

ISSN 1820-4589

КУЛТУРА ПОЛИСА The Culture of Polis

ЧАСОПИС ЗА НЕГОВАЊЕ ДЕМОКРАТСКЕ ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ
ГОДИНА XI ПОСЕБНО ИЗДАЊЕ ЗА 2014.
КУЛТУРА – ПОЛИС НОВИ САД, ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ БЕОГРАД



ИЗАЗОВИ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ISSN 1820-4589

**КУЛТУРА ПОЛИСА, год. XI (2014), посебно издање
THE CULTURE OF POLIS**

часопис за неговање демократске политичке културе

**ИЗАЗОВИ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

САДРЖАЈ:

УВОД

Слободан Зечевић, <i>Поступак приступања држава Европској унији</i>	3
Драган Б. Ђукановић, <i>Европска унија и Западни Балкан – очекивања и ишчекивања</i>	25
Урош Д. Ђемаловић, <i>Процес усклађивања домаћег правног система са правом Европске уније – стање, проблеми, могућа решења</i>	39
Горан Николић, <i>Очекиване структурне промене српског извоза током процеса приступања ЕУ</i>	53
Милан Игрутиновић, <i>Прилагођавање српске спољне политике спољној политици Европске уније</i>	73
Миша Ђурковић, <i>Европске интеграције Србије између нормативизма и геополитике</i>	89
Мирослав Прокопијевић, <i>Мења ли се рачуница чланства у Европској унији?</i>	109
Сања Арежина, <i>Српско-кинески односи уочи приступања Србије Европској унији</i>	129

CONTENT:

INTRODUCTION

Slobodan Zečević, <i>The Process of State Accession to the European Union.</i> . . .	3
Dragan B. Đukanović, <i>European Union and the Western Balkans –Expectations and Anticipation</i> . . .	25
Uroš D. Čemalović, <i>The Process of Harmonization of Serbian Legal System with the Euro-pean Union’s Acquis – Current State, Problems and Possible Solutions</i> . . .	39
Goran Nikolić, <i>Expected Structural Changes of Serbian Exports During the EU Acces-sion Process</i>	53
Milan Igrutinović, <i>Alignment of Serbia's Foreign Policy with the Foreign Policy of the European Union</i>	73
Miša Đurković, <i>European Integration of Serbia between Normativism and Geopolitics</i>	89
Miroslav Prokopijević, <i>Is the Equation of EU Membership Changing?</i>	109
Sanja Arežina, <i>Serbian-Chinese Relations in the Eve of Serbian Accession to the European Union</i>	129

ИЗАЗОВИ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

УВОД

Република Србија је 22. децембра 2009. године поднела званичан захтев за улазак у Европску унију. Преговори о приступању Србије Европској унији започели су 21. јануара 2014. године у Бриселу. Реч је о историјском догађају ако имамо у виду да је Србија од пада Берлинског зида 1989. године преко двадесет година провела у тражењу реалних праваца и приоритета своје спољне политике. Искуства Србије указују да неразумевање и неуважавање значаја процеса европске интеграције може да има негативне последице по остваривање националних економских и политичких интереса. Као доказ претходно изнетом треба узети у обзир режим санкција према СР Југославији који је коначно заокружен њеним бомбардовањем у пролеће 2000. године. У периоду после 5. октобра 2000. године са променом политичког режима владе Србије нису веровале у политику убрзаног уласка у Европску унију. Наиме, сматрало се да је улазак Србије у Европску унију дугорочан и неизvestан циљ па се и водила политика спорог приступања, што је чудило западне кругове и доприносило њиховом подозрењу према Србији. Из овакве политике је произашала неспремност да се супротстави политици владе Црне Горе која је неискрено ушла у пројекат државне заједнице Србије и Црне Горе и која је чинила све да обесмисли процес унутрашњег интеграцања, а самим тим и заједничког приступања Европској унији. Уследило је отцепљење Црне Горе 21. маја 2006. године и признање независности Косова од стране Сједињених Америчких Држава и већине чланица Европске уније у току 2008. године. Недовољно европски профилисана политика занемарила је географски положај, цивилизацијску припадност и историјску прошлост српског народа као и његове вековне тежење, почевши од стварања модерне српске државе на челу са Карађорђем Петровићем 1804. године. Наиме, један од основних циљева твораца модерне Србије био је да искорене оријенталну заосталост и да усвоје и примене правне, образовне, културне и друге тековине развијених држава Европе.

Данас, с обзиром на кашњење у процесу европске интеграције, Србија се налази пред посебним изазовима на путу до пуноправног чланства у Унији. Реч је пре свега о унутрашњим изазовима, односно о способности српског државног апарата да пренесе и примени у пракси европске правне тековине (*acquis communautaire*). Поред тога, Србији је у наредним годинама нужан убрзан економски развој да би њени грађани и предузећа могли да буду део европског унутрашњег тржиште. Србији је потребан и друштвени преображај у смислу веће толеранције према одређеним социјалним групацијама, већа родна равноправност, али и повећање наталитета. Поред унутрашњих, пред Србијом се налазе и спољно-политички изазови у смислу нормализовања односа са Албанцима на Косову, тражења равнотеже између интеграције са Европском унијом и очувања добрих односа са Русијом. Међутим, без обзира на претходно изнето темпо приступања Србије Унији условљен је и самим односима у овој последњој. Наиме, Европска унија је погођена економског кризом која отвара питање функционисања њеног институционалног система, што пак може потенцијално да допринесе успоравању у пријему нових чланица. Било како било, ширење Европске уније не представља само добитак за државе које желе да јој приступе, већ и за старе чланице односно за Унију у целини. Реч је пре свега о ширењу мира и политичке стабилности на европском континенту кроз афирмацију западних вредности демократије, поштовања људских права и тржишне привреде што опет доприноси превенцији ратних сукоба на националној основи. У економском смислу улазак нових чланица у Унију потенцијално поспешује трговински раст и развој јер повећава број потрошача на европском тржишту. На крају, у контексту глобализације, увећање становништва и територије Уније доприноси њеном већом утицају у међународним односима које државе чланице гледано појединачно никада не би могле да имају. У овом контексту треба имати у виду да је са приступањем Хрватске број становника Европске уније достигао 508 милиона.

Слободан Зечевић
Институт за европске студије - Београд

ПОСТУПАК ПРИСТУПАЊА ДРЖАВА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак: Европско унија данас има 28 држава чланица које у теоријском погледу можемо да поделимо на државе осниваче и оне које су накнадно примљене у чланство. Државе оснивачи су оних шест чланица које су потписале и ратификовале уговоре о оснивању Европских заједница из 1951. и 1957. године. Дакле Унији су се у међувремену прикључиле још 22 државе а да ни једна није изашла из ње, што говори о успешности и атрактивности процеса европске интеграције. Поступак приступања држава Европској унији је попут других европских процедура попримио је сложену технократску природу. Наиме држава кандидат данас пролази кроз више фаза. Реч је подношењу захтева за пријем Савету, стицању статуса кандидата на основу једногласне одлуке Европског савета, једногласне одлуке овог последњег о почетку преговора о приступању, преговорима између државе кандидата и држава чланица о одредбама споразума о приступању, закључивању истог на основу једногласне одлуке Савета и сагласног мишљења Европског парламента и његове ратификације у државама чланицама и држави кандидату.

Кључне речи: Европска унија, Европски савет, Савет, Комисија, Европски парламент, споразум о приступању.

Увод

Европска унија данас има 28 држава чланица које у теоријском погледу можемо поделити на државе осниваче и оне које су накнадно

* vzecevic@eunet.rs

примљене у чланство. Државе оснивачи су земље које су учествовале у преговорима, потписале и ратификовале Париски уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. и Римске уговоре о Европској економској заједници и Европској заједници из 1957. године а реч је о Француској, Немачкој, Италији, Холандији, Белгији и Луксембургу. Дакле Унији су се у међувремену прикључиле још 22 државе а да ни једна није изашла из ње, што говори о успешности и атрактивности процеса европске интеграције који стално привлачи нове чланице. Ширење Европске уније не представља само изванредан добитак за државе које желе да јој приступе већ и за старе чланице односно за Унију у целини. Реч је пре свега о ширењу мира и политичке стабилности на европском континенту кроз афирмацију западних вредности демократије, поштовања људских права и тржишне привреде што опет доприноси превенцији ратних сукоба на националној основи (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 468). У економском смислу улазак нових чланица у Унију потенцијално поспешује трговински раст и развој јер повећава број потрошача на европском тржишту. На крају у контексту глобализације, увећање становништва и територије Уније доприноси њеном већом утицају у међународним односима које државе чланице гледано појединачно никада не би могле да имају. У овом контексту треба имати у виду да је са приступањем Хрватске број становника Европске уније достигао 508 милиона.

Искуства Србије указују да не разумевање и не уважавање значаја процеса европске интеграције може да има негативне последице по остваривање националних интереса. Као доказ претходно изнетом треба узети у обзир режим санкција према СР Југославије који је коначно заокружен њеним бомбардовањем у пролеће 2000. године. У периоду после 5 октобра 2000. године са променом политичком режима владе Србије нису веровале у политику афирмисања европске интеграције и убрзаног уласка у Европску унију. Наиме сматрало се да је улазак Србије у Европску унију дугорочан и неизванредан циљ па се и водила политика спорог приступања, што је чудило западне кругове и доприносило њиховом подозрењу према Србији. Из овакве политике је произашла неспремност да се супротстави политици владе Црне Горе која је неискрено ушла у пројекат државне заједнице Србије и Црне Горе и која је чинила све да обесмисли процес унутрашњег интегрисања па самим тим и заједничког приступања Европској унији. Уследило је отцепљење Црне Горе 21 маја 2006. године и признање независности Косова од стране Сједињених Америчких Држава и већине чланица Европске уније у току 2008. године.

