

Nevena STANKOVIĆ¹

SRBIJA U ODNOSU SA EU

APSTRAKT

Ovaj rad kao cilj ima ispitivanje integracionih procesa država Zapadnog Balkana prema Evropskoj uniji (EU) u smislu značaja koji integracija u EU ima za region, reformi koje zemlje regiona treba da ispune kako bi stekle punopravno članstvo u EU i načina na koji bi zemlje Zapadnog Balkana trebalo da reaguju u slučaju eventualnih zastoja ili usporavanja tempa pridruživanja od strane EU. Vodeći računa o propisanoj dužini rada, autor na primeru Srbije prati reformske procese s aspekta dosadašnjih postignuća i potencijalnih implikacija koje mogu imati po pitanju dalje integracije zemlje u EU, kroz koje objašnjava značaj integracionih procesa za region Zapadnog Balkana. U drugom delu, prateći izazove sa kojima se Srbija suočava u procesu EU integracija, daje se kratak presek političke zrelosti, ekonomske situacije i sa tim povezanih realnih administrativnih kapaciteta koji su neophodni za usvajanje *acquis communautaire*, kao i kontradikcije vezanih za pravosudni sistem. Na kraju sledi pregled rešenja i praktičnih politika koje bi trebalo da smanje napetosti u kojima se Srbija i region Zapadnog Balkana danas nalaze, nezavisno od toga da li će proces EU integracija biti odložen, zaustavljen ili nastavljen.

Ključne reči: Srbija, Zapadni Balkan, Evropska unija, evropske integracije, reforme, politika uslovljavanja.

¹ Nevena Stanković, MA, Istraživač – saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

Uvod

Odnos država Zapadnog Balkana prema Evropskoj uniji (EU) i reformama koje je potrebno ostvariti da bi se postao njen član, ukazuju na neophodnost uspostavljanja ravnoteže u odnosu asimetrične međuzavisnosti ova dva subjekta. Danas u političkoj teoriji dominira mišljenje da za države Zapadnog Balkana ključni subjekt konsolidacije demokratije predstavljaju demokratski orijentisane međunarodne organizacije, tako da će upravo od odnosa prema EU zavisiti i dalji tok demokratizacije ovog regiona i mogućnost završetka tranzicije. Stoga je jedan od glavnih spoljnopolitičkih ciljeva zemalja ovog regiona punopravno članstvo u EU. Punopravno članstvo u EU podrazumeva niz sporazuma koje država potpisuje sa EU sa jedne, i sa državama članicama EU sa druge strane, i zbog toga govorimo o evropskim integracijama u smislu procesa sa manje ili više izvesnim krajem.²

Za Evropsku uniju, Zapadni Balkan predstavlja region koji uz pomoć simultanih procesa stabilizacije, transformacije i integracije treba preobraziti u region dostojan njenog članstva. Za Zapadni Balkan, EU je postala sredstvo bez kojeg region, prema vlastitom uverenju, ne bi bio u stanju da uspešno sprovede demokratsku konsolidaciju. U takvoj konstelaciji odnosa, zemlje Zapadnog Balkana su u situaciji da vitalno zavise od perspektive članstva. Ovim radom nastojće se odgovoriti na pitanje gde je region Zapadnog Balkana u odnosu na članstvo u EU trenutno, prvenstveno u kojem je odnosu Srbija s političkog i ekonomskog aspekta, potom na pitanje o povezanosti procesa EU integracija sa reformskim procesima u Srbiji, kao i kako bi eventualno odsustvo EU uticalo na region.

Pod pojmom evropske integracije podrazumevamo duži ili kraći proces koji sadrži niz sporazuma, a koji kao cilj imaju da pripreme potencijalnu državu za uspešno funkcionisanje u okviru EU. Najvažniji momenti u ovom procesu su: potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dobijanje statusa kandidata (sa datumom otpočinjanja pregovora), otpočinjanje i završavanje pregovora, i na kraju, dobijanje statusa punopravnog člana EU. *Politika proširenja* se pokazala kao uspešan spoljnopolitički instrument EU, a *politika uslovljavanja* kao optimalan instrument kontrole unutrašnjih i spoljnih politika država u procesu pristupanja Uniji. Godine 1999. EU je predstavila tzv. „Politiku regionalnog pristupa za zemlje Zapadnog Balkana“, kojom je

² Turska je aplicirala za članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici (EEZ) još 1959. godine, a 1963. potpisala je „Sporazum o kreiranju veze između Turske i Evropske ekonomske zajednice“ (“Agreement Creating an Association between the Republic of Turkey and the European Economic Community”). Godine 1987. Turska je predala zahtev za formalnim članstvom u EEZ, ali ni danas nema garanciju da će postati punopravni član EU.

naglasila regionalnu dimenziju u procesu pridruživanja EU država Zapadnog Balkana. Pre dobijanja statusa punopravnog člana EU države Zapadnog Balkana moraće da postig-nu određeni nivo regionalne saradnje kako bi došlo do trajnog pomirenja i dugoročne stabilnosti.

U procesu integracija država koja želi da pristupi EU mora sprovesti sveobuhvatne reforme političkog, pravnog i ekonomskog sistema kako bi bila u mogućnosti da funkcioniše u EU. Ovi kriterijumi su definisani kao „Kopenhagenski kriterijumi“ i podrazumevaju:

- stabilnost institucija koje osiguravaju demokartiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava; i
- postojanje funkcionalne tržišne privrede, kao i sposobnost privrede da izdrži konkurenciju i tržišne sile Unije.

