



MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA

ANALIZA O PREDNOSTIMA I MANAMA UČEŠĆA U  
REGIONALNOJ INICIJATIVI „OTVORENI BALKAN“



Podgorica, novembar 2022. godine

## SADRŽAJ

NAPOMENE .....	2
Sažetak .....	4
Ključni nalazi.....	4
Preporuke.....	6
Uvod .....	6
O Otvorenom Balkanu .....	8
Pravni okvir .....	9
Sloboda kretanja robe.....	11
Sloboda kretanja ljudi i sloboda pružanja usluga .....	12
Sloboda kretanje kapitala .....	13
Status međunarodnih ugovora zaključenih prije pristupanja Uniji .....	14
Upravljanje i institucionalni okvir .....	15
Ekonomski okvir .....	17
Mjere u okviru CEFTA i CRM .....	20
Otvoreni Balkan - alternativa EU integraciji?.....	22
Zaključak.....	24
Stavovi ministarstava u vezi potencijalnog članstva Crne Gore u regionalnoj inicijativi „Otvoreni Balkan“ .....	24
Literatura: .....	28

## NAPOMENE

Imajući u vidu pažnju koju regionalna inicijativa „Otvoreni Balkan“ privlači, kao i brojna politička tumačenja koja su prisutna u javnosti, Ministarstvo evropskih poslova (MEP) je stava da ovako ozbiljna pitanja treba da budu predmet stručnih analiza, odnosno distancirana od dnevnih političkih potreba i politikantstva. Uvažavajući potrebu za temeljnim sagledavanjem ove regionalne inicijative, Ministarstvo evropskih poslova je pristupilo pripremi analize, čija je svrha da doprinese stručnoj raspravi po ovom pitanju, te političkim akterima omogući proces donošenja odluka zasnovan na činjeničnom stanju.

Kao centralno koordinaciono tijelo koje vodi pregovarački proces s EU, što je jedan od prioriteta vanjske politike Crne Gore, MEP se posebno vodio uticajem inicijative „Otvoreni Balkan“ na obaveze iz pregovaračkog procesa, kao i njenog preklapanja s aktuelnom regionalnom inicijativom o stvaranju Zajedničkog regionalnog tržišta (CRM) u okviru Berlinskog procesa. Takođe, kako bi se obezbijedio sveobuhvatan pristup, MEP je konsultovao sva ministarstva, čiji su stavovi sastavni dio ove analize.

Kao država koja s posebnom pažnjom njeguje jačanje regionalne saradnje, što se potvrđuje učešćem u oko 50 regionalnih inicijativa, Crna Gora je uvijek bila prepoznatljiv faktor stabilnosti u regionu Zapadnog Balkana. Međutim, aktuelna faza evropske integracije u kojoj se Crna Gora nalazi kao predvodnica procesa, obavezuje na temeljnu analizu novih inicijativa kojima nedostaje iluzivnost i jasna podrška EU.

S tim u vezi, analiza polazi od uvjerenja da je pristupanje Crne Gore EU primaran državni cilj, te kroz tu prizmu sagledava i potencijalno pridruživanje regionalnim inicijativama. Namjera MEP-a je da predmetna analiza doprinese kvalitetu diskusije na ovu temu, kao i da premjesti težište s političkog sagledavanja na stručno i na taj način stavi interese građanki i građana Crne Gore u prvi plan.

Prilikom pripreme analize, MEP se pored priloga dostavljenih od strane ministarstava rukovodio brojnim nacionalnim i međunarodnim izvještajima, deklaracijama, zvaničnim izjavama, kao i analizama inicijative koje su pripremile organizacije civilnog društva. Kao konsultant angažovan je Mirko Đuković, doktorand na Centralno-evropskom univerzitetu u Beču.

Pripremu analize je, angažovanjem konsultanta, podržao The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) u ime njemačkog Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ). Stavovi i mišljenja autora iznjeti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje GIZ-a ili BMZ-a.

## Sažetak

Otvoreni Balkan je postavljen na političkom opredjeljenju tri države da dok traje proces pregovaranja o pristupanju EU, po uzoru na jedinstveno tržište Unije, stvore zajedničko tržište na Balkanu. Za sada Otvoreni Balkan funkcionira kroz susrete na najvišem političkom nivou, prilikom kojih lideri usaglašavaju dalje korake ka potpunom brisanju granica između tri države po uzoru na četiri slobode kretanja: ljudi, roba, usluga i kapitala. Poziv da se pridruže ostale tri države Zapadnog Balkana je otvoren, međutim ova analiza primjećuje izvjesne nedostatke u sprovođenju zamišljenih mjera. To se prije svega odnosi na nedostatak pravnog okvira kojim se inicijativa formira, kao i nedostatak institucionalnih mehanizama koji bi vršili nadzor, evaluaciju i davali preporuke za buduću integraciju i, naposljetku, određeni stepen netransparentnosti projekta. Kako je inicijativa u povoju, još uvijek nedostaju konkretni i opipljivi rezultati koji pokazuju uspješnost preduzetih koraka. Svaka regionalna integracija je dobrodošla, i EU sa velikom pažnjom prati razvoj inicijative uz napomenu da usljed preduzetih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, države kandidati treba da svoje politike usaglase sa EU. Harmonizacija sa pravnim poretkom Unije je *conditio sine qua non*, pa se isto očekuje i od pravnih mehanizama nastalih kroz multilateralne sastanke triju lidera. Uklanjanje svih barijera i granice bez postizanja političkih rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala je riskantna igra. Nesumnjivo se nameće pitanje preklapanja sa već postojećim regionalnim inicijativama, kao i u kojoj mjeri se projekat može posmatrati kao alternativan EU? Uz to i pored nekih naznačenih benefita uključenja Crne Gore u ovu inicijativu, postoje i rizici koje treba mudro odmjeriti i pripremiti alternativna rješenja ukoliko ekonomija Crne Gore osjeti gubitke zbog stvaranja velikog zajedničkog tržišta u susjedstvu. Faza procesa pregovora u kojoj se Crne Gore nalazi nameće i pitanje: šta dalje ukoliko se ulazak Crne Gore u EU oduži?

## Ključni nalazi

1. Inicijativa Otvoreni Balkan je postavljena na ambicioznoj agendi stvaranja zajedničkog regionalnog tržišta po uzoru na jedinstveno tržište EU i u izvjesnoj mjeri se podudara sa postojećim regionalnim okvirom za saradnju koji je uspostavljen Berlinskim procesom;
2. Projekat nema mapu puta, strategiju, institucionalni okvir, niti ugovor kojim se uspostavlja a koji garantuje ravnopravan odnos i položaj država koje u njemu učestvuju;
3. Projekat nema metodologiju koja bi pomogla u mjerenju uspjeha, niti bilo kakav nadzorni administrativno-tehnički organ koji bi vršio neophodne evaluacije i predlagao mjere;
4. Memorandumi i sporazumi počivaju na obećanju da je pravni okvir inicijative usklađen sa pravnim tekovinom Unije. U praksi, svaki međunarodni ugovor koji nije usklađen sa pravnim tekovinom EU po prijemu države u članstvo mora biti poništen ili revidiran;
5. Sporazumi ne predviđaju mehanizme za rješavanje sporova, osim pregovora između ugovornih strana;

6. Izvori informacija o sprovođenju projekta su ograničeni, a tekst nekih sporazuma nije ni dostupan, ne postoji ni jedinstvena internet stranica koja bi pružila sve neophodne informacije, pa i ovo ukazuje na problem transparentnosti procesa;
7. Srbija je ratifikovala pet sporazuma dok Albanija i Sjeverna Makedonija nisu ratifikovale niti jedan, te je još uvijek rano govoriti o bilo kakvim rezultatima inicijative Otvoreni Balkan;
8. Projekat počiva na odnosima harizmatičnih lidera i procedure između samita na visokom nivou nisu dovoljno transparentne;
9. Evidentan je disbalans u veličini ekonomija kao i spoljno-trgovinskom obimu država, gdje jedna država ima naročitu prednost, kako u po obimu ekonomije tako i spoljno-trgovinskim vezama van regiona, što može predstavljati prednost na tržištu;
10. Uklanjanje svih granica u regionu je rizičan potez imajući u vidu postojanje tzv. Balkanske rute kojom se vrše različite kriminalne aktivnosti;
11. Uklanjanje granica će doprinijeti novom talasu migracija;
12. Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje je najveći iskorak u odnosu na ostale regionalne inicijative (do sada je samo Srbija izvršila ratifikaciju akata iz OB);
13. Stvaranje novog tržišta u regionu će uticati na položaj Luke Bar kao važne tačke za trgovinsku razmjenu između Srbije i trećih država a u kontekstu najave da će Luka Drač biti od strateškog značaja za Srbiju i Sjevernu Makedoniju kao i povezivanje Albanije preko Sjeverne Makedonije sa Bugarskom.
14. Pokušaj zaliječenja političkih neslaganja kroz ekonomske integracije može zanemariti napredak država u poglavljima 23 i 24 koja se odnose na vladavinu prava.
15. EU ne izražava negativan stav prema OB, već vrlo oprezno pozdravlja regionalne inicijative dok god su u skladu s pravnom tekovinom EU. Svakako posljednje oživljavanje Berlinskog procesa i potpisivanje tri sporazuma daje jasan signal zašto je saradnja u okviru Zajedničkog regionalnog tržišta (Common Regional Market, CRM) i Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (Central European Free Trade Agreement, CEFTA) prioritet za EU.
16. U poređenju sa ostalim regionalnim inicijativama, Otvoreni Balkan je inicijativa kojoj se otvoreno suprotstavlja jedna od šest država regiona. Za razliku od OB, učešće svih 6 država u CRM kao i proces upravljanja u okviru Berlinskog procesa, implementacija EU standarda sa jasnom mapom puta i akcionim planovima, mjerama i indikatorima uspjeha nameću ovaj vid regionalne saradnje i EU integracije kao primaran, poželjan i transparentan.

## Preporuke

Za razliku od ostalih regionalnih projekata integracije kao i procesa EU integracije, koji su zasnovani na vrlo opipljivim rezultatima uspješnosti tih projekata, za sada je teško procijeniti ekonomske parametre koji ukazuju na rast ekonomija u regionu, kao rezultat integriranja u okviru Otvorenog Balkana. Treba oprezno pratiti tokove tržišta i objektivnog rasta BDP država u regionu i procijeniti na koji način bi se ulazak u inicijativu odrazio na BDP Crne Gore, ali i na konkretne benefite građanki i građana. Ukoliko je najveći benefit sloboda kretanja koja bi se ogledala u potpunom uklanjanju barijera, onda bi valjalo osigurati mehanizme zaštite crnogorskih proizvoda na domaćem tržištu prije svega, a onda i mehanizme zaštite odlaska radne snage koja već uveliko migrira u EU. Shodno tome, tri su glavne preporuke ove analize:

1. Vlada Crne Gore bi trebalo da povjeri Privrednoj komori Crne Gore da prati razvoj inicijative Otvoreni Balkan i promptno priprema preporuke u vezi daljih koraka ka zaštiti konkurentnosti crnogorske ekonomije u odnosu na region;
2. Vlada Crne Gore bi trebalo da unaprijedi mehanizme saradnje kroz već postojeće preuzete obaveze iz regionalnih inicijativa u oblasti ekonomije, pod okriljem EU, gdje je komponenta trgovine uređena CEFTA ugovorom, a čiji sekretarijat nadzire implementaciju, dok je Regionalni savjet za saradnju (Regional Cooperation Council, RCC) zadužen za ostale tri komponente saradnje kroz CRM kao nasljednika REA (Regional Economic Area);
3. U okviru evropske integracije i dalje harmonizacije pravnih propisa s pravnom tekovinom EU, nadležni organ bi trebalo da obavlja monitoring i analizu usklađenosti pravnog okvira regionalnih inicijativa kojima bi Crna Gora pristupila, imajući u vidu obavezu Crne Gore da će morati, u skladu sa čl. 351 Konsolidovane verzije Ugovora o funkcionisanju EU a nakon pristupanja EU, da stavi van pravne snage sve ugovore sa trećim državama koji su inkompatibilni s pravnom tekovinom EU ili da uz suglasnost ugovornih strana izvrši neophodne izmjene.