Поступак приступања Европској унији

Поступак пријема у Европску Унију је сложен и карактеристичан по фазама у којима кључну улогу имају институције Уније и фазама које се одвијају у складу са правилима међународног права (Manin, 1998: 7; Boulouis, 1995: 51). Формалном поступку приступања најчешће претходи закључивање споразума о придруживању између Европске уније и државе потенцијалног кандидата за улазак у њено чланство. У том смислу за државе југоисточне европе припремљени су Споразуми о стабилизацији и придруживању (ССП) чији је предмет прикључивање државе потписница тржишту Европске уније кроз процес међусобног укидања царина односно стварање подручја слободне трговинске размене, укидање препрека за слободно пружање услуга и кретања капитала, примена европског законодавства у циљу остваривања слободне конкуренције, нормализација односа придружене државе са суседима као и њено укључивање у Заједничку спољну и безбедносну политику.

Подношење захтева за пријем у Европску унију

Поступак приступања Европској унији формално се отвара тако што министар иностраних послова заинтересоване државе упућује писмени захтев у том смислу Савету (члан 49 уговора о Европској унији). Дакле пријем у Европску унију зависи изричито од подношења захтева заинтересоване државе, што значи да није могуће да Унија позове одређену државу да јој се придружи (Isaac, Blanquet, 2012: 37). Одредбама уговора из Лисабона уведена је процедурална новина обзиром да је предвиђено да о пристиглом захтеву за приступање поред Комисије треба да буду обавештени Европски парламент и национални парламенти (члан 49 уговора о Европској унији). Наиме, овде се полази од претпоставке да ће се, у европској и националним скупштинама, водити расправа о пристиглој кандидатури на основу којих би Савет могао да добије корисне повратне информације о расположењу посланика у погледу приступања нове државе. По правилу, државе у Унију упућују захтев за пријем само ако се у претходним дипломатским контактима увере да овај може да буде позитивно примљен у институцијама и међу државама чланицама Уније. Додуше, и у вези са овим неформалним правилом могу да се јаве изузеци. Тако је примера ради, Турска 1987. године доставила захтев за пријем у Европску економску заједницу да би извршила политички притисак у том смислу, иако је имала информације да њен захтев неће проћи у Савету.

Мишљење Комисије о захтеву за пријем у Европску унију

По пријему писменог захтева, државе чланице Уније разматрају да ли је уопште упутно отворити преговоре са државом подносиоцем. Консултације међу државама чланицама и разговори са подносиоцем могу да трају извесно време. Комисија је дужна да достави Савету мишљење којим препоручује, не препоручује или саветује да се сачека са отварањем преговора (члан 49 уговора о Европској унији). Мишљење Комисије иако није правно обавезујуће је веома важно за доношење одлуке о почетку преговора. С тим у вези Комисија доставља „упитник“ држави кандидату на основу кога жели да се информише о стању у овој последњој. Држава кандидат је дужна да прецизно одговори на сва питања на основу којих ће Комисија да формира своје мишљење.

Добијање статуса државе кандидата за улазак у Европску унију

Затим се у пракси усталило да по пријему позитивног мишљења Комисије Европски савет једногласном одлуком даје заинтересованој држави статус кандидата за улазак у Европску унију (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 469). Европска унија усваја према држави кандидату предприступну стратегију која подразумева спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, доделу предприступне финансијске помоћи и успостављање структурног дијалога између Уније и државе кандидата. Структурни дијалог подразумева да држава кандидат учествује у програмима, агенцијама и комитетима Европске уније, да иста добија финансијску помоћ за утврђивање и спровођење националног програма за уношење правних тековина Уније у национално законодавство, да Комисија доноси редовно извештаје о напретку ка чланству као и да се између две стране води политички дијалог.

Одлука о почетку преговора са државом кандидатом о уласку у Европску унију

Додељивање статуса кандидата не значи истовремено да почињу преговори о чланству државе кандидата јер је за ову последњу потребна посебна једногласна одлука Европског савета (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 469). Европски савет доноси одлуку о почетку преговора уколико је уверен да држава кандидат испуњава тзв. Копенхагеншке критеријуме, а реч је о политичким (демократске институције, владави-

на права, поштовање људских права и права мањина), економским (тржишна привреда способна да издржи притисак конкуренције на европском тржишту) и правним критеријумима (способност да се испуне обавезе државе чланице у смислу примене правних тековина Уније, као и прихватање економских, монетарних и политичких циљева Уније).

Преговори о споразуму о приступању

Потом се прелази у "међудржавну фазу" карактеристичну по преговорима између владе државе подносиоца захтева и влада држава чланица у циљу израде "споразума у приступању." Овде није реч о споразуму између Уније и државе подносиоца захтева већ о међународном уговору који закључују владе држава чланица са владом подносиоца захтева, а којим се утврђују услови пријема и облици учешћа нове државе у Унији. С обзиром да се међудржавни преговори теоријски воде, било би логично да држава подносилац преговора са сваком владом понаособ. Међутим, будући да је у питању један споразум, државе чланице на предлог Комисије и уз претходну припрему у „КОРЕПЕР“-у одређују заједнички став у Савету и заједно га бране посредством председавајућег Савета. У пракси, Комисија је добила задатак да установи модел на основу кога ће да провери да ли је држава подносилац захтева довољно спремна за улазак у Унију односно да ли је у задовољавајућој мери унела правне тековине Уније у своје законодавство (Manin, 2005: 109). Овај модел чине поглавља посвећена различитим областима у којима Европска унија има надлежности. До почетка преговора о приступању са Турском и Хрватском ових поглавља је било 31, да би после тога број поглавља био повећан на тридесет и пет. Тридесет и пето поглавље је било намењено за тачке „под разно“ и служило је да се покрију питања која би се отворила током преговора. Додуше у случају Хрватске оваквих питања и није било па се ово последње поглавље није отварало. Кад је реч о Србији већ је познато да се тридесет и пето поглавље односи на степен нормализације односа са Косовом као и да оно има важну улогу у преговорима.

Комисија полазећи од поглавља, путем поступка „screening“-а (Jasque, 2009: 116; Manin, 2005: 109) проучава стање законодавства државе подносиоца захтева, упоређује у којој се мери оно разликује од законодавства Уније, одређује шта би подносиоц захтева још требало да уради да би се усагласио са законодавством Уније пре приступања као и који би сегменти права Уније могли да буду предмет прелазног периода. Дакле „screening“ подразумева упоређивање законодавства Уније и државе подносиоца захтева у одређеној области, на основу кога Комисији

да утврђује да је законодавство ове последње довољно усклађено за отварање преговора у том поглављу. Комисија може и да утврди да држава кандидат није довољно спремна да започне преговоре због чега доноси мерила (benchmarks) које држава кандидат мора да испуни да би отворила преговоре у области о којој је реч. У контексту поступка „screening“-а треба имати у виду да се Комисија не задовољава само информацијама које добија од државе кандидата већ повремено шаље своје стручњаке са задатком да проучавају стање у претходно поменутој. Дакле Комисија се стара да се правне тековине Уније не уносе само формално, већ да се ове стварно интегришу и примењују у држави кандидату. На основу извештаја Комисије о „screening-у“ Савет формира „заједнички став“ Уније за преговоре по поглављима који садржи одлуку о отварању преговора и мерила за затварање преговора. Са своје стране држава кандидат доставља Унију своју преговорачку позицију у вези са поглављем о коме је реч са евентуалним захтевима за прелазним периодима у погледу пуне примене права Уније. Након отварања преговарачког поглавља, држава кандидат ради на потпуном усклађивању са правом Уније и на испуњавању мерила за затварање поглавља. Поглавља се отварају једно за другим и затварају када држава кандидат испуни сва мерила, што се утврђује одлуком Савета донетом на предлог Комисије. Затварање последњег поглавља упућује на то да се преговори о приступању ближе крају.

Преговори о споразуму о приступању трају у зависности од припремљености кандидата, од сложености питања која се решавају као и од политичке воље владе државе кандидата. Споразумом о приступању, новопримљеној држави се намеће поштовање правних тековина, али могу и да јој се одобре привремена одступања од примене појединих одредби права Уније, све док траје споразумом утврђени прелазни период. Тако у прелазном периоду нова чланица може да задржи царинску заштиту у одређеним привредним гранама или пак, да добије извесно време да уведе европске норме у национално законодавство у појединим областима попут пољопривреде, риболова или конкуренције (Mairin, 2005: 112). Прелазним периодом могу да се штите и „старе државе чланице“ у смислу да се извесно време ограничава право на слободно настањивање радника из новопримљених чланица (примера ради прелазни период који ограничава слободно настањивање радника из чланица из источне Европе, у државама чланицама западне Европе). Споразумом о приступању врше се неопходна прилагођавања институционалног система Уније које захтев пријем нове чланице. У том смислу одређује се на који начин и у ком броју ће држава кандидат бити заступљена у

институцијама Уније. Било како било, коначни текст споразума о приступању одсликава услове под којима је држава подносилац захтева спремна да приступи Европској унији.

Пријем у Европску унију последњих година све више зависи од могућности Уније да интегрише нову чланицу, односно од способности њеног институционалног система да функционише и да доноси ефикасно одлуке без обзира на приступање нових држава. Релативно закашњење у вези са пријемом Хрватске у Европску унију треба посматрати не само кроз призму унутрашњих проблема Хрватске (испука осумњичених за ратне злочине Међународном суду у Хагу, гранични спор са Словенијом) већ и у контексту неуспеха у реализацији уговора о Европском уставу 2005. као и у преговорима о доношењу уговора из Лисабона 2009. године којима је институционални систем Европске уније учињен ефикаснијим.

Закључивање споразума о приступању

Одлуку о потписивању споразума о приступању тј. о пријему државе кандидата доноси Савет, по консултовању Комисије и добијања одобрења од Европског парламента (члан 49 уговора о Европској унији).¹ Мишљење Комисије не обавезује Савет и формалне је природе ако имамо у виду њено активно учешће у изради споразума о приступању. Од ступања на снагу Јединственог европског акта 1987. године, Европски парламент одобрава споразум о приступању на основу позитивног изјашњавања апсолутне већине гласова у односу на укупан број чланова Европског парламента. Уколико предлог за приступање не добије потребан број гласова у Европском парламенту, поступак пријема државе подносиоца захтева се зауставља. Стога и подносилац захтева и државе чланице током преговора о приступању морају да воде рачуна о ставовима Парламента. При одлучивању о пријему Савет и Парламент треба да узму у обзир критеријуме изборности које је одредио Европски савет у Копенхагену 1993. године.

