



Rytų Europos
studijų centras
Est. 2006

ES plėtros metodikos
atnaujinimas:

Naujųjų Rytų šalių kandidačių stojimo perspektyvų didinimas

Denis Cenusă





Denis Cenusă

RESC asocijuotasis ekspertas ir Vokietijos Gyseno Justo Lybigo universiteto politikos mokslų instituto mokslinis darbuotojas ir doktorantas, tiriantis pasaulinę valdyseną bei valstybių ES kaimynystėje atsparumą. 2015–2021 m. paskelbė daug publikacijų apie Europos integraciją, ES ir Rusijos sąveiką, gerą valdyseną ir energetinį saugumą Rytų Europoje. D. Cenusă taip pat yra asocijuotasis ekspertas Moldovos analitiniame centre „Expert-Grup“, kuriame nuo 2015 m. koordinuoja SIDA finansuojamą bendrą projektą su Briuselio Europos politikos studijų centru, tiriantį Sakartvelą, Moldovą ir Ukrainą.

Įvadas

Stojimo į Europos Sąjungą (ES) proceso pažangos perspektyvos visų pirma susijusios su dviem pagrindinėmis sritimis: Vakarų Balkanų šalių kandidačių, o taip pat Ukrainos ir Moldovos vidaus pasirengimo stiprinimu ir ES plėtros priemonių rinkinio pritaikymu siekiant užtikrinti, kad stojimo procesas būtų veiksmingas ir negrįžtamas. Vis dėlto ES susidūrė su reikšmingais iššūkiams siekdama paskatinti Turkiją ir šešias Vakarų Balkanų šalis imtis visapusiškų vidaus reformų, kurios atitiktų strateginę sistemą, apimančią 33 ES plėtros proceso skyrius. Juodkalnija, Serbija ir Turkija yra vienintelės trys šalys, kurioms pavyko atidaryti derybų skyrius, o Juodkalnija yra vienintelė šalis kandidatė, kuri atidarė visus 33 skyrius, o 3 iš jų preliminariai uždarė.

Iš Turkijos ir Vakarų Balkanų valstybių stojimo patirties ES išmoko daug vertingų pamokų, kurios turėtų būti pritaikytos pasiruošimo stojimui ir stojimo dialogui su Ukraina, Moldova ir Sakartvelu. Tai ypač aktualu todėl, kad visos trys Rytų partnerystės šalys yra įtrauktos į peržiūrėtą ES plėtros paketą. Įvairiuose teikiamuose pasiūlymuose peržiūrėti 2020 m. plėtros metodiką yra naujų elementų, kuriuos turėtų apsvarstyti ES institucijos ir valstybės narės. Šie veiksniai svarbūs, nes nagrinėjama, ar Ukraina ir Moldova laikosi ES sąlygų dėl stojimo derybų pradžios.

Šioje analitinėje publikacijoje aptariami trys esminiai plėtros proceso aspektai. Pirma, joje nagrinėjami geopolitiniai aspektai, apibrėžiant paramos plėtrai parametrus ir pabrėžiant būtinybę, kad šie procesai vyktų artimoje, o ne tolimoje ateityje. Antra, dokumente sistemingai ir glaustai analizuojami skirtumai tarp „peržiūrėtos plėtros metodikos“ (angl. *Revised*

Enlargement Methodology – REM) ir analitinių centrų pasiūlymų ją tobulinti, įskaitant etapinį stojimą ir kitus elementus, išdėstyti Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlyme. Atlikus kruopščią šių iniciatyvų privalumų ir trūkumų analizę, dokumente siekiama nustatyti, kurie elementai geriausiai padeda siekti narystės siekiančių Rytų Europos valstybių tikslų, susijusių su stojimu į ES.

Trečia, šioje studijoje aptariama patirtis, susijusi su Turkija ir Vakarų Balkanų šalimis, ir atskleidžiamos vertingos pamokos, kurios gali būti naudingos tiek ES, tiek trims Rytų partnerystės šalims: Ukrainai, Moldovai ir Sakartvelui. Analitinės publikacijos pabaigoje pateikiamos išsamios rekomendacijos, parengtos remiantis REM analize ir pasiūlymais dėl jos tobulinimo. Šios rekomendacijos suformuluotos atsižvelgiant į iššūkius, su kuriais susiduria Turkija ir Vakarų Balkanų šalys stojimo į ES procese, ir suteikia vertingų įžvalgų naujoms Rytų Europos regiono šalims, siekiančioms narystės ES.

1. Geopolitinis plėtros postūmis

Atsižvelgiant į istoriškai lėtą stojimo tempą ir kai kuriuos atsitraukimo atvejus Turkijoje ir Vakarų Balkanuose, ypač srityse, susijusiose su teisinės valstybės, demokratinių institucijų ir gerų kaimyninių santykių tarp narystės siekiančių valstybių ir ES valstybių narių, tolesnės plėtros perspektyvos išlieka neaiškios. Pažangos, susijusios su ES *acquis* arba praktikos laikymusi, trūksta net techninėse ir sektorinėse srityse.

Taip yra visų pirma dėl nuolatinių viešojo sektoriaus problemų, kurias lemia nepakankamai išvystytos institucijos, plačiai paplitusi korupcija, o taip pat ir bendras kvalifikuotų žmoniškųjų išteklių bei kompetencijos trūkumas valstybiniame sektoriuje.

Vis dėlto ES suprato, kad dviprasmiškumas dėl stojimo proceso gali lemti didesnę artimiausių kaimyninių šalių nestabilumą ir atsiribojimą nuo ES, o tai gali paskatinti deeuropėizacijos tendencijų stiprėjimą visame regione, ne tik Serbijoje ar Bosnijoje ir Hercegovinoje. Todėl ES siekia atgaivinti plėtros procesą pradėdama stojimo dialogus su Ukraina ir Moldova, kad suteiktų procesui naujos energijos, bet kartu ir laikydamosi diferenciacijos principo.

Iš pradžių ES paspartino Ukrainos, Moldovos ir Sakartvelo statuso (kaip kandidačių į ES) nustatymą, ypač dėl saugumo ir geopolitinio konteksto. Per rekordiškai trumpą laiką suteikiant Ukrainai ir Moldovai kandidačių statusą, o Sakartvelui – laikiną potencialios šalies kandidatės statusą, pagrindinį vaidmenį nulėmė Rusijos veiksny. Daugumos Vakarų Balkanų šalių (išskyrus Kosovą) atvejais nuo paraiškos dėl narystės ES pateikimo iki kandidatės statuso gavimo iš Briuselio paprastai užtrukdavo nuo 1 iki 6 metų, o Ukraina ir Moldova kandidačių statusus gavo greičiau nei per 6 mėnesius¹. Taip buvo pabrėžta, kad proceso katalizatoriumi tapo Rusijos agresija, tačiau spartesnis procesas nereiškia, jog ES apdovanojo šias dvi rytines kaimynes už objektyvų pasirengimą.

2023 m. rudenį įvairių ES pareigūnų siunčiami politiniai ženklai signalizavo scenarijų, pagal kurį jau 2024 m. galėtų būti pradėti stojimo dialogai su Ukraina ir Moldova. Europos Komisijos pirmininkė Ursula von der Leyen savo 2023 m. Pranešime apie Sąjungos padėtį kalbėjo apie ES su „daugiau kaip 30“² valstybių narių. Ji pristatė būsimos plėtros viziją, kuri apimtų šešias Vakarų Balkanų šalis, Ukrainą ir Moldovą. Vis dėlto jos pastabos apie Sakartvelą nebuvo tokios aiškios, o Turkija kalboje nė nepaminėta. Pastaroji valstybė oficialiai nelaikoma įtraukta į Peržiūrėtą Plėtros Metodiką (REM), kuri buvo patvirtinta Vakarų Balkanams ir kurią ketinama taikyti narystės siekiančioms Rytų Europos šalims.

Vokietija laikosi proaktyvaus požiūrio į būsimą plėtrą, apimančią ne tik Vakarų Balkanus, bet ir Ukrainą, Moldovą ir galbūt Sakartvelą, kaip nurodyta 2023 m. birželio mėn. pristatytoje naujoje Vokietijos nacionalinio saugumo strategijoje³. Pagrindinis Vokietijos strategijoje pabrėžiamas principas – bendrų vertybių suderinimas su ES. Vokietijos parama plėtrai glaudžiai susijusi su ES institucine reforma. Šią Vokietijos

iniciatyvą palaiko Prancūzija – abi šalys, įsteigusios Prancūzijos ir Vokietijos darbo grupę, kartu skatina diskusijas dėl institucinės reformos. Grupė pateikė nemažai pasiūlymų dėl ES institucinės struktūros pakeitimų, įskaitant galiojančių ES sutarčių pakeitimus. Be to, ji pateikė rekomendacijų, kaip supaprastinti plėtros procesą.

Prancūzijos prezidentas Emmanuelis Macronas ES institucinės reformos būtinybę pabrėžė per kasmetinį susitikimą su Prancūzijos diplomatais 2023 m. rugpjūtį. Vis dėlto pagal E. Macrono ES sprendimų priėmimo reformos viziją ES galėtų tapti „kelių greičių“⁴ sąjunga – taip užsimenama apie „etapinio stojimo“ perspektyvą⁵. Pagal šį metodą būtų sudaromos sąlygos gilesnei šalių kandidačių ir potencialių kandidačių, kurių šiandien iš viso yra 10, integracijai, atsižvelgiant į jų pasiekimus ir geopolitinį pasirengimą derintis prie ES tiek vidaus, tiek išorės politikos srityje. Svarbu pažymėti, kad Ukraina laikosi griežtos pozicijos, prieštaraujančios bet kokiai alternatyvai visateisei narystei ES, ir primygtinai reikalauja visateisės narystės, reikalavimą grįsdama Rusijos karinės agresijos kontekstu⁶.

Nepaisydami ankstesnių iššūkių ir lėtos Turkijos ir Vakarų Balkanų šalių stojimo proceso pažangos, ES lyderiai išreiškė optimizmą dėl būsimų plėtros pastangų ir nurodė ambicingus terminus. 2023 m. rugpjūtį vykusiame Bledo strateginiame forume Europos Vadovų Tarybos pirmininkas Charles'is Michelis pabrėžė, kad į plėtrą reikia žiūrėti ne tik kaip į „svajonę“⁷ ir nustatyti 2030 m. proveržio perspektyvą. Ch. Michelio pozicija sutampa su oficialiomis Prancūzijos ir Vokietijos pozicijomis, kuriose pabrėžiama būtinybė reformuoti ES prieš kitą plėtros bangą.

