovih odredbi, a onda i konteksta, odnosno okolnosti u kojima je dokument donet. Ovakvo pravilo je opšteprihvaćeno u doktrini međunarodnog prava (Schachter, 1977; Villiger, 2009) i jurisprudenciji međunarodnih pravosudnih institucija (ICJ, *South West Africa Cases*, 1962).

Države ponekad izričito, u tekstu samog dokumenta, naznače da li je reč o pravno obavezujućem dokumentu ili ne. Tokom vremena su se u praksi iskristalisala određena neformalna pravila u vezi sa načinom nastanka ovih dokumenata uključujući i tipične izraze koji se koriste kada države ne žele da dokument ima pravno obavezujući karakter - tako se, primera radi, u neobavezujućim dokumentima po pravilu koristi termin *will*, a ne *shall*, ne koristi se termin *entry into the force*, itd. (Aust, 2007: 29) Osim toga, u dokumentima koji nemaju obavezujuću prirodu se najčešće ne stavljaju prelazne i završne odredbe, način za rešavanje sporova ne postoji ili se svodi na konsultacije, a odsutni su i neki drugi segmenti dokumenata koji su prisutni kod onih koji imaju obavezujući karakter (isto). U neobavezujućim dokumentima je osim toga teže pronaći primere navođenja konkretnih stvari koje bi trebalo uraditi u unapred propisanim i preciznim rokovima. Problemi, naravno, pre svega nastaju onda kada namera država koje su donele dokument nije jasno izražena, kada postoje indikatori koji mogu u isto vreme ukazivati i na obavezni i na neobavezni karakter dokumenta, kao i onda kada se nakon njegovog usvajanja jave različiti pogledi država koje su učestvovala u njegovom donošenju u pogledu njegovog pravnog karaktera.

Prethodne studije o Otvorenom Balkanu se ili nisu gotovo uopšte bavile pitanjem pravne prirode dokumenata donetih u okviru ove inicijative ili su to radile više usput. Tako, na primer, Studija koju je izradilo Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore na jednom mestu pominje da „memorandumi ne proizvode pravno

dejstvo“ (Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore, 2022: 11), odnosno „naslov dokumenta se uvijek razumije kao upućujući na ono što je sadržaj koji sledi“ (isto), da bi se onda nakon toga ipak konstatovalo da se dokumenta „tumače u odnosu na sadržaj, a ne njihov naslov (naziv)“ (isto).

U svakom slučaju, ukoliko pogledamo sadržinu i kontekst Deklaracije kojom je započeta inicijativa Mini Šengen čini se jasnim da ona nema obavezujući karakter jer nema odredbi koje upućuju na konkretne obaveze ili delove te Deklaracije koji su uobličeni uobičajenim jezikom pravnih obaveza. Na ovom mestu nije moguće koristiti opisani detaljni pristup u vezi sa svim potpisanim dokumentima u okviru inicijative Otvoreni Balkan, pa ćemo se usredsrediti na nekoliko primera.

U julu 2021. godine je, primera radi, potpisan Sporazum o saradnji u zaštiti od katastrofa na Zapadnom Balkanu. Sporazum pominje termin „ugovorne strane“ ili „ugovorna strana“; koristi se pomenuti termin *shall* u određenim odredbama; Sporazum ima uobičajenu strukturu ugovora podeljenog u Preambulu, operativne članove i završne odredbe; u članu 24 se pominje njegov odnos prema drugim međunarodnim ugovorima; određuje se Severna Makedonija kao depozitar tog ugovora, itd. Svi ovi indikatori upućuju na to da je reč o međunarodnom ugovoru jer sadržina ovog Sporazuma svedoči da su strane zaista želele da on proizvodi takve međunarodne posledice.

Drugo pitanje koje smo već pomenuli je pitanje konkretnosti obaveza koje se u samom tekstu Sporazuma pominju, da li su u tom smislu predviđeni precizni rokovi za njihovo sprovođenje, kao i kakvi su mehanizmi predviđeni za rešavanje sporova koji mogu da nastanu kao posledica primene i tumačenja ovog Sporazuma. U članu 4 se, primera radi, pominje osnivanje nadležnih tela za primenu Sporazuma, kao i rok od 30 dana da strane ugovornice obaveste jedna drugu o promeni tih nadležnih tela. U većini drugih članova se pominje veoma „meka“ obaveza „ohrabrivanja saradnje“ po određenim pitanjima bez njihove konkretizacije i rokova za sprovođenje (e.g. članovi 6-8). U članu 9 se, recimo, pominje i obaveza slanja obaveštenja o pretnjama u vezi sa katastrofama sa dosta razrađenim detaljima koje informacije takvo obaveštenje treba da sadrži. I u nekim drugim članovima se nalaze relativno konkretne odredbe poput člana 18 u kome se

obrađuje pitanje nadoknade štete koje može da nastane kao posledica pružanja pomoći u slučaju katastrofe.

Sa druge strane, Sporazum definiše da će se pitanje sporova u vezi sa njegovom primenom i tumačenjem rešavati putem pregovora. Ovo je karakteristika svih potpisanih dokumenata u okviru inicijative Otvoreni Balkan i iako je u međunarodnoj praksi više prisutna u dokumentima koji nemaju obavezujući karakter, strane ugovornice mogu na ovaj način da uredе pitanje rešavanja sporova i u obavezujućim aktima (postojanje obaveznog i razvijenog sistema rešavanja sporova od treće strane i to na obavezujući način je jasan indikator obaveznosti akta, ali njegovo nepostojanje ne mora da bude znak da nije reč o obavezujućem aktu). (Aust, 2007: 46)

Na samom kraju ovog Sporazuma se nalazi formulacija o njegovom stupanju na snagu koja se ponavlja i u nekim drugim dokumentima u okviru Otvorenog Balkana (na ovom mestu se koristi upravo formulacija *entry to force* za koju smo u prethodnom delu Studije već konstatovali da je uobičajena za obavezujuća dokumenta). U njoj se navodi da će Sporazum stupiti na snagu tridesetog dana nakon datuma slanja ratifikacionih instrumenata bar dve od strana ugovornica i da će proizvesti pravne posledice među njima.

Na kraju, poslednja stvar koju treba proveriti prilikom ocene pravne prirode dokumenta je da li je stupio na snagu. Ovaj Sporazum o katastrofama, primera radi, nije ratifikovan u Severnoj Makedoniji. U ovoj državi je bilo veoma mnogo problema u vezi sa ratifikacijom sporazuma u okviru inicijative Otvoreni Balkan (CДCM, 2022). Severna Makedonija je za sada strana ugovornica dva bilateralna ugovora sa Albanijom i Srbijom (sa Srbijom je formalno zaključen pre inicijative Mali Šengen) o međusobnom priznavanju AEOS (Authorized Economic Operator - Security and Safety). Tek su ove godine ratifikovana dva sporazuma koje su pre toga prihvatile Albanija i Srbija - onaj o slobodnom pristupu tržištu rada i elektronskoj identifikaciji građana. Dakle, na trilateralnom nivou Otvoreni Balkan je počeo da pravno funkcioniše tek pre nekoliko meseci.