Савет једногласно доноси одлуку о пријему државе подносиоца захтева у Европску унију. У формалном смислу довољно је да се представник само једне од држава чланица у Савету изјасни против и да се поступак обустави. Из наведеног произилази да свака држава чланица располаже правом вета. У пракси пак треба имати у виду да је у интересу држава чланица да у Унију приме државу која испуњава тражене услове, јер се на тај начин шири унутрашње европско тржиште на нове

¹ Члан 49 уговора о Европској унији..

потрошаче и стабилизује политичка ситуација на европском континенту у целини. Поред тога, у овом контексту треба узети у обзир политички утицај који велике државе чланице имају на средње и мале чланице.

Споразум о приступању потписују представници државе подносиоца захтева и држава чланица. Споразум о приступању, као и други међународни уговори, ступа на снагу по његовом ратификовању у државама потписницама. У пракси, држава подносилац захтева за пријем у Унију по правилу се опредељује да ратификује споразум на референдуму (Manin, 2005: 112). Државе чланице пак, најчешће користе парламентарну процедуру, мада се јављају случајеви када неке од њих ратификују споразум на референдуму. Тако је на пример Француска 1972. године затражила од својих грађана да на референдуму ратификују споразум о приступању Велике Британије, Ирске, Данске и Норвешке. И у тој последњој фази државе чланице имају право вета јер уколико се само у једној од њих не ратификује споразум неће доћи до пријема новог члана. Исто важи и за државу подносиоца захтева која у овој последњој фази поступка може да одустане од приступања због негативног изјашњавања њених грађана на референдуму.

Споразум о приступању као међудржавни уговор има исту правну снагу као и уговори о оснивању, те може и да их мења односно да их прилагоди чињеници да је нова држава приступила Унији (Manin, 2005, 112, 113). У том смислу споразумом о приступању извршеће се неопходне институционалне промене у саставу институција и органа Уније, у начину гласања у Савету, као и у одређивању поља територијалне примене уговора о оснивању.

Државе које су приступиле Европској унији

Велика Британија, Ирска и Данска чиниле су први круг држава којима су проширене Европске заједнице. Велика Британија је поднела кандидатуру за улазак у Европску економску заједницу 1961. године, али ју је блокирао француски председник Дегол због њених блиских војних, политичких и привредних веза и заједничких интереса са Сједињеним Америчким Државама (Defarges, 1998:76, 77; Cartou, 1996: 58). И код другог британског подношења захтева из 1967. године став Француске се није променио, те се прилика за приступања ове државе указала тек 1968. године, по одласку Дегола са власти. Велика Британија није подносила нови захтев, јер је захтев за приступање из 1967. године сматран важећим. Преговори су се водили између тадашња четири канди-

дата тј. Велике Британије, Ирске, Данске и Норвешке с једне, и држава чланица с друге стране. Споразуми о приступању су потписани и ратификовани током 1972., а ступили су на снагу 01. јануара 1973. године. Норвешка међутим, због негативног изјашњавања њених грађана на референдуму, није ратификовала потписани споразум о приступању, тако да је остала ван Заједнице.

Приступањем Грчке отворен је други круг проширења Европских заједница. Грчка је 1961. године са Европском економском заједницом закључила споразум о придруживању (Rideau, 1994: 36; Defarges, 1998: 80), са циљем да се припреми за пуноправно чланство. Од 1967. до 1974. године у Грчкој је на власти била војна хунта, те ова држава услед одсуства демократског политичког система није могла да поднесе захтев за приступање Заједници. Када је 1975. године поново успостављен демократски политички систем Грчка је доставила своју кандидатуру Савету. Кандидатура Грчке је наишла на повољан пријем у Заједници, обзиром на значај ове земље у историјском и културном смислу за Европу у целини. Споразум о приступању Грчке Европској економској заједници потписан је 28. маја 1979. у Атини, а на снагу је ступио 1. јануара 1981. године. Њиме је био предвиђен прелазни период од пет година, продужен на седам година у области слободног кретања радника.

У трећем кругу проширења, Европским заједницама су приступиле Шпанија и Португал (Manin, 1998: 76). Ове две државе су доставиле захтеве за чланство у Европској економској заједници 1977. године, али су услед дугих и тешких преговора споразуми о приступању потписани тек 12. јуна 1985., а на снагу ступили 1. јануара 1986. године. Формално правно споразуми о којима је реч бил су одвојени и посебно потписани у Мадриду и Лисабону, с тим што су државе чланице Заједнице ставиле обе кандидатуре у исти контекст, тако да су шпански и португалски захтеви за пријем разматрани упоредо. Највеће проблеме међутим, задавао је пријем Шпаније у Заједницу, пре свега због стрепње Француске и Италије од конкуренције јефтине шпанских пољопривредних производа, као и намере Шпаније да извесно време задржи царинску заштиту у текстилној и аутомобилској индустрији. Такође, развијене државе чланице су заирале од масовног прилива јефтине радне снаге, посебно из веома сиромашног Португала. Спорне тачке су превазиђене увођењем општег прелазног периода у трајању од седам година, а за поједине области исти је продужен и до десет година.

Наредно проширење овог пута новостворене Европске уније извршено је приступањем Аустрије, Финске и Шведске. Претходно треба

напоменути да је Европска економска заједница имала специфичан однос са државама чланицама Европске асоцијације за слободну размену (ЕФТА), која је била засебна међународна организација основана Штокхолмском конвенцијом из 1960. Године (Manin, 1998: 76; Defarges, 1998: 84,85; Rideau, 1994: 36,37). Неке од чланица ЕФТА попут Велике Британије, Данске и Португала у међувремену су приступиле Заједницама, док је са осталим чланицама ЕФТА ова имала уговор о слободној размени. После закључивања уговора о Европској унији у Мастрихту 1993. године, Комисија је добила задатак да одреди које би државе у најкраћем року могле да буду кандидати за улазак у Унију. Закључак Комисије је био да би то превасходно биле Аустрија, Финска, Шведска и Норвешка као чланице ЕФТА (Прокопијевић, 2004: 24). Иначе, поменуте четири државе су и раније испуњавале услове за приступање Заједницама, али то питање није покретано због инсистирања некадашњег Совјетског Савеза на одржању њиховог неутралног статуса. Преговори о приступању између држава чланица Уније и претходно поменутих држава започели су 1. фебруара 1993., а завршени половином марта 1994. године највише због тешкоћа које су се јавиле у вези са норвешким пријемом (Manin, 1998: 76). Споразуми о приступању потписани су на сасланку Европског савета на Крфу 26. јуна 1994. године. Једна од озбљнијих спорних тачака било је питање расподеле гласова у Савету, односно примена тзв. мањинске блокаде (минималног броја гласова којим се блокира усвајање одлука), али је ипак с тим у вези пронађено компромисно решење. Пријем све четири државе требало је да ступи на снагу 1. јануара 1995. године по ратификовању споразума о приступању у државама кандидатима и чланицама Европске уније. Норвешки гласачи су се, међутим, по други пут на референдуму у новембру 1994. године негативно изјаснили о питању уласка у Европску унију, тако да су 01. јануара 1995. године чланице Уније постале Аустрија, Финска и Шведска.

Државе централне и источне Европе су се после пада Берлинског зида 1989. године и распада социјалистичког блока определиле за приступање Европским заједницама. С обзиром да у економском, политичком и правном погледу нису биле довољно спремне за пријем (ниједна од њих није била на економском нивоу најнеразвијених чланица попут Грчке и Португала) (Defarges, 1998: 175), Заједница је од 1991. године са овим државама закључила тзв. "европске споразуме о придруживању." Предмет споразума је био успостављање блиске међусобне сарадње, а у циљу припреме држава централне и источне Европе да у догледно време приступе Заједници односно Унији (Manin, 1996: 69).

Европским споразумима је поред осталог постписницима из источне Европе омогућен приступ програму "Фар" тј. средствима за реструктурирање привреде и кредитима Европске инвестиционе банке. Поред тога пружена им је стручна помоћ у прилагођавању законодавства захтевима унутрашњег европског тржишта (Manin, 1998: 77). На самиту Европског савета одржаном у Копенхагену 1993. године су у односу на државе централне и источне Европе потврђени познати услови за приступање Европској унији. Девет година касније у децембру 2002. године на сасланку Европског савета у Копенхагену, након значајних економских, социјалних и друштвених реформских напора источноевропских држава донета је одлука о пријему 10 нових држава у Европску унију. Реч је о: Пољској, Чешкој, Словачкој, Словенији, Мађарској, Естонији, Литванији, Летонији, Малти и Кипру. Иначе, припремни разговори о приступању Кипра и Малте Европској унији покренути су још 1990. године. Што се Кипра тиче, основни проблем је био у подели острва на турски и грчки део, али је на самиту у Копенхагену 2002. године одлучено да уједињење два дела острва није обавезан услов за пријем ове државе у Европску унију. У међувремену, под покровитељством Уједињених нација, водили су се преговори између представника Грчке и Турске националне заједнице о уједињењу два ентитета. Кад је реч о Малти, на самом острву биле су присутне недоумице у погледу приступања због специфичног пореског система ове државе, али је ипак донета одлука да се уђе у Унију. Споразуми о приступању са претходно поменутих 10 држава званично су закључени у мају 2003. године у Атини, а ступили су на снагу по њиховој ратификацији у државама кандидатима и државама чланицама 1. маја 2004. године. Тиме је стављена тачка на дугогодишњу политичку и економску поделу Европе на западну и источну.