Šalys turi atitikti Kopenhagos kriterijus, įskaitant stiprias demokratines institucijas, narystės įsipareigojimų laikymąsi, ES *acquis* laikymąsi, veikiančią rinkos ekonomiką ir gebėjimą tvarkytis su konkurencija, o ES turi būti pasirengusi priimti naujas nares. Be šių kriterijų, Vakarų Balkanų šalys privalo įgyvendinti stabilizacijos ir asociacijos procesą, pabrėžiantį regioninį bendradarbiavimą ir gerų kaimyninių santykių puoselėjimą. Ukrainai, Moldovai ir Sakartvelui labai svarbu nuolat įgyvendinti 2014 m. pasirašytus asociacijos susitarimus, nes tai atspindi ES lūkesčius, keliamus Rytų Europos šalims.

Siūlomomis ES plėtros proceso reformomis siekiama išardyti iki šiol buvusius lėtus ir neveiksmingus stojimo mechanizmus. Nuopelnais grindžiamas principas ir toliau išlieka svarbiausias, o ES pareigūnai simboliškai ir praktiškai pabrėžia griežtus būsimos

plėtros standartus. Per vizitą Tbilisyje vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai Josepas Borrellis pažymėjo meritokratijos (t.y., nuopelnais paremtos sistemos) svarbą ir kategoriškai pareiškė, kad „kirsti kampus“ (angl. *shortcut*) nebus leista „nei Sakartvelui, nei kam nors kitam“⁸. Šis įsipareigojimas neleisti „kampų kirtimo“ buvo dar kartą patvirtintas 2023 m. rugpjūčio 21 d. Atėnų viršūnių susitikimo deklaracijoje⁹. Nors praktiškai suprantama, kad būtina laikytis narystės ES sąlygų, primygtinis jų laikymosi reikalavimas turi ir gilią simbolinę geopolitinę reikšmę. Jis reiškia, kad Europos žemėlapis keičiasi ir apima jau ne tik Vakarų Balkanus, bet ir Ukrainą bei Moldovą. Taip pažymimas reikšmingas regiono vaidmuo platesniame Europos kontekste, taip pat – ES įsipareigojimas naudojantis plėtra per tvarkyti šalis kandidates.

ES požiūris į būsimą plėtrą atrodo prieštaringas, nes į diskusijas dažnai neįtraukiamos Turkija ir Sakartvelas. Nepaisant to, kad 2005 m. Turkija pradėjo stojimo derybas, o Sakartvelas 2022 m. tapo potencialia kandidatė, į šias šalis dažnai neatsižvelgiama diskusijose apie būsimas stojimo perspektyvas. Šis atskyrimas kelia klausimų dėl ES plėtros strategijos nuoseklumo ir skaidrumo. Panašu, kad ES ryšių su Turkija ir Sakartvelu vengia dėl geopolitinių nesutarimų ir prastų „teisinės valstybės“ reformų rezultatų šiose šalyse. O išties šie iššūkiai turėtų paskatinti ES imtis aktyvesnio ir tikslingesnio požiūrio į šių šalių atsilikimą.

ES plėtros politika išgyvena atgimimą, o jos sėkmė priklauso nuo Briuselio gebėjimo pasinaudoti Ukrainos ir Moldovos progresu kaip katalizatoriumi įkvėpiant Vakarų Balkanus. Taip ES tampa pagrindine žaidėja, pabrėždama apčiuopiamų rezultatų poreikį rytinio flango stojimo procese. Tokio požiūrio veiksmingumas priklauso nuo to, ar Rytų partnerystės šalys sugebės įgyvendinti reformas, o tai gali paskatinti didelį palankumą Europos Sąjungai Sakartvele ir Turkijoje. Norint, kad ši strategija duotų teigiamų rezultatų, būtina vengti Vakarų Balkanų šalyse matytų nesėkmių pasikartojimo.

Ar Rytų Europos šalys kandidatės yra pajėgios skatinti plėtros procesą – priklausys nuo stojimo derybų su Ukraina ir Moldova pradžios patikimumo, tai bus tarsi lakmuso popierėlis. ES nuopelnais grindžiamo principo taikymas priklauso nuo kruopščios Ukrainos ir Moldovos atitikties reikalavimams stebėsenos – atitinkamai 7 ir 9 sąlygų. Visos ES daromos išimtys, siekiant pradėti stojimo dialogą su šiomis šalimis, turi būti tvirtai pagrįstos. ES turėtų būti principinga lyderė tiek reikalaujama esminių reformų, tiek atlyginama už progresą, kas yra būtina siekiant išvengti

kompromituojančių situacijų, kurios galėtų trukdyti atgaivinti plėtros procesą.

Apibendrinant galima teigti, kad ES turi didelių geopolitinių ambicijų gerinti plėtros politiką. Ji tvirtai teigia, kad stojimo standartai nebus mažinami, pabrėždama įsipareigojimą netoleruoti „kampų kirtimo“. Būsiami stojimo dialogai su Ukraina ir Moldova gali tapti katalizatoriais, skatinančiais kaimyninių šalių, siekiančių narystės plėtros pakete, susidomėjimą ir sveiką konkurenciją. Pagrindinis plėtros politikos principas ir toliau išlieka grindžiamas nuopelnais, o tai rodo, kad tebėra aktualus diferenciacijos principas. Reformas vykdančios valstybės, skatinamos naujomis stojimo galimybėmis, įsitraukia į konkurencingą narystės ES procesą. Atsinaujinusį entuziazmą dėl plėtros iš esmės paskatino Rusijos agresija prieš Ukrainą, galinti kelti pavojų ateityje. Jei konfliktas užsitęs arba nacionalizmo skatinamas nuovargis susilpnins dabartinį proukrainietišką solidarumą, susidomėjimas stojimu į ES gali sumažėti, o tai gali pakenkti dabartinei Europos vienybei.

2. Plėtros mechanikos transformacija

Plėtros proceso praktiškumas ir įgyvendinamumas intensyviai permąstomas, nes jį būtina suderinti su besikeičiančiomis geopolitinėmis tendencijomis. Ukrainos, vėliau – Moldovos, o ateityje – galbūt ir Sakartvelo kandidatūros rodo, kad ES atsiskakė istoriškai susiklosčiusio siekio vengti kandidačių iš už Vakarų Balkanų ir Turkijos ribų. Šis naujoms ir potencialioms kandidatėms lemiamas momentas verčia nukrypti nuo senesnių plėtros metodikų, įskaitant tas, kurios buvo pasiūlytos vos prieš trejus metus. Todėl nustatant esminius elementus, galinčius padidinti Rytų Europos kandidačių stojimo į ES veiksmingumą, labai svarbi naujausių plėtros mechanizmų ir 2022–2023 m. iniciatyvų analizė.

Taigi trys nagrinėtos plėtros paradigmos – Peržiūrėta plėtros metodika (REM), Etapinio stojimo modelis (angl. *Staged Accession Model* – SAM) ir Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymas – vertinamos kritiškai, atsižvelgiant į pagrindinius komponentus, paskatas ir sankcijas. Šiuo vertinimu siekiama išsiaiškinti svarbiausius elementus, kurie galėtų supaprastinti ir optimizuoti stojimo į ES procesą Rytų Europos kandidatėms, taip pat dabartinėms kandidatėms, kurios jau seniai laukia savo eilės.

Peržiūrėta plėtros metodika (REM)

Praėjus beveik dešimtmečiui nuo 2013 m. liepos mėn., kai į ES įstojo Kroatija, Sąjungoje nusistovėjo stojimo proceso sąstingis. Vadovaujama Prancūzijos lyderių ir remiama kitų valstybių narių¹⁰, 2020 m. ES pristatė Peržiūrėtą plėtros metodiką (REM). Pagrindinis jos tikslas – atgaivinti stojimo procesą, padaryti jį „patikimesniu, dinamiškesniu ir nuspėjamesniu“ procesu ir užtikrinti „stipresnę politinę valią“¹¹. ES Komisija teigė, kad šiuo patobulinimu siekiama sustiprinti procesą ir galiausiai atverti kelią visateisei narystei ES. Svarbu tai, kad ES pakartojo savo įsipareigojimą Vakarų Balkanams, pabrėždama, kad šis regionas išlieka „svarbiausiu prioritetu“¹².

REM grindžiama *keturiais pagrindiniais principais*: patikimumo didinimas, tvirtesnės politinės krypties suteikimas, didesnis dinamiškumas ir nuspėjamumo užtikrinimas. Pokytis buvo reikšmingas, nes rodė, kad ES vėl atsivėrė plėtros politikai.

Sąvoka „**patikimumas**“ ES plėtros sistemoje pabrėžiamas didesnis dėmesys pagrindinėms reformoms, ypač sprendžiant klausimus, susijusius su teisine valstybe, demokratinėmis institucijomis ir viešuoju administravimu. Manoma, kad šių kriterijų laikymasis yra būtinas siekiant bet kokios pažangos stojimo procese. Šis pokytis rodo, kad ES reikalauja esminių apčiuopiamų reformų, kurios yra būtina pažangos sąlyga.

Siekdama „**stipresnės politinės valios**“, ES ėmėsi svarbių veiksmų, kad dialogas su šalimis kandidatėmis būtų perkeltas į aukštesnį politinių ir strateginių įsipareigojimų lygį. ES ir narystės siekiančių šalių politinį bendradarbiavimą padeda stiprinti pasiūlymas rengti tarpvyriausybines konferencijas. Šiuo žingsniu sąmoningai stengiamasi sustiprinti politinį stojimo proceso aspektą ir parodyti ES įsipareigojimą puoselėti tvirtesnius ir prasmingesnius santykius su šalimis kandidatėmis.

Siekdama plėtros procesui suteikti „**daugiau dinamškumo**“, ES stojimo derybas suskirstė į šešias temines grupes: 1) pagrindai, 2) vidaus rinka, 3) konkurencingumas ir integracinis augimas, 4) žalioji darbotvarkė ir tvarus junglumas, 5) išteklių, žemės ūkis ir sanglauda, 6) išorės santykiai. Pažymėtina, kad pradinė klausimų grupė „Pagrindai“ yra tarsi vartai – atsidaro pirmoji ir užsidaro paskutinė. Progresas, padarytas Pagrindų grupėje, labai svarbus, nes pastebima pažanga šioje klausimų grupėje yra būtina sąlyga pradėti diskusijas kitose grupėse.