Sa druge strane, sadržina nekoliko memoranduma o razumevanju koji su doneti u okviru inicijative Otvoreni Balkan, kao i okolnosti u okviru kojih su doneti pokazuje da oni po svemu sudeći nemaju pravno-obavezujući karakter iako

situacija nije uvek sasvim jasna po ovom pitanju. Ako pogledamo, na primer, Memorandum o razumevanju o kulturnoj saradnji na Zapadnom Balkanu, videćemo da struktura ovog dokumenta podseća na međunarodne ugovore (postoje članovi i preambula, u završnom članu 7 se navodi da će stupiti na snagu potpisom, itd.), ali neki drugi indikatori nisu sasvim prisutni (primera radi, nije pomenut nikakav način rešavanja sporova između strana). U svakom slučaju, ukoliko se pogledaju odredbe ovog Memoranduma jasno je da u njima zapravo nema nikakvih konkretnih obaveza sa unapred zadatim rokovima osim možda one koja se navodi u članu 6 da će se formirati Zajednički kulturni kalendar, ali i to u najkraćem mogućem vremenskom roku. U memorandumu se, naime, uglavnom pojavljuju formulacije poput onih da će strane promovisati saradnju, da će nastojati da je unaprede, da će ohrabriti mobilnost umetnika, itd. Slično se, recimo, odnosi i na Memorandum o saradnji u oblasti turizma na Zapadnom Balkanu - formulacije o unapređenju saradnje veoma liče na one iz Memoranduma o kulturnoj saradnji s tim što se ovde nešto konkretnije govori o osnivanju zajedničkog tela za primenu mera i način rešavanja sporova.

Ukoliko sada rezimiramo zaključke do kojih smo došli u vezi sa pravnom prirodom dokumenata usvojenih u okviru inicijative Otvoreni Balkan, te dokumente možemo svrstati u bar tri grupe:

- 1) **Memorandumi o razumevanju**, čija sadržina po pravilu ukazuje da oni nemaju obavezujući karakter, ali koji se, ipak, moraju analizirati posebno, odnosno od slučaja do slučaja;
- 2) **Sporazumi**, koji po svojim odredbama i kontekstu u kojem su doneti imaju obavezujuću snagu, ali nisu stupili na snagu u sve tri države (uglavnom zbog činjenice da je proces ratifikacije u Severnoj Makedoniji otežan)
- 3) Malobrojni **sporazumi koji su obavezujućeg karaktera** i koji su stupili na snagu u sve tri države.

Na samom kraju treba dodati nekoliko pojašnjenja u vezi sa ovakvim zaključcima. Najpre, treba odvojiti pitanja pravne prirode od primene ovih dokumenata. Naime, države ponekad primenjuju i ono što nije pravno obavezujuće, kao što i ne primenjuju ono što jeste. Ovo možda naročito važi u

situacijama kada nema jasnih mehanizama za rešavanje sporova kao što je slučaj u vezi sa dokumentima donetim u okviru inicijative Otvoreni Balkan. Drugo, određene analize pokazuju da je primena nekih dokumenata počela iako oni zvanično nisu stupili na snagu u svim državama Otvorenog Balkana (Center for Economic Analyses, 2023). I na kraju, treba podsetiti da prema pravilima Bečke konvencije o ugovornom pravu (član 18) potpisani, ali neratifikovani sporazumi ipak nisu sasvim lišeni normativne relevantnosti jer strane potpisnice imaju obavezu da ne smeju da unište predmet i cilj ugovora dok god ne ispolje nameru da neće postati članica ugovora.

Nedostatak institucionalizacije Otvorenog Balkana

Na početku ovog dela Studije smo citirali Žana Monea i njegovu izjavu da ništa nije moguće bez ljudi, ali da ništa nije trajno bez institucija. Jedna od najčešćih kritika u vezi sa inicijativom Otvoreni Balkan je upravo nedostatak njene institucionalizacije. Ova inicijativa nema Sekretarijat, Biro, bilo kakve stalne organe, pa ni (pravosudne) organe čiji bi zadatak bio rešavanje sporova između ugovornica. Kao što smo već konstatovali, Otvoreni Balkan nema čak ni svoju veb-stranicu. Pokretači ove inicijative, međutim, nisu ni imali nameru da osnuju međunarodnu organizaciju, a naročito ne organizaciju po uzoru na recimo nekadašnje evropske zajednice. Mogući su različiti razlozi za tako nešto. Najpre, iako institucije jesu izuzetno važne, one koštaju, a za razliku od većine regionalnih inicijativa ova nije imala podršku spolja. Drugo, verovatno važnije, je pitanje koliko su daleko i strateški gledali pokretači Otvorenog Balkana 2019. godine prilikom pokretanja ove inicijative. Zatim, možda najvažnije, ova inicijativa je pre svega čedo trojice ljudi koji su čini se hteli da zadrže potpunu kontrolu nad njenim razvojem. Institucije, naime, pomažu i korisne su na različite načine uključujući i to da mogu da budu motor integracija, ali one u isto vreme po pravilu i ograničavaju moć.

Sa druge strane, ne bi bilo fer reći da je inicijativa Otvoreni Balkan neki Frankenštajn međunarodne ili regionalne saradnje - primer bez predsedana. Naime, institucionalizaciju možda pre treba posmatrati kao kontinuum u kojem se najčešći primer evropskih zajednica i kasnije Evropske unije gleda kao jedan pol izuzetno

razvijene institucionalizacije. Nisu, međutim, svi oblici organizovanja u potpunosti pratili taj put. Postoje i tipovi organizovanja poput MERCOSUR-a koji neki autori nazivaju „organizovanje kroz predsednike i one koji plaćaju to organizovanje“ (Hummel and Lohaus, 2012). Naime, ovi autori zastupaju tezu da je ovaj oblik regionalnog organizovanja nastao kako bi se pružila kontra-ravnoteža spoljnom uticaju u regionu Latinske Amerike i to kroz diplomatiju predsednika i veoma centralizovan način donošenja njihovih odluka. Ovo predstavlja ekstremni oblik međuvladine saradnje i dobio je naziv međupredsednički (isto). Pravila su smišljena u hodu, ekonomske mere i rezultati su ponekad stavljeni u drugi plan, a sve imajući u vidu strateške političke interese koji su stajali iza ovakvog projekta.

Možda suprotno onome što bi se očekivalo, određeni autori su smatrali da je upravo ovakav model delovanja organizacije MERCOSUR u okolnostima relativno male ekonomske međuzavisnosti država članica i oklevanja privrednika doveo do relativnog uspeha (isto). Drugim rečima, ne postoji jedan model uspešnog međunarodnog organizovanja koji ima univerzalni uspeh. Nedostatak razvijene institucionalizacije može u određenim situacijama svejedno dovesti do uspešne regionalne saradnje. Makar na kraći i srednji rok.