Румунија и Бугарска су такође ушле у процес приближавања Заједницама закључивањем "европског споразума о придруживању" 1991. године. Ове државе међутим нису могле да приступе у тзв. првом кругу заједно са другим државама централне и источне Европе због економске заосталости. Рецимо, приходи грађана Румуније и Бугарске износили су свега 24 одсто од просечног прихода западноевропског грађанина (Defarges, 1998: 175). Стога је споразум о приступању Румуније и Бугарске потписан тек 25. априла 2005. године у Луксембургу, а на снагу је ступио 01. јануара 2007. Године (Manin, 2005: 99).

Хрватска је у октобру 2001. године закључила Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском заједницом и њеним државама чланицама. Реч је о документу чија је сврха да припреми државе југоисточне Европе за улазак у Европску унију. У економском делу споразума

партнер Хрватске је била Европска заједница док су у политичком делу споразума то биле државе чланице с обзиром да Унија још није имала статус правног лица. Споразумом о стабилизацији и придруживању Хрватска се обавезала да у року од 6 година успостави подручје слободне трговине са некадашњом Европском заједницом, да стабилизује свој привредни и политички систем као и да успостави политички дијалог и дугорочне везе са Европском унијом. Хрватска је одмах почела да спроводи одредбе Споразума не чекајући да се заврши процес ратификације, тј. пре свега да прилагођава своје царинске прописе и усаглашава национално законодавство са европским. У фебруару 2003. године Хрватска доставља свој захтев за приступање Савету о коме се Комисија позитивно изјаснила у априлу 2004. године. Европски савет је на састанку у децембру 2004. године одлучио да се преговори о приступању са Хрватском отворе у марту 2005. године под условом да ова држава оствари пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију, односно да ухапси и испоручи сва лица осумњичена за ратне злочине. Поступак ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању закљученог између Хрватске и Заједнице и држава чланица Уније завршен је 1. фебруара 2005. године. С обзиром да Хрватска до марта 2005. године није испунила услов о пуној сарадњи са Трибуналом у Хагу, почетак преговора о приступању је одложен. У октобру 2005. године међутим, тужилац Међународног кривичног суда за бившу Југославију је изјавио да је Хрватска остварила пуну сарадњу са Судом, чиме се стичу услови за отварање преговора о приступању. Преговори започињу поступком „screening”-а Хрватског законодавства. Затим је у јуну 2006. године званично отворена министарска конференција чији је предмет био да припреми споразум о приступању Хрватске Европској унији. Од тада су се одржавали састанци (конференције) између представника хрватске владе и влада држава чланица у оквиру којих се преговарало о усаглашавању ставова у различитим областима, тј. преговарало се „по поглављима.“ Усаглашавање о коме је реч је требало да омогући да се садржај споразума о приступању у потпуности одреди. Министарска конференција између Хрватске и влада држава чланица је завршена 30 јуна 2011. године затварањем последњег од 35 поглавља који су били предмет преговора. Почетком децембра 2011. године Савет доноси одлуку о потписивању споразума о приступању са Хрватском а неколико дана касније 9 децембра 2011. године уследило је званично потписивање овог споразума. Грађани Хрватске су се о приступању Европској унији изјаснили на референдуму одржаном 27 јануара 2012. године. Овом приликом 66 одсто грађана Хрватске се определило за

приступање Унији. Хрватска је званично постала чланица Европске уније 1 јула 2013. године са даном ступања на снагу споразума о приступању. Ширење Европске уније није завршено, јер се у ближој будућности очекује пријем нових држава из југоисточне Европе.

Србија као кандидат за улазак у Европску унију

Однос Југословенске државе према европским интеграционим процесима

По завршетку првог светског рата Краљевина Југославија је због блиских савезничких односа са Француском пружала подршку политичкој иницијативи француске владе о успостављању федералних веза између европских држава коју је изнео пред Друштвом народа 1929. године Аристид Бриан. Ова иницијатива је пропала 1933. године са доласком нациста на власт у Немачкој (Cartou, Clergerie, Gruber, Rambaud, 2006: 33). После другог светског рата новостворена социјалистичка Југославија није могла да учествује у процесу европске интеграције јер је била заснована на једнопартијском политичком систему и на друштвеној својини и самоуправљању. Међутим, већ од 1970. године, Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) је закључивала споразуме о трговинској сарадњи са некадашњом Европском економском заједницом чији је предмет био либерализација трговинске размене (Ђуровић, 1997: 114 и даље). Односи између Европске економске заједнице и СФРЈ били су добри обзиром на тадашњи »несврстани« положај Југославије у односу на два блока држава предвођених Сједињеним Америчким Државама и Совјетским Савезом. Кључни преокрет у међународној позицији Југославије повезан је са распадом Совјетског Савеза и Варшавског пакта 1989. године. У то време је отворен процес дезинтегрисања социјалистичких федерација (на пример СССР-а, Чехословачке). Дезинтеграциони процеси у бившој СФРЈ су кулминирали 25. јуна 1991. године када су републике Словенија и Хрватска прогласиле осамостаљење од СФРЈ, а нешто касније у септембру исте године то је учинила и република Македонија. Процес осамостаљења Словеније био је праћен војним сукобом Југословенске народне армије и Словеначке територијалне одбране, али је овај сукоб трајао релативно кратко, свега десетак дана. Много већи обим је попримио оружани сукоб у Хрватској где су се на супротним странама нашли припадници Хрватског збора народне гарде с једне, и Југословенске народне армије и Српске територијалне одбране у Хрватској с друге стране. Рат у Хр-

ватској је кулминирао у августу и септембру 1991. године. Да би се решила криза у септембру 1991. године у Хагу је одржана мировна конференција о Југославији којом је председавао Британац лорд Карингтон. Учесници на Хашкој конференцији били су чланови председништва СФРЈ, председник Савезног извршног већа Југославије, њен министар спољних послова као и председници свих шест југословенских република. Због супротстављених ставова о решењу Југословенске кризе, на Хашкој конференцији је одлучено да се спор упути на решавање Арбитражној комисији Европске економске заједнице чији је председник био бивши француски министар и председник Уставног савета Робер Бадинтер. Бадинтерова комисија у децембру 1991. године закључује да је СФРЈ у процесу распадања и да републике које желе да се осамостале треба то да учине у постојећим границама уз поштовање људских права и права мањина, што је и услов њиховог признања од стране међународне заједнице. Бадинтерова комисија међутим признаје право оним републикама које то желе да се удруже на новим основама. Руководство републике Србије на чијем челу је био председник Слободан Милошевић није прихватило закључке Бадинтерове Комисије, сматрајући их правно необавезујућим. И поред негативног става према овим закључцима ондашње руководство Србије их је заправо претежно поштовало у пракси. Наиме, Србија је касније прихватила повлачење ЈНА из отцепљених Југословенских република и основала нову државу на основу договора са руководством Црне Горе.

Однос СР Југославије (Србија и Црна Гора) према европским интеграционим процесима

Сједињене Америчке Државе и државе чланице Европске економске заједнице су 6. априла 1992. године донеле одлуку да признају независност Босне и Херцеговине, што резултира повлачењем јединица ЈНА из те државе. По повлачењу ЈНА долази до распламсавања грађанског рата у Босни и Херцеговини - између три националне заједнице, тј. Срба, Муслимана и Хрвата. У априлу 1992. године преостали посланици у скупштини СФРЈ у Београду проглашавају нову државу, Савезну Републику Југославију чији су чланови биле републике Србија и Црна Гора. СР Југославија међутим, већ у мају 1992. године, долази под удар економских санкција Уједињених нација због подршке српском народу у рату Босни и Херцеговини, које су каснијим резолуцијама Уједињених Нација појачаване. Санкције СР Југославији привремено су обустављене 22. новембра 1995. године, дан по потписивању Дејтонског споразу-

ма којим је завршен рат у Босни и Херцеговини, с тим што су Сједињене Америчке Државе и после тога задржале тзв. спољни зид санкција.

Затим је, због сукоба између органа републике Србије и Албанаца на Косову, у марту 1999. године уследило бомбардовање СР Југославије од стране Сједињених Америчких Држава и НАТО савезника. Укидање санкција ће уследити тек после промене власти у Србији 5. октобра 2000. године, тј. по избору Војислава Коштунице на положај председника СР Југославије. Исте године нормализовани су дипломатски односи са утицајним државама Европске уније (Француском, Немачком, Великом Британијом) који су били прекинати током бомбардовања у пролеће 1999. године. Некадашња СР Југославија је враћена у међународне организације и институције. Интересантно је да је 2000. године дошло и до промене власти у Републици Хрватској где је дугогодишња владавина Хрватске демократске заједнице председника Фрање Туђмана прекинута изборном победом опозиционог СДП-а Ивице Рачана. У том тренутку су СР Југославија и Република Хрватска биле на готово истој полазној тачки на путу ка Европској унији. На самиту држава југоисточне Европе и Европске уније одржаном у Загребу у новембру 2000. године промовисан је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) као нови модел за припрему држава југоисточне Европе за улазак у Европску унију. Намера је била да пре свега Хрватска и СР Југославија закључе ове споразуме током 2001. године.

Међутим, Европска унија је оценила да СР Југославија не функционише као држава односно да је потребно да се редефинишу односи у југословенској федерацији. Европска унија је заправо извукла одређене закључке из распада СФРЈ, те је сматрала да је оптимално решење опстанак заједничке државе Србије и Црне Горе. Према плану Европске уније, после успостављања реформисане државе Србије и Црне Горе ова би била примљена у Савет Европе чиме би добила потврду да је заснована на демократским принципима и на поштовању људских права и права мањина. Потом је било планирано закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између Србије и Црне Горе и Европске уније којим би постепено били либерализовани међусобни трговински односи и чијом би се применом привредни и политички систем Србије и Црне Горе припремио за приступање Европској унији.