Siekdama „**didesnio nuspėjamumo**“, ES laikosi dvejojimo požiūrio. Didelę pažangą padariusioms kandidatėms siūlomos tokios paskatos, kaip „spartesnė integracija“ ir „laipsniškas prisijungimas“ prie konkrečių ES politikos sričių. O nepakankama pažanga, atvirkščiai, turi neigiamų pasekmių. Siūlomos sankcijos už stagnaciją ar atsilikimą stojimo procese: *jau uždarytų skyrių atidarymas iš naujo, arba grįžtamumas; galimybės dalyvauti ES programose sustabdytas arba pašalinimas iš jų; ES finansavimo mažinimas, o sunkiausiais atvejais – dalinis arba visiškas stojimo derybų sustabdymas*. Šiuo teigiamo ir neigiamo skatinimo mechanizmų deriniu siekiama suteikti šalims kandidatėms aiškią ir nuspėjamą trajektoriją, pabrėžiant tvirtų reformų ir pažangos svarbą jų stojimo į ES kelyje.

Vakarų Balkanų šalims, iš pradžių išskyrus Serbiją ir Juodkalniją, taikyta REM, pagal kurią ES Komisija arba valstybė narė galėjo siūlyti sankcijų priemones. Šios priemonės galėtų būti patvirtintos taikant supaprastintą balsavimo procesą, kuriam reikia 14 iš 27 valstybių narių pritarimo¹³. Sistema veikia pagal principus „daugiau už daugiau“ ir „mažiau už mažiau“, atspindinčius teigiamą ir neigiamą sąlygų laikymąsi. ES atvirai pripažįsta, kad dabartinis stojimo procesas yra griežtesnis nei anksčiau¹⁴, o tai reiškia, kad naujoms kandidatėms keliami aukštesni reikalavimai nei ankstesnėms. Taigi pagal peržiūrėtą metodiką reikalaujama, kad dabartinės šalys kandidatės atitiktų standartus, kurie gali būti sudėtingi net kai kurioms esamoms valstybėms narėms. Šis pokytis pažymi ES įsipareigojimą išlaikyti griežtus stojimo kriterijus, pabrėžiant, kad narystės siekiančios šalys turi įrodyti didelę pažangą ir atitiktį ES standartams.

Etapinio stojimo modelis (SAM)

Etapinio stojimo modelio (angl. *Staged Association Model* – SAM) sukūrimas akcentuoja kruopščią analitinių centrų ekspertų analizę, atliktą atsižvelgiant į peržiūrėtą metodiką. 2021 m. rudenį pristatytu ir 2023 m. rugpjūtį¹⁵ patikslintu SAM siekiama sustiprinti ES plėtros politikos patikimumą ir veiksmingumą. Pažymėtina, jog SAM sukurtas taip, kad jį būtų galima sklandžiai integruoti ir nereikėtų pertvarkyti esamos ES institucinės struktūros. Pagrindinė etapinio stojimo koncepcija remiasi siekiu sustiprinti REM nustatytus pagrindinius patikimumo, tvirto politinio vadovavimo, dinamiškumo ir nuspėjamumo aspektus. Šis požiūris rodo strateginį prisitaikymą prie besikeičiančių plėtros proceso poreikių, kartu išsaugant esamų ES sistemų vientisumą.

SAM sudaro penki etapai: 1) kandidatės statusas iki narystės, arba 0 etapas, 2) tarpinis pasirengimo narystei etapas, arba 1 etapas, 3) aukštesnis pasirengimo narystei etapas, arba 2 etapas, 4) naujosios valstybės narės statusas, arba 3 etapas, ir 5) įprastinė narystė, arba 4 etapas (*kaip parodyta 1 lentelėje*).

1 lentelė. Pagrindiniai etapinio stojimo modelio aspektai

Etapai	Charakteristikos
Kandidatės statusas iki narystės – 0 etapas	<i>Institucinė integracija:</i> ribota galimybė patekti į Komisijos ekspertų grupes ir ES agentūras, naudotis komitetų procedūromis (<i>Komitologija</i>). <i>Galimybė pasinaudoti ES lėšomis, santykyje su nacionaliniu įnašu į ES:</i> nėra
Tarpinis pasirengimo narystei etapas – 1 etapas	<i>Institucinė integracija:</i> ES Taryba, Europos Vadovų Taryba ir Europos Parlamentas <i>Galimybė pasinaudoti ES lėšomis, santykyje su nacionaliniu įnašu:</i> atitinkamai 35–40% ir 0%
Aukštesnio lygio pasirengimas narystei – 2 etapas	<i>Institucinė integracija:</i> visos institucijos <i>Galimybė pasinaudoti ES lėšomis, santykyje su nacionaliniu įnašu:</i> atitinkamai 55–60% ir 0–15%
Nauja valstybė narė – 3 etapas	<i>Institucinė integracija:</i> visos institucijos <i>Galimybė pasinaudoti ES lėšomis, santykyje su nacionaliniu įnašu:</i> atitinkamai 100% ir 50–100%
Įprasta narystė – 4 etapas	<i>Institucinė integracija:</i> visos institucijos <i>Galimybė pasinaudoti ES lėšomis, santykyje su nacionaliniu įnašu:</i> atitinkamai 100% ir 100%

Šaltinis: parengta autoriaus pagal publikaciją „Template 2.0 for Staged Accession to the EU“¹⁶

Siūlomame **0 etape** stojančioji šalis galėtų epizodiškai ir ribotai dalyvauti Komisijos ekspertų grupių ir ES agentūrų darbe, naudotis *Komitologija*. Stojimo finansavimas šiame etape priklauso nuo esamos ES finansinės paramos.

Pereinant į **1 etapą**, SAM rekomenduojama pasiūlyti selektyvų, tačiau reguliarių ir platesnį dalyvavimą pagrindinėse ES institucijose, pvz., ES Taryboje, Europos Vadovų Taryboje ir Europos Parlamente. Pagal finansavimo formulę ES lėšos galėtų sudaryti 35–40 proc., o iš stojančiųjų valstybių nereikalaujama nacionalinio įnašo į ES biudžetą.

Pasiekusios **2 etapą**, stojančiosios valstybės galėtų visapusiškai dalyvauti visų ES institucijų veikloje. ES įsipareigotų suteikti galimybę naudotis 55–60 proc. savo lėšų, o iš stojančiųjų valstybių į ES biudžetą gautų iki 15 proc. nacionalinių įnašų. Taikant šį etapinį modelį naujos narės ne tik integruojamos palaipsniui, bet ir užtikrinama pusiausvyra tarp finansinės atsakomybės ir naudos, taip skatinant sklandesnę integracijos procesą.

3 etape siūlomame modelyje išlaikomas ankstesniuose etapuose pristatytas institucinis dalyvavimas. Šiame etape stojančios valstybės turėtų visas galimybes naudotis ES lėšomis, o nacionaliniai įnašai į ES biudžetą svyruotų nuo 50 iki 100 proc. Pasiekus **4 etapą**, tiek galimybė gauti ES lėšų, tiek nacionalinis įnašas į ES biudžetą būtų 100 procentų.

Pasiekusios **3 etapą**, naujosios valstybės narės galėtų prisijungti prie euro zonos ir Šengeno erdvės, o jų gyventojai galėtų naudotis ES piliečių teisėmis. Kalbant apie sprendimų priėmimą, naujosios valstybės narės turėtų ribotas teises ES Taryboje. Nors jos galėtų sudaryti sprendimus blokuojančias mažumas įprastuose arba kvalifikuotosios daugumos balsavimuose, joms būtų taikomas dešimties metų apribojimas naudotis veto teise sprendžiant klausimus, kuriems reikalingas vienbalsiškumas. Pasibaigus šiam laikinam dešimties metų apribojimui, naujosios valstybės narės taptų įprastinėmis narėmis. Šis etapinis procesas ne tik užtikrina laipsnišką integracijos procesą, bet ir pateikia stojančiosioms šalims aiškų planą, kuriame nurodomos jų teisės ir pareigos siekiant visateisės narystės ES.

Perėjimas iš vieno etapo į kitą etapinio stojimo procese priklauso nuo stojančiųjų šalių pasirengimo įvykdyti sąlygas, išdėstytas į šešias grupes suskirstytuose skyriuose, kaip nurodyta REM. Etapinio stojimo modelyje lėšos iš Pasirengimo narystei finansinės priemonės (angl. *Instrument for Pre-Accession – IPA*) skirstomos į dvi kategorijas: lėšos sisteminiams reformoms (pvz., viešojo administravimo reformai ir kt.), įtrauktoms į „pagrindus“, ir lėšos, skirtos parengiamosioms pastangoms valdyti daugiamečių veiklos programas (pvz., ENPARD ir kt.).

Galiausiai SAM pabrėžiamas griežtesnis grįžtamumo mechanizmo įgyvendinimas, reikalaujant, kad ES Komisija pripažintų atsilikimą ir siektų lėšų įšaldymo arba visiško atšaukimo. 1 ir 2 SAM etapuose siūloma griežtai taikyti principą „mažiau už mažiau“. Vertinimas po įstojimo, susijęs su 3 etapu, bus atliekamas pagal Europos Komisijos valstybėms narėms taikomą teisinės valstybės stebėsenos mechanizmą. ES vertybių ir principų laikymasis galiausiai nulems galutinį įprastinės narystės statuso suteikimą. Šis subalansuotas požiūris užtikrina, kad stojančiosios šalys ne tik darytų pažangą, bet ir tvirtai laikytųsi ES standartų, skatintų gilesnę integracijos procesą ir puoselėtų pagrindines ES vertybes.

Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymas

Naujausia idėjų banga, susijusi su plėtros procesu, kilo iš Prancūzijos ir Vokietijos ES institucinės reformos darbo grupės 2023 m. ataskaitos¹⁷. Ši grupė svarstė ES „plėtimosi ir [integracijos] gilinimo“ tikslus, siekdama sujungti sudėtingus ir vis labiau tarpusavyje susijusius ES sprendimų priėmimo ir institucinės reformos procesus su plėtros mechanizmais. Prancūzijos ir Vokietijos grupės pateiktais pasiūlymais, siekiama padidinti ES gebėjimą plėstis, o tai yra esminis reikalavimas, nurodytas ketvirtojoje trijų Kopenhagos kriterijų sąlygoje, būtinoje būsimai plėtrai.