Ovim kriterijumima dodat je još jedan koje države moraju ispuniti. To je sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući i razvijanje takvih administrativnih kapaciteta koji će bez problema inkorporirati evropsku legislativu.

Reforme koje se zahtevaju od države koja želi da postane punopravni član EU veoma su korisne. Nije potrebna posebna argumentacija da bi se shvatilo kako konsolidacija demokratije, jačanje institucija i vladavine prava, nezavisan pravosudni sistem, smanjenje stepena korupcije, sloboda medija, zaštita ljudskih i manjinskih prava, ekološki standardi itd. pozitivno utiču na kvalitet života građana. Nesporno je, takođe, da EU u mnogim oblastima predstavlja primer dobre prakse i postavlja visoke standarde, i da bi zbog toga države trebalo da se ugledaju na nju. Međutim, u interesu je ovih država da nezavisno od procesa integracija u EU ove standarde usvajaju i primenjuju. Započete reforme neće trpeti usled eventualnog zastoja u pridruživanju jedino ako se građanima objasni da se one izvode zbog višeg kvaliteta života, a ne isključivo zbog toga što to zahteva EU.

Izazovi evropskih integracija za zemlje Zapadnog Balkana

S obzirom na nasilni raspad SFRJ, posebno ratom zahvaćene Bosne i Hercegovine i Hrvatske, došlo je do teškog poremećaja odnosa država u regionu. Pored toga, danas sve zemlje Zapadnog Balkana imaju iste ili veoma slične unutrašnje probleme. Postoje tri nivoa ispunjavanja obaveza koji važe za države Zapadnog Balkana:

- prvi nivo obaveza koji važi za sve države koje žele članstvo u EU, a definisane su u Kopenhagenu (1993) i Madridu (1995);

- drugi nivo tiče se obaveza koje proističu iz zajedničkih i specifičnih uslova, a odnosi se na poštovanje mirovnih sporazuma i saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za ratne zločine u Hagu; i
- treći nivo se odnosi na specifične uslove koji važe za svaku državu ponaosob.³

EU je zainteresovana da postigne određeni nivo regionalne saradnje koja će obezbediti trajno pomirenje i dugoročnu stabilnost, ali i odgovoriti na pitanja kao što je organizovani kriminal. Zbog toga je integracija svih država bivše SFRJ u EU uslovljena „unapređenjem regionalne saradnje i dobro-susedskih odnosa kao i poštovanjem međunarodnih obaveza proisteklih iz mirovnih sporazuma, pri čemu je poseban naglasak stavljen na obavezu oličenu u punoj saradnji sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu“.⁴ Šefovi država ili vlada EU su na samitu o budućnosti Zapadnog Balkana, održanom u Zagrebu, izdali deklaraciju kojom se ističe da će napredak svake od država na putu ka EU zavistiti od njihovog individualnog napretka u ispunjavanju „Kopenhagenskih kriterijuma“ sa posebnim osvrtom na odredbe o regionalnoj saradnji u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Sve zemlje bivše SFRJ imaju isti spoljnopolitički cilj, a to je dobijanje statusa punopravnog člana EU. To znači da će na prostorima Zapadnog Balkana u budućnosti ponovo važiti „četiri slobode“: slobodno kretanje ljudi, kapitala, roba i usluga. Građani država Zapadnog Balkana evropske integracije vide kao najbolji način za pomirenje u regionu. EU je, sa druge strane, zainteresovana da ovaj region postane i ostane dugoročno stabilan. Zbog toga je rešena da pomogne u suzbijanju međuetničkih tenzija, i smanjenju siromaštva, jačanju institucija, vladavine prava i demokratskih potencijala. EU je ovim državama omogućila izvoz industrijskih i poljoprivrednih proizvoda na Zajedničko tržište EU bez carinskih i gotovo svih kvantitativnih ograničenja, kao i „finansijsku podršku kroz programe Phare i Obnova, čime su obezbeđivana značajna sredstva za rekonstrukciju, povratak izbeglih i raseljenih lica, unapređenje ekonomskog razvoja i regionalne ekonomske saradnje.“⁵ Isto tako, EU podstiče politički dijalog na regionalnoj osnovi i različite regionalne inicijative kao što je Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Od 2007. godine državama Zapadnog Balkana i Turskoj na raspolaganju je novi jedinstveni instrument finansijske pomoći – Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) koji je zamenio do tada

³ Milica Delević, *Regionalna saradnja među državama zapadnog Balkana*, Beograd, 2009, str. 151.

⁴ Branko Budimir, Vladimir Međak, *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Beograd, 2010, str. 27.

⁵ Isto, str. 27.

prisutne programe finansijske pomoći (PHARE, ISPA, SAPARD, pretpristupni instrument za Tursku i CARDS).⁶

Koristi od dobijanja statusa punopravnog člana EU su višestruki: „Ulaskom u Uniju, nove države članice pozajmljuju od starih država članica dodatnu političku, ekonomsku i drugu sigurnost, zbog raznih programa Unije. Subvencije dobijaju nerazvijena područja i najugroženije grupe stanovništva, smanjuju se politički i ekonomski rizici što omogućava jeftinije servisiranje duga i nova zaduživanja, smanjuju se transakcioni troškovi, konkurentne firme dobijaju veće tržište. Ulaskom u evrozonu povećaće se makroekonomska stabilnost i opasti valutni rizici, a ulaskom u Šengen zonu građani će se lakše kretati na teritoriji Unije.“⁷

Neophodne reforme za članstvo u EU podrazumevaju razvoj demokratske, tržišno orjentisane i na vladavni prava zasnovane države koja će biti u stanju da bude punopravni član EU. Potrebno je usvojiti veliki broj zakona koji će biti u skladu sa evropskim *acquis communautaire*. Članica EU ima veliki broj obaveza, posebno u oblasti jedinstvenog tržišta, i bez sistemskog usaglašavanja sa standardima, pravilima i propisima EU ona nikako ne bi bila u mogućnosti da efikasno funkcioniše. Bitno je naglasiti da su pravila i standardi koji važe u EU veoma visoki, posebno za države koje su bile komunističke i koje se tek kreću ka punoj liberalizaciji tržišta.