Међутим, преговори о принципима на којима треба да почива нова држава, између представника власти Србије и Црне Горе, трајали су све до потписивања Београдског споразума 15. марта 2002. године. О коначном тексту уставне повеље Србија и Црна Гора нису могле да се усагласе ни у 2002. години, што је блокирало наш пријем у Савет Евро-

пе. Коначно, у јануару и фебруару 2003. године Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе усвојена је у савезној и републичким скупштинама. Европска унија је затим утицала да државна заједница Србије и Црне Горе уђе у Савет Европе већ 3. априла 2003. године и то усред ванредног стања у Србији проглашеног после убиства председника српске владе Зорана Ђинђића. Успостављањем државне заједнице СЦГ створен је »државни инструмент« који је требало да послужи заједничком укључивању Србије и Црне Горе у процес придруживања Европској унији. Уставном повељом државне заједнице СЦГ је поред осталог била предвиђена и обавеза да се успостави заједничко тржиште између Србије и Црне Горе на коме се слободно крећу роба, људи и капитал, као и обавеза укључивања СЦГ у процес европске интеграције. Присуство овакве одредбе у једном уставном документу представљало је одређен преседан. Уставне обавезе су међутим остале само мртво слово на папиру. Неке од институција државне заједнице, попут Суда СЦГ никада нису установљене. Србија и Црна Гора нису могле и поред преговора који су трајали преко годину дана, да се усагласе око царинских тарифа. Наиме, остала је спорна висина царина за око педесетак пољопривредних производа јер је Србија била за више, а Црна Гора за ниже царинске стопе. Без јединственог тржишта Србије и Црне Горе, Европска унија није могла да преговара са државном заједницом о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању. Европска унија је полазила од претпоставке да Србија и Црна Гора треба међусобно да се економски интегришу да би потом могле да се интегришу у унутрашње европско тржиште. Међутим, од октобра 2004. године Европска унија је промовисала нови приступ тзв. двоструког или паралелног колосека којим је учињен уступак државној заједници СЦГ. Наиме, Унија је одлучила да јој се и поред непостојања јединственог, функционалног система у СЦГ омогући закључивање јединственог текста Споразума о стабилизацији и придруживању али и наставак целокупног процеса (Мишчевић, 2009: 151). Овај приступ је подразумевао да је будући Споразум, поред јединственог текста, требало да садржи и паралелне анексе који би се односили на период и темпо либерализације за индустријске и пољопривредне производе – за сваку државу чланицу СЦГ по један (Мишчевић, 2009: 158). Међутим, Комисија је 3. маја одлучила да прекине преговоре са државном заједницом СЦГ због наводне недовољне сарадње Србије са Трибуналом за ратне злочине у бившој Југославији.

Суштински разлози неуспеха о коме је реч двоструке су природе. Као прво, влада Црне Горе на челу са Демократском партијом социјалиста неискрено је ушла у посао око заједничке државе са Србијом са ци-

љем да ова никада у потпуности не заживи чиме би добила оправдање за проглашење независности Црне Горе. С друге стране поједине политичке странке владајуће већине у Србији нису веровале у заједничку државу са Црном Гором, као ни у потребу убрзања процеса европске интеграције. Наиме, у министарствима у влади Србије, која су се бавила питањима европске интеграције, заузет је став да је улазак у Европску унију дугорочан али и неизванстан циљ као и да је у националном интересу процес »спорог уласка« у Европску унију. Било како било, влада Црне Горе је 21. маја 2006. године организовала референдум о независности Црне Горе на коме су могли да учествују сви грађани Црне Горе, осим оних настањених у Србији. Већина крњег бирачког тела (55,5 одсто) изјаснила се за независност Црне Горе чиме је ова држава наставила самосталан пут у процесу европских интеграција. Србија је, као правни наследник државне заједнице Србије и Црне Горе, остала члан међународних организација и институција, док је Црна Гора затражила пријем у исте.

Учешће Републике Србије као самосталне државе у европским интеграционим процесима

По отцепљењу Црне Горе влада Србије је преговарала са Европском унијом о Споразуму о стабилизацији придруживању (ССП). Односе између Србије и Европске уније је оптерећивало питање статуса Косова као јужне српске покрајине под протекторатом Уједињених Нација. Наиме, 17. фебруара 2008. године скупштина Косова је прогласила независност, коју су већ 18. фебруара исте године признале Сједињене Америчке Државе, Француска, Велика Британија, Албанија и Турска, а затим и већина чланица Уније. Влада Србије на челу са Војиславом Коштуницом из Демократске странке Србије (ДСС) определила се да повеже питање статуса Косова са даљим европским интеграционим процесима Србије. Наиме, влада је намеравала да услови улазак Србије у Европску унију одустајањем њених чланица од одлуке о признању независности Косова. Европска унија са своје стране није желела да у том тренутку повеже ова два питања, управо да не би био блокиран процес европске интеграције Србије. Европска унија је влади Србије нудила да закључи и ратификује Споразум о стабилизацији и придруживању. Војислав Коштуница и његова владајућа Демократска странка Србије уз подршку коалиционог партнера Нове Србије су и даље инсистирале на томе да Европска унија треба претходно да саопшти да признаје територијалну целовитост Србије. У коалиционој влади Србије је дошло до поделе о овом питању између Демократске странке и Г 17 + које су биле

за потписивање ССП-а и Демократске странке Србије и Нове Србије које су биле за условљавање потписа на овај документ. Стога у марту 2008. године Војислав Коштуница одлучује да распусти скупштину и распише парламентарне изборе за 11. мај 2008. године. У међувремену влада Србије ипак доноси одлуку да закључи Споразум о стабилизацији и придруживању са Унијом, који је у њено име 29. априла 2008. године потписао потпредседник Божидар Ђелић (био је члан Демократске странке председника Србије Бориса Тадића). Овим документом је предвиђено да ће Србија спровести ССП у року од 6 година.

На парламентарним изборима у Србији у мају 2008. године највише мандата је добила листа за Европску Србију Демократске странке, Г 17 + и Српског покрета обнове која је 7. јула 2008. године заједно са Социјалистичком партијом Србије и њеним коалиционим партнерима (ПУПС и Јединствена Србија) формирала нову владу. Влада демократског премијера Мирка Цветковића је истакла да је стратешки спољнополитички циљ Србије улазак у Европску унију и у том контексту ратификовање ССП-а. Међутим, ратификација Споразума у државама чланицама Европске уније била је блокирана захтевом Холандије да Србија у пуној мери сарађује са Међународним судом за ратне злочине за бившу Југославију, тј. да испоручи осумњиченог генерала Ратка Младића том Суду. Да би превазишла застој на путу ка чланству у Европској унији, влада Србије је одлучила да од 30. јануара 2009. године једнострано примењује најважнији део Споразума о стабилизацији и придруживању, тј. Прелазни трговински споразум. У складу са одредбама овог последњег Србија је постепено смањивала царине на увоз робе из Европске уније а у циљу благовременог успостављања подручја слободне трговине са Унијом. Европска унија је са своје стране 7. децембра 2009. године одлучила да у пуној мери примењује одредбе Прелазног трговинског споразума са Србијом од 31.01.2010. године. Међутим, процес ратификовања Споразума о стабилизацији и придруживању је и даље био условљен позитивним извештајем тужиоца Међународног кривичног суда за бившу Југославију о пуној сарадњи Србије са тим Судом. Грађанима Србије су у децембру 2009. године укинуте визе за улазак у државе чланице Европске уније потписнице Шенгенских споразума. Државе чланице Европске уније су у јуну 2010. године одлучиле да започну поступке ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању са Србијом.

Србија је 22 децембра 2009. године поднела званичан захтев за улазак у Европску унију о ком је у октобру 2011. године Комисија усвојила донела позитивно мишљење и проследила га је Савету. Европски

савет је са своје стране на састанку одржаном 1 марта 2012. године потврдио статус Србије као државе кандидата за улазак у Европску унију. Преговори о приступању Србије Европској унији су започели 21 јануара 2014. године у Бриселу. Прва рунда преговора на међувладиној конференцији између Србије и Европске уније односи се на поглавља 23 и 24, тј. на стање у правосуђу, полицији и у области људских права. Ипак треба имати у виду да је настало и поглавље 35 које у претходним случајевима није ни отворано јер се ово по правилу односи на спорна која су искрсла током преговора у вези са претходних 34 поглавља. У случају Србије поглавље 35 де односи на нормализацију њених односа са властима Косова. Све у свему, намера владе Србије да заврши преговарачки процес о споразуму о приступању до 2018. године не би ли Србија могла званично да постане пуноправни члан Уније 2020. године.

Закључак

Поступак приступања држава Европској унији је попут многих других процеса у њој попримио је сложену технократску природу. Наиме држава кандидат данас пролази кроз више фаза од подношења захтева до коначног пријема у Европску унију. С тим у вези долази до преплитања надлежности институција Европске уније и међудржавних преговора између самих чланица и ових последњих и државе кандидата. На почетку Комисија доставља Савету своје мишљење о кандидатури које формира на основу одговора државе подносиоца захтева на њен упитник. Затим следе једногласне одлуке Европског савета о додељивању „статусу кандидата“ заинтересованој држави што је само међустепеница јер је потребна још једна његова одлука о започињању преговора о приступању. Преговори о садржају „споразума о приступању“ су такође постали мање политички а све више технократски. Наиме Комисија путем поступка „screeningа“ по поглављима посвећеним областима у којима Европска унија има законодавну регулативу, снима законодавство државе кандидата и даје упутства како би оно требало да се усагласи са законодавством Уније. Затим Савет који утврђује преговарачки став Уније одлучује на предлог Комисије о отварању и затварању преговора у сваком од поглавља. На крају, Савет на основу једногласне одлуке а по пријему сагласног мишљења Европског парламента доноси одлуку о закључивању „споразума о приступању.“ Следи ратификовање претходно поменутог споразума у држави кандидату и државама чланицама. Без обзира на пролазак кроз технократске фазе, одлука о пријему нове

државе чланице зависи од политичке воље и стања и расположења у чланицама и у Унији у целини. Наиме институционална криза у Унији може да има утицаја на кашњења у пријему нових чланица.