Vienas iš svarbiausių šių pasiūlymų punktų yra keturių koncentrinų apskritimų koncepcija, kuri apibrėžia ES geopolitines ambicijas. Tai yra 1) vidinis apskritimas, kurį sudaro ES valstybės narės, siekiančios gilesnės integracijos ir apimančios euro zoną bei Šengeno erdvę; 2) ES, kurią sudaro esamos ir potencialios valstybės narės, įskaitant dabartines kandidatės ir potencialias naujas nares; 3) asocijuotosios narės arba nauja kategorija, apimanti EEE šalis, Šveicariją, Jungtinę Karalystę ir kitas valstybes, atmetančias „vis glaudesnės sąjungos“ idėją; 4) valstybės, nepriklausančios pirmiesiems trims apskritimams, bet patenkančios į Europos politinę bendriją.

Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlyme pateikiama į ateitį orientuota vizija, kuria siekiama iki 2030 m. instituciskai parengti ES kitai plėtros bangai, jei šalys kandidatės atitiks būtinus kriterijus. Šiame plane pabrėžiamas itin svarbus politinis įsipareigojimas, ypač po 2024 m. ES rinkimų, kad iki 2030 m. būtų sudarytos sąlygos plėtros perspektyvai. Pažymėtina, kad pasiūlyme propaguojamas „regatos“ plėtros stilius, t.y., nukrypstama nuo dabartinio didelio masto „bangų“ modelio ir siūloma sudaryti mažesnes tikslines ša-

lių grupes. Svarbu tai, kad šis požiūris nėra griežtai grindžiamas geografiniais principais, o tai reiškia, kad pereinama prie labiau individualiems atvejams pritaikytos ir strategiškos plėtros strategijos.

Iš viso devyni pagrindiniai principai yra suskirstyti į dvi kategorijas. Pirmoji kategorija yra susijusi su **kvalifikacija ir (arba) tinkamumu stoti** ir apima šiuos aspektus:

1. Aspektu „**Pirmiausia – pagrindai**“ pabrėžiama, kad svarbu atitikti politinius stojimo kriterijus ir laikytis ES principų, pagrįstų demokratijos ir teisinės valstybės principais.
2. **Geopolitinėje dalyje** pabrėžiama atitikti bendrajai ES užsienio ir saugumo politikai, ypač sankcijų politikos srityje.
3. **Konfliktų sprendimo** aspektas susijęs su besitęsiančiais kariniais konfliktais ir teritoriniais ginčais tarp šalių kandidačių. Nekontroliojamos teritorijos šalyse kandidatėse arba teritoriniai ginčai su ES nepriklausančiomis valstybėmis netrukdo plėtros procesui.
4. **Papildomos techninės ir finansinės paramos** aspektu pabrėžiamas ES vaidmuo stiprinant šalių kandidačių administracinius ir lėšų panaudojimo gebėjimus, išryškinant didesnės paramos poreikį.
5. **Demokratinio teisėtumo** aspektas daugiausia susijęs su Europos Parlamento ir šalių kandidačių nacionalinių parlamentų bendradarbiavimo skatinimu. Juo taip pat pabrėžiama, kad pasitelkiant ES lygmens dalyvavimo mechanizmus įtraukiami stojančiųjų šalių gyventojai.

Atsižvelgdama į šiuos daugialypius aspektus, ES galėtų užtikrinti visapusišką ir patikimą potencialių stojančiųjų šalių vertinimo procesą, parodydama, kad puikiai supranta atskirų šalių plėtros proceso sudėtingumą.

Pagrindinių principų *antroji kategorija* skirta stojimo proceso dinamikai ir apima šiuos keturis elementus:

1. **Lygybė** pabrėžia būtinybę užkirsti kelią nuopelnais grindžiamo proceso diskreditavimui, vengiant greito vertinimo ir užtikrinant, kad visos šalys kandidatės būtų vertinamos pagal vienodus standartus ir išsaugant stojimo proceso sąžiningumą.
2. **Sisteminimas** pabrėžia, kad svarbu pasiūlyti nuoseklią metodiką, visų pirma susijusią su laipsnišku integravimu ir sektorių integracijos sąlygomis. Juo propaguojamas etapinis dalyvavimo ES institucijose teisių įgijimo metodas, skatinant sisteminę, struktūrizuotą pažangą.

- 3. Grįžtamumu** pabrėžiama dalinės integracijos atšaukimo būtinybė, jei šalis kandidatė pažeidžia ES principus ir vertybes arba keičia savo strateginę orientaciją geopolitinių pasirinkimų požiūriu. Šis principas užtikrina, kad integracijos procesą būtų galima koreguoti atsižvelgiant į besikeičiančias aplinkybes.
- 4. Kvalifikuota balsų dauguma** – siūloma naudoti šį mechanizmą tvirtinant naujus stojimo etapus su šalimi kandidate, kad būtų išvengta galimos vienos valstybės narės blokavimo galios. Vis dėlto šį pasiūlymą atsveria „dvigubo vienbalsiškumo“ koncepcija, kuri apima valstybių narių vienbalsiškumą ES Taryboje ir būtinybę teigiamai ratifikuoti

referendumų rezultatus ES valstybėse narėse. Šiuo dvejopu požiūriu siekiama rasti pusiausvyrą tarp veiksmingo sprendimų priėmimo ir pagarbos ES valstybių narių demokratinėi valiai.

Devyni principai, išdėstyti Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymuose, atspindi niuansinį ES požiūrį į sudėtingus stojimo proceso aspektus. Pabrėžiant lygybę, sistemiskumą, grįžtamumą ir įvedant kruopščiai išlaikomą pusiausvyrą tarp kvalifikuotos balsų daugumos ir „dvigubo vienbalsiškumo“, Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlyme rekomenduojama, kad ES, atsižvelgdama į praktinius iššūkius, susijusius su sprendimų priėmimu įvairialypėje sąjungoje, turėtų veikti pagal pritaikomą plėtros politikos sistemą.

2 lentelė. REM, SAM ir Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymo plėtros mechanizmų palyginimas

	Peržiūrėta plėtros metodika	Etapinio stojimo modelis	Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymas
Pagrindiniai elementai	<p>Patikimumas: daugiau dėmesio pagrindams.</p> <p>Stipresnė politinė valia: didesni politiniai ES įsipareigojimai.</p> <p>Daugiau dinamikos: šešios teminės grupės, kurių pagrindinė yra „Pagrindai“.</p> <p>Daugiau nuspėjamumo: teigiamos paskatos ir sankcijų priemonės, priklausančios nuo stojimo proceso kokybės.</p>	<p>Keturi stojimo etapai:</p> <p>Kandidatės statusas iki narystės – 0 etapas</p> <p>Tarpinis pasirengimo narystei etapas – 1 etapas</p> <p>Aukštesnio lygio pasirengimo narystei etapas – 2 etapas</p> <p>Nauja valstybė narė – 3 etapas</p> <p>Įprasta narystė – 4 etapas</p>	<p>Tinkamumas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pagrindai • Geopolitiniai aspektai • Konfliktų sprendimas • Papildoma ES parama • Demokratinis teisėtumas <p>Dinamiškumas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lygybė • Sisteminiams • Grįžtamumas • Kvalifikuota balsų dauguma <p>Plėtra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasirengimas iki 2030 m. • „Regatos“ principas
Skatinimo priemonės	<ul style="list-style-type: none"> • Spartesnė integracija • Laipsniškas įsitraukimas į ES programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Laipsniška institucinė integracija etapais – nuo dalyvavimo Komisijos ekspertų grupėse, komiteto procedūroje ir ES agentūrų veikloje 0 etape iki dalyvavimo ES Taryboje, Europos Vadovų Taryboje ir Europos Parlamente 1 ir 2 etapuose • Greitesnis laipsniškas ES lėšų gavimas, palyginti su lėčiau didėjančiu įnašu į ES biudžetą • Didesnės lėšos su pagrindais susijusioms reformoms 	<p>Papildoma ES parama</p> <p>Sisteminiams</p>

	Peržiūrėta plėtros metodika	Etapinio stojimo modelis	Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymas
Sankcijos	<ul style="list-style-type: none"> Uždarytų skyrių pakartotinis atidarymas, arba grįžtamumas ES programų sustabdymas arba pašalinimas iš jų ES finansavimo mažinimas Dalinis arba visiškas stojimo derybų sustabdymas 	Priverstinis grįžtamumas siejamas tik su nukrypimais nuo ES vertybių ir principų.	Grįžtamumas, kurį skatina nukrypimas nuo ES vertybių ir proeuropietiškos strateginės orientacijos pasikeitimas.

Šaltinis: sudaryta autoriaus

3. Balkanų šalių patirtis

Netiesinė, kompleksiška ir sudėtinga patirtis, įgyta bendradarbiaujant su Vakarų Balkanais ir Turkija, suteikė ES labai svarbių įžvalgų, kaip tobulinti plėtros politiką. Remdamasi patirtimi, įgyta per stojimo dialogus su ne Vidurio ir Rytų Europos šalimis kandidatėmis, ypač su Turkija praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio pabaigoje ir su Balkanų šalimis šio amžiaus pirmajame dešimtmetyje, ES gali imtis veiksmų, kad išvengtų ankstesnių klaidų pasikartojimo savo plėtros strategijoje ir sumažintų jų pasikartojimą naujose potencialios plėtros šalyse, ypač Ukrainoje, Moldovoje ir galbūt Sakartvele.

Tiek Turkija, tiek Vakarų Balkanų šalys – Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Kosovas, Juodkalnija, Šiaurės Makedonija ir Serbija – pakeitė savo europinę

trajektoriją, nuo platesnės europinės perspektyvos pereidamos prie tikslingesnio ir sudėtingesnio proceso, susijusio su stojimu į ES.

Sprendžiant iš ES vertinimų, įtrauktų į 2022 m. plėtros paketą, galima daryti išvadą, kad šalių kandidatė ir potencialių kandidatė statusą turinčių šalių pažanga yra gana nedidelė. Prasti stojimo proceso rezultatai rodo, kad ES susiduria su sunkumais siekdama išlaikyti progresą ir pagerinti reformų kokybę (žr. 3 lentelę). ES suvaržymų atsiranda nepaisant to, kad daugumos jos kaimyninių šalių, dalyvaujančių pasirengimo narystei dialoge, gyventojų skaičius yra gana mažas, jų eksportas labai priklauso nuo ES rinkos, o finansinė parama stojimo reformoms, grindžiama metiniais veiksmų planais, finansuojama iš 2021–2027 m. ES daugiamečių finansinės programos, kurioje Pasirengimo narystei pagalbos priemonei (IPA) skirta 14,162 mlrd. eurų.