## Uvod

Uvodni dio analize posvećen je pregledu razvoja projekta regionalne saradnje tri države osnivačice, sa osvrtom na najvažnije segmente inicijative. Centralni dio analize je podijeljen na pet segmenata:

1. Pravni okvir;
2. Upravljanje i institucionalni okvir;
3. Ekonomski parametri;
4. Mjere u okviru CEFTA i CRM;
5. Alternativa EU integraciji ili?

Pravni okvir je fokusiran na pregled potpisanih i ratifikovanih dokumenata sa pravnim dejstvom, dakle, ugovorima koje su države osnivačice usaglasile. U okviru ove sekcije, bilo je neophodno podsjetiti na obaveze koje Crna Gora ima u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kao i obaveze država kandidata nakon pristupanja EU u skladu sa pravnim tekovinama i Osnivačkim ugovorima EU.

Iz ovog dijela proizilazi dio analize koji se tiče upravljanja inicijativom i nedostatka institucionalnog okvira koji nadzire i sprovodi projekat. Koordinacija projekta Otvoreni Balkan se i dalje obavlja pod direktnom kontrolom političkih nosilaca izvršne vlasti, ili inokosnog organa kakav je Predsjednik države, što je slučaj na primjeru Srbije. U postizanju ciljeva opisanih u različitim memorandumima, ili onoga što saznajemo iz nastupa lidera država učesnica, zajedničkim saopštenjima, uključeni su izvršni organi i privredne komore.

Prema navodima predsjednika Vlade Republike Albanije, Edija Rame, kao rezultat saradnje kroz ovu inicijativu, trgovinska razmjena između tri države je povećana sa oko 60 miliona eura na skoro 100 miliona eura.<sup>1</sup> Međutim postavlja se pitanje da li je pomenuto povećanje došlo kao proizvod inicijative OB, s obzirom na to da ove dvije države nijesu ratifikovale nijedan od potpisanih sporazuma u okviru inicijative. Dakle, treći dio analize ukazuje na ekonomske parametre projekta. Kao jedno od glavnih pitanja koja se nameću u ovom dijelu jeste spremnost Crne Gore kao najmanje ekonomije da učestvuje u projektu u kojem je nesrazmjern odnos proizvodnih snaga, trgovinske djelatnosti i potrošačke moći.

Četvrti dio je posvećen pregledu mjera u okviru CEFTA i CRM okvira. Naime, iz analize koja prethodi ovom dijelu nameće se pitanje, da li su lideri Zapadnog Balkana mogli da iskoriste uspostavljeni politički dijalog kroz Berlinski proces, i da predlože usvajanja dodatnih mjera kako bi se postigli ovakvi ciljevi? Berlinski proces se zasniva na šest ključnih oblasti: vladavina prava, bezbjednost i migracije, povezanost, regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi, digitalna agenda i socijalno-ekonomski razvoj. Iz Berlinskog procesa se izrodio niz važnih dokumenata i sporazuma kojima se uređuju pitanja kojima se region integriše u zajednicu.

Peti dio je nametnut pitanjem opravdanosti ovakve inicijative, uzimajući u obzir postojeće mehanizme razvijene pod pokroviteljstvom EU. Važno je ukazati i na oprečna mišljenja o projektu, uključujući i vrlo negativan stav analitičara regiona, kao i rezervisanu podršku EU i SAD-a. Neminovno je postaviti pitanje da li je i u kojoj mjeri Otvoreni Balkan zamjena za EU integraciju?

U zaključnom dijelu analize sadržana su ključni nalazi uključujući i viđenje da se Otvoreni Balkan u mnogome prepliće sa ostalim regionalnim projektima, kao i preporuke za eventualne buduće korake.

---

<sup>1</sup> Alice Taylor, 'Open Balkan plus Hungary, Turkey Meet to Discuss Cooperation in Belgrade' (www.euractiv.com, 2 September 2022) [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/open-balkan-plus-hungary-turkey-meet-to-discuss-cooperation-in-belgrade](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/open-balkan-plus-hungary-turkey-meet-to-discuss-cooperation-in-belgrade) pristupljeno 17. oktobra 2022.

## O Otvorenom Balkanu

Nekada poznat pod nazivom „Mini Šengen“, prije rata u bivšoj Jugoslaviji, projekat je podrazumijevao stvaranje ekonomske unije na prostoru Balkanskog poluostrva. Ideja je ponovo zaživjela 2018. godine a planovima u okviru projekta javnost je informisana 2019. godine u Novom Sadu<sup>2</sup> kada su lideri Albanije, Sjeverne Makedonije i Srbije objavili da žele da unaprijede regionalnu saradnju kroz povezivanje tri ekonomije i 12 miliona građanki i građana. Nakon toga su održani prvi sastanci između država učesnica u Ohridu i Draču. Cilj regionalnog povezivanja u inicijativu koja je zasnovana na ideji „Mini Šengena“ a koja je sada preimenovana u „Otvoreni Balkan“ jeste stvaranje jedinstvene ekonomske zone kako bi se unaprijedili politički i ekonomski odnosi među državama u regionu. Zvaničnici država učesnica u više navrata su ponovili da projekat ima za cilj produbljenje saradnje u regionu a nikako zamjenu za članstvo u EU. U tom kontekstu valja napomenuti da je, u odnosu na svih šest država Zapadnog Balkana, Crna Gora najviše napredovala putu ka EU, uprkos tome što je teško predvidjeti koliko bi proces pregovora mogao još da traje.

Ideja stvaranja zajedničke ekonomske unije podrazumijeva potpuno otvaranje graničnih prelaza, slobodu kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala, stvaranje pretpostavki za nesmetano obavljanje elektronske trgovine a sve sa ciljem osiguravanja stabilnosti i saradnje na političkom nivou, te omogućio konstantan ekonomski rast kako bi sve države regiona bile spremne za tranziciju i integraciju u tržište EU. Ovo sve pod pretpostavkom da pravni okvir pod kojim se realizuju ciljevi Otvorenog Balkana bude usklađen s pravnom tekovinom EU. Do sada, osim potpisanih memoranduma o razumijevanju, zajedničkih deklaracija lidera država učesnica i ugovora, države su podržale jedna drugu tokom borbe protiv prirodnih katastrofa i požara u 2021. godini, a bile su privržene i u pružanju podrške u snabdijevanju hranom, električnom energijom i energetskim derivatima tokom krize izazvane pandemijom COVID-19 virusa i rata u Ukrajini.

Za naredni period, najavljene su inicijative izgradnje mehanizama za zapošljavanje građanki i građana tri države bez administrativnih poteškoća u dobijanju radnih dozvola za strance, stvaranje zajedničke agencije za inostrane investicije, ukidanje administrativnih taksi na graničnim prelazima, promocija turizma, vina i gastronomije kao regionalne destinacije, stvaranje regionalnog filmskog fonda, pozorišnih festivala i razmjene studenata i omladine. U teoriji sve se izgleda kao dobra osnova koja bi pomogla rješavanju nagomilanih političkih i ekonomskih problema, i zapravo pripremila region za tržište EU. Međutim, u praksi sve izgleda nešto drugačije. Takođe, i pored otvorenog poziva Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Kosovu da se pridruže projektu, treba napomenuti da je nejasno na koji način bi se to pridruživanje desilo, obzirom da inicijativa nema zajedničke organe koji upravljaju, sprovode i nadziru projekat, niti postoji osnovni ili konstitutivni pravni okvir kojim je uređena. Naposljetku, ostaje pretpostavka

---

<sup>2</sup> Julija Simić, 'Three Countries Agree Mini Schengen in the Balkans – EURACTIV.Com'  
<https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/three-countries-agree-mini-schengen-in-the-balkans>  
pristupljeno 15. oktobra 2022.



da bi u pravnom smislu države koje izraze spremnost da se uključe, bile dužne da potpišu istovjetne ugovore koji važe između tri države osnivačice, primjenjujući pravila Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine.

## Pravni okvir

Shodno dostupnim informacijama<sup>3</sup> u julu 2021. godine su potpisana tri memoranduma o razumijevanju i Operativni plan u oblasti civilne zaštite između tri države. Po osnovu Memoranduma o razumijevanju u trgovinskim olakšicama, Privredna komora Srbije je pripremila mapu puta za njegovu realizaciju. Memorandum o razumijevanju o radnim dozvolama predviđa uspostavljanje okvira za rad na omogućavanju slobodnog pristupa tržištu rada za sve građanke i građane Albanije, Sjeverne Makedonije i Srbije pod jednakim uslovima kao što ih imaju i u svojim matičnim državama. Memorandum o razumijevanju o saradnji u katastrofama predviđa stvaranje uslova za bržu i nesmetanu saradnju tri države u slučajevima prirodnih nepogoda. U junu 2022. godine, potpisan je i Sporazum o razumijevanju o saradnji u oblasti turizma na Zapadnom Balkanu, kao i Sporazum o razumijevanju o saradnji u oblasti kulture. Na istom su predstavnice i predstavnici ministarstava finansija potpisali Sporazum o razumijevanju o saradnji u oblasti poreskih administracija na Zapadnom Balkanu. Kao odgovor na krizu nastalu ratom u Ukrajini, države su potpisale i Sporazum o mehanizmima za obezbjeđivanje nesmetanog snabdijevanja osnovnim životnim namirnicama.

Do sada su potpisani<sup>4</sup>: Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu, Sporazum o povezivanju šema elektronske identifikacije građanki i građana i Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje. Sporazum između Srbije i Albanije o uzajamnom priznavanju odobrenja ovlašćenih privrednih subjekata za sigurnost i bezbjednost (AEOS). Istovjetni sporazum je potpisan i između Sjeverne Makedonije i Albanije. U decembru 2021. godine, potpisan je i Sporazum o saradnji akreditacionih tijela, a u junu 2022. godine i Sporazum o međusobnom priznavanju akademskih kvalifikacija. Na istom samitu je potpisan i Sporazum o saradnji u oblasti kinematografije i audio-vizuelnih aktivnosti. Na marginama samita u Beogradu potpisan je i bilateralni Sporazum o saradnji u oblasti energetike između Srbije i Albanije.