Pa ipak, iako se verovatno mogu povući određene paralele između MERCOSUR-a i drugih sličnih primera sa jedne, i Otvorenog Balkana sa druge strane, postoje i značajne razlike. Najpre, MERCOSUR je ipak imao institucije. One po svom načinu delovanja možda nisu imale ovlašćenja kao institucije EU i sasvim su drugačije funkcionisale, ali Otvoreni Balkan nema nikakve organe. Drugo, razlozi za relativni uspeh MERCOSUR-a nisu samo međupredsednički način upravljanja, već i dominantna uloga Brazila u ovom projektu koji je najviše učestvovao u njegovom finansiranju. Imajući u vidu veoma složene odnose između država Zapadnog Balkana veliko je pitanje da li bi one pristale da bilo koja država odigra leadersku ulogu u ovom procesu. Osim toga, veliko je pitanje i da li bilo ko od šestorke Zapadnog Balkana poseduje sveukupne kapacitete da na takav način „gura“ inicijativu Otvoreni Balkan.

Na kraju, institucionalizacija je ipak važna, kako kaže i Mone, zbog dugotrajnosti organizovanja i pravne sigurnosti aktera. Naime, jasan pravni okvir i veći stepen institucionalizacije garantuju, između ostalog, da će određene strukture nastaviti

da deluju i nakon recimo promena vlasti u državama članicama. Bez toga, opstanak određenih regionalnih inicijativa bi mogao da traje koliko i političke karijere predsednika koji ih promovišu.

Otvoreni Balkan - ekonomski i politički aspekti najvažnijih sporazuma

U prethodnom delu Studije smo već konstatovali da su lideri Albanije, Severne Makedonije i Srbije suočeni sa zastojem u procesu pristupanja Evropskoj uniji pokrenuli inicijativu pod imenom „Mini-šengen“, te da im je namera bila da između zemalja potpisnica uspostave slobodu kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. U ovom delu Studije se bavimo detaljnijom analizom najvažnijih sporazuma: Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu, Sporazum o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana, Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje na Zapadnom Balkanu, Sporazum o međusobnom priznanju akademskih kvalifikacija i Sporazum o mehanizmima za obezbeđivanje nesmetanog snabdevanja osnovnim životnim namirnicama u Otvorenom Balkanu.

Pored ovih, tri strane su potpisale i druge sporazume kojima su obuhvatile različite oblasti svog delovanja, od kojih su posebno značajni oni koji se odnose na nesmetano snabdevanje osnovnim životnim namirnicama i liberalizaciju u domenu usluga. Zaključivanje Sporazuma o mehanizmima za obezbeđivanje nesmetanog snabdevanja osnovnim životnim namirnicama u Otvorenom Balkanu je podstaknuto pandemijom korona virusa i ratom u Ukrajini, tj. problemima u lancima snabdevanja koji su se javili pod uticajem ovih kriza. Osnovni cilj ovog sporazuma je nesmetana trgovina osnovnim životnim namirnicama među ugovornim stranama čak i ako neka od njih donese odluku o zabrani izvoza tih namirnica.

Što se tiče usluga, liberalizacija u ovom domenu je počela zaključivanjem neobavezujućih sporazuma (memoranduma) o saradnji u oblasti kulture i turizma

(Sporazum o kulturnoj saradnji, Sporazum o saradnji u oblasti kinematografije i audio-vizuelnih aktivnosti i Sporazum o razumevanju o saradnji u oblasti turizma).

Navedene sporazume su zaključile sve tri članice ove regionalne inicijative. Pored njih, postoje i značajni sporazumi (memorandumi) o saradnji i sporazumi koje su zaključile po dve članice inicijative. U suštini, sporazum koji najviše doprinosi ispunjenju određenog cilja o uspostavljanju jedinstvenog tržišta se odnosi na uslove za slobodan pristup tržištu rada u stranama ugovornicama.

Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu

Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu je najvažniji sporazum do sada zaključen u okviru inicijative Otvoreni Balkan. Njegov osnovni cilj je omogućavanje slobodnog kretanja, boravka i pristupa tržištu rada državljanima sve tri države na njihovim teritorijama, tj. zapošljavanja pod istim uslovima koji važe za lokalno stanovništvo. Time tri države koje su zaključile ovaj sporazum nastoje da u svoje ekonomske odnose uvedu jednu od proklamovane četiri slobode - slobodu kretanja radne snage.

Preuzeta obaveza ugovornih strana da pojednostave administrativne procedure za ulazak, kretanje, boravak i rad državljana drugih ugovornih strana Otvorenog Balkana (predviđena članom 3 Sporazuma) se u najvećoj meri materijalizuje kroz relativno skromne uslove koje bi oni trebalo da ispune. Tako je za ulazak i boravak u svrhu rada potrebno samo posedovanje lične karte ili biometrijskog pasoša koji važi još najmanje 90 dana (računato do datuma isteka), nepostojanje zabrane ulaska i boravka na teritoriji druge ugovorne strane i nepredstavljanje opasnosti po javni poredak, zdravlje, nacionalnu bezbednost i međunarodne odnose strane prijema.⁵ Već ovako formulisani kriterijumi upućuju na snažnu nameru ugovornih strana da u najvećoj meri olakšaju kretanje njihovih državljana, stavljajući mobilnost radne snage u fokus integracionih aktivnosti. Naravno, nacionalno zakonodavstvo (shvaćeno kao važeći zakoni i normativni akti) u državi prijema

⁵ Pod stranom prijema ovaj sporazum podrazumeva ugovornu stranu na kojoj državljanin druge ugovorne strane ulazi, boravi i radi (član 2).

ostaje pravni okvir u skladu sa kojim postupaju ugovorne strane u slučaju neispunjavanja uslova definisanih Sporazumom.

Jedini neophodan uslov za ostvarenje slobodnog pristupa tržištu rada jeste registracija ličnih podataka u okviru odgovarajuće elektronske usluge koja je predviđena nacionalnim zakonodavstvom i u skladu je sa Sporazumom o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana. O intenciji ugovornih strana da pojednostave mobilnost radne snage govori i podatak da će podnosiocu registracije za slobodan pristup tržištu rada u zemlji prijema, na isti biti odgovoreno elektronskim putem. Međutim, sam sporazum nije predvideo rok u kome bi trebalo da bude upućen odgovor podnosiocu, iako su ugovorne strane predvidele mogućnost da dodatnim protokolima mogu biti regulisana pitanja koja su relevantna za njegovu primenu, a posebno ona vezana za kretanje, rad i boravak na teritoriji strane prijema (član 16). Ono što upada u oči je regulisanje slobodnog pristupa tržištu rada u strani prijema na individualnom nivou, a ne na nivou ugovornih strana što je neuobičajeno i administrativno prilično zahtevno. Naravno, digitalizacija čitavog procesa doprinosi njegovom pojednostavljenju ali pojedinačni pristup ga svakako dodatno komplikuje.

Podatak da odobrenje pristupa tržištu rada u strani prijema traje dve godine, nakon čega može biti produženo pod istim uslovima, upućuje na nameru strana ugovornica da ipak predvide ograničenje za mobilnost radne snage, verovatno vodeći računa o potrebi za reagovanjem na eventualne promene na tržištu rada u strani prijema. Postoje čak i ideje da nakon prve dve godine, pristup tržištu rada može biti produžen na pet ili više godina. Međutim, iako je procedura za obnovu statusa relativno jednostavna, ipak vremensko ograničenje pristupa tržištu rada svedoči o nepotpunom ostvarivanju slobode mobilnosti radne snage, bar posmatrano iz perspektive važenja istog principa u Evropskoj uniji.