3 lentelė. Pagrindiniai ES kaimynių, turinčių kandidatės ir potencialios kandidatės statusą, rodikliai

ES kaimynė	Gyventojų skaičius (mln.)	Kandidatės statusas / stojimo derybos	Atidaryti / preliminariai uždaryti skyriai iš 35	Eksportas iš ES ir importas į ES, %	Pasirengimo narystei lėšos, metinis veiksmų planas, EUR, mln.
Turkija	2020: 83,1	1999 / 2005	16 / 1	2022: 41 / 26,5	2020: 399 ¹⁸
Šiaurės Makedonija	2020: 2,07	2005 / 2022	–	2021: 79 / 46	2021: 90,4
Juodkalnija	2020: 0,6	2010 / 2012	33 / 3	2021: 31 / 45	2021: 32,4
Serbija	2020: 6,9	2012 / 2014	22 / 2	2021: 65 / 57	2021: 122,1
Albanija	2020: 2,8	2014 / 2022	–	2021: 72 / 54	2022: 82,6
Bosnija ir Hercegovina	2019: 3,4	2022 / –	–	2022: 73,6 / 56,9	2021: 73
Kosovas	2020: 1,7	–	–	2022: 12 / 88	2021: 63,9

ES kaimynė	Gyventojų skaičius (mln.)	Kandidatės statusas / stojimo derybos	Atidaryti / preliminariai uždaryti skyriai iš 35	Eksportas iš ES ir importas į ES, %	Pasirengimo narystei lėšos, metinis veiksmų planas, EUR, mln.
Ukraina	2023: 36,7	2022 / –	–	2022: 63,1 / 48,9	–
Moldova	2023: 2,6	2022 / –	–	2022: 58,7 / 45	–
Sakartvelas	2023: 3,7	–	–	2022: 15,4 / 22,7	–

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Turkijos, Šiaurės Makedonijos, Juodkalnijos, Serbijos, Albanijos, Bosnijos ir Hercegovinos bei Kosovo turinio analize¹⁹. Ukrainos, Moldovos ir Gruzijos prekybos duomenys gauti iš Prekybos generalinio direktorato²⁰. 34 skyrius „Institucijos“ ir 35 skyrius „Kiti klausimai“ šiuo metu Juodkalnijai ir Serbijai netaikomi.

Turkija. Stojimo derybos 2005 m. Remiantis 2022 m. ES vertinimu²¹, Turkijos stojimo procese atidaryta tik 16 iš 33 skyrių. Per 17 metų trukusį dialogą Turkijai pavyko preliminariai uždaryti tik vieną skyrių, konkrečiai – *mokslo ir mokslinių tyrimų* srityje (2 grupė)²². Turkija išsiskiria pažangiausiai sektoriais santykiais su ES, visų pirma dėl to, kad nuo 1995 m. sausio mėn. ji jau beveik 28 metus yra muitų sąjungoje su ES. Vis dėlto kartu su Kosovu Turkija tebėra viena iš plėtros paketo šalių, kurioms netaikomas bevizis režimas su ES. Stojimo į ES derybos įstrigo pirmiausia dėl sustabdytų reformų, susijusių su demokratinėmis institucijomis, „stabdžių ir atsvarų“ trūkumu bei bazinėmis žmogaus teisėmis. Nepaisant stojimo dialogo iššūkių, 2021–2022 m. ES ir Turkija užmezgė aukšto lygio dialogus įvairiose srity-

se, įskaitant klimatą, sveikatą, žemės ūkį, migraciją ir politiką. Nors preliminariai uždarytas tik vienas skyrius, ES nustatė, kad situacija yra gana įvairialypė: greta sričių, kuriose padaryta *didelė pažanga*, yra ir sričių, kuriose pasiektos tik *ankstyvosios stadijos* (žr. 4 lentelę). ES pranešė apie regresą teismų sektoriuje *pagrindų* grupėje (1 grupė). Tai apibūdinama kaip pernelyg didelis politinis spaudimas teismams, kuris taip pat turi didelį neigiamą poveikį Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų įgyvendinimui. Nepaisant beveik du dešimtmečių trukusių stojimo į ES derybų, Turkija demonstruoja tendencijas, nukrypstančias nuo ES standartų, ypač teisinės valstybės, pagrindinių teisių, prekybos praktikos ir užsienio politikos srityse.

4 lentelė. Svarbiausi Turkijos pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas	Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas	
Aukštesnis / geras lygis	Ankstyvasis etapas	Reikšmingas regresas
<p>1 grupė – 3 sritys: funkcionuojanti rinkos ekonomika (<i>rinkos ekonomika</i>); gebėjimas susidoroti su konkurenciniu spaudimu ir rinkos jėgomis su Sąjunga (<i>gebėjimas susidoroti</i>); finansų kontrolė.</p> <p>2 grupė – 5 sritys: laisvas prekių judėjimas (<i>prekės</i>); įmonių teisė; intelektinės nuosavybės teisės; finansinės paslaugos; vartotojų ir sveikatos apsauga (<i>sveikata</i>).</p> <p>3 grupė – 2 sritys: muitų sąjunga (<i>muitai</i>).</p> <p>4 grupė – 1 sritis: transeuropiniai tinklai (TEN).</p>	<p>1 grupė – 3 sritys: veikianti teismų sistema (<i>teismai</i>); kova su korupcija (<i>korupcija</i>); žodžio laisvė.</p> <p>2 grupė – 2 sritys: laisvas darbuotojų judėjimas (<i>darbuotojai</i>); įsisteigimo teisė ir laisvė teikti paslaugas (<i>įsisteigimo teisė</i>).</p>	<p>1 grupė – 3 sritys: teismai ir pagrindinės teisės (<i>teismai ir teisės</i>); teismai; žodžio laisvė.</p> <p>3 grupė – 2 sritys: skaitmeninė transformacija ir žiniasklaida (<i>skaitmenizavimas</i>); ekonominė ir pinigų politika (<i>pinigų politika</i>).</p> <p>5 grupė – 1 sritis: žemės ūkis ir kaimo plėtra (<i>žemės ūkis</i>).</p> <p>6 grupė – 1 sritis: užsienio, saugumo ir gynybos politika (<i>užsienio politika</i>).</p>

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Turkijos turinio analize

Juodkalnija. Stojimo derybos 2012 m. Po dešimtmetį trukusių kryptingų stojimo į ES pastangų 2022 m. ES plėtros ataskaitoje pabrėžiami Juodkalnijos, mažiausios šalies kandidatės, kuri faktiškai atidarė visus 33 taikomus stojimo proceso skyrius, pastangų rezultatai. Šiame kontekste trys skyriai – *mokslas ir moksliniai tyrimai* (25 skyrius), *švietimas ir kultūra* (26 skyrius) ir *išorės santykiai* (30 skyrius) – preliminariai uždaryti²³. Pagrindiniai iššūkiai susiję su administraciniais gebėjimais ir visišku ES energetikos reglamentų įgyvendinimu, ypač kalbant apie vykdymo užtikrinimo galimybes. ES išreiškė susirūpinimą dėl to, kad Juodkalnija *prarado stojimo į ES proceso ži-*

*nius ir apskritai sulėtėjo reformų tempas*²⁴. Šios problemos kyla dėl viešojo administravimo pertvarkos ir teisės aktų pakeitimų 2021 m., dėl kurių krito nuopelnais grindžiamų paskyrimų viešajame sektoriuje standartai. Teoriškai Juodkalnijos, kaip nedidelės šalies, statusas galėtų būti privalumas įgyvendinant stojimo į ES reformas. Vis dėlto šalis patiria sunkumų, nes jai trūksta žmogiškųjų ir administracinių pajėgumų, kad galėtų veiksmingai laikytis griežtų reikalavimų. Nors Juodkalnija padarė *nedidelę pažangą* įvairiuose sektoriuose, ji nesucidūrė su tokiu regresu kaip Turkija. Be to, jos pasirengimas įvairiuose sektoriuose yra *geras arba vidutinis* (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. Svarbiausi Juodkalnijos pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas	Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas
<i>Geras arba vidutinis lygis</i>	<i>Nedidelė pažanga</i>
1 grupė – 3 sritys: rinkos ekonomika; gebėjimas įveikti sunkumus; viešieji pirkimai.	1 grupė – 7 sritys: viešojo administravimo reforma; teismai ir teisės; korupcija, teismai; saviraiškos laisvė; statistika; finansų kontrolė.
2 grupė – 2 sritys: įmonių teisė; intelektinės nuosavybės teisės.	2 grupė – 3 sritys: darbuotojai; įsisteigimo teisė; sveikata.
3 grupė – 3 sritys: transportas; energetika; transeuropiniai tinklai.	3 grupė – 3 sritys: skaitmenizacija; pinigai; muitinė.
6 grupė – 1 sritis: užsienio politika.	4 grupė – 2 sritys: transeuropiniai tinklai; aplinkosauga ir klimato kaita (aplinkosauga).
	5 grupė – 3 sritys: žuvininkystė; regioninė politika ir struktūrinių priemonių koordinavimas (regioninė politika); finansinės ir biudžetinės nuostatos (biudžetas).

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Juodkalnijos turinio analize

Serbija. Stojimo derybos 2014 m. Nuo 2022 m. Serbija padarė pažangą atidarydama 22 iš 33 galimų stojimo į ES skyrių ir preliminariai uždarė 25 ir 26 skyrius, atitinkamai susijusius su *mokslu ir moksliniais tyrimais* ir *švietimu ir kultūra*²⁵. Dauguma šių atidarytų skyrių buvo inicijuoti 2017–2019 metais. 2021 m. gruodžio mėn. buvo atidaryti visi skyriai, susiję su 4 grupe, kuri apima *žaliąją darbotvarkę ir tvarų junglumą*. Pažymėtina, kad vienintelis sektorius, kuriame ES užfiksavo regresą, yra *užsienio, saugumo ir gynybos politika* (6 grupė). Šis regresas susijęs su Serbijos neprisijungimu prie ES sankcijų Rusijai, kurios buvo nustatytos dėl 2022 m. vasario mėn.

pradėtos Rusijos plataus masto karinės agresijos prieš Ukrainą. Serbijos stojimo procesas glaudžiai susijęs su teisinės valstybės reforma ir santykių su Kosovu normalizavimu. Kitas svarbus aspektas – karo nusikaltimų bylų tyrimas ir politinis Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusiai Jugoslavijai nuosprendžių patvirtinimas. ES vertinime Serbija atsidūrė tarp Juodkalnijos, kuri akivaizdžiai pirmąją plėtros procese, ir Turkijos, kuri atvėrė šešiais skyriais mažiau nei Serbija ir atsilieka septyniuose srityse. Nuo 2022 m. pabaigos Serbija pademonstravo *gerą ir gerą arba vidutinį* pasirengimą bent keturiuose pagrindinėse srityse (žr. 6 lentelę).