U svim oblastima *acquis communautaire* država kandidat mora svoje institucionalne, administrativne i sudske kapacitete prilagoditi standardima EU. Konkretno, država kandidat pre dobijanja statusa punopravnog člana mora da „zatvori“ 35 poglavlja *acquis*, i to: 1–4 – „četiri slobode“, 5 – javne nabavke, 6 – kompanijsko pravo, 7 – pravo intelektualne svojine, 8 – politika konkurencije, 9 – finansijske usluge, 10 – informatičko društvo i mediji, 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, 13 – ribarstvo, 14 – transportna politika, 15 – energija, 16 – porezi, 17 – ekonomska i monetarna politika, 18 – statistika, 19 – socijalna politika i zapošljavanje, 20 – industrijska politika, 21 – trans-evropske mreže, 22 – regionalna politika, 23 – pravosuđe i osnovna prava, 24 – pravda, sloboda i bezbednost, 25 – nauka i istraživanje, 26 – kultura i obrazovanje, 27 – životna sredina, 28 – zaštita zdravlja i prava potrošača, 29 – carinska unija, 30 – spoljni odnosi, 31 – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, 32 – finansijska kontrola, 33 – finansijske i budžetske odredbe, 34 – institucije, i 35 – druga pitanja.⁸

⁶ Isto, str. 38.

⁷ Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 582.

⁸ Videti detaljnije: Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm, 13/04/2013.

Zatvaranjem ovih poglavlja država kandidat stiče uslove za punopravno članstvo u smislu prilagođavanja zahtevima *acquis communautaire* i smatra se da je završila reforme sistema koje su potrebne za njeno uspešno funkcionisanje u okviru EU. Reforme koje zahteva punopravno članstvo u EU su među najvišim u svetu, posebno u oblasti izgradnje nezavisnog sudskog sistema, zaštite životne sredine, jačanja vladavine prava, ljudskih prava, izgradnje stabilnih institucija, razvijanja civilnog sektora, funkcionisanja tržišne privrede, zaštite podataka o ličnosti itd. Nesporno je da su sve reforme koje zahteva članstvo u EU neophodne za izgradnju moderne, demokratske, tržišno orijentisane i na vladavini prava zasnovane države.

Zbog velikog značaja reformi, država treba da nastavi sa njima bez obzira na eventualne zastoje ili usporavanja u pregovorima sa EU. Srbija je zakasnila sa periodom tranzicije zbog ratova devedesetih godina prošlog veka, izazvanih raspadom SFRJ. Danas je njen prvenstveni interes i cilj izgradnja konsolidovane demokratije i ekonomije koja će biti u stanju da izdrži međunarodnu konkurenciju. Zbog toga je potrebno smanjiti korupciju i ulagati u ekonomiju znanja i nove tehnologije. Država neće toliko trpeti ako ne bude punopravna članica EU, ali svakako hoće ako ne bude izvršila sve potrebne reforme koje će joj omogućiti stabilan politički i ekonomski ambijent koji će privlačiti strana ulaganja. Reforme koje zahteva EU se u tom smislu poklapaju sa interesima države koja želi da postane njen član.

Srbija – između Kosova i EU

Jedan od glavnih izazova sa kojima se suočavaju vlasti u Srbiji, a koji utiče na EU integracije, je pitanje Kosova. Od 1999. Kosovo se nalazi pod međunarodnim protektoratom i Srbija od tada nema nikakvu jurisdikciju nad ovom teritorijom. Kosovo je u februaru 2008. godine proglasilo nezavisnost, ali Srbija Kosovo i dalje smatra delom svoje teritorije i ulaže ogromna politička, odnosno diplomatska sredstva, za odbranu pokrajine. Pod pritiskom procesa evropskih integracija otpočeli su pregovori sa Prištinom u Briselu, uz posredovanje EU i prisustvo SAD. Dogovor koji je postignut na liniji Hašim Tači – Ivica Dačić uz posredovanje baronice Ketrin Ešton, ukazuju na tvrdnju sa početka teksta da je politički diskurs zemalja Zapadnog Balkana determinisan EU. Pitanje je da li bi zemlje Zapadnog Balkana bile u mogućnosti da samostalno, bez posredovanja EU, ispoštuju novouspostavljeni bezbednosni identitet u regionu, posebno ako se ima u vidu izostanak zajedničkog pogleda na ne tako davnu prošlost na međudržavnom nivou, što predstavlja značajnu prepreku u stvaranju iskonskog pomirenja. Sa druge strane, uspeh u pregovorima za EU

predstavlja potvrdu njene političke moći, koja se inače dovodi u sumnju u međunarodnim krugovima.