Pošto i u zajedničkoj izjavi prilikom osnivanja Otvorenog Balkana i u drugim dokumentima lideri Albanije, Severne Makedonije i Srbije iskazuju svoju privrženost Berlinskom procesu i pozivaju se na ranije preuzete obaveze vlada ovih država o primeni četiri slobode Evropske unije, važno je primetiti da mobilnost radne snage u Evropskoj uniji kao jedna od fundamentalnih karakteristika jedinstvenog tržišta obuhvata pravo građana Evropske unije da traže posao u

državama članicama bez potrebe za radnom dozvolom, da borave u državama prijema za vreme trajanja posla i nakon toga ali i da uživaju isti tretman kao i domaći državljani u pogledu prava na zapošljavanje, uslove rada i različite penzione i poreske olakšice (Rama, Vučić, Zaev, 2021). Ova prava su definisana članom 45 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, njenim sekundarnim zakonodavstvom i praksom Suda pravde Evropske unije. Naravno, predviđena su i ograničenja ovih prava zbog razloga javne bezbednosti, čuvanja javnog zdravlja ili zapošljavanja u javnom sektoru (čuvanje određenih poslova u javnom sektoru isključivo za domaće državljane).

Ostvarivanje mobilnosti radne snage može da proizvede različite pozitivne i negativne ekonomske posledice po zemlje porekla i zemlja prijema. Pozitivne strane koje se odnose na zemlju prijema mogu biti rast produktivnosti, povećanje ponude radne snage, „peglanje“ neefikasnosti i rast fleksibilnosti tržišta rada u zemlji prijema (Boswell and Geddes 2011). Takođe, u zemlji prijema će doći do popune radnih mesta za koje ne postoji interesovanje domaćih državljana. Međutim, povećanje pritiska na smanjenje dohodaka u određenim privrednim sektorima (usled povećanja ponude radne snage), povećani zahtevi prema javnim službama i doživljena pretnja sopstvenom sistemu socijalne zaštite, uz opasnost da dođe do rasta nejednakosti i nezaposlenosti usled postojanja rigidnog tržišta rada mogu biti negativne posledice mobilnosti radnika (Baldwin and Wyplosz, 2019). Što se tiče zemalja porekla, pozitivne strane migracija radne snage mogu biti smanjenje stope nezaposlenosti (usled odliva radne snage) i povećan priliv doznaka. Kao najveća opasnost za ove ekonomije, identifikovan je *brain drain*, tj. odlazak kvalifikovane radne snage ali veliku zabrinutost izazivaju i migracije nekvalifikovanih radno sposobnih pojedinaca, i pored velikog značaja koje doznake imaju za zemlje u razvoju. Pošto se prosečna primanja u ekonomijama regiona znatno razlikuju, lako je zamisliti scenario po kome dolazi do odliva radne snage iz zemalja sa nižim prosečnim primanjima ka zemljama sa višim nivoom dohotka (Eurostat, 2023). Samim tim, raste mogućnost za stvaranje nestašica radne snage određenih profila u zemljama sa nižim prosečnim dohotkom, što u zavisnosti od tipa zanimanja može da proizvede značajne negativne posledice.

Naravno, u uporednoj praksi postoje različite mere koje su regionalni akteri koristili da bi se suočili sa tim problemom. Tako su, na primer, u Ekonomskoj zajednici ASEAN precizno identifikovani sektori u kojima važe sporazumi o uzajamnom priznanju profesionalnih kvalifikacija, pri čemu za svaki od njih postoje posebni kriterijumi. Za inženjere se, na primer, zahteva licenca koju je izdalo regulatorno telo u zemlji porekla i najmanje sedam godina rada u struci posle čega se prijava šalje posebnom odboru na nivou zajednice koji je razmatra (postoji individualni pristup) dok u sektoru turizma postoji automatsko priznanje kvalifikacija.

Dakle, iako Sporazum o slobodnom pristupu tržištu rada za sada predstavlja ključni sporazum inicijative Otvoreni Balkan i najpotentniji instrument ostvarivanja proklamovane namere o uspostavljanju jedinstvenog tržišta, čini se da njegove odredbe ne korespondiraju u potpunosti sa tako definisanim ciljem. Naravno, moguće je da će u budućnosti doći do unapređenja ovog sporazuma ali su, bar za sada, njegovi mogući dometi ograničeni.

Sporazum o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana

Osnovni cilj ovog sporazuma je uspostavljanje (na zahtev) jedinstvenog identifikacionog broja građana (Otvoreni Balkan ID broj) u okviru inicijative Otvoreni Balkan kojim bi se omogućilo sprovođenje postupka slobodnog pristupa tržištu rada u drugim stranama ugovornicama Sporazuma o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu. Jedini uslov koji predviđa ovaj sporazum je posedovanje elektronskog identiteta osobe u okviru mehanizma elektronske identifikacije u zemlji porekla. Iz teksta sporazuma se čini da postoji ideja o upotrebi ovog identifikacionog broja u nekim budućim projektima u okviru ove inicijative.

Mogući problem sa ovakvim načinom povezivanja različitih šema za elektronsku identifikaciju građana ZB može biti zaštita podataka o ličnosti i njihova razmena među ugovornim stranama. Iako je predviđeno da će se obrada podataka o ličnosti obavljati u skladu sa nacionalnim zakonodavstvima i principima iz Uredbe

2016/679 Evropskog Parlamenta i Evropskog Saveta, bojazan od njihove zloupotrebe je svakako prisutna.

Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje na Zapadnom Balkanu

Ovaj sporazum ima za cilj pojednostavljivanje uvoznih i izvoznih procedura u domenu veterinarske i fitosanitarne inspekcije s ciljem olakšavanja protoka poljoprivrednih proizvoda i smanjenja troškova. Važan element sporazuma je odredba iz člana 2 po kome će ugovorne strane priznavati izveštaje koje su izdale ovlašćene/akreditovane laboratorije, pri čemu je za Albaniju bio predviđen prelazni period za akreditaciju metoda u oblastima bezbednosti hrane i veterine zbog problema oko tela koje je izdaje (ministarstvo, a ne nezavisno akreditaciono telo). Sporazum predviđa i mesto fizičkog pregleda bilja, biljnih proizvoda i drugih objekata i predmeta i hrane biljnog porekla, na carinskom terminalu na najbližem mestu van graničnog prelaza i direktno na mestu odredišta (na carinskom terminalu, takođe). Sporazum prate liste na kojima se nalazi spiskovi biljaka, biljnih proizvoda i drugih objekata za koje je potreban ili nije potreban sertifikat. Ovaj sporazum ima predviđeno važenje od pet godina.

Mogući problemi u primeni ovog sporazuma mogu biti različite laboratorijske metode za ispitivanje bezbednosti hrane u stranama ugovornicama ili različiti nivoi određenih materija u proizvodima, u zavisnosti od nacionalnih zakonodavstava (Slobodna Evropa 2022). Verovatno rešenje problema bi bilo usvajanje zajedničkih standarda ili harmonizacija procedura i kontrolnih mehanizama. Pošto su svi regionalni akteri deo procesa stabilizacije i pridruživanja sa Evropskom unijom, najjednostavnije bi bilo prihvatanje propisa EU u oblasti bezbednosti hrane.