6 lentelė. Svarbiausi Serbijos pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas	Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas	
<i>Geras arba vidutinis lygis</i>	<i>Jokio progreso</i>	<i>Regresas</i>
1 grupė – 1 sritis: rinkos ekonomika. 2 grupė – 2 sritys: įmonių teisė; intelektinės nuosavybės teisės. 4 grupė – 1 sritis: transportas.	1 grupė – 2 sritys: žodžio laisvė; viešieji pirkimai. 5 grupė – 1 sritis: regioninė politika. 6 grupė – 1 sritis: išorės santykiai.	6 grupė – 1 sritis: užsienio politika.

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Serbijos turinio analize

Šiaurės Makedonija. Stojimo derybos 2022 m. Kitaip nei kitų Vakarų Balkanų šalių kandidačių, Šiaurės Makedonijos stojimo procesas pasižymėjo susiskaldymu dėl įtampų santykiuose su kaimyninėmis šalimis – Graikija²⁶ ir Bulgarija. Įtampa atitinkamai kilo dėl ginčų, susijusių su šalies pavadinimu, ir dėl ginčų, susijusių su bulgarų mažumos teisėmis. Ši konkreti situacija rodo, kaip svarbu užmegzti, puoselėti ir palaikyti teigiamus kaimyninius santykius su esamomis

ES valstybėmis narėmis. Ji taip pat atskleidžia, kaip svarbu užkirsti kelią tam, kad tam tikros ES valstybės narės neišnaudotų stojimo dialogo kaip derybinės priemonės prieš konkrečias šalis kandidates. 2022 m. vertinime²⁷ Šiaurės Makedonija parodė gerą pasirengimo lygį šešiose srityse. Vis dėlto, skirtingai nuo pirmaujančių Juodkalnijos ir Serbijos, Šiaurės Makedonijoje yra dvi sritys, kuriose pasirengimas vis dar yra „ankstyvojoje stadijoje“ (žr. 7 lentelę).

7 lentelė. Svarbiausi Šiaurės Makedonijos pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas	Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas	
<i>Geras lygis</i>	<i>Ankstyvasis etapas</i>	<i>Jokio progreso</i>
1 grupė – 1 sritis: rinkos ekonomika. 2 grupė – 1 sritis: įmonių teisė. 3 grupė – 2 sritys: mokslas ir moksliniai tyrimai (mokslas); muitinė. 4 grupė – 1 sritis: transeuropiniai tinklai. 5 grupė – 1 sritis: maisto saugos, veterinarijos ir fitosanitarijos priemonės (maisto sauga). 6 grupė – 1 sritis: užsienio politika.	2 grupė – 1 sritis: darbuotojai. 5 grupė – 1 sritis: biudžetas.	2 grupė – 3 sritys: darbuotojai; intelektinės nuosavybės teisės; konkurencijos politika (konkurencija). 5 grupė – 1 sritis: regioninė politika.

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Šiaurės Makedonijos turinio analize

Albanija. Stojimo derybos 2020 m. Albanijos stojimo procese vyrauja teigiamos tendencijos. Vis dėlto ji susiduria su trūkumais, susijusiais su pavėluotu teisės aktų priėmimu, prastu jų vykdymu ir nepakankamu institucinių gebėjimų pritaikymu. 2022 m. laikotarpiui ES skyrė Albanijai 82,6 mln. eurų²⁸ paramą įvairioms reformų sritims, kurios stebimos kaip stojimo proceso dalis. Šios sritys apima teisėjų vertinimą, vandentvarką, jaunimo iniciatyvas ir kt. Remiantis 2022 m. ES rodikliais²⁹, Albanija patenka tarp Šiaurės

Makedonijos ir Kosovo teritorijų, kuriose pasirengimo lygis yra *geras arba vidutinis*. Pažymėtina, kad dvi sritys, kuriose pasirengimas yra geras, nesusijusios su *pagrindų* ar sektorių sritimis, kurios yra pagrindiniai reformų, turinčių kaskadinį teigiamą poveikį stojimo procesui, varikliai. Nepaisant to, kad tik vienas sektorius yra pasirengimo *ankstyvajame etape*, t. y. gana patenkinamoje stojimo proceso padėtyje, Albanija padarė *nedidelę pažangą* 11 sričių, susijusių su ES reikalavimų vykdymu 2022 m. (žr. 8 lentelę).

8 lentelė. Svarbiausi Albanijos pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas		Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas	
<i>Geras arba vidutinis lygis</i>	<i>Ankstyvasis etapas</i>	<i>Nedidelė pažanga</i>	<i>Jokio progreso</i>
6 grupė – 2 sritys: išorės santykiai; užsienio politika.	2 grupė – 1 sritis: sveikata.	1 grupė – 1 sritis: statistika. 2 grupė – 2 sritys: prekės; sveikata. 3 grupė – 3 sritys: skaitmenizacija; mokesčiai; muitai. 4 grupė – 3 sritys: transportas; energetika; aplinkosauga. 5 grupė – 2 sritys: maisto sauga; regioninė politika.	1 grupė – 1 sritis: žodžio laisvė. 2 grupė – 1 sritis: žmonių teisės.

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Albanijos turinio analize

Bosnija ir Hercegovina. Kandidatės statusas 2022 m. Dažni politiniai ginčai, kuriuose dalyvauja *Republika Srpska* atstovai, trikdo parlamento teisėkūros veiklą³⁰. Todėl įgyvendinant su stojimu į ES susijusias reformas visur trūksta pažangos, o daugelyje sričių pažanga yra nedidelė arba jos visai nėra. Dviem atvejais ES nurodė *regresą*, visų pirma *rinkos ekonomikos funkcionalumo* (1 grupė) ir *ekonominės ir pinigų politikos* (3 grupė) srityse. Didelė kliūtis yra korupcija, kurią dar labiau sunkina institucijų politizavimas, trukdantis derinti teisės aktus su ES *acquis* ir neleidžiantis veiksmingai veikti valstybės institucijoms. Nepaisant to, kad Bosnija ir Hercegovina jau

įgijo kandidatės statusą, jos pasirengimo lygis tebėra palyginti žemas. Yra 20 sričių, kuriose pasirengimas tebėra *ankstyvojoje stadijoje*, t. y. pradiniam etape, ir šis skaičius yra didesnis, palyginti su Kosovo, kurio atveju šiai kategorijai priklauso 11 sričių. Be to, Bosnijoje ir Hercegovinoje dviuose srityse pastebimi *regreso* požymiai, o 22 sektoriuose, 2022 m. duomenimis, nepadaryta *jokios pažangos* siekiant atitikti ES reikalavimus (kaip nurodyta *9 lentelėje*). Dėl šių rezultatų Bosnija ir Hercegovina atsilieka nuo kitų šiuo metu į plėtros paketą įtrauktų šalių, išskyrus Rytų partnerystės šalis.

9 lentelė. Svarbiausi Bosnijos ir Hercegovinos pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas		Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas	
<i>Vidutinis</i>	<i>Ankstyvasis etapas</i>	<i>Jokio progreso</i>	<i>Regresas</i>
2 grupė – 2 sritys: laisvas kapitalo judėjimas (<i>kapitalas</i>); intelektinės nuosavybės teisės.	1 grupė – 7 sritys: viešojo administravimo reforma; teismai; korupcija; kova su organizuotu nusikalstamumu (<i>organizuotas nusikalstamumas</i>); rinkos ekonomika; gebėjimas susidoroti su sunkumais; statistika. 2 grupė – 3 sritys: prekės; įsisteigimo teisė; sveikata. 3 grupė – 4 sritys: skaitmenizacija; pinigų politika; žmonių ir pramonės politika (<i>įmonės</i>); švietimas ir kultūra (<i>švietimas</i>). 4 grupė – 2 sritys: energetika; aplinkosauga. 5 grupė – 4 sritys: žemės ūkis; žuvininkystė; regioninė politika; biudžetas.	1 grupė – 6 sritys: teismai ir teisės; teismai; korupcija; saviraiškos laisvė; organizuotas nusikalstamumas; gebėjimas susidoroti su sunkumais. 2 grupė – 8 sritys: prekės; įsisteigimo teisė; kapitalas; žmonių teisė; intelektinės nuosavybės teisės; konkurencija; finansinės paslaugos; sveikata. 3 grupė – 3 sritys: skaitmenizacija; mokesčiai; švietimas. 5 grupė – 4 sritys: žemės ūkis; maisto sauga; žuvininkystė; biudžetas. 6 grupė – 1 sritis: išorės santykiai.	1 grupė – 1 sritis: rinkos ekonomika. 3 grupė – 1 sritis: pinigų politika.

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Bosnijos ir Hercegovinos turinio analize

Kosovas. Potencialios šalies kandidatės statusas. Išanalizavus 2022 m. ES vertinimą³¹, tampa akivaizdu, kad sritys, kuriose šalis padarė nedidelę pažangą, daugiausia susijusios su priimtų naujų įstatymų neįgyvendinimu ir institucinės sistemos kūrimu. Nustatyti trūkumai glaudžiai susiję su menkais gebėjimais veiksmingai įgyvendinti nacionalinę politiką, ypatingą dėmesį skiriant šiaurinėms Kosovo savivaldybėms, visų pirma su 1 grupės pagrindų sritimi. Be to, kai kuriuos šalies ekonomikos sunkumus dar labiau sustiprino kartu pasireiškusi COVID-19 pan-

demija ir tebevykstantis Rusijos inicijuotas konfliktas Ukrainoje. Svarbūs trūkumai, trukdantys siekti pažangos šiose srityse, yra administraciniai ir žmogiškieji pajėgumai. Kosovas šiuo metu yra mažiausiai pažengusi plėtros paketo šalis, turinti potencialios kandidatės statusą. Vis dėlto pažymėtina, kad nors Kosovas turi 11 sričių, kuriose pasirengimo etapas yra „ankstyvasis“ (žr. 10 lentelę), ES nepranešė apie jokią regreso atvejį, kaip, pavyzdžiui, Turkijos ir Serbijos, kurios yra šalys kandidatės, turinčios atidarytų ir preliminarių uždarytų skyrių, atvejais.