Međutim, države koje žele da postanu punopravne članice EU moraju izvršiti sveobuhvatne reforme ne samo političkog, već i ekonomskog i pravnog sistema, kako bi bile u mogućnosti da funkcionišu u EU.⁹ Kada vladajuća elita u Srbiji donosi nepopularne zakone ili sprovodi bolne reforme, često se u javnom diskursu ističe kako to od njih zahteva EU. Ovakvo sprovođenje reformi je, ukoliko nije podržano od strane većine građana, opasno iz više razloga:

- reforme sistema koje se odnose na stvaranje moderne države koja će efikasno funkcionisati u globalizovanom svetu informatičke tehnologije i koja će efikasno zadovoljavati potrebe svojih građana može se doživeti kao nametanje spolja, a ne kao unutrašnja potreba samog društva;
- postoji opasnost da će građani eventualne zastoje u pridruživanju EU doživeti kao argument protiv daljeg sprovođenja nepopularnih reformi, jer ako nema spoljašnjeg pritiska, a unutrašnja potreba je ostavljena po strani, neće biti razloga da se i dalje podržavaju te reforme;
- Evropske integracije mogu biti ugrožene ukoliko se sve što je nepopularno pripisuje zahtevima EU.¹⁰

Iako su reforme u ekonomskoj sferi sprovedene od 2001. godine dovele do relativne makroekonomske stabilizacije, rasta BDP *per capita* (prosečna stopa rasta BDP u periodu 2002–2006. iznosila je 5,4%), uklanjanja nekih makroekonomskih neravnoteža, do smanjenja budžetskog deficita, obaranja inflacije, rasta direktnih investicija (ali su se one uglavnom svodile na prihode od privatizacije), rasta izvoza, prihoda države i deviznih rezervi, privreda Srbije se ipak sporo transformiše.¹¹ Prema mišljenju Miroslava Prokopijevića, Srbija je

⁹ Ovi kriterijumi su definisani kao „Kopenhagenski kriterijumi“ i podrazumevaju: 1) stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava; 2) postojanje funkcionalne tržišne privrede kao i sposobnost privrede da izdrži konkurenciju i tržišne sile Unije. Ovim kriterijumima je dodat još jedan koji države moraju ispuniti. To je sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući i razvijanje takvih administrativnih kapaciteta koji će bez problema inkorporirati evropsku legislativu.

¹⁰ Npr: Standard svih demokratskih društava je sloboda okupljanja na javnim mestima bez rase, nacionalne, religijske i bilo koje druge diskriminacije. U Srbiji je Zakon o zabrani diskriminacije usvojen 26. marta 2009. godine. Ovaj zakon samo konkretizuje ustavne odredbe koje se tiču ljudskih prava. Međutim, kada je u Beogradu održana prva Parada ponosa pojavilo se neraspoloženje velikog broja građana koji su ostvarivanje demokratskog i ustavom zagaran-tovanog prava doživeli kao nametanje od strane EU. Potrebno je, dakle, uložiti više napora da se građanima objasni i obrazloži da reforme koje zahteva članstvo u EU prvenstveno služe njihovom boljitku.

¹¹ Dušan Pavlović, Slobodan Antonić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 141–164.

propustila priliku da sprovede brze, konzistentne i duboke ekonom-ske reforme. On tvrdi da je vlast sprovela parcijalnu privatizaciju.¹² Slaviša Orlović ističe da se Srbija opredelila za koncept baziran na prodaji po što većoj ceni. Međutim, kroz privatizaciju u Srbiju su se uvukli i prljavi kapital i kriminal, pri čemu su preduzeća kupovana zbog nekretnina, preprodaje ili pranja novca.¹³

Neozbiljan i neodgovoran odnos političke elite u vreme svetske ekonomske krize 2008. godine, kada se od domaćih političkih lidera moglo čuti da će „kriza Srbiju ne samo zaobići, već da je ona može iskoristiti u pozitivnom smeru“, doveo je do opadanja aktivnosti industrijske proizvodnje, pada bruto domaćeg proizvoda (BDP), porasta nezaposlenosti i pada plata.¹⁴ BDP Srbije po stanovniku, mereno kupovnom moći, predstavljao je u prošloj godini 37% BDP u Evropskoj uniji, pokazuju podaci Eurostata, a stopa nezaposlenosti iznosi 20–30%, zavisno od izvora, što znači da je stopa nezaposlenosti u Srbiji dva puta viša od evropskog proseka, dok je od zemalja EU viša samo u Španiji.¹⁵

U ovakvoj konstelaciji odnosa prisustvo EU vidi se kao nemi-novnost, jer usled njenog odsustva teško da će Srbija uspeti da podigne nivo svoje ekonomije dovoljno da bi mogla da podnese troškove slobodnog tržišta. Usporavanjem procesa evro-integracija na Balkanu, marginalna korist neubiranja carina na robu iz EU će se smanjivati. Aktuelna razina finansijske pomoći iz EU, npr. IPA fondova, neće biti dovoljna da kompenzuje troškove liberalizacije tržišta. Povlačenje EU iz regiona omogućiće kreatorima ovdašnje ekonomske politike da intervišu u privredu, nastave sa praksom nedovoljnog obaziranja na korupciju, nekonkurentnost i monopolizaciju tržišta. Usled povlačenja EU iz Srbije i regiona došlo bi do produbljivanja nabrojanih problema, kao i do smanjivanja stranih investicija što bi kao krajnji efekat imalo seriju loših posledica poput rasta nezaposlenosti, smanjivanja kupovne moći, porasta siromaštva, i uopšte slabljenja ekonomije.

