

Конференција
„Првата спогодба за стабилизација и асоцијација
десет години потоа“,
8 април 2011 година, Скопје

Документ за дискусија
ЗА ПОТФАТОТ И ЗА ПУЛСОТ

Содржина

<i>За една фотографија</i>	2
Што е, всушност, Спогодбата?	3
<i>За целите и вредностите</i>	3
<i>За потфатот и пулсот</i>	4
Што е постигнато?	5
<i>Стабилност и одржливост</i>	5
<i>Пазар, интеграција, конкурентност</i>	6
<i>Правна и институционална рамка</i>	8
<i>Регионалната димензија</i>	10
ССА како „морков“ и одредница	11
<i>Името ја блокира и Втората фаза на ССА</i>	12
Перспективите на асоцијацијата	14

Целта на овој документ е да обезбеди основа за дискусија на Конференцијата и насоки за натамошна анализа.

За една фотографија

На 9 април 2001 година во Луксембург беше потпишана првата Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА) - меѓу Европските заедници и нивните земји членки и Република Македонија. Отворањето на преговорите беше признание за Република Македонија, којашто „не само што ја почитува условеноста на Регионалниот пристап, туку и одигра примерна улога во регионот значајна за постигнување на целите на ЕУ во регионот“.¹ Беше јасно дека улогата на Република Македонија во Косовската криза беше наградена. Физибилити извештајот од 1999 година заклучи дека Македонија е државата којашто дотогаш „најдобро ги исполнува условите поставени од Европската унија.“²

Македонската приказна беше приказна за успешниот пример на „оазата на мирот“ за време на војните во поранешна Југославија, добри меѓуетнички односи и примерна регионална соработка. Република Македонија беше горда поради брзото преговарање на Спогодбата и фактот што е прва држава која потпишува ССА, задоволна од улогата на предводник во Процесот на стабилизација и асоцијација (ПСА).

Додека на 9 април 2001 година во Луксембург бројните претставници на македонската влада се фотографираа на церемонијата на потпишувањето, во земјата доминираше опасноста од етничкиот конфликт. Европскиот парламент во најскоро можно време даде согласност на Спогодбата, покажувајќи ја својата политичка поддршка. Сепак, ССА немаше потенцијал на силен поттик за да го спречи вооружениот конфликт во северозападотниот дел на државата. Конфликтот заврши со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор во август 2001 година, со значителна вклученост на меѓународната заедница претставена од САД и ЕУ. Тој ги рedefинираше односите на моќта меѓу етничките заедници во државата: меѓу „мнозинската“ – македонска и најбројната „немнозинска“ – албанската.

Ратификацијата на ССА траеше скоро три години без значителни пречки, додека спроведувањето на Рамковниот договор напредуваше. Агендата беше: етничко помирување, стабилизација, напредок кон ЕУ. Пораката од европските престолнини гласеше „Брисел преку Охрид“.

¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on the Stabilization and Association Process Brussels, COM (1999) 235 final, 26.05.1999.

² Commission of the European Communities, Report of the Commission on the feasibility of negotiating a stabilization and association agreement with the Republic of Macedonia to the European Council and the European Parliament on the Stabilization and Association Process Brussels, COM (1999) 235 final, 26.05.1999.

Три години подоцна, во март 2004 година, Република Македонија поднесе барање за членство во ЕУ. ССА влезе во сила на 1 април 2004 година. „Еве го Охрид, ние сме подготвени за Брисел“ беше македонската порака. Во декември 2005 година, во време на британското претседателство со ЕУ, Република Македонија стана држава кандидат за членство во ЕУ.

Во меѓувреме, Хрватска поднесе барање за членство во 2003 година, доби и кандидатски статус и препорака за почнување на преговорите во 2004 година и јасно го презеде водството во Процесот за стабилизација и асоцијација. Со ССА со Албанија пристапот беше попретпазлив. Другите држави од регионот сè уште беа обземени со нивните уставни престојувања, а ССА беа потпишани многу подоцна.

Што е, всушност, Спогодбата?

За целите и вредностите

Нерешителна да понуди перспектива за членство во ЕУ на државите од регионот со поамбициозна стратегија, ЕУ ја постави ССА како главен инструмент на Процесот за стабилизација и асоцијација, негов главен „морков“, со амбициозни цели.³ ССА беше предвидена и применета како „комплементарна на другите напори за стабилизација во политичката, економската, дипломатската, хуманитарната, па дури и воената област“.⁴ Спогодбата не беше единствениот, а веројатно не и основниот мотор на стабилизацијата. Во Република Македонија беа тестирани и применети сите инструменти на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) – воена мисија, полициска мисија и „меката сила“ во многуте нејзини форми, вклучувајќи го и олеснувањето на Рамковниот договор.