Sporazum o međusobnom priznanju akademskih kvalifikacija

Osnovni cilj ovog sporazuma je olakšavanje pristupa tržištu rada kroz efikasniji postupak priznavanja akademskih kvalifikacija u ugovornim stranama Otvorenog Balkana. Ostvarenje ovako definisanog cilja bi trebalo da se dogodi kroz institucionalnu saradnju ugovornih strana u domenu priznavanja diploma

najmanje visokog obrazovanja (od nivoa pet do osam Evropskog kvalifikacionog okvira) i ostvarenih naučnih zvanja (doktor). Postoje dve vrste olakšica predviđenih sporazumom: prva se odnosi na pojednostavljivanje procedure priznavanja, a druga na skraćnje vremenskih rokova. U slučaju diploma koje poseduju apostil, stečenih na akreditovanim institucijama, u slučaju nepostojanja sumnje u njenu autentičnost, proces priznavanja traje najduže 20 radnih dana i vodi ga nadležna institucija u strani ugovornici. Ako se, pak, ispostavi da postoji sumnja u njenu autentičnost, Strane ugovornice su predvidele neograničeno važenje ovog sporazuma.

Zanimljivo je da je i u okviru Berlinskog procesa, u oktobru 2022. godine, došlo do usvajanja Sporazuma o priznavanju kvalifikacija u oblasti visokog obrazovanja na Zapadnom Balkanu. Ovim sporazumom se reguliše međusobno priznavanje fakultetskih diploma javnih akreditovanih ustanova, nastavak studija i pristup neregulisanom tržištu rada. Namera ugovornih strana je da period priznavanja diploma bude skraćen i da usled jasnijih procedura i povezivanja nacionalnih institucija zaduženih za ovaj proces (najčešće ERIC/NARIC centara), on bude precizno definisan i što jeftiniji za podnosioca zahteva. Inače, u prvoj fazi, sporazum će se primenjivati na akreditovanim državnim univerzitetima, uz nameru da se njegovo važenje postepeno proširi na akreditovane privatne visokoškolske ustanove, za šta će biti potrebna pisana saglasnost svih strana ugovornica.

Interesantno institucionalno rešenje je formiranje Zajedničke komisije za priznavanje kvalifikacija u oblasti visokog obrazovanja koja ima po tri predstavnika svake ugovorne strane i kojoj bi u roku od tri meseca od potpisivanja sporazuma trebalo da budu dostavljene liste akreditovanih visokoškolskih ustanova iz svake od ugovornica. Ovakva forma bi, bar u prvom koraku, mogla da prevaziđe eventualne nesuglasice koje bi se mogle pojaviti u vezi sa akreditacijom i poslovanjem određenih visokoškolskih ustanova (na primer, na relaciji Srbija - Kosovo). Jedan od mogućih problema sa kojim se mogu suočiti ugovorne strane pri primeni ovog sporazuma je drugačiji pristup priznavanju akademskih kvalifikacija stečenih na akreditovanim državnim i privatnim ustanovama prema kojima nacionalno zakonodavstvo ima isti tretman.

Usvajanje dva sporazuma o priznavanju profesionalnih kvalifikacija u okviru Otvorenog Balkana, s jedne strane, i Berlinskog procesa, s druge strane, u uobičajenim okolnostima bi moglo dodatno da iskomplikuje sam proces. Međutim, treba imati u vidu da je u oba slučaja reč o prilično uopštenim sporazumima ograničenog opsega, tako da bi i moguće negativne posledice njihovog preplitanja bile ograničene.

Rezultati i očekivanja

Određeni pokazatelji, kao što su smanjenje vremena za obavljanje uvoznih i izvoznih procedura u nekim slučajevima za prehrambene proizvode među stranama ugovornicama za 50%, smanjenje taksi i različitih naknada za 30-80% (prema istraživanju Američke privredne komore), uspostavljanje zelenog koridora OB za transport prehrambenih proizvoda, smanjenje čekanja na graničnim prelazima zbog postojanja namenskih OB voznih traka, govore u prilog regionalne inicijative Otvoreni Balkan ali ostaje pitanje može li se uočeno unapređenje trgovinskih odnosa jednoznačno povezati sa efektima zaključenih sporazuma u okviru konkretno ovog oblika regionalne saradnje (Nedeljnik, 2023; Predsednik Srbije, 2022).

Iako je Otvoreni Balkan promovisan kao projekat koji teži dubljoj ekonomskoj i političkoj saradnji u regionu opterećenom sukobima, utemeljen na principima na kojima počiva Evropska unija, ova regionalna inicijativa je od svog početka praćena brojnim kontroverzama koje su u prethodnom delu Studije pomenuti. Kritičari i jasno deklarirani protivnici joj zameraju nedostatak jasnih ciljeva, dominantni uticaj Srbije, promovisanje „srpskog sveta“ i bespotrebno dupliranje već postojećih oblika regionalne saradnje (Joseph, 2022; Mujanovic, 2021). Sa nekim od ovih kritika se slažu i pojedini zvaničnici Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Kosova, kao i ostala tri zapadnobalkanska aktera, koji naglašavaju bojazan od zamene evropskih integracija ovakvom formom regionalnog povezivanja i ističu da ne žele Evropu da zamene Balkanom. S druge strane, zagovornici ove inicijative smatraju da su lideri nekih od regionalnih ekonomija konačno postali svesni da je proces proširenja Evropske unije suštinski zaustavljen i da je potrebno njihovo proaktivno delovanje i

uspostavljanje „lokalnog vlasništva“ nad procesom regionalne integracije da bi bilo kakvi značajniji ciljevi bili ostvareni (Haddad and Marusic, 2021). Regionalna inicijativa Otvoreni Balkan svakako (još uvek) nije jedinstveno tržište (čemu teži, bar po izjavama njegovih inicijatora) jer ne ispunjava kriterijume koje bi ovakav oblik ekonomske integracije trebalo da zadovolji i teško je zamisliti da i tri države koje su osnivači postignu dogovor o uspostavljanju carinske unije kao prethodnog nivoa ekonomske integracije. Naravno, postoje i nepotpuni oblici regionalne ekonomske integracije čije je realne pozitivne i negativne efekte po članice moguće analizirati tek kada dođe do potpune primene sporazuma na kojima je zasnovana, što sa Otvorenim Balkanom još uvek nije slučaj.

Brojnim nedoumicama u vezi sa ovom regionalnom inicijativom svakako doprinose i tumačenja o različitim pristupima koji prema njoj imaju značajni spoljni akteri, SAD i Evropska unija (pre svega, Nemačka), pri čemu američki predstavnici sa odobravanjem gledaju na ovaj projekat dok su zvaničnici Nemačke skeptični prema njegovim ciljevima i dosadašnjim rezultatima (Bonomi and Nechev 2022). U svakom slučaju, mali broj i ograničen domašaj do sada zaključenih sporazuma u okviru ove inicijative ne upućuje na opravdanost razloga za dodatne napetosti koje su ovim povodom nastale u regionu ali i među spoljnim zainteresovanim akterima.

V Zaključak i preporuke

U ovom delu Studije ćemo predstaviti konkretne zaključke i preporuke do kojih smo došli u ovom istraživanju.