Pritisnuta rokovima Srbija nastoji da inkorporira evropsko zakonodavstvo u domaći pravni sistem. Evropska komisija je početkom novembra prošle godine objavila sadržaj redovnog godišnjeg Izveštaja o napretku koji je Srbija postigla u procesu evropskih integracija u prethodnih godinu dana, a ukoliko

¹² Miroslav Prokopijević, „Propuštena prilika – Deset godina ekonomske reforme u Srbiji“, *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011.

¹³ Slaviša Orlović, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 261.

¹⁴ Jelena Đorđević, „Neizvesna jačina udara“, NIN, 11. avgust 2011.

¹⁵ Videti detaljnije: Internet, <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/1740-nezaposlenost-u-eu-dva-puta-nego-u-srbiji.html>.

dobije datum za pregovore otpočeće krajem 2013. godine bolan proces za Srbiju. Popunjavanje Upitnika EK, koji služi kao osnova za pregovore, takođe je bio bolan proces za državnu administraciju, uprkos tome što je Srbija jedna od poslednjih država Jugoistočne Evrope koja se sa Upitnikom susrela, i što je maksimalno iskoristila iskustva svojih suseda (vežbajući na upitnicima koji su dostavljeni Hrvatskoj, Crnoj Gori i Albaniji). Razlog tome treba tražiti u samoj državnoj administraciji koja nije spremna za promene koje pretpostavlja evropski *acquis communautaire*. Pozitivna ocena naše državne administracije koja se provlači iz izveštaja u izveštaj Komisije o napretku je pogrešna, jer kako ističe Vladimir Pavićević – umesto da ukažemo na pogrešnu procenu, i sami smo poverovali u nju.¹⁶

Jedno od najosetljivijih pitanja koja će biti predmet najintezivnijih i najtežih pregovora jeste reforma pravosuđa. Nakon završetka reformi otpočetih 2009. problem sudstva je ponovo aktuelizovan. Upravo je ova reforma meta kritika svih relevantnih domaćih i međunarodnih institucija koje se bave ovim pitanjima, pre svega zbog činjenice da kriterijum izbora sudija nije bio sasvim jasan niti transparentan. Tako je i Venecijanska komisija Saveta Evrope izrazila određene rezerve u pogledu primenljivosti kriterijuma i relativno kratkog vremenskog perioda koji je ostavljen za njihovu primenu u postupku opšteg izbora sudija i tužilaca.

Iako su tehničke procedure za funkcionisanje pravosuđa izmenjene i pomažu funkcionisanje sudova, praksa je glavni problem. Zbog velikog broja nerešenih slučajeva, odugovlačenja sudskih postupaka, slučajeva mita i korupcije, poverenje u sudove od strane građana na veoma je niskom nivou. Sudeći prema redovnom godišnjem izveštaju *Nations in transit* za 2011. godinu, indeks kvaliteta pravosudnog okvira i nezavisnosti sudova u Srbiji stagnira nakon ustavnih promena 2006. Izveštaj uzima u obzir ustavne reforme, zaštitu ljudskih prava, reformu krivičnog zakonika, nezavisnost sudstva, kao i status sudske vlasti u interakciji sa zakonodavnom i izvršnom vlašću.

Iz Delegacije Evropske komisije u Srbiji dolaze sve intenzivniji signali o potrebi uključivanja civilnog sektora u proces EU integracija. Međutim, pravo partnerstvo između vladinog i nevladinog sektora izostaje iako je dominantan politički diskurs i jednih i drugih utemeljen u evro-optimizmu. Razlozi sve jasnijeg i dubljeg konflikta između dela establišmenta i organizacija civilnog društva su višestruki. Nasleđe komunizma u vidu paternalističkog odnosa države prema građanima dobilo je svoju novu dimenziju u vidu povećane eskalacije etatizma u poslednjih nekoliko godina u kojem država investira, kreditira, zapošljava. Na drugoj strani i sami građani ne pokazuju tendenciju

¹⁶ Videti detaljnije: Internet, <http://www.vladimirpavicevic.info/Wordpress/>.

prema samoorganizovanju ili preuzimanju socijalne odgovornosti, a opet izostaje afirmacija stvaralaštva.

S obzirom na činjenicu da civilno društvo u protekloj deceniji nije uspjelo da se afirmiše i stvori svoju prepoznatljivost, eventualni zastoj u procesu EU integracija vodio bi još dubljem jazu na relaciji vladin sektor – nevladin sektor, što bi dovelo do stagnacije u promenama, i učvršćivanja jedne ionako snažne komunističke i populističke sveti. Upravo uloga civilnog društva treba da bude ključna u eventualnom slučaju odlaganja procesa integracija. Crnogorski primer institucionalnog uključivanja organizacija civilnog društva u procese odlučivanja o evropskoj agendi mogao bi da bude recept za sprečavanje eventualnog jaza između slobodno udruženih građana i države. Njihov glas u procesima odlučivanja odvratilo bi partije od populističkog oportunitizma.

Najpre se očekivalo da će Srbija dobiti status kandidata u 2011. godini, ali je zbog sporog napretka u dijalogu Beograda i Prištine to odloženo. Iako preporuku za otvaranje pregovora nije dobila u oktobru, odnosno dobila ju je uz uslov, Srbija nije morala da čeka novi paket proširenja da dobije preporuku za otvaranje pristupnih pregovora. Komisija je trebalo, kako se tada navodilo, da predstavi izveštaj čim bude ostvaren zadovoljavajući napredak.