Целите на Спогодбата можат да се сумираат како политички, економски и регионална стабилност.⁵ Имплементацијата на ниедна од нив не може да се гледа

³ “Да се приближи регионот поблиску до перспективата за целосна интеграција во структурите на ЕУ; да се поддржи консолидацијата на демократијата, владеењето на правото, економскиот развој и реформите, соодветни административни структури и регионалната соработка; да се унапредат економските односи, трговијата, инвестирањето, политиката на претпријатијата, соработката во царинската област, со перспектива за поблиска соработка во светскиот трговски систем, вклучувајќи и можност за слободна трговска зона или зони, тогаш кога ќе има доволен напредок во економската реформа; да се обезбеди основа за економска, социјална, цивилна, образовна, научна, технолошка, енергетска, еколошка и културна соработка (вклучувајќи и план за заштита на културното наследство на овие региони, поддржано од програми за помош „наочени кон асоцијација“, кои исто така би биле насочени кон поттикнување на усогласување на законодавството во согласност со соодветното *acquis* на ЕЗ” (Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process Brussels, COM (1999) 235 final, 26.05.1999).

⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process Brussels, COM (1999) 235 final, 26.05.1999.

⁵ “- Да обезбеди соодветна рамка за политички дијалог, овозможувајќи развој на блиски политички односи меѓу страните,

изолирано од другите. Усогласувањето на законодавството како посебна цел беше поврзано особено со економската реформа и соработка.

Накучо, перспективата за членство, којашто еволуираше во текот на годините, но никогаш не беше јасно поставена во временски рамки, требаше да биде поттик за обезбедување стабилност и за демократски и економски реформи. Интеграцијата на пазарот и соработката во политиките требаше постепено да се развиваат преку воспоставување слободна трговска зона напоредно со правното усогласување. Регионалната соработка беше суштествена компонента и претпоставка за сите други елементи на процесот. ССА ја обезбеди правната и институционалната рамка за реформите и дијалогот.

Од друга страна, ЕУ вети и обезбеди помош која со време се развиваше и преформулираше како стратегија и инструменти – од постконфликтна, развојна, институционална до помош насочена кон пристапување.

Спогодбата (Преамбулата) се повикува на споделување заеднички **вредности**, иако не ги прецизира. Декларацијата од Солун ги одреди „демократијата, владеењето на правото, почитувањето на човековите и малцинските права, солидарноста и пазарната економија“ како заеднички вредности.⁶ На нив често се повикуваат претставниците на ЕУ и нејзините држави членки кога се зборува за проширувањето. Но, тие ретко „допираат до ушите и срцата“, најчесто доживувајќи ја судбината на паролата, со која сите лесно се сложуваат.

За потфатот и пулсот

Во време на потпишувањето на ССА, две основни прашања беа во центарот на вниманието во Република Македонија:

- Каде води потфатот со кој се зафаќаме?
- Каков ќе биде неговиот ритам?

Главното прашање на преговорите за ССА, значајно за македонската страна беше перспективата за членство. Многу дискутираната „еволутивна клаузула“ на крајот гласеше „интеграција во најголема можна мерка во главните текови на Европа“, означувајќи ја Република Македонија како „потенцијален кандидат за членство“, под услов да ги исполни Копенхагенските критериуми.⁷ Со таквата формулација властите

-
- Да ги поддржи напорите на Република Македонија да ја развие нејзината економска и меѓународна соработка и преку усогласување на законодавството со законодавството на Заедницата,
 - Да поттикне хармонични економски односи и постепено да развие слободна економска зона меѓу Заедницата и Република Македонија,
 - Да поттикне регионална соработка во сите области опфатени со Спогодбата.”

⁶ The Thessaloniki Declaration of Heads of States and Governments of 21 June 2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf.

⁷ Преамбула на ССА.

беа уверувани дека се работи за потфатот „членство“, додека пред државите членки на ЕУ всушност не се преземаше таква конкретна обврска.

Како што се развиваше ПСА, две прашања се истакнуваа во дебатата по регионот:

- Дали ПСА ќе биде процесот којшто ќе води до членство?
- Дали стабилизацијата ќе биде првата, а асоцијацијата втора фаза на процесот?

Декларацијата од Солун ги уверува балканските држави дека ПСА ќе води до членство – нема да има друг процес меѓу ПСА и членството во ЕУ. Стабилизација и асоцијација како паралелни процеси беше одговорот на второто прашање.

Прашањата „кога“ и „како“ се сè уште отворени, барем за поранешниот предводник во процесот – Република Македонија.

Што е постигнато?