Valja primjetiti da inicijativa nema institucionalne mehanizme koji vrše nadzor nad sprovođenjem. Svaki od ugovora i sporazuma o saradnji ili razumijevanju je potpisan od strane ovlašćene osobe sa pripadajućim nadležnostima ispred svoje vlade. Tako su za implementaciju mjera i ugovornih obaveza dužne strane potpisnice u okviru kapaciteta propisanih ustavom i zakonima države u kojoj se sporazum i mjere sprovode. Privredne komore su praktično centri kroz koje se saradnja odvija, dok politički segment saradnje ostaje na nivou odnosa lidera

---

<sup>3</sup> Inicijativa Otvoreni Balkan još uvijek nema zvaničnu web stranicu, već su podaci o preduzetim koracima, susretima, potpisanim dokumentima i sl. dostupni na zvaničnoj stranici Privredne komore Srbije. Vidjeti na [www.pkr.rs/open-balkan](http://www.pkr.rs/open-balkan), pristupljeno 17. oktobra 2022. godine

<sup>4</sup> Ratifikovani sporazumi su dostupni na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021> pristupljeno 10. oktobra 2022. godine

država. Takođe, primjećuje se da ne postoji zajednička mapa puta koja je podržana od svih učesnica OB, koja bi definisala konkretnu dinamiku realizacije obaveza, ali i doprinijela većoj transparentnosti koja trenutno očigledno izostaje. Ne postoji centralni organ u vidu sekretarijata koji prati i izvještava o ispunjenosti mjerila, niti postoji osnovni ugovor koji precizira ne samo ovakav organ, već i odnose država osnivača. Vrlo je izvjesno, ukoliko ideja nastavi da živi, da će biti potpisani i brojni drugi sporazumi i memorandumima koji će dodatno usložnjavati odnose. Četiri pregovaračka poglavlja koja pokrivaju četiri slobode kretanja na kojima se zasniva Otvoreni Balkan sadrže preko 50 000 stranica, što ne uključuje presude Suda pravde EU.<sup>5</sup> Za bolji nadzor i izvještavanje o rezultatima projekta biće neophodni pojačani administrativni kapaciteti država koje učestvuju.

Sporazumi predviđaju pojednostavljenje mnogih administrativnih procedura, međutim, nije riječ o potpunoj slobodi i jedinstvenom prostoru bez granica kako je to slučaj sa EU. Tu se još nameće i pitanje horizontalnog i vertikalnog dejstva odredbi ovih sporazuma. Vertikalno dejstvo se ogleda u odnosu građanki i građana i njihovih država, dok bi horizontalno dejstvo označavalo mogućnost građanki i građana da se direktno pozovu na odredbe međunarodnog ugovora u zaštiti i vršenju svojih prava.

Do sada je u okviru Otvorenog Balkana održano 8 samita na najvišem nivou i 2 onlajn sastanka usljed pandemije izazvane COVID-19 virusom. Iz zajedničkih deklaracija saznajemo pravce u kojima se inicijativa razvija i koji su to sljedeći koraci koje će vlade država preduzeti odnosno u kojoj oblasti će biti potpisani ugovori na sljedećem samitu. Treba napomenuti da prilikom izrade ove analize zajedničke izjave i deklaracije sa samita, su iskorištene za razumijevanje u kojoj mjeri je saradnja postignuta i u kojoj mjeri se ona razlikuje ili je slična sa već postojećim inicijativama. Svaka od zajedničkih deklaracija navodi da su države privržene EU integracijama i da shodno tome koraci koji se dogovaraju i preduzimaju su zasnovani na implementaciji 4 slobode kretanja u EU na Zapadnom Balkanu.

Dakle, ukupno do sada je potpisano 6 memorandumima o razumijevanju (3 su nazvana kao memorandumima o razumijevanju, a 3 su sporazumi o razumijevanju), 9 sporazuma o saradnji kojima se konkretnije uređuju pitanja koja su predmet sporazuma, kao i jedan Operativni plan.<sup>6</sup> Srbija je izvršila proces ratifikacije 5 akata.<sup>7</sup> Prema dostupnim podacima sa sajta Sobranja, 5 akata je u skupštinskoj proceduri: Sporazum o saradnji u oblasti veterine, bezbjednosti hrane i ishrane i fitosanitarnoj oblasti na Zapadnom Balkanu, Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu, Sporazum o međusobnom povezivanju šema za elektronsku identifikaciju građana Zapadnog Balkana, Sporazum o međusobnom priznavanju akademskih

<sup>5</sup> Vidjeti na <https://eur-lex.europa.eu/search>

<sup>6</sup> Vidjeti više na <https://pks.rs/open-balkan-sporazumi/potpisani-sporazumi>

<sup>7</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o uslovima za Slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu (29.12.2021.), Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Savjeta ministara Republike Albanije o uzajamnom priznavanju odobrenja ovlašćenih privrednih subjekata za sigurnost i bezbednost (AEOS) (29.12.2021.), Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje na Zapadnom Balkanu (29.12.2021.), Zakon o potvrđivanju Sporazuma o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana (29.12.2021.), Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u zaštiti od katastrofa na Zapadnom Balkanu (17.11.2021.).

kvalifikacija i Sporazum o saradnji u civilnom vanrednim situacijama. Za sada Albanija nije ratifikovala nijedan od dokumenata.<sup>8</sup>

Ovdje je neophodna intervencija radi razjašnjenja pravne prirode potpisanih akata. Memorandumi o razumijevanju su najčešće izjave namjere o budućem uređenju nekog odnosa, iako mogu da sadrže članove kojima se to buduće uređenje odnosa kroz ugovor precizira, memorandumi ne proizvode pravno dejstvo.<sup>9</sup> Naslov dokumenta se uvijek razumije kao upućujući na ono što je sadržaj koji slijedi. Prilikom izrade ove analize zauzet je stav da zajedničke izjave i deklaracije, shodno pravilima pravne struke i nauke, ne proizvode pravno dejstvo koje proizvode ugovori, pa se stoga neće tako ni tretirati. One su neobavezujućeg karaktera i smatraju se preliminarnim dokumentima kojima se izražava namjera o uređenju određenog odnosa, postizanja određenog cilja ili dogovor o zajedničkim koracima koje će potpisnice napraviti u određenom periodu kako bi se postigli zadati ciljevi. Iz ovakvih dokumenata najčešće saznajemo šta je pozadina dogovora koji će se tek manifestovati kroz usaglašavanje i potpisivanje ugovora. Takođe, shodno pravilima pravne struke i nauke, dokumenta se tumače u odnosu na sadržaj, a ne njihov naslov (naziv).

Uvidom u potpisane sporazume, memorandume i zajedničke deklaracije moguće je napraviti presjek mjera za svaku od 4 slobode kretanja koje se žele postići.

## Sloboda kretanja robe

U oblasti slobode kretanja robe<sup>10</sup> preduzete su mjere uklanjanja prepreka za međusobnu trgovinsku razmjenu i unapređenje ekonomske saradnje. Ovo se postiže pojednostavljenim procedurama, razmjenom podataka između carinskih službi, proširenjem trgovine i postepenim uklanjanjem barijera u trgovini robom. Pri dostizanju ovih ciljeva države se obavezuju da će primjenjivati međunarodne standarde, smjernice i preporuke relevantnih institucija, kao što su UN Centar za olakšavanje trgovine i elektronsko poslovanje (CEFACT), Svjetska trgovinska organizacija (STO), Svjetska organizacija za standardizaciju (ISO), Svjetska carinska organizacija (WCO), uključujući i principe proklamovane u Revidiranoj Kyoto konvenciji, Svjetske organizacije za zdravlje životinja, kao i Međunarodne konvencije o zaštiti biljaka (IPPC). Ovo je predviđeno Memorandumom o razumijevanju o saradnji na olakšavanju uvoza, izvoza i kretanja roba na Zapadnom Balkanu potpisanog tokom Samita u Skoplju 2021. godine.

Sljedeća mjera koja se tiče olakšavanja trgovine je eliminacija prepreka za bliske trgovinske odnose, kao i mjere kojima se usklađuju propisi država sa EU propisima i uzajamno priznanje AEO (Authorized Economic Operator) programa. U ovom domenu je potpisan

---

<sup>8</sup> Pretraživač na web sajtu parlamenta Albanije ne prepoznaje nijedan od termina sadržanih u nazivu dokumenata potpisanih u okviru Otvorenog Balkana, kako na albanskom tako ni na engleskom.

<sup>9</sup> 'Memorandum of Understanding (MOU) Defined, What's In It, Pros/Cons, MOU vs MOA' (Investopedia) <https://www.investopedia.com/terms/m/mou.asp> pristupljeno 10. oktobra 2022.

<sup>10</sup> Vidjeti više u Deklaraciji iz Tirane, 2019 dostupna na [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Tirana.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Tirana.pdf), pristupljeno 10. oktobar 2022.

bilateralni sporazum između Sjeverne Makedonije i Albanije, jer je isti sporazum već potpisan između Srbije i Albanije.

Jedan od najznačajnijih ugovora u domenu slobode kretanja robe jeste Sporazum o saradnji u oblasti veterinarstva, bezbjednosti hrane i hrane za životinje i fitosanitarne zaštite na Zapadnom Balkanu kojim se omogućava trgovina živim životinjama i hranom za životinje, životinjskog, neživotinjskog i kompozitnog porijekla, biljkama i biljnim proizvodima. Ovaj sporazum je potpisan tokom Samita u Tirani u decembru 2021. godine.

Tokom poslednjeg samita u septembru 2022. godine u Beogradu, usvojene su mjere kojima se garantuje da će tri države dati međusobni prioritet u razmjeni osnovnih životnih namirnica i usvojiti mehanizme za sprječavanje ponovnog izvoza hrane na tržišta trećih država. Takođe, usaglašene su mjere za sprječavanje i ublažavanje mogućih nestašica osnovnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koje bi proizišle iz moguće krizne situacije u regionu. Potpisan je sporazum o mehanizmima za obezbjeđenje nesmetanog snabdijevanja osnovnim životnim namirnicama.<sup>11</sup>

## Sloboda kretanja ljudi i sloboda pružanja usluga

U cilju pripreme za bližu integraciju u jedinstveno tržište EU<sup>12</sup>, lideri tri države su takođe dogovorili usaglašavanje mjera, po uzoru na pravnu tekovinu EU, koje omogućavaju slobodno kretanje radnika. Prije svega, to su mjere koje će pojednostaviti procedure za garantovanje jednakog pristupa tržištu rada u državama učesnicama. S tim u vezi je potpisan Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu na Samitu u Tirani u decembru 2021. godine. Da bi se omogućila puna sloboda kretanja i pružanja usluga, dogovorena su i mjerila vezana za međusobno priznavanje diploma, akademskih i profesionalnih kvalifikacija kao i prenosivosti socijalnih prava poput zdravstvene zaštite i socijalnog osiguranja.<sup>13</sup> Mjere su u potpunosti zasnovane na pravnoj tekovini EU.<sup>14</sup>

Između ostalog, mjere predviđaju i kreiranje OB ID-a broja nakon čije registracije će građanke i građani imati slobodan pristup tržištu rada sve tri države sa dozvolom privremenog boravka i rada do dvije godine. Sa ovom registracijom građanke i građani neće morati da prolaze kroz dodatne procedure pribavljanja radne i boravišne dozvole kako je to inače potrebno za zapošljavanje. Iako je inicijativa otvorena i za ostale države u regionu, ostaje nejasno na koji način se građanke i građani drugih država mogu uključiti. Radi obezbjeđivanja ovih mjera, države su takođe potpisale i Sporazum o međusobnom povezivanju šema za elektronsku identifikaciju građanki i građana Zapadnog Balkana. Ovaj sporazum podrazumijeva kreiranje eGovernment servisa za sve građanke i građane tri države. Za sprovođenje je zadužen

---

<sup>11</sup> Sporazum nije još uvijek dostupan.

<sup>12</sup> Prvi korak u sprovođenju Inicijative jeste ukidanje graničnih kontrola za građane, vidjeti Deklaraciju iz Novog Sada dostupna na [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Novi\\_Sad1.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Novi_Sad1.pdf) pristupljeno 10. oktobar 2022.