EK je tada stavila akcenat na napredak u pogledu „daljih koraka i nastojanja da se uspostave normalni odnosi sa Kosovom u skladu sa uslovima procesa stabilizacije i pridruživanja, i to potpunim poštovanjem načela inkluzivne regionalne saradnje; puno poštovanje odredbi Ugovora o energetske zajednici; pronalaženje rešenja za telekomunikacije i međusobno priznavanje diploma; nastavkom iskrene primene svih postignutih sporazuma; i aktivna saradnja sa Euleksom da bi se omogućilo funkcionisanje na svim delovima Kosova“.¹⁷

Pozitivna ocena napora Srbije za ispunjavanje političkih kriterijuma potvrđena je i u izveštaju za 2011. godinu. U Mišljenju se navodi da Srbija ima sveobuhvatan ustavni, zakonodavni i institucionalni okvir u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, da je povećana efikasnost Parlamenta, kao i da je pravni okvir za zaštitu ljudskih prava i manjina razvijen i da je počeo da se primenjuje. Ističe se i da je Srbija u potpunosti ostvarila zadovoljavajući nivo u saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom u bivšoj Jugoslaviji i u podsticanju pomirenja.

Pohvala je došla i na račun učešća u dijalogu sa Prištinom, koji je doveo i do nekih sporazuma, a Srbija je, kako se navodi, preduzela prve korake za primenu. „Kada je reč o ekonomskim kriterijumima, Srbija je preduzela značajne korake

¹⁷ Videti na: Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat,08/06/2013>.

ka uspostavljanju funkcionalne tržišne privrede i postigla je izvestan nivo makroekonomske stabilnosti uprkos svetskoj ekonomskoj i finansijskoj krizi.”¹⁸

Istaknuto je, međutim, da će morati da se restrukturira privreda i unapredi poslovno okruženje, pre svega jačanjem vladavine prava i smanjenjem birokratije, unapređenjem konkurentnosti i uloge privat-nog sektora, kao i rešenjem pitanja striktnosti zakona o radu. Da bi Srbija mogla da se izbori za svoje mesto na jedinstvenom tržištu EU, mora da nastavi strukturne reforme.

„Srbija bi mogla da preuzme obaveze iz članstva u srednjem roku u skoro svim oblastima pravne tekovine pod uslovom da se nastavi usaglašavanje i da se dodatni naponi ulože za primenu i izvršenje zakona“, navodi se u Mišljenju.¹⁹ Kada je reč o konkretnim oblastima, Srbija će, kako je navedeno, morati najveće napore da uloži kako bi se uskladila sa pravnom tekovinom EU u domenu poljoprivrede i ruralnog razvoja, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i bezbednosti, kao i finansijske kontrole. „Potrebna su znatna prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira i značajno jačanje sposobnosti administracije i primene“, navodi se u Mišljenju.²⁰

Ministri i lideri zemalja članica dodelili su Srbiji status kandidata za članstvo u EU 2. marta 2012. godine. Tada je zaključeno da će napredak u rešavanju praktičnih pitanja između Beograda i Prištine biti osnovni faktor koji će generisati dalji status Srbije, zbog čega je odluka i odložena u decembru 2011. Pregovori su kao cilj imali da normalizuju tešku situaciju nastalu iz zastoja koji je trajao od Deklaracije o nezavisnosti u februaru 2008. godine.²¹ Tokom tog perioda Srbija je pribegla politici blokiranja članstva Kosova u međunarodnim organizacijama i ostala prisutna na severu Kosova.

U pregovorima Beograda i Prištine, koji su počeli 8. marta 2011. godine, centralne teme o kojima se diskutovalo bile su: sloboda kretanja, lične karte i registarske tablice, univerzitetske diplome, matične knjige, carina i katastar, slobodna trgovina i carinski pečat.²²

Kasnija eskalacija situacije oko administrativnih prelaza Jarinje i Brnjak usled nametanja reciprociteta od strane Prištine na trogodišnji embargo Srbije na robu sa Kosova, što je izazvalo nepriznavanje pečata kosovske carine od strane

¹⁸ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2011. godinu, Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf, 09/06/2013.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Vladimir Todorić, Leon Malazogu, *Dijalog Beograda i Prištine: proces usklađivanja interesa*, Centar za novu politiku, Projekat za etničke odnose – Kosovo, Beograd, Priština, 2011, str. 5.

²² Ibidem, str. 16–18.

Beograda, uticala je u najvećoj meri na činjenicu da sve države članice EU nisu imale isti pristup rešavanju ovog pitanja, te ni mogućnosti za izlazak iz krize nisu bile iste. Sa druge strane, Srbija je i ovog puta pokazala otvorenost za dijalog sa Prištinom, koji je u relativno kratkom roku pregovaranja doneo konkretna rešenja. Uz inicijativu i pristupom konkretnih predloga, Srbija je uspela da implementira dogovoreno u dijalogu sa Prištinom, uključujući i integrisano upravljanje prelazima, postizanje sporazuma o sveobuhvatnoj regionalnoj saradnji i pomoć Euleksu i Kforu da im se omogući slobodno vršenje mandata na kontrolnim prelazima Jarinje i Brnjak.

Evropska komisija je 10. oktobra 2012. godine objavila dva dokumenta: „Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije“ i „Strategija i glavni izazovi proširenja 2012–2013. godine“. Kao glavne sugestije u Izveštaju se i dalje navode odgovarajuće reforme u oblasti pravosuđa, borba protiv korupcije, pitanje privatizacije preduzeća, zaštita prava ranjivih grupa, kao i dalje konstruktivno angažovanje u regionalnoj saradnji i jačanju odnosa sa susednim državama. Od ukupno 33 poglavlja koje je Evropska komisija analizirala i ocenjivala u Izveštaju, aktivnosti i postignuti rezultati ocenjeni su pozitivno u 26 poglavlja.²³

Evropska komisija je obrazložila da će predložiti otvaranje pregovora za pridruživanje EU sa Srbijom (a u skladu sa zaključcima Saveta od 5. decembra 2011. godine), čim Srbija ostvari neophodni stepen usaglašenosti sa kriterijumima za članstvo i ispuni uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja. Ključni prioriteti koji su postavljeni u zaključcima Saveta, tiču se koraka u procesu vidljivog i održivog poboljšanja odnosa sa Kosovom.