Стабилност и одржливост

Во однос на првиот и фундаментален аспект на процесот - стабилноста, којашто е поврзана со исполнувањето на политичкиот критериум, македонските „резултати“ се „мешани“. Искористувањето на создадената шанса по кризата од 2001 година дава совршен пример дека – да, стабилизацијата и асоцијацијата можат да се одвиваат паралелно, ако има политичка волја и визија на двете страни. Македонскиот пример беше посочуван во меѓународните извештаи кон средината на минатата деценија.⁸ Стабилизација, асоцијација и пристапување паралелно, истовремено тестирајќи ги новите инструменти на ЕУ во областите на Правдата и внатрешните работи и Заедничката надворешна и безбедносна политика изгледаше како успешен заеднички потфат – на институциите на ЕУ и на македонските институции. Но, дали е тоа така, долгорочно гледано?

Како што сега стојат работите, македонскиот пример нема одржливост за да се постави како добар пример. По кандидатскиот статуст, приказната започна да се одвива, најблаго речено, на неочекуван начин. Резултатите во политичките критериуми беа „мешани“, додека притисокот „да се реши прашањето на името со Грција“ растеше. Во 2006 година ЕК оцени дека во политичките критериуми реформите се одвиваат со „бавно темпо“, во 2007 година констатираше дека „честите тензии и проблеми во постигнувањето конструктивен дијалог меѓу главните политички субјекти го нарушуваат ефикасното функционирање на политичките институции и водеа кон успорување на реформите“, додека „кусорочните приоритети од Европското

⁸ International Commission on the Balkans, “The Balkans in Europe’s future”, Guliano Amato (Chairman), published by the Center for Liberal Strategies, Sofia 2005.

партнерство беа делумно реализирани”.⁹ Во 2008 година неправилностите на вонредните парламентарни избори воведоа нова одредница во постојниот список.¹⁰ Конечно, благодарение на регуларното спроведување на претседателските избори и напреднатиот политички дијалог во 2009 година, Комисијата утврди река Република Македонија “задоволително ги исполнува Копенхагенските политички критериуми и критериумите на ПСА” и препорача отворање на преговори за пристапување.¹¹ Комесарот за проширување испрати јасна порака дека препораката претставува поттик за Владата да го реши прашањето на името со Грција.¹² Бидејќи не е постигнат договор со Грција, препораката сè уште не е поставена на дневен ред на седница на Советот. Препораката е повторена во 2010 година, врз основа на оценката дека Република Македонија „продолжува да ги исполнува доволно Копенхагенските преговори“, со напомена дека натамошниот напредок бил „со нерамномерно темпо”.¹³

И покрај тоа што институционализацијата на Рамковниот договор и фактичката прераспределба на политичката моќ во државата навидум го отстранија ризикот од конфликт како оној од 2001 година, спроведувањето на Охридскиот рамковен договор останува во сржта на прашањата за стабилноста. Потребата да се почитува „духот на Договорот“ е постојано на агендата – истакнувана од претставниците на ЕУ, но постојано присутна во конкурентниот дијалог меѓу внатрешните политички субјекти, главно од албанската заедница. Надвор од поделбата на моќ на највисоко ниво, остануваат отворени прашањата за градење доверба и вистинската интеграција во сите сфери, особено во осетливата област на образованието, спроведувањето на правичната застапеност во практиката, спроведувањето на децентрализацијата, итн.

Реформата на судството и на јавната администрација, борбата против корупцијата – иако поздравувани како стратегии и институционални и правни прекројувања, сè повеќе се предмет на политизација, а од пред извесно време и слободата на медиумите се наметна како сериозен проблем.

Пазар, интеграција, конкурентност

Логиката на прогресивното воспоставување слободна економска зона беше дека во текот на повластениот третман на македонските производи, македонското стопанство, покрај тоа што ќе стане слободна пазарна економија, постепено ќе се

⁹ Commission of the European Communities, 8.11.2006, COM (2006) 649 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and main challenges 2006-2007; Commission of the European Communities, 6.11.2007, COM (2007) 663 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and main challenges 2007-2008;

¹⁰ Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија, 2008.

¹¹ Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија, 2009.

¹² Говор на комесарот за проширување Оли Рен по повод објавувањето на годишните извештаи, Брисел, 14 октомври 2009 година
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/469&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

¹³ Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија, 2010.

реструктурира и ќе ја унапреди својата конкурентност. Слободната економска зона се воспостави на 1 јануари 2011 година.

Што покажуваат основните индикатори?

Македонија е трговски сè поинтегрирана со ЕУ – над 63,2% од македонскиот увоз е со потекло од ЕУ, додека 63,5% од извозот е на европскиот пазар.¹⁴ За споредба, уделот на ЕУ во вкупната трговија во периодот 1996 – 2003 беше меѓу 37,4% и 47,8% (уделот на извозот во државите на ЕУ беше меѓу 42,8% и 54,7%, додека увозот од ЕУ беше меѓу 38,2% и 44,9%).¹⁵

Меѓутоа, како што повторно укажува Извештајот на ЕК од 2010 година, трговскиот дефицит со ЕУ се зголемува, додека „извозот останува ограничен на мал број производи”.