<sup>13</sup> U okviru CRM, RCC već sprovodi mjere u ovom pogledu.

<sup>14</sup> Ostaje nedoumica kako će ove mjere uticati na kretanje građana tri države preko Kosova, pogotovo usled krize i političkih tenzija između Beograda i Prištine.

međuvladin Komitet koji ima po 5 članova/ca iz svake države i ima zadatak da organizuje, koordinira i kontroliše aktivnosti u ovoj oblasti.

Takođe, države su dogovorile mjere kojima će se pospješiti transferi znanja i poboljšati rezultate u sprječavanju, otkrivanju i borbi protiv utaje poreza, kao i uvođenje mjera kojima će se stimulisati dobrovoljno poštovanje poreskih obaveza. Države su potpisale Memorandum o razumijevanju i saradnji u oblasti poreske administracije. U Deklaraciji iz Tirane, lideri se obavezuju da će preduzete mjere biti u skladu sa CEFTA pravilima.<sup>15</sup>

Države su se takođe obavezale da u sklopu osiguranja sloboda kretanja i pružanja usluga pojačaju saradnju u domenu bezbjednosti, pa su tako potpisale Memorandum o razumijevanju o saradnji u katastrofama na Zapadnom Balkanu, kao i Operativni plan zaštite civila.

## Sloboda kretanje kapitala

U oblasti slobodnog kretanja kapitala i investicione politike, lideri su se na samitu u Tirani složili oko zajedničkih inicijativa prema investitorima iz inostranstva kojima potencijalno dolazak na tržište jedne države znači dolazak na tržište druge dvije. Lideri su se, dakle, složili oko nastojanja da se dopre do privatnih investitora širom svijeta što bi koordinarale privredne komore uz učešće političkog rukovodstva (najviše pozicije u političkom sistemu). U tom smislu, saglasni su i da je potrebno više bilateralnih ulaganja u regionu koja su kompatibilna sa pravnom tekovinom EU. Koordinacija će se vršiti kroz relevantna ministarstva, gdje će fokus biti na sektoru životne sredine, turizma, poljoprivrede, energije, omladine. Kao rezultat, u oblasti turizma dogovoreno je stvaranje jedinstvenog tržišta za promociju kulturne baštine, gastronomije i vina. Između ostalog države će izraditi turističku mapu „Otvorenog Balkana“. U tom pogledu je potpisan Sporazum o razumijevanju o saradnji u oblasti turizma na Zapadnom Balkanu, kao i Sporazum o razumijevanju o saradnji u oblasti kulture. U okviru ovog paketa mjera za unapređenje tržišta, dogovorene su i mjere o stvaranju zajedničkih mehanizama za finansiranje filmova i audio-vizuelnih sadržaja pa su stoga potpisani memorandumi i u ovim oblastima. U segmentu razvijanja zajedničkih politika vezanih za omladinu do sada su usaglasili zajedničko obećanje da će se stvarati mjere za zajedničke projekte iz oblasti obrazovanja, razmjene, nauke, kao i događaja za mlade. Za sada ne postoje instrumenti koji potvrđuju realizaciju ovog programa.

Lideri država su fokusirani na održivost politika, pa stoga čvrsto drže do obaveza prema EU integraciji. Takođe, u oblasti investicionih politika koraci će biti usaglašeni i razvijani uz podršku Evropske komisije, Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), Evropske investicione banke (EIB). Države učesnice će koordinirati i sarađivati u privlačenju investicija za cijeli region

---

<sup>15</sup> Vidjeti više u Deklaraciji iz Tirane, 2019 dostupno na [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Tirana.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Tirana.pdf), pristupljeno 11. oktobra 2022.

i raditi na regulatornim i političkim promjenama u sektorima energetike, poljoprivrede, prerada metala, automobilske i kreativne industrije.<sup>16</sup>

Interesantno je da je tokom Samita u Skoplju, i pored značajnog bojkota javnosti i pauziranja projekta investicija Rio Tinto kompanije, u Deklaraciji navedeno da bi u slučaju da se investicija u iznosu od \$2.4 milijarde realizuje, da će države raditi zajedno u daljem zbližavanju država i širenju industrije van njihovih granica.<sup>17</sup>

Ono što se prepoznaje kao novitet u odnosu na dosadašnje regionalne inicijative jeste uključivanje privrednih komora u privlačenu stranih direktnih investicija, čime se koristi poslovna zajednica kao važan faktor u promociji investicionih kapaciteta država učesnica.

## Status međunarodnih ugovora zaključenih prije pristupanja Uniji

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Crne Gore ohrabruje saradnju sa državama u regionu i državama kandidatima (član 17). Ta saradnja treba da bude zaključena ugovorima koji imaju za cilj postepeno usklađivanje bilateralnih odnosa Crne Gore i drugih država sa relevantnim dijelom odnosa između Unije, država članica i države sa kojom je Crna Gora zaključila ugovor.<sup>18</sup> Članom 39 Sporazum nalaže da u domenu carinske unije, zone slobodne trgovine i prekograničnih aranžmana isti budu u skladu sa odredbama preuzetih Sporazumom. Tekst predviđa i prelazni period za sve bilateralne sporazume koje je Crna Gora zaključila u cilju promovisanja regionalne trgovine. Pitanja trgovinske politike prema trećim državama će biti riješena uz konsultacije u okviru Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje, a u cilju osiguranja zajedničkih interesa Crne Gore i Unije.

Shodno čl. 351 (bivši čl. 307) Konsolidovane verzije Ugovora o funkcionisanju EU kod ugovora potpisanih prije pristupanja Uniji, države članice su dužne da takve ugovore prilagode, odnosno preduzmu korake da bi se eliminisale bilo kakve inkompatibilnosti s pravnom tekovinom EU. Pravno utemeljenje za ovo rješenje se ogleda u činjenici da prilikom pristupanja Uniji države članice prenose na Uniju nadležnosti utvrđene Osnivačkim ugovorima i principima suprematije i proporcionalnosti prava EU.

Valja napomenuti da Akt o pristupanju<sup>19</sup> iz 2003. godine takođe sadrži odredbu kojom se nalaže obaveza država da se povuku iz bilo kojih trgovinskih ugovora sa trećim državama i obavezu da raskinu ugovore koji nisu u skladu sa EU pravom, a o kojima je nemoguće voditi ponovne pregovore kako bi se uskladili sa EU pravom (čl. 6(10)).<sup>20</sup> Pretpostavka je da će i neki

---

<sup>16</sup> Ovo je takođe fokus i CRM.

<sup>17</sup> Deklaracija iz Skoplja, 2021. dostupna na [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Skoplje.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Skoplje.pdf) pristupljeno 11. oktobra 2022.

<sup>18</sup> '2010/224 Stabilisation and Association Agreement with Montenegro' <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-montenegro.html> pristupljeno 15. oktobra 2022.

<sup>19</sup> Šesto proširenje EU.

<sup>20</sup> Act Concerning the Conditions of Accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the

budući akt o pristupanju sadržati sličnu ili istu odredbu. U tom smislu treba voditi računa o usaglašenosti ugovornih obaveza sa državama u regionu, uzimajući u obzir da je po svim parametrima Crna Gora najviše napredovala u pregovaračkom procesu.

Slično je u slučajevima Bilateralnih investicionih ugovora (BIT), što je potvrdio i Sud pravde EU u slučaju C-284/16. Ovom odlukom Sud je utvrdio da arbitražna klauzula iz bilateralnog ugovora potpisanog 1991. godine između Holandije i Slovačke ima negativan uticaj na autonomiju prava EU, jer je nekompatibilan sa pravom Unije. Ovo je prvi presedan u pravu EU u pogledu arbitražnih klauzula i imaće dalekosežne posljedice na sporove između investitora i država u EU.<sup>21</sup> Prilikom analiziranja rizika i benefita ulaska u „Otvoreni Balkan“ mora se voditi računa o preduzetim obavezama prema EU i klauzula u sporazumima da se vodilo računa o pravu EU nije dovoljna.

## Upravljanje i institucionalni okvir

Osim deklaracije iz 2019. godine, a zatim i ostalih deklaracija koje prate samite na visokom nivou, ne postoji krovni ili polazni sporazum koji uređuje odnose unutar inicijative. Do sada, projekat se odvija na principu interne komunikacije između privrednih komora i predstavnika izvršnih vlasti koji pripremaju pravni okvir koji će biti potpisan tokom samita. S političke strane, projekat je u potpunosti vođen, ali i komuniciran prema široj javnosti od strane predsjednika Srbije i premijera Sjeverne Makedonije i Albanije.

Nedostatak institucionalnog okvira ili neke vrste sekretarijata koji bi projekat nadzirao i vodio u tehničkom smislu, može ukazati da lideri žele da izbjegnu potencijalnu zamjerku javnosti i međunarodnih partnera da kreiraju paralelnu regionalnu inicijativu i u institucionalnom smislu.

Nepostojanje strateškog dokumenta, ili mape puta cjelokupnog projekta, je takođe jedan od nedostataka inicijative. Za razliku od npr. Berlinskog procesa koji je Samitom u Trstu utvrdio neophodnost stvaranja Regionalnog ekonomskog prostora (Regional economic area - REA) nakon koje je i napravljen Konsolidovani višegodišnji akcioni plan<sup>22</sup> koji uključuje svih šest država Zapadnog Balkana, Otvoreni Balkan je pokrenut Deklaracijom iz Novog Sada a zatim je nadograđivan na svakom sljedećem samitu. Kao rezultat četiri stuba saradnje ili četiri oblasti saradnje država Zapadnog Balkana (trgovine, investicije, mobilnost, digitalna integracija), tokom Samita u Zagrebu 2020. godine lideri država su ponovili privrženost integraciji u Uniju. Usljed uspješne realizacije mjera iz pomenutog akcionog plana za REA, integracija regiona se nastavlja kroz osnivanje Zajedničkog regionalnog tržišta. Razvoj REA i CRM je lako pratiti, kako kroz akcione planove koji jasno ukazuju na korake koji će biti preduzeti u određenom vremenskom periodu, tako i mehanizmima mjerenja rezultata u uspostavljanju zajedničkog

---

Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded 2003 [AA 3/2003/ACT/en1].

<sup>21</sup> C-284/16 Slovak Republic v Achmea BV [2018] Court of Justice of the EU.

<sup>22</sup> 'Consolidated Multi-Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six'.



tržišta. Takođe, svaka evaluacija i preporuke za buduće korake unutar ovih inicijativa se radi u skladu sa Metodologijom<sup>23</sup> utvrđenom od strane RCC.

Nedostatak transparentnosti, kao i jasnog institucionalnog i strateškog okvira može ostaviti prostor za veći politički manevar, kojim se rizikuje da razvoj inicijative zavisi od trenutne političke volje političkog vrha država učesnica. Nakon što se politički lideri dogovore o sljedećim koracima, koji su ili objavljeni u deklaracijama ili potpisanim memorandumima o saradnji ili razumijevanju, nemoguće je znati šta se dogovora i pregovora do sljedećeg samita. Radi povećanja transparentnosti, ali i povjerenja u proces, neophodno je omogućiti trećim stranama da imaju uvid u razvoj projekta.