Nakon formiranja vlade u Srbiji u septembru 2012. godine, čiju okosnicu čini Srpska napredna stranka, u vezi sa statusom pregovora sa privremenim institucijama vlasti iz Prištine, iskazan je politički interes i dobra volja Vlade Republike Srbije da se pregovori nastave i da se ostvari dijalog na višem, političkom nivou. Srbija je prihvatila dijalog u dobroj veri sa željom da se pronađu rešenja od vitalnog značaja za građane Kosova i Metohije. Vlada Srbije je insistirala da je potrebno sprovesti do sada postignute dogovore iz dijaloga Beograda i Prištine, pre svega u cilju postizanja praktičnih i održivih rešenja koja vode normalizaciji života običnih ljudi koji žive na Kosovu, i Srba i Albanaca (prvenstveno, nastavak pregovora o preostalim pitanjima koja se odnose na telekomunikacije i energetiku).

Srbija se ovakvom politikom potvrdila kao pouzdan i konstruktivan partner EU iznalaženjem kompromisnog rešenja u dijalogu sa Prištinom. U realizaciji tog cilja, obavljani su razgovori premijera Republike Srbije Ivice Dačića sa visokom predstavnicom EU Ketrin Ešton u Briselu, 19. oktobra 2012. godine, kao i razgovori predsednika Srbije Tomislava Nikolića i premijera Ivice

Dačića sa američkom državnom sekretarkom Hilari Clinton i visokom predstavnicom EU Ketrin Ešton u Beogradu, 30. oktobra.

Prvi sporazum o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine, koji je potpisan 26. aprila 2013. godine, predviđa osnivanje Zajednice/Asocijacije većinski srpskih opština na Kosovu, otvorene i za druge opštine, ako su potpisnice sporazuma sa tim saglasne. Sporazum ima 15 tačaka, a neke od najznačajnijih su da će Zajednica imati osnivački statut i da može biti ukinuta samo odlukom opština koje su u njenom sastavu. Takođe, predviđeno je da će Zajednica biti zasnovana na istim osnovama kao i Asocijacija kosovskih opština, odnosno imaće predsednika, potpredsednika, skupštinu i veće. Policija će biti jedinstvena i to će biti kosovska policija. Čitava policija sa severa Kosova treba da bude integrisana u okvire kosovske policije. Plate će isplaćivati jedino kosovska policija. Pravosudne vlasti biće integrisane i radiće u okviru kosovskog pravnog okvira. Predviđeno je još i održavanje lokalnih izbora 2013. godine, i postizanje sporazuma o telekomunikacijama i energetici do juna 2013. Obe strane su se obavezale da se neće međusobno blokirati, niti podsticati druge da blokiraju evropske integracije druge strane.²⁴

Proces iskonskog stvaranja

Prethodno navedeno ukazuje na to da bi proces integracija trebalo da bude neposredano povezan sa procesima izgradnje države, tranzicije i demokratske konsolidacije među zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, primeri iz prakse pokazuju prečesto izigravanje reformskih procesa i simuliranje zadovoljavanja uslova koje Unija postavlja zemljama Zapadnog Balkana. Ukoliko je neiskrena evropeizacija stanje stvari u najoptimalnijim uslovima, to bi značilo da su zemlje Zapadnog Balkana daleko od univerzalnih vrednosti na kojima insistira EU, a koje bi trebalo da omogućе građanima da žive život dostojan 21. veka.

Da bi Srbija postala dostojan član evropskog kluba u neposrednoj budućnosti neophodna je iskonska posvećenost vladajućih elita reformskim procesima. Bez obzira na pitanje članstva u EU, Srbiji je potrebno mnogo više odvažnosti da reši suštinske probleme.

Slobodno tržište je dugoročno neodrživo u sadašnjim uslovima. Istovremeno, može se pretpostaviti da EU neće ukinuti mehanizme finansijske

²³ Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf, 09/06/2013.

²⁴ Prvi sporazum o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine.

pomoći kandidatima ni u kom slučaju jer bi time ukinula svoj najmoćniji spoljnopolitički instrument. Zato je neophodno, navodi Petar Marković, „da Srbija što pre osposobi svoju administraciju da apsorbira sva raspoloživa sredstva. Prva neodložna mera u tom pravcu bila bi da se u okviru Službe za upravljanje kadrovima oformi i telo za edukaciju lokalnih samouprava o uslovima apliciranja za sredstva iz IPA fondova, po ugledu na sadašnje takve kapacitete za edukaciju na državnom nivou“.²⁵

Očuvanje uspostavljenog bezbednosnog kompleksa i njegovo dalje unapređenje putem negovanja dobrosusedskih odnosa, takođe je jedan od neophodnih preduslova za integraciju regiona Zapadnog Balkana u EU. Nezavisno od činjenice da li su deo paketa uslovljavanja iz Brisela, pitanja koja se moraju rešiti suštinski se tiču odnosa Beograda i Prištine, kao i Beograda i Zagreba, jer je održivost dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje neophodna. Saradnja vlada zemalja Zapadnog Balkana značila bi ne samo rešavanje regionalnih problema i održavanje dobrosusedskih odnosa, već i zajednički nastup prema EU. S obzirom na skoro stupanje Hrvatske u EU, na ovaj način bi Zapadni Balkan dobio svog ravnopravnog predstavnika u Briselu.