Бидејќи повеќе нема повластен третман за индустриските производи, македонските деловни субјекти се во потешка позиција во споредба со другите држави од регионот, затоа што тие имаат повластен третман, а нивниот економски развој е на слично ниво. Исклучок е Хрватска, која воспостави слободна економска зона на 1 јануари 2007 година, а нејзиното ниво на развој е повисоко од остатокот од регионот.¹⁶ Од друга страна, македонската трговска размена со регионот порасна, со позитивен биланс, особено по либерализацијата преку ЦЕФТА.¹⁷ Претставниците на деловниот сектор тврдат дека македонските деловни субјекти имаа доволно време да се адаптираат на слободната економска зона и беа добро информирани за нејзината прогресивна природа. Меѓутоа, експертите изразуваат загриженост за нивото на подготвеност на деловниот сектор за конкуренцијата на Внатрешниот пазар на ЕУ.

Како што покажуваат индикаторите за конкурентност, рангирањето на Македонија е подобро.¹⁸ Сепак, поподробочен поглед во индикаторите покажува дека Македонија има подобри резултати со основните индикатори, додека нејзините резултати во ефикасност и иновативност се пониски (Графикон 1).¹⁹

¹⁴ Државен завод за статистика, Соопштение, Обем на трговската размена, јануари 2011 година, прелиминарни податоци.

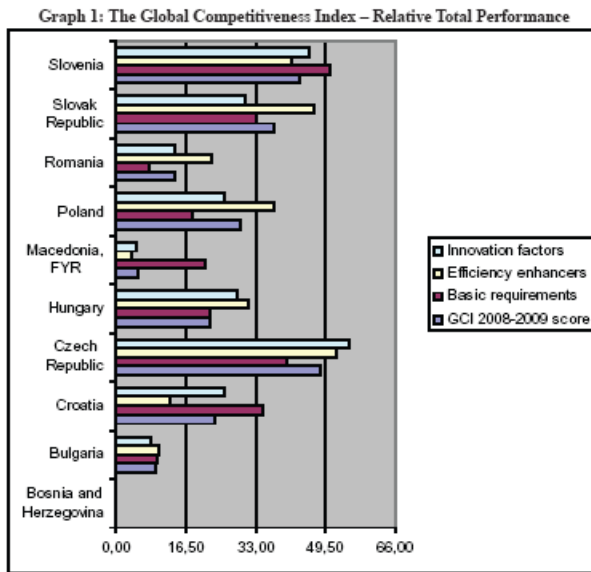
¹⁵ Податоци од одговорите на Република Македонија на Прашалникот на Европската Комисија, 2005.

¹⁶ Хрватската ССА воспоставува слободна трговска зона за шест години од влегувањето во сила на Спогодбата.

¹⁷ Кикеркова. I. ЦЕФТА – Зона на слободна трговија на земјите од Западен Балкан и нејзиното влијание врз Република Македонија”, Годишник на Економскиот факултет, Скопје, 2007.

¹⁸ Светски економски форум, извештаи за глобалната конкурентност.

¹⁹ Dr. Marta Zador and Dr. Tamas Gaspar, *Performance and Anlargment in Post-Lisbon Strategy* (a New Approach), Regional Cooperation and Economic Integration, Proceedings from the Third International Conference, October 15th -17th 2009, Skopje Republic of Macedonia.



Графикон 1: Индекс на глобална конкурентност – учество на различни фактори во рангот, 2008-2009 година

Повторно, невозможно е да се дискутира за постигнувањата на Спогодбата во кој и да е сектор, а да не се говори во целина за Процесот на стабилизација и асоцијација, бидејќи се тие суштествено поврзани. Секако ова се однесува и на дискусијата за копенхагенскиот економски критериум – функционалност на пазарната економија и конкурентност. Изгледа дека авторите на извештаите на Европската комисија секоја година имаат проблем со формулацијата на реченицата со која се дава оценка за состојбата на пазарната економија. Во 2005 година Македонија „презеде значајни чекори кон воспоставувањето функционална пазарна економија“, во 2006 година таа беше “многу напредната во воспоставувањето на функционална пазарна економија”, во 2007 година таа беше “многу напредната, а и натаму се придвижи кон функционална пазарна економија”, во 2008, 2009 и 2010 година “продолжи да биде многу напредната”.²⁰ Ако се чита преку одредниците, пречките за проценката за македонската економија како слободна пазарна економија беа главно прашањето на независност на регулаторните тела и високото ниво на невработеност (функционалност на пазарот на труд).