Vrlo ambiciozan plan predviđa ukidanje granične kontrole između tri države od 1. januara 2023. godine, a što je procijenjeno da bi uštedjelo oko €2.7 milijardi godišnje i doprinijelo 6-9% nižim operativnim troškovima za kompanije što bi trebalo dodatno da povećá konkurentnost. Građanke i građani tri države neće ostajati na graničnim prelazima i time će biti dodatno unaprijeđena turistička razmjena. Međutim, plan nije bez izazova. Balkanska ruta za krijumčaranje ljudi, trgovinu drogom, šverc cigareta i ostale kriminalne aktivnosti predstavlja izazov i uz postojanje graničnih kontrola. Evropska komisija je više puta označila balkansku rutu kao glavnu tačku ulaza ilegalnih supstanci u EU. Visok nivo korupcije i uvezanost političkih elita sa organizovanim kriminalom je i dalje vruća tema za region. U prostoru bez granica bi bilo nemoguće pratiti ove aktivnosti.<sup>24</sup> S tim u vezi, nameće se potreba da se proces ukidanja graničnih kontrola treba usloviti konkretnim napretkom u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i visoke korupcije, kako potencijalni razvoj ekonomije ne bi bio ispraćen nazadovanjem u oblasti vladavine prava.

Samiti su do sada rezultirali pomenutim bilateralnim ili multilateralnim ugovorima, a u njima stoji da će ugovorne strane svaki spor koji nastane u vezi sa tumačenjem ili primjenom rješavati putem pregovora. Ovakve formulacije su često nejasne i vode do pravne nesigurnosti. Osim što je neuobičajena, ova formulacija je vjerovatno utemeljena u dobrim odnosima među liderima država koje učestvuju u Otvorenom Balkanu, ali ne daje nikakvu pravnu sigurnost. Ostaje pitanje šta će se desiti ako pregovori zbog spora oko tumačenja ne urode plodom. Pretpostavka je da se analogno primjenjuju pravila međunarodnog ugovornog prava.

Jasno je da je regionalna saradnja ne samo važna već i neophodna. To je i EU u svojim dokumentima više puta ponovila. Naposljetku, već je naznačeno u ovoj analizi da i u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju postoji klauzula koja podstiče regionalne integracije i produbljenje ekonomske saradnje. Dok integracija u EU nema alternativu, regionalne integracije treba gledati kao podsticaj. Crna Gora jeste u prilično drugačijoj poziciji u odnosu

---

<sup>23</sup> RCC, 'Methodology on Monitoring and Reporting on the Multi-Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans (MAP)' (2 July 2019) dostupno na: [https://www.rcc.int/download/docs/24.%20MAP%20Monitoring%20Methodology\\_FINAL%20\(1\).pdf/d9a0023d0ab7ba46fdc2366b409ee2eb.pdf](https://www.rcc.int/download/docs/24.%20MAP%20Monitoring%20Methodology_FINAL%20(1).pdf/d9a0023d0ab7ba46fdc2366b409ee2eb.pdf) pristupljeno 16. oktobra 2022.

<sup>24</sup> Dušan Ristić, 'Open Balkan Initiative' (European Policy Centre) <https://cep.org.rs/en/blogs/open-balkan-initiative> pristupljeno 17. oktobra 2022.



na komšije. Prije svega zbog svoje veličine, položaja, spoljno-političkog opredjeljenja, napretka u pregovaranju i sveukupne usklađenosti pravnog sistema sa poretkom Unije. Regionalni projekti saradnje i stvaranja podsticaja za privredu, pripremanje za integraciju u veliko EU tržište mogu biti ili usputna stanica ili čekaonica da se ta integracija desi.

Bez opipljivih rezultata projekta Otvoreni Balkan, a zatim i mogućnost dobijanja definisanog akcionog plana, sa mjerama i ciljevima u okviru već definisanog pravnog okvira koji je u potpunoj saglasnosti s pravnom tekovinom EU, ova inicijativa ne može biti predmet bilo kakvog razmatranja. Uz to važno je poznavati i ekonomske parametre regionalne integracije, da bi se zapitali šta je to što Crna Gora ima da ponudi na ovako velikom tržištu i koje benefite ima od toga?

## Ekonomski okvir

Prema podacima Eurostata, Srbija čini skoro polovinu ukupnog izvoza EU na Zapadni Balkan. Takođe, izvoz Srbije prema EU je najveći od šest država na Zapadnom Balkanu.<sup>25</sup> Na međunarodnom nivou, za Zapadni Balkan, EU ostaje glavni partner u izvozu (81%) i u uvozu (57.9%). U 2021. godini ukupni uvoz EU sa državama Zapadnog Balkana iznosi €28.2 mlrd a izvoz ka Zapadnom Balkanu €36.9 mlrd. Industrijska roba dominira trgovinom sa Zapadnim Balkanom. Dakle, proizvodna roba kao što su hemikalije, mašine i drugi industrijski materijali čine 74.6% izvoza<sup>26</sup> i 76.2% uvoza sa Zapadnog Balkana. Ostatak predstavlja primarnu dobra kao što su hrana, piće, sirovine i energija. U odnosu na države, u regionu Crna Gora ima najmanju stopu rasta uvoza u 2021. godini. EU je imala trgovinski suficit sa pet od šest partnera na Zapadnom Balkanu. Suficit je najveći u Srbiji (€4.5 mlrd), a slijede Albanija (€1.6 mlrd), Kosovo (€1.3 mlrd), Bosna i Hercegovina (€1 mlrd) i Crna Gora (€ 0.8 mlrd). EU je imala deficit samo sa Sjevernom Makedonijom (€ -0.6 mlrd).

Glavni EU partneri u trgovinskoj razmjeni sa Zapadnim Balkanom su Njemačka, Italija, Hrvatska, Mađarska, Bugarska i Grčka. Srbija je takođe i najveći izvoznik prema regionu, sa glavnim tržištima Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Sjeverne Makedonije.<sup>27</sup> Crna Gora uvozi najviše robe iz Srbije a najveća spoljnotrgovinska robna razmjena bila je sa potpisnicama CEFTA-e i sa Evropskom unijom.<sup>28</sup>

Primjetna je nesrazmjernost regionalnog tržišta kao i ekonomski disbalans. Naime, Srbija će uvijek imati veću korist od projekta kakav je Otvoreni Balkan u odnosu na region. Veća tržišta privlače više stranih direktnih investicija što je jedan od osnovnih ciljeva zajedničkog

---

<sup>25</sup> 'Western Balkans-EU - International Trade in Goods Statistics' [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western\\_Balkans-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western_Balkans-EU_-_international_trade_in_goods_statistics) pristupljeno 17. oktobra 2022.

<sup>26</sup> U izvozu su najveći udio imala ostala industrijska roba (30,8 %), zatim mašine i vozila (28,2 %) i hemikalije (15,6 %). Kod primarnih proizvoda najveći je udio energije (11,4 %), zatim hrane i pića (10,5 %) i sirovina (2,6 %).

<sup>27</sup> Podaci Republičkog zavoda za statistiku Srbije, dostupni na <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/spoljna-trgovina/spoljnotrgovinski-robni-promet> pristupljeno 17. oktobra 2022.

<sup>28</sup> Podaci Zavoda za statistiku Crne Gore, dostupni na <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=171&pageid=171> pristupljeno 17. oktobra 2022.

tržišta. Kako je već navedeno u prethodnom dijelu analize, države osnivači Inicijative ostaju privrženi potpunom sprovođenju pravila o slobodnom jedinstvenom tržištu na svojoj teritoriji po uzoru na EU, pa shodno tome investicije u jednu državu će se prelivati u drugu, jer će se posmatrati kao jedna ekonomska zona. U stvarnosti, još uvijek je rano ispitati ovu teoriju jer plodovi inicijative tek treba da se osjete.

Jedan od indikatora potencijalnog disbalansa su i podaci o bruto društvenom proizvodu. Tačno je da ukoliko Crna Gora postane članica EU, biće još veći disbalans. Ta nesrazmjernost u razvoju ekonomije i prilagođavanju slobodnom tržištu je vidljiva i osjetna u Istočnoj Evropi koja se priključila EU u 2004. i kasnije u 2007. i 2013. godini. Međutim, za razliku od regionalnog jedinstvenog tržišta, Unija raspolaže fondovima koji pomažu razvoju infrastrukturnih i drugih projekata čime se želi ubrzati jačanje ekonomija a istovremeno ublažiti posljedice neravnomjernog razvoja.

#### Bruto društveni proizvod – 2021. godina<sup>29</sup>

Država	Stanovništvo	BDP	BDP (per capita)	PKM
Albanija	2.8 miliona	€ 15.4 mlrd	€ 5.456	\$ 14520.11
Sjeverna Makedonija	2.1 miliona	€ 11.7 mlrd	€ 5.664	\$ 16464.34
Srbija	7 miliona	€ 53.3 mlrd	€ 7.784	\$ 19761.65
<b>Crna Gora</b>	620 000	€ 4.955 mlrd	€ 8.002	\$ 20566.84

Prije postavljanja pitanja da li je Otvoreni Balkan zamjena za EU integraciju, donosioci odluke o priključenju projektu treba da se zapitaju koji su to benefiti za Crnu Goru a koji su to rizici? Mjerljive i precizne podatke o tome mogu samo da daju nadležna ministarstva i to nakon temeljnih analiza za čiju je izradu potrebno više od deklarativne političke podrške i jasan zakonodavni i institucionalni okvir adresiran srednjoročnom mapom puta za implementaciju OB. Šta Crna Gora može da ponudi ovom tržištu? Radnu snagu, visokoškolski kadar, vodu, meso i suhomesnate proizvode, sirovine poput drveta, boksita, aluminijuma, čelika i potencijalno

<sup>29</sup> Podaci o državama osnivačima dostupni na sajtu Privredne komore Srbije ([www.pks.rs/open-balkan](http://www.pks.rs/open-balkan)), podaci za Crnu Goru preuzeti sa sajta Monstat (<https://monstat.org/cg/page.php?id=166&pageid=19>), podaci o Paritetu kupovne moći (Purchasing Power Parity) preuzeti za sajta The Global Economy ([https://www.theglobaleconomy.com/rankings/gdp\\_per\\_capita\\_ppp/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/gdp_per_capita_ppp/)) pristupljeno 17. oktobara 2022.

električnu energiju. Srbija je već najveći uvoznik svinjskog pršuta iz Crne Gore<sup>30</sup>, pa se zbilja postavlja pitanje u kojem pravcu će se kretati izvoz sirovina iz Crne Gore.

Ovdje je, takođe, jako važno procijeniti i rizike od neulaska. Naime, položaj Luke Bar bi trebalo da bude jedno od centralnih pitanja. Čitajući već pomenutu Deklaraciju iz Skoplja, Luka Drač je označena kao važan činilac u realizaciji trgovinskih i investicionih politika jedinstvene ekonomske zone koju stvaraju Albanija, Sjeverna Makedonija i Srbija. Srbija je do sada se oslanjala na željezničku povezanost sa Barom, i tako je Luka Bar bila važan činilac za trgovinsku razmjenu Srbije. Prema Deklaraciji iz Skoplja, Luka Drač postaje strateško mjesto za regionalni razvoj, prije svega za Sjevernu Makedoniju a onda preko Sjeverne Makedonije i Srbije, Albanija će moći da poveže Luku Drač sa Bugarskom kao jednom od glavnih trgovinskih partnera iz EU i država Zapadnog Balkana. Sada se više ne nameće pitanje da li je Crnoj Gori potreban Otvoreni Balkan i obrnuto, već ukoliko se Crna Gora ne uključi u projekat da li će moći da izdrži konkurenciju Luke Drač koja će „opsluživati“ jedinstvenu ekonomsku zonu Otvorenog Balkana.