Србија је 22 децембра 2009. године поднела званичан захтев за улазак у Европску унију о ком је у октобру 2011. године Комисија усвојила донела позитивно мишљење и проследила га је Савету. Европски савет је са своје стране на састанку одржаном 1 марта 2012. године потврдио статус Србије као државе кандидата за улазак у Европску унију. Преговори о приступању Србије Европској унији су започели 21 јануара 2014. године у Бриселу. Реч је о историјском догађају ако имамо у виду да је Србија од пада Берлинског зида 1989. године лутала попут „брода без кормила на узбурканом мору“ преко 20 година у погледу утврђивања праваца и приоритета своје спољне политике. Србија је била усамљена и без конструктивних идеја у борби за остваривање својих националних интереса, односно била је у положају који је описао српски песник Петар Петровић Његош у „Горском вијенцу“ следећим речима: „а ја што ћу, ал са киме ћу? Мало руках, малена и снага, једна сламка међу вихорове, сирак тужни без иђе икога...“. Српска руководства су покушавала да добију подршку за остваривање својих циљева у државама које припадају другим цивилизацијама и континентима а које немају стварног утицаја на уређење пост-хладно-ратовске Европе. Ова политика је занемарила географски положај, цивилизацијску припадност и историјску прошлост српског народа као и његове вековне тежење, почевши од стварања модерне српске државе на челу са Карађорђевићем Петровићем 1804. године. Наиме, један од основних циљева твораца модерне Србије је био да искорене оријенталну заосталост и да усвоје и примене правне, образовне, културне и друге тековине развијених држава Европе. Датум званичног уласка Србије у Европску унију не зависи само од способности српске државе да примени правне тековине Уније и од њених односа са Албанцима на Косову већ и од институционалног расплета економске кризе у Европској унији.

Литература:

1. Alomar, Bruno, Daziano, Sebastien, Lambert, Thomas, Sorin, Julien (2013) : *Grandes questions européennes*, Sedes, Paris
2. Berramdane, Abdelkhalq, Rosseto, Jean (2013): *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, Paris
3. Boulouis, Jean (1995): *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, Paris

4. Cartou, Louis (1996): *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, Paris
5. Defarges, Moreau Philippes (1998): *Les institutions europeennes*, Armand Colin, Paris
6. Đurović, Radomir (1997): *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd
7. Isaac, Guy, Blanquet, Marc (2012): *Doit general de l' Union europeenne*, Sirey, Paris
8. Jacque, Jean-Paul, (2009): *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, Paris
9. Manin, Philippe, (1998): *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris
10. Manin, Philippe, (2005): *L' Union europeenne*, Pedone, Paris
11. Mišćević, Tanja, (ur.) (2009): *Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživalju*, Službeni glasnik, Beograd
12. Prokopijević, Miroslav (2009): *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd
13. Rideau, Joel (1994): *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, LGDJ, Paris
14. Zečević, Slobodan (2011): *Evropska unija-pravo i institucionalni sistem*, Evropski univerzitet, Beograd

THE PROCESS OF STATE ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary: The European Union now has 28 Member States which on the theoretical level can be divided on the founding states and subsequently admitted states. The founding states are the six states that have signed and ratifies the treaties establishing the European Communities in 1951 and 1957. In the meantime the 22 other states have joined the Union and none of them came out of it, which tells something about the success and attractiveness of the European integration process. The process of states' accession to the European Union, like other European procedures, assumes a complex technocratic nature. The candidate state must go through several stages. It is applying for admission to the Council, the candidate status is then granted by a unanimous decision of the European Council, the unanimous decision of the latter is again necessary for the start of accession talks, the negotiations between the candidate and the member states of the provisions of the treaty of accession, the same conclusion on the basis of a unanimous decision of the Council and concordant opinion of the European Parliament and its ratification by the member states and candidate state.

Key words: European Union, European Council, Council of the European Union, European Commission, European Parliament, accession treaty.

ДРАГАН Б. БУКАНОВИЋ*
Институт за међународну политику
и привреду
Београд

УДК 327(4):339.023
Прегледни рад
Примљен: 02.07.2014
Одобрен: 09.09.2014

ЕВРОПСКА УНИЈА И ЗАПАДНИ БАЛКАН – ОЧЕКИВАЊА И ИШЧЕКИВАЊА**

Сажетак: У овом раду аутор анализира изгледе и перспективе пуноправног чланства држава и ентитета Западног Балкана у Европској унији. У том контексту он указује на еволуцију развоја односа Европске уније према Западном Балкану, а посебно након 1999. године, али и на различите етапе спољнополитичких оријентација држава региона (од ексклузивне националне суверености до евроинтеграција) током протекле две и по деценије. Истовремено аутор указује и на постојеће домете држава и ентитета у процесу европских интеграција, а које се налазе од статуса кандидата са отпочетим преговорима о чланству (Црна Гора и Србија), преко Македоније и Албаније које су кандидати, али нису отпочеле преговоре, до Босне и Херцеговине и Косова. Аутор је посебно указао на проблеме који заједнички карактеришу државе Западног Балкана, уз изношење спектра различитих виђења будућности Европске уније. У закључку рада је указано на евидентну суздржаност водећих држава ЕУ у вези са новим проширењима, а пре свега Немачке, Велике Британије и Француске, уз неопходно очување већински проевропског расположења грађана Западног Балкана и с тим у вези подвлачи улогу политичких елита, као и медија и цивилног друштва.

Кључне речи: Европска унија, Западни Балкан, европске интеграције, спољна политика, придруживање, Србија.

* dragandjuk@yahoo.com

** Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Минисатртва просвете, науке и технолошког развоја, бр. О1179023 за период 2010-2015. године.

Уводне напомене

Западни Балкан, као геополитичка одредница настала крајем 90-их година XX века у документима Европке уније представљала је нужност да се новим термином одреде земље у којима је вођен сукоб око независности на развалинама бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.¹ У том смислу међутим, била је искључена Словенија, која је процес европских интеграција започела започела у друштву држава Централне и Источне Европе, али је у њу укључена Република Албанија која је изашла из вишедеценијске изолације условљене европском хладноратовском поделом.²

Међутим, ово подручје Западног Балкана остало је подручје вишеструких и често располућених идентитета и интенција. У државама региона истоветно су јачала два процеса – *етнонационализам*, а упоредо са њим посебно након 2000. године и *тежње да се оне прикључе Европској унији* (Ђукановић, 2010а: 295–313). У том смислу Западни Балкан је схваћан и као нови наметнути термин који поново у „исти пакет“ сврстава земље некадашње Југославије пре свега, што је код делова јавности у појединим државама, а пре свега у Републици Хрватској изазивало посебне фрустрације јавности. Са друге стране, читав Балкан је у складу са ранијим и прилично добро однегованим предрасудама у јавностима и међу политичким елитама Западне Европе током читаве своје савремене историје (XIX и XX век) био сматран проблематичним делом Европе у којима постоје укоренењени међуетнички антагонизми и који је неретко један од главних извора организованог криминала (Зундхаузен, 2008). Дубока хладноратовска подела Европе само је ојачавала ове стереотипе, посебно према данашњим „новим“ чланицама Европске уније попут Бугарске и Румуније (Вујачић, 2010), док је према бившој СФР Југославији постојао нешто блажи однос због њеног повременог спољнополитичког окретања према Западу, где за пример можемо узети Балкански савез 1953-6 (Симић, 2008). Ситуација се током ратова и међуетничких сукоба на постјугословенском подручју од 1991. до 2001. године прилично изменила и то на начин да су управо новонастале државе на овом

¹ Израз „Западни Балкан“ први пут је употребљен у: „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia-Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania“, COM (1999) 235 final, 25 May 1999. (European Commission, 1999).

² Република Словенија постала је чланица Европске уније 1. маја 2004. године заједно са већим бројем држава Источне и Централне Европе. Албанија је током Хладног рата била изолована и окружена СФР Југославијом и Грчком са којима није имала добросуседске односе.

подручју (са изузетком Републике Словеније) биле сматране као потенцијални проблеми широј, односно регионалној безбедности.

Данашња Европска унија, истовремено, није успела да током ове кризе суштински утиче на њено успешно и брзо окончање. То је посебно било евидентно током рата у Босни и Херцеговини (април 1992–новембар 1995), односно све док се у решавање наведен кризе нису јасније и јаче укључиле Сједињене Америчке Државе (Ђукановић, 2011). Међутим, управо су оне заједно са Европском унијом крајем наведене деценије успеле да наметну данашње бројне оквири регионалне сарадње и да процес распада југословенске федерације и јачање етнонационалне хомогенизације не претворе у „бег од суседа“, односно од доскорашњих конститутивних елемената сложене и социјалистичке Југославије, већ да на одређени начин ојачају и продубе њихове односе након изузетно бруталних оружаних сукоба (Лопандић, Кроња, 2010; Ђукановић, 2009).

Наведени процес није био нимало лак имајући у виду све јаче дистанцирање новонасталих држава на постјугословенском од својих дојучерашњих суседа. Први делотворнији облици регионалне сарадње зато се везују за настанак Пакта за стабилност у Југоисточној Европи 1999. године у Сарајеву, који је девет година касније трансформисан у Савет за регионалну сарадњу (Минић, Ђукановић, Кроња, 2014). Истовремено, након међусобних признања и успостављања дипломатских односа уследило је и постепено закључивање великог броја билатералних уговора између држава Западног Балкана, али су поједина питања попут недефинисаних граница, сукцесије имовине некадашње СФР Југославије и статуса избеглих лица остала до данас неадекватно решена (Ђукановић, 2010б: 45-50).

Западни Балкан 2014. – на пола ЕУ пута?

Државе Западног Балкана постепено су мењале спољнополитичке приоритете. Тако су оне у првом периоду властите независности понајпре биле заинтересоване за постизање међународног признања, успостављање дипломатских односа са државама света, као и учешће у раду међународних организација. Почетком протекле деценије (након 2000. године) долази до суштинске измене њихових спољнополитичких оријентација и дефинисања јасних интенција за чланством у Европској унији и, са изузетком Републике Србије након 2005. године, и у Северноатлантском савезу – НАТО (Ђукановић, 2010а; Ђукановић, Лађевац, 2009).