Правна и институционална рамка

Како што покажа анкетата на државните службеници вклучени во спроведувањето на ССА, Спогодбата се смета за силен поттик за усогласување со *acquis* и за институционално реструктурирање – веднаш по кандидатскиот статус, но и поврзано со тоа.²¹

²⁰ Европска комисија, Аналитички извештај за Република Македонија, 2005; извештаи 2006-2010.

²¹ Малинка Ристевска Јорданова, „Транспонирањето на *acquis communautaire* во правото на Република Македонија: нормативистичка перспектива“ (необјавена докторска дисертација, Правен факултет, Универзитет Св. Кирил и Методиј, 2010 година)

Уште во втората половина на деведесетти години се развија практики на програмирање и следење на спроведувањето на националните планови за апроксимација, користејќи ги искуствата од државите од ЦИЕ. Додека првите планови по природа беа многу повеќе легислативни, воспоставувањето на ПСА повлече повисок степен на внимание на политичките критериуми.

Македонските институции се претставија како исполнителни и самоиницијативни што се однесува до законодавното програмирање. Меѓутоа, ова не може да се каже и за спроведувањето, на кое ЕУ посветуваше сè поголемо внимание. Од друга страна, неизвесноста на перспективата за членство го попречува и самиот процес на програмирање. Од стекнувањето кандидатски статус, Владата подготвува Национална програма за усвојување на *acquis*, којашто првобитно беше проектирана на усвојување на *acquis* во 2010 година. 2010 година одамна измина. Дали 1 април 2014 година - денот кога асоцијацијата треба да биде постигната - е следната цел?

Во практиката, приоритетите за правно усогласување утврдени во ССА го водеа процесот на правна апроксимација, којшто беше доследно приоритизиран во Европските/пристапните партнерства. Во првата фаза на ССА беше приоритизирано усогласувањето со *acquis* во внатрешниот пазар, конкуренцијата, јавните набавки, интелектуалната сопственост, стандардизацијата и акредитацијата, заштитата на личните податоци, додека усогласувањето во другите области на внатрешниот пазар требаше да биде постигнато во втората фаза - услуги, слободно движење на капиталот, итн.²²

Сам по себе, институционалниот дијалог во структурите на ССА може да се смета за постигнување, колку и да сме критични за функционирањето на телата. Во институционалните структури на ССА се одвиваше дијалогот за исполнување на одредниците за почеток на пристапни преговори. Во рамките на структурите на ССА постојано се бараше, а и започна дијалогот за визната либерализација. Преговорите и спроведувањето на договорот за реадмисија се одвиваа без пречки, иако тој беше многу спорен во време на преговорите за Спогодбата. Учеството во програмите на заедницата е регулирано со протокол кон ССА. Дијалогот за дијагоналната кумулација на потеклото на стоките исто така беше воден во рамките на институционалната структура на ССА и регулиран со протокол кон ССА. Оттаму, може слободно да се констатира дека во македонскиот случај – кандидатура без преговори – институционалната структура на ССА беше во средиштето на дијалогот меѓу Република Македонија и Европската унија.

Истовремено, се направи обид да се прошири дијалогот на пристапни прашања, врз основа на Националната програма за усвојување на *acquis*, односно во реалноста да

²² За трговијата на важеше оваа поделба на фази, така што таа немаше влијание врз постепеното воспоставување на слободна економска зона, којашто се воспостави на 1 јануари 2011 година.

се обезбеди скрининг без преговори. Меѓутоа, искуството покажа дека напорот за развој на пристапна агенда во рамките на асоцијацијата, без политичка одлука за почнување преговори за членство, е неодржлив. Бидејќи перспективата за членство беше неизвесна, недостасуваше „гориво“ – и од двете страни - за да се интензивираат ваквите напори. Покрај тоа, честите и политички мотивирани промени на персоналот сериозно го нарушија институционалниот капацитет за позначителен пресврт од спроведување на асоцијацијата кон пристапување.

Имплементацијата на ССА поттикна промени во постојните институции во државата, како и основање на голем број на нови институции, па тие почнаа да никнуваат како печурки со објаснување дека тоа го наложува пристапниот процес. Сепак, досега немало продлабочена стручна расправа за соодветноста на домашните структури или за потребата од нивна трансформација, а дебатата се ограничува на личности, или само на организациони промени. Од друга страна, постои широко распространето незадоволство од функционирањето на институциите. Ако не сме задоволни со институционалните структури или нивните резултати, што треба да се прави? Да се продолжи со брзи неподготвени промени, да се прифаќаат модели, да се прифаќаат препораки (селективно), да се каптивизираат институциите, или...? Дали е можно да се дискутира за постратешки приод во сегашните конкурентни и зовриени политички околности, надвор од политичката каптивизација? Од аспект на асоцијацијата или пристапувањето? Заради реалните национални потреби од реформа? Со минимум консензус?