Sljedeće važno pitanje za ekonomiju jeste pitanje migracija. Iako se Crna Gora uveliko oslanja na radnu snagu iz okruženja tokom turističke sezone, kao i u građevinarstvu, gdje bi benefiti ulaska u Otvoreni Balkan bili nesumnjivo vidljivi u smanjenju troškova i administracije za dobijanje radne dozvole, isto tako bi radna snaga, pogotovo visokoškolski kadar migrirao prema državama regiona. Crna Gora se već bori sa odlaskom mlade radne snage iz države u EU, migracije u regionu će predstaviti dodatan izazov. S druge strane, prihvatljiva je teza da su prosječne zarade u Crnoj Gori veće nego u državama učesnicama OB, što bi potencijalno moglo da olakša obezbjeđivanje kvalifikovane radne snage crnogorskih privrednika, naročito u sektoru turizma gdje je evidentan konstantan nedostatak i gdje se izdaje najveći broj radnih dozvola (ovdje možda dodati trend izdavanja radnih dozvola zadnje 3-4 godine).

Dalje, postavlja se pitanje šta sa drugim regionalnim inicijativama koje su već pomenute u ovom tekstu. Zapadni Balkan je već posvećen Sporazumu o zajedničkom regionalnom tržištu pod pokroviteljstvom EU. Kako je projekat Regionalne ekonomske zone (REA) evoluirao u projekat Zajedničkog regionalnog tržišta, a kroz CEFTA sporazum došlo je do povećanja trgovine i izvoza među državama Zapadnog Balkana,<sup>31</sup> postavlja se pitanje koliko se inicijativa Otvoreni Balkan prepliće sa ovim inicijativama. Osim toga, postoje i različiti programi saradnje razvijeni uz pomoć EU i država članica. Tako npr. Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF), koji je zajednička inicijativa EU, finansijskih organizacija, donatora i država, čiji je cilj unapređenje harmonizacije i saradnje u investicijama za društveno-ekonomski razvoj regiona i doprinos evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana. U okviru WBIF postoji više programa za razvoj koji su podržani bilo putem investicija država EU, bilo putem kreditnih aranžmana. Aktivnosti u okviru Otvorenog Balkana su intra-regionalne, dok su aktivnosti u okviru CEFTA i

---

<sup>30</sup> Podaci Republičkog zavoda za statistiku Srbije, dostupni na <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/spoljna-trgovina/spoljnotrgovinski-robni-promet> pristupljeno 17. oktobra 2022.

<sup>31</sup> Richard Grieveson, Mario Holzner and Goran Vukšić, 'Regional Economic Cooperation in the Western Balkans: The Role of Stabilization and Association Agreements, Bilateral Investment Treaties and Free Trade Agreements in Regional Investment and Trade Flows' (2021) 59 Eastern European Economics 3.

CRM međunarodnog karaktera gdje se povezuje Zapadni Balkan i EU. Ali ni ova dva programa nisu bez zamjerki jer politička pitanja često onemogućavaju izvršenje ugovornih obaveza. Kad je riječ o CEFTA-i, valja se podsjetiti na otežavajući politički odnos između Srbije i Kosova. Ne ulazeći u kontekst međusobnog priznanja, odnosno nepriznanja, ne treba zaboraviti da su političke tenzije između njih dovoljno velike da se prelivaju i na trgovinske odnose. Kosovo je, suprotno Sporazumu, uvelo enormne takse za uvoz proizvoda iz Srbije.

U kolikoj mjeri se sve ove inicijative i projekti prepliću za sada je nemoguće utvrditi jasno, osim u određenim politikama. Dok CRM predviđa smanjenje čekanja na granicama za građanke i građane regiona, a kroz CEFTU su tarife i administrativne procedure smanjene, Otvoreni Balkan predviđa potpuno ukidanje svih tarifa i graničnih prelaza za sopstvene kompanije i građanke i građane. S druge strane, nepostojanje metodologije praćenja, nadzora i preporuka, kao ni predviđene mehanizme za rješavanje sporova, čini da inicijativa ostaje na marginama političkih obećanja. Konačni cilj CRM jeste stvaranje integrisanog tržišta koje će uz ispunjenje političkih kriterijuma kao što su borba protiv korupcije i organizovanog kriminala omogućiti postepeno ukidanje granica. Za sada ciljevi Otvorenog Balkana u mnogome su replika već postojećih inicijativa, sa još dubljim efektom. Međutim, do pune implementacije EU tekovina za zajedničko tržište biće potrebno vrijeme. Takođe, ne treba zaboraviti i da su presude Evropskog suda Pravde takođe dio evropskog pravnog poretka koji dodatno regulišu odnose među državama, kompanijama i stanovništvom.

## Mjere u okviru CEFTA i CRM

U ovom dijelu analize potrebno je napraviti pregled učinjenog u okviru CRM-a i primjene CEFTA sporazuma i protokola.

U okviru slobode kretanja usluga usvojen je niz mjera koje su posvećene održivom turizmu (regionalna industrijska i inovaciona saradnja). Te mjere su prije svega: usvajanje CEFTA okvira za trgovinu turističkim uslugama rješavajući ključne prepreke kao što su međusobno priznavanje licenci; usklađivanje i usvajanje dobrovoljne standardizacije kvaliteta usluga u avanturističkom i kulturnom turizmu između šest država u skadu sa relevantnim EU/međunarodnim smjernicama i standardima. Napraviti okvir održivog regionalnog razvoja turizma i upravljanja i integrisati postojeće i nove održive transnacionalne turističke proizvode u turističke rute EU i promovisati mreže staza, uključujući brendiranje i promociju regionalnog turističkog proizvoda u EU i međunarodnim tržištima. Važne dvije mjere su i uspostavljanje kriznog komiteta za turizam Zapadnog Balkana (Western Balkans Tourism Crisis Committee WBTCC) i razvijati planove za vanredne situacije u turizmu i strategije upravljanja krizama kao i uspostavljanje neformalnog regionalnog turističkog foruma za podršku digitalnoj transformaciji i razmjeni dobrih praksi, jačajući inovativne kapacitete preduzetnika i malih i srednjih preduzeća. I na kraju razvijati zajedničke standardne zanimanja u turizmu.

Do sada su održani pregovori o uspostavljanju zajedničkog CEFTA Komiteta o olakšavanju trgovine uslugama turističkih agencija i tur-operatera, u skladu sa Direktivom o

uslugama EU. Još nema konkretnih zaključaka, ali će model služiti za dalje olakšanje trgovine uslugama u drugim sektorima. Za ostale mjere koje vodi RCC, urađeni su pripremni radovi: pripremljeni su svi dokumenti za uspostavljanje pomenutog kriznog komiteta, koji bi trebalo da bude operativan do kraja 2022. godine; Ekspertska grupa za turizam (TEG) je obnovila svoj mandat i preispitala svoje prioritete kako bi uključila sve pomenute mjere.

U okviru CEFTA-e, u domenu slobodnog kretanje usluga i slobodnog kretanje ljudi, usvojene su mjere koje se tiču prenosivosti socijalnih prava i ukidanju radnih dozvola, pa u tom domenu su predviđeni Ugovor o socijalnom osiguranju i Sporazum o ukidanju radnih dozvola za unutar kompanijske transfere i pružaoce usluga. Nacrt Ugovora o socijalnom osiguranju je u ranoj fazi pripreme dok je Odluka o ukidanju dozvola za rad blokirana u okviru CEFTA.<sup>32</sup> Takođe, u okviru CRM-a u domenu slobodnog kretanja ljudi, predviđene su sledeće mjere: zapadno-balkanski sporazum o slobodnom kretanju ljudi sa ličnom kartama i priznavanju akademskih kvalifikacija na Zapadnom Balkanu i poboljšanje kvaliteta priznavanja akademskih kvalifikacija.

Shodno tome, u okviru Berlinskog procesa su, 3. novembra, potpisani: Sporazum o slobodnom kretanju ljudi sa ličnim kartama, Sporazum o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija i Sporazum o priznavanju stručnih kvalifikacija doktora medicine, stomatologa i arhitekata. Očekuje se i potpisivanje Sporazuma o priznavanju profesionalnih kvalifikacija za medicinske sestre, farmaceute, veterinare i babice i Sporazuma Zapadnog Balkana o pristupu studiranju (koji će biti pokrenut i zaključen 2023. godine).

U oblasti regionalne trgovine, usvojene su međusektorske trgovinske mjere za ostvaranje slobode kretanja robe i slobode kretanja usluga kao i regionalne investicione politike. U tom pogledu predviđene su mjere: održavanja zelenih koridora/traka i pojednostavljenje kontrole graničnih prelaza/centralnih tačaka, smanjenje troškova trgovine i usvajanje programa uzajamnog priznavanja (MRP), poboljšanje saradnje u razmjeni podataka (SEED+), potpisan je i Dodatni protokol 6 (AP6) koji proširuje princip slobodne trgovine unutar CEFTA-e i na uslužni sektor, razvijanje mjera za unapređenje elektronske trgovine. Do sada su uspostavljene zelene trake na sve CEFTA granične prelaze/CCP i na željezničke granične prelaze/CCP unutar CEFTA (između Srbije i Crne Gore, Crne Gore-Albanije i Srbije-Sjeverne Makedonije). Nacrt memoranduma o razumijevanju za razmjenu podataka između CEFTA strana i država članica EU je pripremljen ali se pojavljuju složena pitanja u vezi sa sistemskom razmjenom podataka i GDPR-om.

U okviru CEFTA realizuje se uspostavljanje regionalnog industrijskog i inovacionog područja. Do sada su sprovedene tehničke rasprave za regulisanje prometa voća i povrća. Zajednička CEFTA lista voća i povrća za koje su fitosanitarni sertifikati obavezni usklađena je sa pravnim tekovinama EU, ali će biti potrebni dalji koraci da se uvedu dodatne fitosanitarne mjere za sve biljke i žive biljke. Takođe, sprovedeno je mapiranje proizvodnog poljoprivredno-prehrambenog sektora i ubačeno u bazu podataka pružajući informacije dobavljačima i

---

<sup>32</sup> Stefan Ristovski, 'Comparison of the Open Balkan and Common Regional Market: What's New for the Regional Economic Integration in the Western Balkans?' (European Policy Institute - Skopje 2022).

investitorima u datim sektorima (laka proizvodnja, poljoprivredno-prehrambena, cirkularna ekonomija).

Takođe, u okviru slobodnog kretanja usluga predviđeno je usvajanje okvira za uzajamno priznavanje elektronskih potpisa kao i drugih oblika eID-a i usluga od povjerenja na osnovu relevantnih pravnih tekovina EU. U tom pogledu, CEFTA Odluka o olakšavanju elektronske trgovine je usaglašena i strane su u pripremi za njeno usvajanje. Odluka ima za cilj da uskladi ključne odredbe u e-trgovini i propisima o zaštiti potrošača, kao što su zabrana prethodnog odobrenja, tretman digitalnih ugovora, komercijalna komunikacija, odgovornost ISP-a i važni aspekti pravila o zaštiti potrošača.