Управо из ових разлога у постјугословенским и уопште западно-балканским друштвима идеја евроатлантских интеграција се после 2000. године поима као својеврсни супститут за дотадашњу ексклузивну сувереност. То је заправо подразумевало да ће државе које су стицале независност у односу на некадашњу СФР Југославију постепено преносити одређени део дотадашњих искључивих надлежности у „руке“ администрације Европске уније. И овде се тако може поставити питање да ли је наведени процес очекиван када је за наведене субјекте био „претесан“ југословенски оквир, а сада им одговара један веома сличан наднационални модел оличен у Европској унији? Наравно, против наведеног су биле одређене политичке партије и покрети у појединим земљама (нпр. екстремна десница у Хрватској, као и десне политичке партије у Србији...) видевши у томе проблем за, како се неретко наводило, националне интересе својих народа. Са друге стране, европске интеграције су у појединим државама биле повољан „параван“ иза којег је окончана готово доминантно неуспешна приватизација некадашње друштвене имовине, ојачана властита власт и створени нови економски субјекти (тајкуни) који су били у прилично блиским односима са носиоцима политичке власти.

Због наведеног је и јавност у наведеним државама у различитим етапама сасвим другачије гледала на европске интеграције. Тако да је рецимо у Републици Хрватској евроентузијазам био прилично јачи и укорењенији у првим етапама придруживања Европској унији, него што је то показао референдум о чланству у њој који је био одржан 2012. године, на коме је гласало око 43% уписаних гласача, а „за“ се изјаснило 66,26% (Време, 2012). Слично је и са Србијом где је евидентно својеврсно мењање односа јавности према Европској унији с времена на време, и које варира од 51-56% у зависности од истраживања (*SEE Times*, 2012; *EurActiv*, 2014). У Босни и Херцеговини се пак чини да су грађани више него њихове политичке елите заинтересоване за чланство ове државе у Европској унији.³ Слична ситуација је и са Албанијом.

Македонско искуство међутим показује да је политичка елита најодговорнија за *de facto* блокаду европских и евроатлантских интеграција захваљујући тврдокорном ставу у вези са договором са суседном Грчком а у вези решавања више од две деценије дугог сукоба око назива ове државе. Косово је након 2008. године било више фокусирано на „заокруживање“ самопрокламоване независности и суверености, а мање опредељено на убрзање европских интеграција (Министарство иностраних

³ Видети: „Истраживање: 85 посто грађана подржава приступање Босне и Херцеговине у ЕУ“, (бука, 2014).

них послова Косова, 2014). Црна Гора је успешно превазишла овакву ситуацију 2006. године односно након стицања независности схватањем првенствено нужности властитог међународног и спољнополитчког позиционирања као нове државе, а упоредо са тим и убрзањем европских и евроатлантских интеграција (Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, 2006).

Не треба потценити неретко и доминантне страхове јавности и политичких елита држава Западног Балкана од сврставања свих субјеката у региону у „јединствен пакет“. Овоме се посебно још од утврђивања првог, односно регионалног приступа ЕУ према државама Западног Балкана (1996–7) понајвише противила Република Хрватска и тамошња јавност. Штавише, у уставу ове земље се наводи да није дозвољено формирање било каквих балканских међудржавних асоцијација у којима би учествовала ова држава.⁴ Нешто мањи отпори постојали су у Црној Гори, Босни и Херцеговини и Србији, док је и Албанија запоаднобалкански оквир и идентитет у настајању видела као једну прелазну категорију Европске уније до пуноправног чланства.

Како се мењао приступ Европске уније према државама Западног Балкана, а посебно након увођења процеса стабилизације и придруживања (1999. и 2000. године) уведен је индивидуални приступ, односно неопходност да њена администрација евалуира напредак свеке државе региона у европским интеграцијама индивидуално. У складу са тим дошло је до превазилажења страха од „регионалних окова“ односно од претеране везаности судбине читавог региона са чланством у Европској унији.

Процес унутрашњих политичких, економских и безбедносних реформи у државама Западног Балкана, који нужно прати процес придруживања Европској унији, суштински је током протеклих десетак година изменио стање у овим земљама. Оне су се све више припремале за чланство, док је ЕУ то „награђивала“ преласком одређених етапа у процесу придруживања. Наведена политика условљавања тако је допринела да се реше одређени проблеми и у региону (нпр. дијалог власти у Београду и Приштини, решавање одређених билатералних отворених питања између Србије, Босне и Херцеговине и Хрватске, итд.).

⁴ Цитат: „Zabranjuje se pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo, ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskoga državnog zajedništva, odnosno neke balkanskedržavne sveze u bilo kojem obliku.“ Видети: „Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst)“, Zagreb, 6. srpnja 2010, članak 142, stav 2.

Данас су *Македонија, Црна Гора, Србија и Албанија кандидати за чланство у Европској унији*, што представља значајан напредак у односу на претходних десетак година, када су све ове државе биле веома далеко од наведеног статуса. Међутим и овде треба направити дистинцкију јер је Македонија кандидат за чланству у ЕУ од 2005. године и није успела ни девет година касније да отпочне процес преговора. Такође, не постоје нити било какве назнаке да ће се овакво стање ускоро променити и да ће се постићи компромис Скопља и Атине око назива државе. Црна Гора је тренутно отишла најдаље у процесу европских интеграција са највећим бројем отворених поглавља, а потом се следи Србија. Црној Гори је најчешће током овог периода указивано на недовољну борбу против корупције и организованог криминала у земљи (Европска комисија, 2013), док је једно од фундаменталних питања у вези са напретком Србије представљао дијалог између власти у Београду и Приштини (Ђукановић, 2013). Ипак, ове земље највероватније ће завршити преговоре о чланству у ЕУ у наредних седам или осам година. Албанија је статус кандидата стекла јуна 2014. године, што ипак представља одређени напредак имајући у виду прилично дуг период застоја (Блиц, 2014). Ово је било условљено недовољним развојем демократских институција у Албанији, као и владавине права, али и неадекватном борбом против организованог криминала и корупције (European Commission, 2013).

Косово је 10. октобра 2010. године успело да добије студију о изводљивости, као и да тренутно приведи крају преговоре о споразуму о стабилизацији и придруживању, а бојне услове који се од стране ЕУ постављају пред њим Влада Косова премијера Хашима Тачија (*Hashim Thaçi*) успешно решава (Бета, 2014). Босна и Херцеговина, са друге стране, на потпуном је зачелу процеса европских интеграција. Овome доприноси чињеница да тамошње политичке елите више брину за очување *statusa quo* или измену дејтонског уставног устројства земље него за напредак на путу ка ЕУ (Ђукановић, 2014). Грађани БиХ у бројним истраживањима јавног мњења показују жељу за убрзавањем наведеног процеса, али то не прате и њихови представници власти. Босни и Херцеговини додатни отежавајући фактор представљају нефункционалност државних институција, повећан обим бирократског апарата на свим нивоима власти (посебно на нивоу кантона и ентитета Федерације Босне и Херцеговине), као и недовољна спремност носилаца власти да се обрачунају са корупцијом (Ђукановић, 2014).

Западни Балкан и Европска унија – шта регион уноси у Унију?

У претходном делу рада указано је на то у којој су фази поједине државе и ентитети Западног Балкана у процесу европских интеграција. У том смислу констатован је евидентан напредак већине од њих на путу ка чланству у Унији. Међутим, треба направити разлику између формалног напретка у европским интеграцијама, са једне, и стварног стања, односно степена „зрелости“ за прихватање политичких, економских и безбедносних стандарда европских друштава. У том смислу до сада се у јавностима држава региона заправо најчешће говорило о томе шта оне могу очекивати од чланства у Европској унији. Мање се заправо говори о томе шта ће у потпуности интегрисани Западни Балкан у Европску унију донети или „дати“ овој организацији.

Објективно сагледавање ситуације на Западном Балкану детектује заправо неколико веома великих проблема који ће тешко бити превазиђени у процесу приступања Европској унији. Овде ће заиста бити тешко побројати све те сличности, али су свакако најмаркантнији проблеми следећи:

1. *И даље веома изражена етничка дистанца и укоренењени видови етничке нетолерације између друштава Западног Балкана.* Наиме, у овом тренутку можемо закључити да су односи између политичких елита на Западном Балкану свакако бољи од реалног стања у билатералним односима између држава овог региона, а посебно између њихових друштава. Бројни су показатељи оваквог расположења у свим државама Западног Балкана, укључујући и Хрватску која је од 1. јула 2013. године постала чланица Европске уније. Слично је и са друштвима на релацији Србија-Косово, Албанија-Србија, Албанија-Македонија, итд. (Митровић и Стјепановић-Захаријевски, 2008).
2. *Латентни видови етничке нетрпељивости и потенцијалне зоне нових међуетничких сукоба.* У том смислу постоје проблеми са стварном интеграцијом Албанаца у Западној Македонији, као и Срба на северу Косова, Албанаца у Црној Гори и Бошњака у српском и црногорском делу Санџака. Посебно је драстично поновно јачање три етнонационализма у Босни и Херцеговини, што је посебно евидентно од почетка 2014. године (Ђукановић, 2014).
3. *Недовољна борба против организованог криминала и корупције.* Случајеви Албаније, Босне и Херцеговине, Црне Горе и Косова то свакако најбоље потврђују имајући у виду и налазе Европске уније у редовним годишњим извештајима о њиховом напретку у европским интеграцијама.
4. *Изражено тешко социјално-економско стање у региону Западног Балкана.* (висока стопа незапослености пре свега међу млађим радно способним

становништвом, рекордни ниви јавног дуга, опадање стандарда грађана, смањени обим страних директних инвестиција готово су заједничке одреднице већине држава региона) (Вијести, 2014). У том смислу чини се да економске мере појединих влада држава региона Западног Балкана не дају видљиве резултате,

5. *Положај избеглих и расељених лица*. Још увек није решен статус великог броја избеглих из Хрватске, Босне и Херцеговине и са Косова, што представља како социјално-економски проблем за државе региона, пре свега Србију и Црну Гору, тако и за појаву стања апсолутне бесперспективности ових лица, којих има око 43000 (ТАНЈУГ, 2014а).
6. *Криза цивилног друштва*. Структуре цивилног друштва су постале или потпуно клијентелистички настројене према носиоцима јавне власти (нпр. сегменти цивилног друштва у Србији, и у мањој мери у Македонији), или су у потпуности етнички подељене (Босна и Херцеговина). Са друге стране, постоји прављење дистинкције од стране носилаца јавне власти у односу на подобне и мање подобне невладине организације (Црна Гора) или подршка ових структура радикалним националистичким пројектима и политичким партијама (Косово). На овај начин је потиснута истинска коректорска улога цивилног друштва у односу на носиоце јавне власти и поред тога његова конструктивна улога у процесу помирења између држава и народа Западног Балкана.