Дали европеизацијата на националните институции полесно ќе се постигне, ако беа почнати преговорите? Искуството од државите на ЦИЕ покажува дека преговорите биле главниот поттик за јакнење на институциите и човековиот потенцијал кој работи на прашања на ЕУ, кои имале улога на силен агенс за европеизација на националните институции. Во нашиот случај најлесно е за обратниот „феномен“ да се најде причина во фактот што преговорите не се почнати. Сепак, зарем не треба да се навлезе подлабоко во прашањата за националната политичка и административна култура, ако се стремиме кон институционална стабилност и одржливост на долг рок? Дури и независно од пристапниот процес?

Регионалната димензија

Правното барање на ССА за регионална соработка е да се склучат билатерални конвенции со државите кои ќе се вклучат во асоцијативниот процес преку склучување на ССА. Овој аспект не беше проблем за Република Македонија, бидејќи склучи и спроведува договори со Хрватска и Абанија, а преговорите за договорите со Црна Гора и Србија се во тек. Меѓутоа, овој процес е прилично технички.

Повеќе суштина регионалните прашања добиваат преку билатералниот политички дијалог, како и со иницијативите на регионално ниво.

Напредокот во регионалната соработка ЕУ редовно го следи во рамките на политичките критериуми. Во македонскиот случај, поглавјето „регионална соработка“ е покомпликувано, бидејќи редовно го содржи заклучокот на Советот на ЕУ за прашањето на името, и покрај реториката дека тоа не е дел од Копенхагенските критериуми. Споредено со 1999 година, кога регионалната соработка беше најпофалуваното достигнување на Република Македонија, таа сега привлекува внимание само низ призмата на „прашањето на името“.

Конечно, за едно прашање скоро воопшто не се дискутира на македонската јавност – развојот на рамката на регионални договори во областа на инфраструктурата. Билатералните спогодби за стабилизација и асоцијација се покажуваат недоволни за потребата за интеграција. Интеграцијата во практиката се одвива преку концентрични кругови. Енергетската заедница, која што најмногу наликува на Европската економска област, е најразвиената регионална интеграција – во поглед на правната рамка и во поглед на барањата за спроведување. Слични се одредбите за интеграција на Договорот за Единственото европско небо, чија членка е Република Македонија. Би требало да следи Договорот за транспортната заедница.

ССА како „морков“ и одредница

Европското партнерство од 2006 година за првпат определи „главни приоритети“ за натамошен напредок во процесот. Се очекуваше дека на овој начин барањата на ЕУ ќе биде поодредени и мерливи. За Македонија почитувањето на ССА како прв главен приоритет односно одредница за напредок во процесот се покажа како силен поттик за нејзино почитување. Бидејќи другите одредници се однесуваа главно на политичките критериуми, постоеше тенденција одредницата за ССА да се разбере повеќе како техничко, одошто политичко прашање, а ССА да се третира одвоено од Процесот на стабилизација и асоцијација, чијшто е клучен елемент.

Сепак, одредницата се однесуваше на тешки прашања на реформи на политиката. Дури, некои спорни прашања на почитувањето на ССА – како што се електронските комуникации и државната помош имаа висок потенцијал на поделба на домашната политичка сцена, затоа што се однесуваа на спротивставени позиции на главните политички субјекти – особено за политиката на привлекување на инвестиции. Такви беа случаите на приватизација на ОКТА од стратешки инвеститор (прекршување на Договорот за соработка – квантитативни рестрикции); усогласувањето со *acquis* за електронските комуникации (член 95 од ССА), којшто вклучуваше редефинирање на стратешкиот инвестициски договор за ТЕЛЕКОМ; усогласувањето со правилата за државна помош во случајот на Законот за технолошки индустриски развојни зони.

Изгледа дека за едно прашање – железо и челик – имаше континуитет во прилично либерализираниот пристап кон овој сектор. Споредено со многу држави од минатиот бран на проширување, кога се бараше продолжување на поддршката и на роковите за реструктурирање на овој сектор, македонскиот сектор на железо и челик,

со значаен удел во извозната структура, беше приватизиран и либерализиран во релативно кратки рокови, гледано од денешна перспектива.

Други значајни прашања во спроведувањето на Спогодбата се однесуваа на интелектуалната сопственост, транспортните надоместоци, царинските надоместоци – прашања застапени и кај повеќето други држави кандидати.