10 lentelė. Svarbiausi Kosovo pasirengimo ir pažangos įgyvendinant ES rekomendacijas aspektai

Pasirengimas		Pažanga įgyvendinant ES rekomendacijas
Vidutinis lygis	Ankstyvasis etapas	Nedidelė pažanga
<p>2 grupė – 2 sritys: įsisteigimo teisė; finansinės paslaugos.</p> <p>3 grupė – 4 sritys: pinigų politika; socialinė ir užimtumo politika (<i>socialinė politika</i>); įmonės; muitinė.</p>	<p>1 grupė – 7 sritys: teismai ir teisės; teismai; korupcija; teisingumas, laisvė ir saugumas (<i>teisingumas ir saugumas</i>); organizuotas nusikalstamumas; rinkos ekonomika; gebėjimas įveikti sunkumus.</p> <p>2 grupė – 1 sritis: sveikata.</p> <p>3 grupė – 3 sritys: socialinė politika; mokslas; švietimas.</p> <p>4 grupė – 2 sritys: transportas; aplinkosauga.</p> <p>5 grupė – 1 sritis: regioninė politika.</p> <p>6 grupė – 1 sritis: išorės santykiai.</p>	<p>1 grupė – 6 sritys: viešojo administravimo reforma; teismai ir teisės; žodžio laisvė; organizuotas nusikalstamumas; gebėjimas įveikti sunkumus; viešieji pirkimai.</p> <p>2 grupė – 1 sritis: sveikata.</p> <p>3 grupė – 1 sritis: mokslas.</p> <p>4 grupė – 2 sritys: energetika; aplinkosauga.</p> <p>5 grupė – 1 sritis: žemės ūkis.</p> <p>6 grupė – 1 sritis: išorės santykiai.</p>

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis ES 2022 m. plėtros paketo ataskaitų dėl Kosovo turinio analize

Remiantis 2022 m. ES plėtros ataskaitose pateiktomis išvargomis, galima daryti šias išvadas dėl patirties, įgytos per Vakarų Balkanų ir Turkijos stojimo procesą:

Pirma, nacionalinės politinės darbotvarkės ir galios dinamika dažnai tampa svarbesnė už kitus aspektus, ypač kai diskusijose dominuoja techniniai stojimo į ES proceso aspektai. Veiksmingos komunikacijos, kuri idealiu atveju apimtų ir „skaudesnę lazdą“, ir „saldesnę morką“ priešingoje proceso pusėje esantiems suinteresuotiesiems subjektams, nebuvimas labai didina riziką, kad Europos integracijai bus teikiama mažesnė svarba. Tokiais atvejais demotyvacija susipina su sąstingio išnaudojimu: vyriausybėms stengiantis išvengti reformų, galinčių paveikti jų politinius interesus ir kartu priartinti šalį prie realių narystės ES perspektyvų, gyventojai palaipsniui integruojasi į ES per darbo jėgos emigraciją, pasinau-

dodami nuolatine darbo jėgos paklausa ES valstybių narių ekonomikose. Šis reiškinys dar labiau kenkia reformoms ir siekiui įstoti į ES.

Antra, vidaus politikos neatitiktis griežtų ES reikalavimų vykdymo užtikrinimui iš tiesų gali trukdyti bendrai stojimo proceso pažangai. Nesugebėjimas suderinti šių politikos krypčių kelia dideles stojimo į ES darbotvarkės įgyvendinimo kliūtis. Šią riziką didina nesuderinamumas, atsirandantis dėl rinkimų ciklų ir konkuruojančių strateginių ir politinių prioritetų gausos, dėl kurių stojimas į ES tampa įprasta politikos ir sprendimų priėmimo dalimi, o ne strateginiu tikslu, kurį reikia pasiekti per nustatytą laiką. Laiko spaudimo nebuvimas ir visuomenės spaudimo stoka sukuria neryžtingą aplinką, savininkiškumą ir tam tikrą „komforto zoną“ vietos elitui, kuris nuolat gauna ES lėšų, nors nesugeba pasiekti apčiuopiamos pažangos stojimo srityje.

Trečia, nekreipiant dėmesio į demokratijos trūkumus, laikui bėgant iš tiesų gali pablogėti gero valdymo ir teisinės valstybės standartai. Šis nuosmukis savo ruožtu gali skatinti rinkimų ir politinių procesų nedemokratiškumą. Todėl euroskepticizmas turi tendenciją augti, ypač tada, kai stojimo proceso progresas yra lėtas. Ši dinamika sukuria ir de-demokratizacijos, ir išorės strateginių tikslų de-europeizacijos užburimą, ypač kai kuriuose visuomenės segmentuose ir jiems atstovaujančiuose politiniuose subjektuose. Šie užburti ratai vienas kitą sustiprina.

Ketvirta, Briuselio bendradarbiavimas ir komunikacija su vietos politiniu elitu, dažnai nereikalaujant iš jo atsakomybės už savo veiksmus, gali netyčia paskatinti „laisvo naudojimosi“ kultūrą. Tokia padėtis gali lemti netiesinę reformų įgyvendinimo pažangą, nes vietos sprendimų priėmėjai bando perkelti atsakomybę už nesėkmes ant ES biurokratinio aparato pečių. Tokie veiksmai gali sumažinti politinius kaštus, susijusius su narystės ES tikslų nepasiekimu. Kita vertus, egzistuoja geopolitinė įtampa, kaip matyti iš Šiaurės Makedonijos ginčų su Graikija ir Bulgarija, dėl kurios gali būti pasinaudota veto teise ir paralyžiuotas stojimo procesas. Be to, ginčai tarp šalių kandidačių arba pačioje šalyje gali neigiamai paveikti konkrečių ES reikalavimų vykdymą, kaip rodo įtampa tarp Kosovo ir Serbijos ir vidaus ginčai Bosnijoje ir Hercegovinoje.

Galiausiai, *penkta*, labai svarbu pripažinti, kad tokios krizės, kaip COVID-19 pandemija ir tebesitęsiantis konfliktas Ukrainoje, turėjo tokį patį, jei ne didesnį, neigiamą poveikį stojimo pažangai, palyginti su tokiomis problemomis, kaip vidaus politinė poliariacija, struktūriniai instituciniai trūkumai ir aukštas korupcijos lygis. Todėl būtina investuoti į atsparumo stiprinimą. Tai turėtų apimti tokius aspektus kaip biudžetinės paramos didinimas, institucinių gebėjimų ir teisinio reguliavimo užtikrinimo gebėjimų stiprinimas.

Išvados ir rekomendacijos

Šioje analitinėje publikacijoje pateikiama išsami esamų stojimo į ES procedūrų analizė ir nagrinėjamos išradingos ES plėtros politikos stiprinimo strategijos.

Pagrindinis šio tyrimo aspektas – iššūkiai, su kuriais susiduria Vakarų Balkanų šalys ir Turkija vykstant neramioms stojimo deryboms. Remiantis šia patirtimi, publikacijoje pateikiami siūlymai, kaip patobulinti

stojimo procesą ir dabartinėms kandidatėms, ir toms šalims, kurioms kandidatavimo perspektyva neseniai buvo pratęsta, t.y., Ukrainai, Moldovai ir Sakartvelui. Siekiant visapusiškai įvertinti ES plėtros politiką, pateiktoje analizėje nagrinėjamos pagrindinės šios srities sistemos. Ji pradeda peržiūrėtos plėtros metodikos (REM) analize, po to nagrinėjami patobulinimai, siūlomi pagal etapinį stojimo modelį (SAM) ir Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymus. Toks holistinis nagrinėjimas padeda geriau suprasti ES plėtros sistemos strategijų raidą.

ES laukia sudėtinga užduotis – suderinti momentinius politinius interesus su ilgalaikėmis geopolitinėmis strategijomis, kad būtų užtikrintas negrįžtamas europeizacijos procesas regionuose ir šalyse, įtrauktose į plėtros paketą. Pasimokiusi iš nenuspėjamų Vakarų Balkanų ir Turkijos įvykių, ES yra priversta priimti sudėtingus sprendimus, dėl kurių reikia koreguoti dabartinę plėtros politiką. Šie pakeitimai labai svarbūs siekiant sumažinti lėtos pažangos riziką, išvengti atsilikimo ir užtikrinti, kad kandidatės būtų visiškai pasirengusios sparčiau atitikti griežtus ES valstybėms narėms keliamus standartus.

Siekiant tvarios ES integracijos, kurioje pirmenybė teikiama demokratijai ir laipsniškoms reformoms, pagrindiniai ES suinteresuotieji subjektai, valstybės narės ir kaimyninės šalys (tiek kandidatės, tiek potencialios kandidatės) turi atidžiai apsvarstyti šias rekomendacijas:

- **Reformų tvarumas.** Labai svarbu suderinti ES lėšas su tarptautinių finansinių organizacijų teikiama pagalba. Šis derinimas turėtų būti grindžiamas griežtomis sąlygomis ir trumpalaikiais bei vidutinės trukmės tikslais, taip užtikrinant tikslingą ir veiksmingą išteklių naudojimą. Norint skatinti teisinės valstybės, demokratinių institucijų ir viešojo administravimo reformą pagal *Pagrindų* skyrių, būtinas ES ir tarptautinių finansinių organizacijų bendradarbiavimas ir bendro požiūrio suradimas. Derinant ES paramą su tarptautinių finansinių organizacijų parama, galima pasiekti sinerginį poveikį. ES turėtų taikyti makrofinansinės pagalbos logiką, panašią į metodą, taikomą trečiosioms šalims, kai jos parama yra papildomas svertas, skatinantis struktūrines reformas, kurių reikalauja tarptautinės finansinės organizacijos.
- **Realistiški strateginiai ir politiniai terminai.** Struktūrinių reformų įgyvendinimo srityje svarbiausia – tikslus planavimas ir praktinių terminų nustatymas. Be to, atliekant šį sudėtingą

planavimą reikia atidžiai atsižvelgti į rinkimų ciklus, kad būtų išvengta trumparegiškų strategijų ir pernelyg nesikliaujama konkrečiomis politinėmis aplinkybėmis kelyje į narystę. Pernelyg didelė priklausomybė nuo konkrečių politinių aplinkybių gali pakenkti pažangai ir sukelti sąstingį arba, dar blogiau, reformų regresą. Labai svarbu, kad konkrečių struktūrinių reformų užbaigimas būtų suderintas su šešių skyrių grupių atidarymu ir uždarymu. Toks strateginis suderinimas gali būti stipri paskata stojančiųjų valstybių nacionaliniams suinteresuotiesiems subjektams ir paskatinti bendrą su stojimu susijusių reformų kokybę ir spartą.