Zaključci

Najpre, iako je to mnogo puta ponovljeno čini nam se važnim da još jednom podvučemo da je izuzetno bitno promeniti (samo)percepciju Balkana kao mesta koje je osuđeno na sukobe i radikalno nasilje. Naša Studija ponavlja zaključke prethodnih istraživanja koja pokazuju da **je Balkan, kao i većina drugih svetskih regiona oduvek bio mesto i saradnje i sukoba** kao dva pola međunarodnih odnosa.

Ne samo da ostatak sveta i Evrope nije bio sasvim nedužan u vezi sa sukobima na Balkanu već se može reći da su **upravo razvijene države ponekad koristile svoju centrifugalnu silu da pothranjuju balkanske sukobe** i da čine ono što je u njihovoj moći da iz tih sukoba profitiraju. Sa druge strane, ne samo da i balkanske države treba da preuzmu svoj deo krivice za međusobne sukobe, već se mora priznati da **su sukobi na Balkanu veoma često bili brutalni, što još više povećava odgovornost svih nas da preduzmemo sve u našoj moći da do njih ne dođe ponovo.**

Jedna od najčešćih teza korišćenih tokom XX i XXI veka u vezi sa Balkanom je da bi trgovinski odnosi među balkanskim državama mogli da vode trajnom miru. Naš zaključak je da **ovu tezu treba kritički preispitati u kontekstu savremenih**

balkanskih odnosa jer se pokazalo da ona ne važi bezuslovno i da treba stvarati takve sveukupne političke odnose u kojima bi se šansa njene primene povećala. Još konkretnije, trgovinski odnosi na Zapadnom Balkanu su obeleženi asimetričnim ekonomskim dobicima te saradnje što znači da se moraju preduzimati određeni koraci koji bi garantovali da se posledice ove činjenice ublaže.

Prethodna istraživanja su pokazala da je **regionalna saradnja na Balkanu pre svega determinisana spoljnim uticajima**, kao i da ti uticaji nikada nisu bili sasvim međusobno usaglašeni kada je reč o velikim silama, pa čak ni među saveznicima. To verovatno i danas u određenoj meri važi za slučaj Otvorenog Balkana. Pri tome treba imati u vidu da je savremena regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu bila pod velikim uticajem Evropske unije, ali da ostaje otvoreno pitanje da li će to važiti i u perspektivi.

Savremene ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu se odvijaju u saglasnosti sa konceptom novog regionalizma kao integracije u više dimenzija nasuprot tradicionalnom modelu u kojem je naglasak bio na trgovinskoj saradnji. Postoje nesumnjivi i ekonomski i politički motivi za regionalnu integraciju Zapadnog Balkana. U skladu sa tim, **insistiranje da su neki oblici tih integracija isključivo ekonomske, a drugi političke prirode deluju sasvim neubedljivo.**

Što se tiče **ekonomske dobiti integracija, tu se ističu veće tržište koje bi doprinelo ekonomiji obima i povećanim stranim investicijama.** Još konkretnije u kontekstu Zapadnog Balkana, **članstvo u regionalnim ekonomskim integracijama je korisno za manje razvijene ekonomije i njihova ograničena tržišta zbog povećanja konkurencije među državama sa sličnim nivoom razvoja i rasta pregovaračke moći.** Može se u tom kontekstu konstatovati da nema sumnje da je CEFTA imala pozitivan uticaj na ekonomije u regionu. Pomenute prednosti ne znače, međutim, da bi svi segmenti društva imali (jednaku) dobit od procesa integracija. Po pravilu se očekuje da bi prednost pre svega mogla da ostvare izvozno orijentisana preduzeća i multinacionalne korporacije.

Zapadni Balkan je preko pomenute CEFTA-e postao zona slobodne trgovine, ali time **nisu sasvim iskorišćeni integracioni potencijali ovog regiona.** Berlinski

proces je trebalo da predstavlja određeni napredak u tom pravcu, ali je do 2022. godine bio u određenom zastoju. Nije sasvim neosnovano pitanje i da li je zapravo inicijativa Otvoreni Balkan dala određeni zamajac Berlinskom procesu.

Jedan od pozitivnih aspekata inicijative Otvoreni Balkan je činjenica da su nju pokrenule političke vođe sa Balkana. Značaj te činjenice za ukupne političke odnose šesterke Zapadnog Balkana ne treba potcenjivati.

Imajući u vidu da su određeni sporazumi praktično tek stupili na snagu, **treba sačekati određeno vreme da se oceni njihov eventualni ekonomski učinak.** Sa druge strane, iz činjenice da su inicijativu Otvoreni Balkan pokrenula tri predsednika proističu i određeni izazovi koje pominjemo i u Studiji, i u nastavku ovog Zaključka.

Jedan od najvećih problema u vezi sa inicijativom Otvoreni Balkan je nedostatak transparentnosti koji se odlikava na nekoliko različitih nivoa. Najpre, nije na jednom mestu moguće pratiti sva dokumenta koja su usvojena u okviru ove inicijative. Zatim, nije sasvim jasno ni da li su sve tri države prihvatile ova dokumenta, a ponekad nije lako ni zaključiti kakva je njihova pravna priroda. Osim toga, ponekad se postavlja i pitanje primene određenih sporazuma. Na kraju, nema ni objavljene mape puta odnosno unapred predviđenih koraka koje će inicijativa preduzeti. Imajući u vidu činjenicu da se ova pitanja postavljaju od početka inicijative, **opravdano je postaviti pitanje zašto se ovi očigledni nedostaci ne ispravljaju.**

Drugi problem u vezi sa inicijativom Otvoreni Balkan je nedostatak institucionalizacije. Cela inicijativa liči na ekstremni vid međuvladinog načina upravljanja koji se u literaturi ponekad naziva međupredsednički model. U njemu se odluke donose na najvišem nivou bez bilo kakvih institucija. Naše istraživanje pokazuje da na kraći rok i ovakav vid upravljanja može doneti određene rezultate, ali da institucije, čak i rudimentarne, između ostalog značajno povećavaju pravnu sigurnost i moguće trajanje regionalne saradnje.

U vezi sa pitanjem pravne prirode dokumenata koji su usvojeni u okviru inicijative Otvoreni Balkan moguće je zaključiti da **postoje bar tri vrste dokumenata: 1) neobavezujući; 2) obavezujući po svojoj prirodi, ali koji još uvek nisu stupili na snagu; 3) obavezujući koji su stupili na snagu.** Pri tome

treba ipak istaći i zanimljivu činjenicu da se prema svemu sudeći ponekad primenjuju i dokumenti koji još uvek nisu stupili na snagu.

Zacrtani **cilj slobodnog pristupa tržištu rada je verovatno najvažniji** u okviru Otvorenog Balkana. Tu, međutim, i dalje ostaje veliki prostor za napredak jer mnoge stvari u okviru ovog napora nisu precizno definisane i nije sigurno kako će funkcionisati. Pri tome treba imati u vidu da **postoje i pozitivne i negativne posledice ovakvog cilja**, te treba koristiti uporedna iskustva u ovom pogledu i pažljivo vršiti monitoring budućih rezultata.