Досегашното спроведување на ССА во Република Македонија покажува дека прашањата кои во минатото проширување се дискутирани во текот на пристапните преговори (како што е државната помош дадена на странски инвеститори) сега се предмет на дискусија и условеност во поранешна фаза на пристапниот процес, во рамките на асоцијацијата. Ваквата тенденција не претставува никакво изненадување за познавачите на европските прашања, бидејќи е иманентна на логиката на проширувањето. Барањата се повисоки за секој нов бран, како што ЕУ станува посложена, а интеграцијата подлабока. Колку што државата е помалку подготвена за членство, толку посложени се барањата. Меѓутоа, оваа логика даде основа за политички аргументации дека Република Македонија веќе ги совладала најтешките прашања на преговорите преку дијалогот за асоцијација, што би требало да резултира со покуси преговори. Ваквиот став ги занемарува: а) еволутивната природа на процесот; б) фокусот на спроведувањето.

Извештаите за напредокот на ЕК покажуваат релативно добри резултати во спроведувањето, со некои проблематични прашања слични на други асоцијации. Спроведувањето на ССА постепено напредуваше и оценката беше сосема „чиста“ во 2008 година, кога Комисијата утврди дека Република Македонија „постигнала високо ниво на почитување на ССА“ и дека ги исполнува условите предвидени во Главата 5 (Движење на работниците, основање, обезбедување услуги, капитал) на ССА. Поттикот за ваквото постигнување беше двостран – ССА како одредница за преговори за пристапување и за отворање на втората фаза од Спогодбата. Покрај тоа, таа поттикна одлука на Владата за делумна, но значајна либерализација во областа на слободата на капиталот – либерализација на сопственоста на градежно земјиште, што впрочем беше во согласност и со нејзините сопствени политички приоритети.

Името ја блокира и Втората фаза на ССА

Иако Европската комисија во октомври 2009 година достави предлог до Советот за премин во втората фаза на асоцијацијата, заеднички став на Советот не е постигнат. Без изненадување, Грција повторно го спречи преминувањето во Втората фаза. Практично сите одлуки на Советот на стабилизација и асоцијација се блокирани. Таков е случајот со одлуката за одредбите за координација на програмите за социјално осигурување, со Протоколот за индустриски производи, како и со Дополнителниот протокол за вино.

Блокадата на втората фаза на Спогодбата поставува натамошни прашања:

- Дали е асоцијацијата можна во 2014 година без да се отвори и оствари нејзината втората фаза?
- Какво е значењето на ССА како одредница ако нејзиното почитување не резултира ниту со почитување на нејзините одредби за премин во втората фаза?

Објаснувањето за поделбата на фази, коешто беше едно од главните прашања на преговорите за ССА, беше приоритизацијата на усогласувањето со политиките и правото на ЕУ. Меѓутоа, поделбата на фази имаше и политичка конотација, затоа што на неа се гледаше како да го определува темпото на асоцијацијата како пристапен процес. Сега се покажува дека со поделбата на фази Спогодбата не само што го предодредува темпото, туку создаде можност и за политичка блокада за спроведување на втората фаза од Спогодбата.

Имајќи ги предвид ваквите резултати од првата ССА неизбежно се поставува прашањето, дали ССА се третираше како техничко прашање подложно на натамошни политички согледувања?

Две години по препораката за почеток на преговори, на десетгодишнина од првата ССА, Република Македонија е на слеп колосек во пристапниот процес. Во тековната политичка криза и пред предвремените парламентарни избори, перспективата што беше суштина на преговорите за ССА изгледа пооддалечена од кога и да е порано.

Од гледна точка на македонската влада, легитимитетот на барањата на ЕУ е дискутабилен, а оваа перцепција широко се користи за внатрешни политички цели. Доминира реториката „Ние ги исполниме сите услови и ја добивме препораката на Комисијата“. Објективно, влијанието на процесот на пристапување врз внатрешните реформи се смалува. Од гледна точка на ЕУ, Република Македонија губи визибилитет на хоризонтот на проширувањето. Капацитетот да се генерираат нови извори на влијание се чини исцрпен, или нема волја за такво нешто. Дијалогот се заменува со два монолози – двата во прилично технократски стил. Реформистите повторно стануваат жртви на играта.

Прашањето на името ја преокупираше и дури ја каптивизираше ЕУ агендата, вклучувајќи го и спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Меритократијата на процесот се изгуби.

Од друга страна, постои веројатност прерано да се изгуби јавната поддршка за членство во ЕУ, која традиционално е висока во Република Македонија. Може да се очекува поддршката да се намалува со приближувањето на пристапувањето, но дали е мудро таа да се изгуби сега?

Прашањето „кога“ како да се губи од дебатата. Што беше потфатот? Кој е резултатот од заедничкиот потфат на ЕУ и на Македонија? Може ли ЕУ да се дозволи потфрлување во македонскиот случај?