Što se tiče ranije pomenutog regionalnog industrijskog i inovacionog područja predviđeno je usvajanje mjera radi integracije regiona u Evropski istraživački prostor, podržavanje sprovođenja različitih akcija koje proizilaze iz Agende za Zapadni Balkan o inovacijama, istraživanju, obrazovanju, kulturi, omladini i sportu kao i stvaranje regionalne mreže centara za digitalne inovacije. Do sada je mreža istraživačkih infrastruktura otvorenog pristupa u ZB postala operativna, što je omogućilo bliže usklađivanje sa praksama otvorene nauke EU. Objavljen je izvještaj Prvog strateškog predviđanja na Zapadnom Balkanu. Takođe, u toku su pripreme za prvi regionalni onlajn alat koji se fokusira na razvoj regionalnih inovacija. Region je uspješno mapirao čvorišta digitalnih inovacija i preliminarna razmjena među njima je počela kroz prvi sastanak umrežavanja. Akcija izgradnje kapaciteta uvedena je 2022. godine kako bi se pomoglo kapacitetu centara za digitalne inovacije da pripreme zajedničke regionalne projekte i regionalno umrežavanje.

Oblast CRM inovacija je mnogo šira od Otvorenog Balkana, i obuhvata širi set mjera za uspostavljanje zajedničke naučno-istraživačke platforme. CRM predviđa uključivanje naučne saradnje dijaspore. CRM je direktno usklađen sa Otvorenom naukom EU i Agendom Zapadnog Balkana o inovacijama, istraživanju, obrazovanju, kulturi, omladini i sportu.

CRM ne pokriva nikakve direktne akcije u vezi sa mehanizmima bezbjednosti hrane, nema nikakve radnje na oporezivanju, niti mjera o kulturnoj saradnji. I na kraju, ne predviđa nikakve zajedničke mere u vezi sa saradnjom u zajedničkom odgovoru na elementarne nepogode i katastrofe.

## Otvoreni Balkan - alternativa EU integraciji?

Argument o potencijalnom preplitanju regionalnih inicijativa nesumnjivo postavlja pitanje: da li je moguće ostvariti iste ciljeve koje Otvoreni Balkan ima putem CEFTA i CRM? Implementacija bilo kojeg regionalnog projekta mora da prati EU pravo, a kako svaka od inicijativa ima za cilj pripremu država za članstvo u Uniji, onda je za očekivati da se istovremeno ispunjavaju i drugi zadaci iz pregovaračkog procesa.<sup>33</sup> U tom pogledu, u okviru Otvorenog

---

<sup>33</sup> Vidjeti: European Commission, 'Enhancing the Accession Process - A Credible EU Perspective for the Western Balkans' (2 May 2020) [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf) pristupljeno 17. oktobra 2022.

Balkana, veliki iskorak je napravljen usvajanjem mjera vezanih priznanje AEO i fitosanitarnih standarda kao i stvaranje pretpostavki za nesmetano boravak i radne dozvole građana. To je primjer mjera koje idu dalje od CEFTA i CRM. Međutim, sada se postavlja pitanje, da li su lideri Zapadnog Balkana mogli da iskoriste uspostavljeni politički dijalog kroz Berlinski proces, i da predlože usvajanja dodatnih mjera kako bi se postigli ovakvi ciljevi? Naime, Berlinski proces je nastao Finalnom Deklaracijom u Berlinu 2014. godine kao dopuna procesa proširenja i zasniva se na šest ključnih inicijativa: vladavina prava, bezbjednost i migracije, povezanost, regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi, digitalna agenda i socijalno-ekonomski razvoj. Iz Berlinskog procesa se izrodio niz važnih dokumenata i sporazuma kojima se uređuju pitanja kojima se region integriše u zajednicu. Tako je npr. Samitom u Trstu 2017 godine dogovorena Regionalni ekonomski prostor a kasnije i Zajedničko regionalno tržište, i Sporazum o transportnoj zajednici sa sjedištem u Beogradu, a godinu prije toga, Samit u Parizu je iznjedrio Sporazum o uspostavljanju kancelarije za saradnju mladih sa sjedištem (RYCO) u Tirani. Dakle, na stubu političkog dijaloga država regiona sa zainteresovanim državama EU, Berlinski proces je postavio temelje za integraciju koja takođe doprinosi usklađenosti regionalnih politika u domenu zajedničkog tržišta.

Ipak, političke razlike između država u regionu jesu prepreka za dostizanje ispunjenje CEFTA sporazuma ili akcionog plana CRM-a. Centralno političko pitanje jeste položaj Kosova kao i Republike Srpske u Bosni i Hercegovini. Ovo su važna pitanja koja ne mogu biti riješena preko noći i zato rezervisanost ostalih država nije začuđujuće.

Prije svega treba razumjeti da bitan element ovakvog projekta jeste politička ekonomija odnosno razumijevanje interesnih zona Albanije i Srbije. Srbija svoj interes i uticaj širi kroz entitet Republike Srpske istovremeno odbija da prizna Kosovo kao nezavisnu državu, a, takođe, najveći dio robne razmjene između Albanije i Srbije se odvija preko Kosova. Kosovo je dakle, s jedne strane, država koju Albanija posmatra kao ravnopravnog partnera a s druge strane teritorija koju Srbija doživljava kao svoju. I Srbija i Albanija imaju strateški interes na Kosovu i kosovska vlada vrlo otvoreno odbacuje bilo koji aranžman saradnje koji nije Berlinski proces.<sup>34</sup>

Činjenica da Kosovo, Bosna i Hercegovina i Crna Gora nisu dio inicijative jasna je briga međunarodnih partnera. Za EU, svaka regionalna saradnja koja je harmonizovana sa pravnim tekovinama Unije, međunarodnim standardima i važećim regionalnim sporazumima pod pokroviteljstvom Unije je dobrodošla.<sup>35</sup> Zamjenik pomoćnika državnog sekretara za centralnu i

---

<sup>34</sup> Alice Taylor, 'Kosovo President Criticises Open Balkan, Serbia, and Albanian Indifference' (www.euractiv.com, 7 April 2022) [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/kosovo-president-criticises-open-balkan-serbia-and-albanian-indifference](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/kosovo-president-criticises-open-balkan-serbia-and-albanian-indifference) pristupljeno 18. oktobra 2022.

<sup>35</sup> 'Statement of Commissioner Olivér Várhelyi at the Official Opening of the Open Balkan Summit in Belgrade' (European Commission, 2 September 2022) [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/statement-commissioner-oliver-varhelyi-official-opening-open-balkan-summit-belgrade\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/statement-commissioner-oliver-varhelyi-official-opening-open-balkan-summit-belgrade_en) pristupljeno 18. oktobra 2022.

južnu Evropu Gabrijel Eskobar kaže da je SAD podržavaju inicijativu dok god ostaje regionalni ekonomski projekat.<sup>36</sup>

Domaći i strani analitičari oprezno posmatraju proces. Neki su jako glasni u kritici, pa tako Edvard P. Džozef, analitičar iz Centra za transatlantske odnose, smatra da Inicijativa ne samo da nije pametna već je i opasna.<sup>37</sup> Prva zamjerka je ona koja se tiče ekonomskog disbalansa među akterima. Druga se odnosi na političku ekonomiju regiona, i činjenicu da već postoji Berlinski proces koji državama Zapadnog Balkana donosi čak €30 mlrd, a koji takođe prate politički i pravni kriterijumi koji proističu iz tekovina EU. Treće, Džozef podsjeća da trgovina nije zaloga za mir, ukazujući na rat u Ukrajini. Regionalne inicijative zahtjevaju kvalitetniju izradu politika koje će se sprovoditi efikasnije, zaključuju Zoran Nečev i Mateo Bonomi.<sup>38</sup>

Geopolitička pitanja i politička ekonomije regionalnih projekata igraju važnu ulogu, i zato je važno u obzir uzeti i sljedeća pitanja:

- 1) Čiji je interes u projektu veći?
- 2) Na koji način se donose odluke o pravcima u kojim se projekat razvija?
- 3) Da li države imaju finansijske i administrativne kapacitete da implementiraju mjere?
- 4) Da li je pravni okvir koji se stvara harmonizovan sa *acquis communautaire*, Berlinskim procesom i CEFTA-om?
- 5) Koja je veza između ekonomskog i političkog dijela projekta?

## Stavovi ministarstava u vezi potencijalnog članstva Crne Gore u regionalnoj inicijativi „Otvoreni Balkan“

Prije izrade ove analize, Ministarstvo evropskih poslova je uputilo dopise svim ministarstvima da izraze svoje stavove o uticaju potencijalnog članstva u regionalnoj inicijativi „Otvoreni Balkan“. Od 17 ministarstava, 7 nije odgovorilo, 4 je odgovorilo da nemaju dovoljno informacija o inicijativi, 1 ministarstvo je označilo odgovor sa oznakom „interno“, dok je 5 dostavilo odgovor i ponudilo jednim dijelom svoj stav. Iz odgovora se zaključuje da 2 ministarstva vide određeni benefit uključenja u ovaj oblik regionalne saradnje, dok ostala 3 napominju važnost Berlinskog procesa i trenutne pozicije Crne Gore u pregovaračkom procesu sa EU.

---

<sup>36</sup> 'Escobar: Open Balkan Must Remain an Economic Project, Not a Political One - Euronews Albania' (8 June 2022) <https://euronews.al/en/balkans/2022/06/08/escobar-open-balkan-must-remain-an-economic-project-not-a-political-one> pristupljeno 18. oktobra 2022.

<sup>37</sup> Edvard P. Džozef, 'Open Balkan(s) is Not Just Unwise. It's Dangerous' <https://balkaninsight.com/2022/06/15/open-balkans-is-not-just-unwise-its-dangerous/> pristupljeno 18. oktobra 2022.

<sup>38</sup> Zoran Nechev, Matteo Bonomi, 'Regional and EU Integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach' (IAI Istituto Affari Internazionali, 22 September 2022) <<https://www.iai.it/en/pubblicazioni/regional-and-eu-integration-western-balkans-beyond-two-track-approach>> accessed 26 October 2022.



Ministarstva koja nisu dostavila odgovor na upit o inicijativi „Otvoreni Balkan“ su: Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo sporta i mladih i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Ministarstva koja su konstatovala da ne mogu dostaviti konačan stav povodom pristupanja ovoj regionalnoj inicijativi zbog nedostatka neophodnih informacija su: Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma. Resorni ministri traže dodatne podatke i dokumentaciju kako bi mogli da diskutuju o inicijativi. Iz Ministarstva rada i socijalnog staranja je saopšteno da nisu bili u prilici da se upoznaju sa neophodnim detaljima ove inicijative kako bi bili u mogućnosti da zauzmu definitivni stav po ovom pitanju, s obzirom na to da je neophodno detaljno proučiti polazne osnove i zahtjeve inicijative.

Ministarstvo vanjskih poslova je dostavilo dokument pod oznakom „INTERNO“, te dostavljene informacije neće biti direktno navedene u ovoj analizi.

Ministarstvo zdravlja je ocijenilo da regionalna saradnja kroz „Otvoreni Balkan“ može doprinijeti obezbjeđivanju šireg spektra zdravstvenih usluga koje bi se pružale kako u okviru Crne Gore, tako i na regionalnom nivou. Dodatno, predmetna regionalna saradnja bi širenjem regionalnog tržišta omogućila lakšu i povoljniju nabavku lijekova i medicinske opreme, što bi dodatno unaprijedilo sveukupnu zdravstvenu zaštitu.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma snažno podržava svaki vid unapređenja i intenziviranja saradnje sa državama regiona. Poseban značaj intenziviranja saradnje, po mišljenju zaposlenih u ovom Ministarstvu, se detektuje u oblasti u okviru poglavlja 27 – Životna sredina i klimatske promjene, gdje bi se benefiti ogledali kroz pojednostavljenje procedura kontrole na granicama posredstvom elektronske razmjene podataka između nadležnih institucija, zajedničko apliciranje za projekte u oblasti zaštite životne sredine itd. Kada su u pitanju konkretni benefiti koje ova institucija prepoznaje, a kako ističu iz Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, izdvajaju se: transfer znanja u oblasti hemikalija i industrijskog zagađenja; intenziviranje saradnje na nivou carinskih organa u oblasti uvoza i izvoza hemikalija; olakšavanje prometa CITES i invazivnih vrsta kroz dinamičniju i pojednostavljenu saradnju carinskih organa; unapređenje saradnje u oblasti upravljanja zaštićenim područjima u prekograničnom kontekstu (NP Skadarsko jezero, NP Prokletije i regionalni park Piva); kao i implementacija ESPOO konvencije kroz postupke strateške procjene i procjene uticaja.