- **Reformų įgyvendinimo gebėjimų stiprinimas investuojant į viešąjį sektorių.** Siekiant veiksmingo reformų įgyvendinimo labai svarbu stiprinti stojančiųjų šalių viešojo administravimo gebėjimus. Trumpalaikės ir ilgalaikės valstybės tarnautojų mokymo programos ES klausimais turėtų būti derinamos su svarbiomis viešojo sektoriaus darbo užmokesčio reformomis. Toks dvejetainis požiūris ne tik užkerta kelią personalo kaitai, bet ir pritraukia kvalifikuotą darbo jėgą, veiksmingai kovojant su institucinės atminties praradimu. Dėmesys gebėjimų stiprinimui valstybės institucijose, ypač agentūrose, dalyvaujančiose įgyvendinant ES veiksmų programas, didina vykdymo užtikrinimo pastangas ir prisideda prie valstybės tarnautojų prestižo. Pagal tokias programas, kaip TAIEX ir „Twinning“ Ukrainai, Moldovai ir Sakartvelui teikiama pagalba turi būti kruopščiai pritaikyta prie konkrečių jų poreikių kaip pagrindinė plėtros paketo sudedamoji dalis. Šis pritaikymas turėtų apimti paramą, susijusią su nuopelnais pagrįstą atrankos procesų įgyvendinimu viešajame sektoriuje.
- **Ekonominio pasivijimo skatinimas.** Siekiant sudaryti sąlygas ekonominio pasivijimo efektui, būtina šalinti stojančiųjų šalių ekonomikos struktūrinius trūkumus. Toks požiūris ne tik mažina skurdo nulemtą emigraciją iš stojančiųjų šalių į ES valstybes, bet ir padidina įmokas į nacionalinius viešuosius fondus (pensijų, sveikatos priežiūros ir kt.), be to, išsaugo ekonomiam augimui būtina darbo jėgą. ES ir valstybės kandidatės bendradarbiaudamos turėtų siekti sumažinti ekonominius skirtumus ir sušvelninti galinčią kilti įtampą tarp dabartinių visą įnašą mokančių valstybių narių, kurių skaičius mažėja, ir naujų šalių, turinčių ekonominių sunkumų, antplūdžio. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas Ukrainos stojimo darbotvarkės suderinimui su pokario ekonomikos ir valstybės atkūrimu.

- **Aktyvus politinių krizių ir poliarizacijos valdymas.** ES institucijos turėtų įsipareigoti atlikti sąžiningo tarpininko vaidmenį politinių krizių ir poliarizacijos metu, ypač rinkiminių ar porinkiminių sprendimų priėmimo procesų stojančiose šalyse metu. Užimdama neutralią poziciją ir bendraudama su visomis šalimis per ES delegacijų šiose šalyse vedamas derybas, ES gali svarbiai prisidėti prie konsensuso formavimo. Be to, šios tarpininkavimo pastangos gali būti panaudotos kaip viešosios diplomatijos priemonė stojančiose šalyse, siekiant padidinti Europos integracijos populiarumą ir paruošti gyventojus referendumu dėl stojimo į ES balsuoti teigiamai.
- **Vykdomo užtikrinimo prioritizavimas.** Labai svarbu perkelti dėmesį nuo įprasto įstatymų priėmimo prie jų praktinio taikymo ir teisinio poveikio. ES turi atlikti objektyvų agentūrų, atsakingų už pagrindinių sektorių (viešųjų pirkimų, valstybės pagalbos, konkurencijos, energetikos, kovos su korupcija, viešosios nuosavybės ir kt.) reguliavimą ir vertinimą. Be to, reformoms, susijusioms su teismų sistemos veikimu, turėtų būti taikomos griežtos neigiamas sąlygiškumas (sankcijos). ES turėtų nedelsdama nustatyti politinio kišimosi į teisinės valstybės reformą atvejus ir už juos bausti, įskaitant tokias priemones kaip galimybės gauti pasirengimo narystei lėšas sustabdymą ir vėlesnį apribojimą, jei sprendimų priėmėjai nepašalina trūkumų. Vykdamas pilietinės visuomenės organizacijų stebėseną ir vertinimą galima nustatyti išankstinius rodiklius, o siekiant stebėti reformų pažangą taip pat reikėtų atsižvelgti į opozicijos grupių ir nepriklausomų ekspertų indėlį. Stipri teismų sistema gali paskatinti stojančiųjų šalių ekonominį pasivijimą, pritraukti daugiau investicijų ir skatinti tvarų ekonomikos augimą. Be to, ji gali padėti sumažinti galimą ES valstybių narių pasipriešinimą plėtrai.
- **Geopolitinės rizikos valdymo gebėjimų stiprinimas.** Geopolitinės rizikos, kaip antai ginčų tarp ES valstybių narių ir stojančiųjų šalių (pvz., Šiaurės Makedonijos, Graikijos ir Bulgarijos ginčai) arba konfliktų plėtros paketo viduje (pvz., Kosovo ir Serbijos ginčai), valdymas ir mažinimas yra labai svarbus siekiant pašalinti politinius dirgiklius iš stojimo proceso. ES turi aktyviai ieškoti sprendimų, kaip spręsti Rytų Europos šalių teritorinius ginčus ir šalių tarpusavio konfliktus. Tarp ginčytinų temų gali būti teritorinis separatizmas, sienų nustatymas ir bendrų gamtinių išteklių (pvz., upių) valdymas. Šiems klausimams spręsti reikalingas proaktyvus požiūris į geopolitinės rizikos valdymą. Sprendžiant plačiai paplitusį

geopolitinės rizikos valdymo iššūkį ES plėtros procese, reikia kovoti su tiesiogine Rusijos įtaka (neteisėtos taikos palaikymo misijos ir (arba) okupacinės pajėgos) ir nuotoline įtaka per žiniasklaidą ir nevalstybinius filialus. Rengiantis narystei ES, reikia daug investuoti į stojančiųjų šalių

saugumą. Dėl to būtina laikytis papildomo koordinuoto požiūrio, pagal kurį reikia glaudesnio bendradarbiavimo su NATO, jos valstybėmis narėmis, nepriklausančiomis ES, ir kitais Vakarų partneriais (Japonija, Kanada, Pietų Korėja, Australija ir Naująja Zelandija).

Nuorodos

1. Denis Cenuša, Ukrainos, Moldovos ir Sakartvelo narystė ES. Plėtra nuo Vakarų Balkanų iki Rytų partnerystės, 2022 m. rugpjūčio 30 d., <https://www.eesc.lt/publikacija/ukrainos-moldovos-ir-sakartvelo-naryste-es-pletra-nuo-vakaru-balkanu-iki-rytu-partnerystes/>
2. Europos Komisija, Komisijos Pirmininkės U. von der Leyen 2023 m. pranešimas apie Sąjungos padėtį, 2023 m. rugsėjo 13 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/speech_23_4426
3. The Federal Government of Germany, National Security Strategy: Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany, 2023 m. birželio 14 d., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/-/2601730>
4. Macron: EU should consider 'multi-speed Europe' to cope with enlargement, 2023 m. rugpjūčio 28 d., <https://www.politico.eu/article/france-president-emmanuel-macron-multi-speed-europe-enlargement-ukraine-moldova-balkans/>
5. Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, and Michael Emerson, Template 2.0 for Staged Accession to the EU, 2023 m. rugpjūčio 28 d., <https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>
6. Politico, Ukraine makes clear it won't accept second-class EU membership, 2023 m. rugsėjo 28 d., <https://www.politico.eu/article/ukraine-wont-accept-second-class-eu-membership-pm-denys-shmyhal/>
7. Europos Vadovų Taryba, Pirmininko Charles'io Michelio kalba Bledo strateginiame forume, 2023 m. rugpjūčio 28 d., <https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>
8. European External Action Service, The EU wants to see Georgia succeeding on its European path, 2023 m. rugsėjo 11 d., https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-wants-see-georgia-succeeding-its-european-path_en
9. Government of Greece, Athens Summit Declaration, 2023 m. rugpjūčio 21 d., <https://www.primeminister.gr/en/2023/08/21/32363>
10. Dragan Tilev, The New EU Enlargement Methodology: Enhancing the Accession Process, Institute for Democracy "Societas Civilis", 2020 m. kovas, <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/03/Final-Commentary-Dragan-Tilev.pdf>
11. Europos Komisija, Patikimesnis, dinamiškesnis, nuspėjamesnis ir labiau politinis stojimo į ES procesas. Komisija pateikė pasiūlymą, 2020 m. vasario 5 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_20_181
12. Ten pat.
13. Pagal ankstesnę metodiką sankcijos galėjo būti inicijuojamos Komisijos arba bent 1/3 arba bent 9 valstybių narių, <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/03/Final-Commentary-Dragan-Tilev.pdf>
14. European Commission, Revised enlargement methodology: Questions and Answers, 2020 m. vasario 5 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182
15. Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, and Michael Emerson, Template 2.0 for Staged Accession to the EU, 2023 m. rugpjūčio 28 d., <https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>
16. Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, and Michael Emerson, Template 2.0 for Staged Accession to the EU, 2023 m. rugpjūčio 28 d., <https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>
17. Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, 2023 m. rugsėjo 18 d., <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>
18. 2020 m. ES pagal Pasirengimo narystei priemonę Turkijai skyrė 399 mln. eurų. Iš viso 2014–2020 m. ES pagal stojimo programą Turkijai skyrė 3,5 mlrd. eurų. Ši suma neapima visos Turkijos iš ES gautos finansinės paramos. Pažymėtina, kad Turkija gavo daugiau kaip 6 mlrd. eurų pagal pabėgėlių rėmimo priemonę, kuri buvo taikoma iki 2020 m. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/turkiye-financial-assistance-under-ipa_en; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6088

19. EU, 2022 Enlargement package: European Commission assesses reforms in the Western Balkans and Türkiye and recommends candidate status for Bosnia and Herzegovina, 2022 m. spalio, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6082
20. European Commission, Directorate-General for Trade, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf
21. European Commission, Türkiye 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/T%C3%BCrkiye%20Report%202022.pdf>
22. ES vertina šalių kandidačių pažangą pagal šešias grupes: 1) stojimo proceso pagrindai; 2) vidaus rinka; 3) konkurencingumas ir integracinis augimas; 4) žalioji darbotvarkė ir tvarus junglumas; 5) išteklių, žemės ūkis ir sanglauda; 6) išorės santykiai.
23. European Commission, Montenegro 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>
24. European Commission, Montenegro 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>
25. European Commission, Serbia 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>
26. The Prespa Agreement, signed in June 2018, entered into force in February 2019, <https://www.mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf>
27. European Commission, North Macedonia 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>
28. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-03/factograph_albania_0.pdf
29. European Commission, Albania 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>
30. European Commission, Bosnia and Herzegovina 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202022.pdf>
31. European Commission, Kosovo 2022 Report: 2022 Communication on EU Enlargement policy, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Kosovo%20Report%202022.pdf>