Сепак, како што вели Џуди Бат: треба да ја избегнеме замката на историскиот детерминизам, бидејќи радикалната промена е исто толку одлика на регионот, колку што е и континуитетот.²³

Перспективите на асоцијацијата

Да ги разгледаме сега перспективите на македонската асоцијација со ЕУ. Тие секако се поврзани со перспективите за членство, зашто пристапувањето ја поништува асоцијацијата, или поточно – пристапниот процес ја апсорбира асоцијацијата.

1. Доколку се донесе одлука за почнување преговори во 2011 година и ако тие започнат во 2012 година, ако во предвид го земеме трањето на последниот процес на пристапување на една држава членка од регионот како претпоставен минимален период на пристапување за Република Македонија, временскиот хоризонт изгледа вака:

- Се очекува Хрватска да стане член на ЕУ најрано во 2013 година, реално – во 2014 година. Тоа значи дека на Хрватска ѝ требале 9 години од одлуката за започнување на преговорите до претпоставениот датум на пристапување. Ако се претпостави дека на Република Македонија би ѝ требало исто толку време, значи дека членството би се постигнало во 2020 година.
- Според пооптимистичкиот поглед изразен од некои претставници на Владата, преговорите ќе се одвиваат лесно, бидејќи Македонија ги исполнува барањата на асоцијацијата. Оттаму, ако нема политички пречки на пристапниот процес и ако има политичка волја на страната на ЕУ, најоптимистичката прогноза би била 5 години, што би значело – 2017 година. Според нашето мислење, оваа опција не изгледа веројатна од денешната перспектива – од Скопје или од Брисел, но би била многу стимулативна за порешителна промена на националната стратегија.

Ако започнат преговори за пристапување, тие би го презеле приматот над асоцијацијата и би го „апсорбирале“ асоцијативниот процес. Дури и во оваа, најдобра опција – силен консензус и силен капацитет ќе бидат потребни за успешна трансформација од долгиот статус на асоцијација и кандидат во успешна држава пристапничка.

Во секој случај, асоцијацијата ќе биде актуелна некое време – реално десетина години.

2. Ако не започнат преговори за пристапување, можни се две сценарија:

²³ Judy Batt, Chailot Paper: The Western Balkans moving on, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp070.pdf>

а) Асоцијацијата продолжува без пречки напоредно со регионалната интеграција. Целосна асоцијација се постигнува во 2014 година и се спроведува. Регионалната рамка понатаму се развива и се спроведува.

- Оваа опција не изгледа многу веројатна, имајќи ги предвид досегашните искуства. Асоцијативниот процес е политички процес, не е технички. Не би можел да биде имун на внатрешните и надворешните политички случувања. Оваа опција претпоставува Грција да даде согласнот барем за одлуките што треба да ги донесе Советот за стабилизација и асоцијација. Дури и во ваков случај, надворешниот поттик за реформа и влијанието на ЕУ особено на политичките реформи би бил ограничен.

б) Процесот на асоцијација продолжува со пречки и застои.

- Во 2014 година би требало да се воспостави целосна асоцијација. Дали ќе се воспостави ако не започне втората фаза?

Во најлошото сценарио, доколку Грција продолжува да ги блокира не само пристапувањето, туку и одлуките за асоцијацијата, активностите на телата формирани во рамките на ССА би биле ограничени на оние за кои не е потребна едногласност од ЕУ. Во овој случај, дали ССА ќе стане *gestion courante*? Практично ограничена на трговски прашања, на спроведување на одредби од Првата фаза на ССА и на регионалната интеграција во енергијата и транспортот? Надворешниот поттик за реформа и влијанието на ЕУ би биле ограничени, ако воопшто постојат. Дали во овој случај би се активирала одредбата за политичка условеност на ССА?

И во сите овие калкулации, коишто никогаш не резултираат со прецизни прогнози, каде е регионалната перспектива, којашто, по наше мислење ќе биде сè позначајна? Теренот, да се надеваме, ќе биде конкурентен, секоја држава ќе има нејзини амбиции и прогнози. Барем некои ја имаат привилегијата да бидат ентузијастички за склучувањето, ратификацијата и спроведувањето на ССА.

ЕУ не постави нова агенда за Балканот. Гласовите за „Солун 2013“ се сè погласни. Каде е македонскиот глас?

Конечно, ако го имаме предвид овој временски хоризонт, од каде произлегува постојано наметнуваната „итност“ по 20 години транзиција, 10 години асоцијација, 10 години од Рамковниот договор, 5 години од кандидатскиот статус? Итност во решавањето „на прашањето“? Итност за усвојување на реформски закони?

Единствената работа која е итна е потребата од стратегија – како од страна на Република Македонија, така и од страна на ЕУ. И тоа таква стратегија која не ги нарушува Копенхагенските критериуми и основниот принцип на владеењето на правото, но и основното меѓународно начело *Pacta Sunt Servanda*.