Takođe, iz perspektive iskonske posvećenosti evropskim vrednostima, Srbija treba da uči od zemalja Istočne Evrope. Iako Politika evropskog susedstva ne nudi perspektivu članstva, zemlje poput Ukrajine i Moldavije usklađuju svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Bez pritiska vremenskih rokova, evropsko zakonodavstvo na taj način postaje integralni deo domaćeg pravnog sistema, a pritom dodatno se vodi više računa o potrebama zemlje domaćina posredstvom temeljne analize i regulacije zakonodavnog okvira.

Na kraju, da bi se obezbedile uspešne reforme sistema neophodno je odvojiti reforme sistema od evropskih integracija u tom smislu što će akcenat biti stavljen na unutrašnju potrebu izgradnje efikasnog sistema. Ovakvo stanje stvari je izuzetno važno zbog činjenice da bi država na taj način najbolje reformisala svoj sistem, a da ta reforma ne bude ugrožena eventualnim zastojem u procesu pridruživanja EU ili da, sa druge strane, evropske integracije ne budu ugrožene nepopularnim merama koje Vlada sprovodi.

Zaključak

Na kraju, nameće se zaključak da su Srbiji i ostalim zemljama Zapadnog Balkana neophodne bifokalne naočare. Bifokalne naočare imaju dve žižne daljine. Jedna žižna daljina omogućava nosiocu naočara da se fokusira na

²⁵ Petar Marković, *Sumrak balkanske alhemije, Evropska unija i Srbija*, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative, Friedrich Ebert Stiftung, 2011, str. 6.

udaljene objekte. Druga žižna daljina omogućava nosiocu naočara da se usredredi na bliže objekte. Za Srbiju EU je udaljena meta, tako da treba da se usredredi na bližu, a to su reforme, kako bi i EU jednoga dana postala jasno vidljiva.

Postizanje trajnog mira, stabilnosti i dobrosusedskih odnosa predstavlja jedan od uslova za nastavak saradnje država Zapadnog Balkana i EU. Ovaj uslov je veoma važan zbog ratnog nasleđa na prostorima bivše SFRJ. EU je zainteresovana za potpunu stabilizaciju regiona pre dobijanja statusa punopravnog člana, a to podrazumeva uspostavljanje visokog nivoa regionalnog dijaloga, povratak izbeglih i raseljenih lica i povratak njihove razorene ili oduzete imovine, i saradnju sa Haškim tribunalom kako bi se priveli pravdi svi ratni zločinci, bez čega nema istinskog pomirenja.

Srbija je započela demokratsku reformu svog političkog, ekonomskog i pravnog sistema. Reforme koje sprovodi su od velikog značaja za izgradnju konsolidovane demokratije koja će se zasnivati na vladavini prava, tržišnoj privredi i visokom nivou poštovanja ljudskih i manjinskih prava. U tom smislu su evropske integracije veoma važne jer zahtevaju od države da se kreće upravo u tom smeru. Nakon pada Berlinskog zida, ideje demokratije i tržišne privrede doživele su trijumf, a današnji globalizovani svet, koji se sve više zasniva na ekonomiji znanja, primorava države da reformišu svoje sisteme kako bi izdržale oštru međunarodnu ekonomsku utakmicu. Zbog toga reforme koje se kreću ka učvršćivanju vladavine prava, jačanju institucija, reforme obrazovanja, uvođenja visokih ekoloških i drugih standarda, treba nastaviti bez obzira na eventualna usporavanja procesa pridruživanja.

Takođe, poželjno je da političke elite ulože više napora, sa posebnim akcentom na mlade ljude, kako bi se reforme shvatile kao poželjne zbog „nas samih“, a ne zbog toga što nas EU tera da ih sprovodimo. Upravo je to jedini način da se podigne svest građana o neophodnosti reformi, nezavisno od toga koji su uslovi koje EU postavlja pred državu potencijalnu članicu.

Bibliografija

- Budimir, Branko, Međak, Vladimir, *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Beograd, 2010.
- Delević, Milica, *Regionalna saradnja među državama zapadnog Balkana*, Beograd, 2009.
- Dorđević, Jelena, „Neizvesna jačina udara“, NIN, 11. avgust 2011.
- Internet, <http://www.seio.gov.rs/>, *Историјат односа Србије у ЕУ*.
- Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm.

- Internet, <http://www.economy.rs/vesti/13965/Bruto-drustveni-proizvod-Srbije-samo-37-odsto-evropskog-proseka.html>.
- Internet, <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/1740-nezaposlenost-u-eu-dva-puta-nego-u-srbiji.html>.
- Internet, <http://www.vladimirpavicevic.info/Wordpress/>.
- Marković, Petar, *Sumrak balkanske alhemije, Evropska unija i Srbija*, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- Orlović, Slaviša, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Pavlović, Dušan, Antonić, Slobodan, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Prokopijević, Miroslav, „Propuštena prilika: deset godina ekonomske tranzicije u Srbiji“, u: *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011.
- Prokopijević Miroslav, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Todorić, Vladimir, Leon, Malazogu, *Dijalog Beograda i Prištine: proces usklađivanja interesa*, Centar za novu politiku, Projekat za etničke odnose – Kosovo, Beograd, Priština, 2011.