Ministarstvo finansija je informisalo da nije nadležno za pitanje uspostavljanja regionalnog platnog prometa, te da su zatražili od Centralne banke Crne Gore kao nadležne institucije, da dostavi inpute po ovom pitanju. Osim toga, naglasili su da je pitanje eventualnih ograničenja u smislu članstva u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji u nadležnosti Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, ali da dostavljaju informacije o najbitnijim aspektima regionalne saradnje u okviru nadležnosti Ministarstva finansija. S tim u vezi, u dijelu koji se odnosi na

omogućavanje regionalnog brzog platnog prometa na Zapadnom Balkanu, a u skladu s Akcionim planom za uspostavljanje Zajedničkog regionalnog tržišta sačinjenim u okviru Berlinskog procesa, u toku je proces definisanja najboljeg modela za omogućavanje regionalnog brzog platnog prometa na Zapadnog Balkana. Pored obezbjeđivanja slobodnog protoka roba, usluga, kapitala i ljudi, ovim planom je predviđeno i stvaranje modernog sistema brzog platnog prometa u regionu Zapadnog Balkana do kraja 2024. Za sprovođenje Akcionog plana je zadužen Savjet za regionalnu saradnju (RCC), uz pomoć Evropske komisije i Svjetske banke, a analiza Svjetske banke i RCC-a je pokazala da aranžman povezivanja sa ECB-ovim TARGET Instant Payment Settlement-om (TIPS) predstavlja najoptimalniji i najefikasniji model za omogućavanje regionalnog brzog platnog prometa na Zapadnom Balkanu. CBCG smatra da ovo rješenje značajno približava CG EU i da ga vidi kao najefikasniji put ka jeftinom i efikasnom međunarodnom platom prometu između pružalaca platnih usluga sa sjedištem u državama Zapadnog Balkana i EU. Kada je u pitanju oblast carine, iz Ministarstvo je zaključilo da razmatranje potencijalnog članstva Crne Gore u „Otvorenom Balkanu“ treba da uključi detaljnu analizu zahtjeva u pogledu izmjene propisa, dodatnog digitalnog uvezivanja sa carinskim organima drugih država, kao i prilagođavanja carinskih procedura i formalnosti novim uslovima kojima će se obavljati prekogranična trgovina.

Ministarstvo odbrane je konstatovalo da oblast unutrašnjeg tržišta nije u domenu nadležnosti ovog ministarstva te da po tom pitanju nemaju sugestija. Iz Ministarstva su podsjetili da je Crna Gora već više od pet godina punopravna članica Sjevernoatlantskog saveza, kao i da se država nalazi u završnoj i najvažnijoj fazi pridruživanja EU, pa su u tom kontekstu naglasili da Crna Gora mora ostati lider u procesu te da ne treba dozvoliti svođenje u istu ravan sa „sporijima“ u procesu. Dodatno, napomenuli su da se članstvo u EU ne smije limitirati samo na ekonomsku dimenziju, već da članstvo prije svega podrazumijeva demokratske kapacitete i jasnu opredijeljenost za evropske vrijednosti.

Ministarstvo kapitalnih investicija je istaklo stav da ostaje čvrsto posvećeno EU integracijama, te da su tom smislu aktivno podržavali inicijative koje su na liniji jačanja regionalne saradnje i kreiranja jedinstvenog ekonomskog prostora. Podsjetili su na značaj postojećih inicijativa poput Berlinskog procesa, kao i na Agendu povezivanja, odnosno potpisivanje Ugovora o osnivanju transportne zajednice, koji za jedan od ciljeva, ima usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u regionu Zapadnog Balkana, kao i kvalitetnije povezivanje država saobraćajnom i energetsom infrastrukturom. Jačanje ekonomske saradnje regiona, koja bi povećala obim privredne saradnje i posljedično povećala obim tranzitnih saobraćajnih tokova preko Crne Gore se smatra opravdanim i svrsishodnim, što je već proklamovano kroz Berlinski proces i Agendu povezivanja. Iz MKI zaključuju da je neophodno intenzivirati aktivnosti za korištenje dostupnih mehanizama, kako bi se što prije zatvorila otvorena pregovaračka poglavlja i stvorile pretpostavke za punopravno članstvo u EU.

## Zaključak

Imajući u vidu da je Otvoreni Balkan još uvijek u eksperimentalnoj fazi, bez konkretnih podataka o uspješnosti projekta Crna Gora ne bi trebalo da donosi odluku o priključenju. Kao što smo već napomenuli, do njih je nemoguće doći jer sporazumi u dvije države koje učestvuju, još uvijek nisu ni ratifikovani. Stoga, treba pažljivo posmatrati i vršiti procjenu rizika i benefita za crnogorsku privredu i društvo. Tek ostaje da se vidi u kojoj mjeri će ID broj Otvorenog Balkana funkcionisati i na koji način će nove migracije uticati na region.

Nameće se zaključak da su postojeći mehanizmi ekonomske integracije šest država Zapadnog Balkana u kojima Crna Gora već učestvuje dobra osnova za nastavak regionalnih integracija. Eventualni drugi ciljevi i mehanizmi saradnje koje inicijativa Otvoreni Balkan donosi potencijalno mogu biti dostignuti i kroz uspostavljene mehanizme. Svakako, postojeći mehanizmi običnom građanki i građaninu ostaju nepoznati, nedovoljno objašnjeni, a benefiti koji se ubiraju iz CEFTA-e i CRM-a i ostalih inicijativa su neadekvatno komunicirani ka javnosti. Zato inicijativa poput OB zapravo izgleda primamljivo, konstantno je vođena od strane tri lidera koji uvijek ponavljaju da se radi o ekonomskom projektu koji nema veze sa različitim političkim stavovima ili pak geopolitičkim interesima. Lideri, obećavaju da će ekonomski benefiti građanki i građana pomoći prevazilaženju bilo kakvih istorijskih ili savremenih političkih problema, a sve sa ciljem da države spremno zakorače u EU.

Tzv. Balkanska ruta je i dalje žila kucavica organizovanog kriminala u regionu, a politička nespремnost da se države izbore sa korupcijom otežava svaki napredak. Politička kultura regiona nije razvijena dovoljno da bi ekonomska integracija premostila političke probleme i stagnaciju u napretku, posebno u poglavljima 23 i 24 koja se odnose na vladavinu prava.

U konačnom, važno se podsjetiti da je Crna Gora u okviru pregovaračkog procesa s EU odavno otvorila četiri poglavlja koja se odnose na četiri osnovne slobode kojima se primarno bavi inicijativa OB, dok njene učesnice nijesu otvorile nijedno. Smatramo da se crnogorsko iskustvo po ovom pitanju može bolje iskoristiti za napredak regiona putem evropske integracije u onim inicijativama koje su zajedno pripremljene i koje imaju punu podršku država članica i institucija EU.

## Literatura:

1. 'Memorandum of Understanding (MOU) Defined, What's In It, Pros/Cons, MOU vs MOA' (Investopedia) <https://www.investopedia.com/terms/m/mou.asp>
2. Julija Simić, 'Three Countries Agree Mini Schengen in the Balkans – EURACTIV.Com' <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/three-countries-agree-mini-schengen-in-the-balkans>
3. Deklaracija iz Tirane, 2019 [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Tirana.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Tirana.pdf)
4. Deklaracija iz Novog Sada, 2019 [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Novi\\_Sad1.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Novi_Sad1.pdf)
5. Deklaracija iz Skoplja, 2021. [https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija\\_Skoplje.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija_Skoplje.pdf)
6. '2010/224 Stabilisation and Association Agreement with Montenegro' <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-montenegro.html>
7. Act Concerning the Conditions of Accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded 2003 [AA 3/2003/ACT/en1].
8. Presuda: C-284/16 Slovak Republic v Achmea BV [2018] Court of Justice of the EU.
9. Consolidated Multi-Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six
10. RCC, 'Methodology on Monitoring and Reporting on the Multi-Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans (MAP)' (2 July 2019)
11. Dušan Ristić, 'Open Balkan Initiative' (European Policy Centre) <https://cep.org.rs/en/blogs/open-balkan-initiative>
12. Alice Taylor, 'Open Balkan plus Hungary, Turkey Meet to Discuss Cooperation in Belgrade' (www.euractiv.com, 2 September 2022) [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/open-balkan-plus-hungary-turkey-meet-to-discuss-cooperation-in-belgrade](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/open-balkan-plus-hungary-turkey-meet-to-discuss-cooperation-in-belgrade)
13. Alice Taylor, 'Kosovo President Criticises Open Balkan, Serbia, and Albanian Indifference' (www.euractiv.com, 7 April 2022) [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/kosovo-president-criticises-open-balkan-serbia-and-albanian-indifference](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/kosovo-president-criticises-open-balkan-serbia-and-albanian-indifference)
14. Western Balkans-EU - International Trade in Goods Statistics' [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western\\_Balkans-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western_Balkans-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)
15. Richard Grieveson, Mario Holzner and Goran Vukšić, 'Regional Economic Cooperation in the Western Balkans: The Role of Stabilization and Association Agreements, Bilateral Investment Treaties and Free Trade Agreements in Regional Investment and Trade Flows' (2021) 59 Eastern European Economics 3.

16. Zoran Nechev, Matteo Bonomi, 'Regional and EU Integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach' (IAI Istituto Affari Internazionali, 22 September 2022) <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/regional-and-eu-integration-western-balkans-beyond-two-track-approach>
17. Stefan Ristovski, 'Comparison of the Open Balkan and Common Regional Market: What's New for the Regional Economic Integration in the Western Balkans?' (European Policy Institute - Skopje 2022).
18. European Commission, 'Enhancing the Accession Process - A Credible EU Perspective for the Western Balkans' (2 May 2020) [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)
19. Statement of Commissioner Olivér Várhelyi at the Official Opening of the Open Balkan Summit in Belgrade' (European Commission, 2 September 2022) [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/statement-commissioner-oliver-varhelyi-official-opening-open-balkan-summit-belgrade\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/statement-commissioner-oliver-varhelyi-official-opening-open-balkan-summit-belgrade_en)
20. Escobar: Open Balkan Must Remain an Economic Project, Not a Political One - Euronews Albania' (8 June 2022) <https://euronews.al/en/balkans/2022/06/08/escobar-open-balkan-must-remain-an-economic-project-not-a-political-one>
21. Edvard P. Džozef, 'Open Balkan(s) is Not Just Unwise. It's Dangerous' <https://balkaninsight.com/2022/06/15/open-balkans-is-not-just-unwise-its-dangerous/>

Ostali izvori:

22. Republički zavod za statistiku Srbije
23. Zavoda za statistiku Crne Gore
24. Privredna komora Srbije
25. The Global Economy