U vezi sa ostalim sporazumima treba između ostalog konstatovati da se postavlja **pitanje odnosa ugovornih obaveza koje nastaju u okviru Otvorenog Balkana i drugih ugovornih obaveza država u okviru ove inicijative, a verovatno najviše obaveza koje proizilaze iz pristupanja EU**. U vezi sa tim treba naglasiti da sporazumi u okviru Otvorenog Balkana uglavnom konstatuju da oni neće uticati na druge obaveze strana ugovornica, ali ovo treba pažljivo pratiti.

Na kraju ostaje i da se zaključi da se u javnost ponekad izlazi sa konkretnim (ekonomskim) rezultatima inicijative Otvoreni Balkan. U ovom trenutku, međutim, **nije lako utvrditi uzročno-posledičnu vezu između određenih ekonomskih pokazatelja i primene sporazuma u okviru inicijative Otvoreni Balkan naročito imajući u vidu da su oni skoro stupili na snagu**.

Preporuke

1. Regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu je lakše sprovesti ukoliko se šestorka Zapadnog Balkana složi šta je njihov krajnji zajednički cilj;
2. Države članice Evropske unije i njene institucije moraju jasno i autoritativno garantovati članstvo državama Zapadnog Balkana - šumovi u vezi sa ovim pitanjem i „kreativna rešenja“ poput Evrope u više brzina, koncentričnih krugova, itd. koja se s vremena na vreme pojavljuju u vezi sa ovim pitanjem potencijalno štete regionalnoj ekonomskoj saradnji;
3. I nakon CEFTA-e treba nastaviti sa radom na korišćenju regionalnog integracionog potencijala na Zapadnom Balkanu zbog potrebe za zajedničkim odgovorima na strukturne nedostatke i brojne probleme poput deindustrijalizacije, niskog nivoa konkurentnosti, itd.;
4. Transparentnost u vezi sa primenom inicijative Otvoreni Balkan je neophodno značajno unaprediti;
5. Javno proklamovane ciljeve inicijative Otvoreni Balkan ne smeju podrivati izjave zvaničnika tri države i ostalih državnih funkcionera koje su za domaću upotrebu i koje nisu u skladu sa tim ciljevima;
6. Potrebno je naći ravnotežu između državnštva i liderstva u okviru inicijative Otvoreni Balkan i izgradnje institucija koje treba da obezbede pravnu sigurnost, predvidljivost i dugotrajnost;
7. Jasno navođenje donetih dokumenata i poželjno jasnije navođenje njihove pravne prirode;
8. Izgradnja određenog plana puta radi izgradnje većeg poverenja;
9. Treba raditi na konsenzusu na unutrašnjem planu u vezi sa inicijativom jer to obezbeđuje njenu dugotrajnost i održivost;
10. Potrebno je vršiti konkretan i jasan monitoring postignutih rezultata inicijative - ovo nije samo važno zbog obezbeđivanja podrške već i zbog mogućih korekcija ukoliko za tim bude potrebe.

Bibliografija

- Aust, A. (2007) 'Modern treaty Law and Practice', Cambridge University Press;
- Baldwin, R., C. Wyplosz (2019) 'The Economics of European Integration (6th edition)', McGraw Hill Education: 177-200;
- Balkanska grupa za istraživanje politika (2021) 'Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu', dostupno na: <https://balkansgroup.org/sr/regionalna-saradnja-na-zapadnom-balkanu/>;
- BBC (2019) 'EU blocks Albania and North Macedonia membership bids', dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-europe-50100201>;
- Bechev, D. (2005) 'Constructing South East Europe: The Politics of Balkan Regional Cooperation 1995-2003' PhD thesis;
- Bonomi, M., Z. Nechev (2022) 'Regional and EU Integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach', IAI Commentaries 22(42): 1-5;
- Borelj, Ž. (2022) 'Balkan kao unutrašnji prostor Evropske unije', dostupno na: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/4746741/borelj-zapadni-balkan-nije-nase-zadnje-dvoriste-vec-unutrasnji-prostor.html>;
- Börzel, T., L. Goltermann, M. Lohaus, K. Striebinger (Eds.) (2016) 'Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations', Routledge;
- Börzel, T., T. Risse (2009) 'Diffusing (inter-) regionalism: the EU as a model of regional integration' *KFG Working Paper Series (7)*, Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft Kolleg-Forschergruppe "The Transformative Power of Europe";
- Boswell C., A. Geddes (2011), 'Migration and Mobility in the European Union, Palgrave Macmillan';
- Brada, J.C., J. Mendez (1993) 'Political and Economic Factors in Regional Economic Integration', *Kyklos* 46(2): 183-201;
- Calic, M. (2019) 'The Great Cauldron: A History of Southeastern Europe', Harvard University Press;

- Centar za evropske politike (2017) 'Evropa u više brzina i pregovori o članstvu Srbije u EU' dostupno na: <https://cep.org.rs/blog/evropa-u-vise-brzina-i-pregovori-o-clanstvu-srbije-u-eu/>;
- Center for Economic Analyses (2023) 'Assessing and streamlining the potential of the Open Balkan Initiative Report on Research Task 1: Screening of the Open Balkan Initiative - Country Analyses', dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/371247298_Assessing_and_streamlining_the_potential_of_the_Open_Balkan_Initiative_Report_on_Research_Task_1_Screening_of_the_Open_Balkan_Initiative_-_Country_Analyses;
- Delevic, M. (2007) 'Regional cooperation in the Western Balkans', Chaillot paper No. 104, Institute for Security Studies;
- Dragutinović-Mitrović, R., P. Bjelić (2015) 'Trade regimes and bilateral trade in the EU enlargement process: Focus on the Western Balkans', *Acta Oeconomica* 65(2): 249-270;
- Đukanović, D. B. Đorđević (2020) 'Mali Šengen - koncept, implementacija i kontroverze', *Međunarodni problemi* (3): 595-618;
- European Commission (2014) 'The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing for Change', dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_984;
- European Commission (2022) 'Accession criteria', dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en;
- Eurostat (2023) 'Minimum wage statistics', dostupno na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics;
- Evropska komisija (2022) 'Godišnji izveštaj za Republiku Srbiju', dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>;
- Gligorov V. (2017) 'Razlozi i posledice raspada Jugoslavije', u: 'Jugoslavija u istorijskoj perspektivi', Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji;
- Grupe, C. S. Kušić (2005) 'Intra-regional cooperation in the Western Balkans: under which conditions does it foster economic progress?' Discussion papers

(DP37), Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science;

- Haas, E. B. (1964) 'Beyond the nation state', Stanford University Press;
- Hegre, H., Oneal, J. R., & Russett, B. (2010) 'Trade does promote peace: New simultaneous estimates of the reciprocal effects of trade and conflict', *Journal of Peace Research*, 47(6): 763-774;
- Heyball H. J (2015) 'Serbia and the Serbian Rebellion in Croatia (1990 – 1991)' neobjavljena doktorska teza. Dostupno na: https://research.gold.ac.uk/id/eprint/12301/1/HIS_thesis_HayballH_2015.pdf;
- Hirschman, A. O. (1945) 'National power and the structure of foreign trade', University of California Press;
- Hummel, F. M. Lohaus (2012) 'MERCOSUR: Integration through Presidents and Paymasters' In: T. A. Börzel L. Goltermann, M. Lohaus, K. Striebinger (eds.): *Roads to Regionalism. Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, Ashgate/Routledge, 59-77;
- Jezernik, B. (2018) 'Kralj Aleksandar bio je moderniji vladar od Tita' Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/bozidar-jezernik-100-godina-jugoslavije/29561505.html>;
- Joseph, E. (2022) 'Open Balkan(s) is Not Just Unwise. It's Dangerous', *Balkan Insight*, June 15th, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2022/06/15/open-balkans-is-not-just-unwise-its-dangerous/>;
- Jović, D. (2001) 'Razlozi za raspad socijalističke Jugoslavije: kritička analiza postojećih interpretacija', *Reč*, 8 (62): 91–157;
- Jović, D. (2017) 'Rat i mit: politika identiteta u suvremenoj Hrvatskoj', *Fraktura*;
- Kennan, G. (1993) 'The Other Balkan Wars: A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect', Carnegie Endowment for International Peace;
- Lavenex, S. (2011) 'Concentric circles of flexible 'EUropean' integration: A typology of EU external governance relations', *Comparative European Politics*, 9(4-5): 372-393;
- Le Mond (2022) 'Europe must take advantage of the European Political Community to prepare EU Enlargement' dostupno na: <https://www.lemonde.fr/>

[en/opinion/article/2022/10/06/europe-must-take-advantage-of-the-european-political-community-to-prepare-eu-enlargement 5999378 23.html](https://www.bbc.com/news/europe-63471645);

- Levy, J. S. (2002). 'War and peace', In W. Carlsnaes, T. Risee, & B. A. Simmons (Eds.), Handbook of international relations, 350-368, Sage Publishing;
- Manger, M. (2009) 'Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements Between North and South', Cambridge University Press;
- Mazower, M. (2001) 'The Balkans: A Short History', Modern Library;
- Miladinović, A. (2022) 'Potpisani sporazumi o putovanjima, priznavanju diploma i licenci u regionu - šta se menja za Zapadni Balkan', BBC News na srpskom, 3. novembar 2022, dostupno na <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-63471645>;
- Milner, H. (1995) 'Regional economic cooperation, global markets and domestic politics. A comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty' Journal of European Public Policy 2(3): 337-360;
- Milner, H. (1997) 'Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations', Princeton University Press;
- Milošević, A. (2022) 'Nedovršena tranzicija na periferiji Evrope: regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu' u B. Vranić, N. Anđelković (ur), Društvena pravda u post-komunističkim društvima, Udruženje za političke nauke Srbije i Univerzitet u Beogradu -Fakultet političkih nauka: 167-184;
- Milošević, A. and M. Hrnjaz (2017) 'Exploring Serbia-Kosovo Trade Relations: A chieving Peace through Trade Interdependence', Ethnopolitics 17(1): 95-112;
- Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije (2022) 'Regionalne inicijative - Regionalni savet za saradnju', dostupno na: <https://www.mfa.gov.rs/spoljna-politika/eu-integracije/regionalne-inicijative>;
- Mojsavska, S. (2019) 'The Western Balkans on its path to the European Union', Yearbook of the Institute of East-Central Europe 17(4): 9-24;
- Moxon-Brown, E. (2015) 'The role of institutions in regional integration: a comparative reflection', in: Louis Brennan, Philomena Murray, 'Drivers of Integration and Regionalism in Europe and Asia', Routledge;
- Mujanovic, J. (2021) 'Belgrade's 'Serbian World' Fantasies Jeopardise Balkan Cooperation', Balkan Insight, September 2nd, dostupno na: [https://](https://www.balkaninsight.com/en/article/belgrade-serbian-world-fantasies-jeopardise-balkan-cooperation)

balkaninsight.com/2021/09/02/belgrades-serbian-world-fantasies-jeopardise-balkan-cooperation/;

- Nakarada R. (2008) 'Raspad Jugoslavije: problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije', Službeni glasnik;
- Nedeljnik (2023) 'AmCham analiza: Vidljivi rezultati „Otvorenog Balkana“, za puni domet inicijative važan ulazak svih tržišta regiona', dostupno na <https://www.nedeljnik.rs/amcham-analiza-vidljivi-rezultati-otvorenog-balkana-za-puni-domet-inicijative-vazan-ulazak-svih-trzista-regiona/>;
- Nye. J. (2014) 'Understanding Global Conflict and Cooperation, Pearson;
- Pavlović, S. K. (2018) 'Istorija Balkana', Clio;
- Petreski, M. (2018) 'Has CEFTA Increased Members' Mutual Trade? Evidence with an Enlarged Set of Plausibly Exogenous Instruments', *Czech Journal of Economics and Finance* (68) 3: 293-316;
- Predsednik Srbije (2022) 'Otvoreni Balkan važan za ekonomsku budućnost regiona', dostupno na <https://www.srbija.gov.rs/vest/648763/otvoreni-balkan-vazan-za-ekonomsku-buducnost-regiona.php>;
- Privredna komora Srbije (2023) 'Potpisani sporazumi', dostupno na: <https://pks.rs/open-balkan-sporazumi/potpisani-sporazumi>;
- Rama, E., A. Vučić, Z. Zaev (2021) 'A Perspective for the Balkans', Frankfurter Allgemeine Zeitung;
- Ravenhill, J. (2020). "Regional Trade Agreements", In (ed). John Ravenhill, Global Political Economy. Oxford University Press;
- Regionalni savet za saradnju (2020) 'Zajedničko regionalno tržište', dostupno na <https://www.rcc.int/download/docs/CRM-Factsheet-MNE.PDF/a0635f0d82cb592ae447bcb45274a44c.pdf>;
- Robson, P. (1998) 'The Economics of International Integration', Routledge;
- Slobodna Evropa (2022) 'Šta je regionu 'Otvoreni Balkan'?', dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/otvoreni-balkan-buducnost-regije/31889350.html>;
- Stavrianos, L. S. (2000) 'The Balkans Since 1453', Hurst Publishing;

- Thirlway, H. (2005) 'The Sources of International Law in: Evans, M. 'International Law', Oxford University Press;
- Todorova, M. (2009) 'Imagining the Balkans', Oxford University Press;
- Uvalic, M. (2019) 'The Idea of Balkan Regional Economic Integrations', IEMed Mediterranean Yearbook;
- Van Langenhove, L. (2016) 'Building Regions: The Regionalization of the World Order', Routledge;
- Villiger, M. E. (2009) 'Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties', Brill;
- Weiss, S. (2020) 'Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans', Bertelsmann Stiftung and The Vienna Institute for International Economic Studies;
- Western Balkan Six (2020) 'Common Regional Market: A catalyst for deeper regional economic integration and a stepping stone towards EU Single Market', dostupno na: <https://api.pks.rs/storage/assets/Common%20Regional%20Market%20Action%20Plan%202021-2024.pdf>.
- СДСМ (2022) 'Милошоски итно да закаже седница на Комисијата за ратификација на договорите од Отворен Балкан', dostupno na: <https://sdsm.org.mk/pres-konferencii/50807>.



BEOGRADSKI
MEĐUNARODNOPRAVNI
KRUG

www.bmk.org.rs