Ово су смо неки од најзначајнијих проблема које ће Западни Балкан „унети“ у Европску унију. Наравно, уколико се и у његовом случају буде водило рачуна о геостратешком затварању ове повеће „рупе“ на европском континенту, а која није интегрисана у Унију. Тешко је предвидети хоће ли Европска унија донети одлуку да геостратешки заокружи овај простор кроз улазак свих држава и ентитета у њено чланство, по примеру великог проширења из 2004. године, када је примила десет нових чланица, или ће, пак, сматрајући га проблематичним, али и геостратешки небитним (јер је окружен државама чланицама ЕУ) оставити да буде у актуелном „*status* кандидата *quo*“ положају. ЕУ би потпуном интеграцијом Западног Балкана са једне стране добила могућност лакшег саобраћајног повезивања са својим југом и истоком (Грчка, Румунија и Бугарска), али објективно треба напоменути добила би и велики број проблема који би утицали на њено функционисање. То потврђују и проблеми са пријемом Бугарске и Румуније у чланство након 2007. године.

Како ће изгледати Европска унија када Западни Балкан буде интегрисан?

Европска унија је у протекле две и по деценије доживела значајан преображај. Наиме, у овом периоду она је ојачала одређене институционалне капацитете, али је истовремено успела да ојача и одређене политике и на тај начин да се позиционира у у међународним размерама. Она је захваљујући увођењу и јачању Заједничке спољне и безбедносне политике успела да се уз Сједињене Америчке Државе учврсти као један од водећих чинилаца светске политике.

Међутим, након великог проширења Уније 2004. године и посебно уласка Бугарске и Румуније 2007. године дошло је до одређених проблема у њеном раду и интерном престојавању ЕУ у „више брзина“. Овим су се суштински издвојиле земље Западне Европе и Скандинавије, као један круг земаља, као и државе такозване „Нове Европе“, односно некадашње државе Источне и Централне Европе (Политика, 2012: Прес, 2009). Разлика између њих се усложнила постепено и својеврсни јаз у области економског развоја, социјалне кохезије и стварног прихватања европских вредности се додатно проширио. Западни Балкан би уласком у Европску унију засигурно представљао трећу формацију унутар Европе „у више брзина“, захваљујући свом конфликтном наслеђу и превасходно неповољној социјалној и економској ситуацији (Политика, 2012).

Унију је посебно погодила светска економска криза, која је, са изузетком Савезне Републике Немачке утицала на већину ових земаља, али и економске прилике у оквиру саме организације (Лопандић, 2011). Постојећа глобална криза капиталистичке економије показала је одређене слабости Европске уније као модела, али она није само особеност овог дела света јер је захватила све водеће економије света (Сједињене Америчке Државе, Јапан, Руска Федерација, итд.). Истовремено, постоје и евидентна размимоилажења око концепта њеног даљњег развоја. У том смислу евидентан је ојачан отпор јавности у појединим државама везан за гломазан и бирократизован административни апарат Европске уније са седиштем у Бриселу, са једне стране, као и то да ћи ће данашња Европска унија прерасти у савез суверених држава са обележјима државности (конфедерација) или у одређену врсту федерације, како су још половином претеклог века предвиђали еврофедералисти (Жан Моне и његови идејни наследници) (Gilbert, 2012: 9-56).

Дакле, очигледно је да ће Европска унија бити и у наредном периоду у сталним и динамичним променама њеног карактера и унутрашњег устројства. Штавише, у зависности од тога за очекивати је и да ће се

пред државама Западног Балкана појављивати нови услови, као и да ће у коначници ЕУ бити много другачија у поређењу са 1999. годином која се сматра пресудном за увођење процеса стабилизације и придруживања, односно дефинисања новог приступа ЕУ према овом делу европског континента. Могуће је стога да ће Европска унија у оквиру процеса придруживања земаља Западног Балкана управо додатно разрадити механизме којим би ове државе и ентитети били нешто мање интегрисани у односу нпр. на земље Западне Европе и/или другу групацију држава тзв. „Нове Европе“.

Закључак

Евидентно је да су водеће државе Европске уније веома суздржане у вези са њеним новим проширењима. Ово је посебно видљиво када је реч о Савезној Републици Немачкој, чија канцеларка Ангела Меркел (*Angela Merkel*) неретко током протеклих неколико година указује да мора постојати посебан опрез код нових проширења ЕУ.⁵ Немачка, такође, често указује да је неопходно да се државе региона обрачунају претходно са организованим криминалом, корупцијом, као и да редефинишу међусобне односе у духу добросуседства. Сличне ставове износе и званичници Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, као и Републике Француске.

Из наведеног разлога зато треба бити веома опрезан и суздржан у вези са одређивањем датума када ће поједине државе Западног Балкана или регион у целини приступити Европској унији. Посебно треба имати у виду да ће очекивања Европске уније према овим државама расти, као и да ће се вероватно појављивати одређени видови отпора према њиховом пријему. Истовремено, имајући у виду да су дугорочна и поуздана предвиђања прилика на Балкану уопште веома незахвална не би требало да изненади уколико би се појавили нови проблеми унутар самих држава. Такође, чињеница да све државе Европске уније нису признале Косово може у перспективи угрозити европски пут овог ентитета. Истовремено, крајње је непредвидљиво у којем правцу ће се кретати Босна и Херцеговина имајући у виду дубину и вишедимензионалност тамошње друштвене кризе. Међуетничке тензије могу се појавити и у Републици Македонији и додатно ојачати нестабилност у читавом региону Балкана.

⁵ Видети једну од веома упечатљивих порука Ангеле Меркел о неопходности привремене обуставе нових проширења ЕУ након пријема Хрватске 2013. године – „Ангела Меркел: Нема проширења ЕУ!“ (Телеграф, 2012).

За земље Западног Балкана посебно су битна вишеструка партнерства са водећом ЕУ земљом – Савезном Републиком Немачком од чијег ће става умногоме зависити и њихова перспектива пуноправног чланства. У том контексту видно је побољшање и својеврсно ресетовање односа Републике Србије са овом земљом, што ће додатно утицати повољно и на регионалну стабилност (Вечерње новости, 2014). Немачка ће у наредном периоду бити пресудна и када је реч о самој будућности Европске уније, али ће засигурно имати и одлучујући глас када је реч о проширењу на Западни Балкан.

Истовремено, јасно је да у парламентима држава региона не постоји адекватна заступљеност политичких опција које нису за чланство у Европској унији. То је раније био случај најпре са Републиком Хрватском у чијем парламенту је тек неколицина посланика била против чланства, а референдум је показао даје број грађана који се њему противе много значајнији. Слично је данас и са Србијом након парламентарних избора 2014. године у чијој Народној скупштини нема нити једног посланика политичких партија које су евроскептичне или против чланства земље у Унији. На Косову је евидентно након парламентарних избора 2014. године да јачају антиевропске и евроскептичне снаге које су отворено против изналагања било каквог компромиса у преговорима са властима у Београду - радикално десни политички покрет „Самоопредељење“ је на изборима за Скупштину Косова, који су били одржани 8. јуна 2014. године освојио је више од 13% гласова (ТАНЈУГ, 2014б). У Македонији је поличка елита више декларативно оријентисана ка чланству у Европској унији, што никако не поткрепљују конкретне активности. Босна и Херцеговина, иначе готово институционално парализована, такође се суочава са сличним проблемима.

За очекивати је да ће у државама Западног Балкана убудуће опадати евроентузијазам, односно да ће се упоредо са процесом реформи (пре свега у области економије) повећавати број грађана који неће подржавати улазак у Европску унију. Ово потврђује и случај Републике Хрватске током 2012. и 2013. године. Зато политичким елитама и цивилном друштву у државама региона предстоји веома тежак, а неретко и мукотрпан задатак очувања већинске подршке грађана за чланство у ЕУ. Неразумевање процеса европских интеграција од стране грађана, захваљујући неретко изразито бирократском и неразумљивом језику промотера и заступника европске идеје такође може представљати проблем. Зато је улога медија и цивилног друштва посебно битна како би се сви сегменти европских реформи додатно појаснили грађанима, као и користи које ће они од њих имати у наредном временском раздобљу.

„Дуг пут“ Западног Балкана према Европској унији ипак треба да резултира новом етапом предвидљивог развоја и дугорочног мира на овим просторима. У том смислу значајно је и да политичке елите на Западном Балкану остану устраје у властитој доминантно европској спољнополитичкој оријентацији.

Литература:

1. BETA (2014): „Žan Erik Pake: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju početak puta Kosova ka EU“, 2. maj, <http://www.nspm.rs/hronika/zan-erik-pake-sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-pocetak-puta-kosova-ka-eu.html>
2. Blic (2014): „Albanija dobila status kandidata za EU“, 24. jun, <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/475824/Albanija-dobila-status-kandidata-za-EU>
3. Buka (2014): „Istraživanje: 85 posto građana podržava pristupanje Bosne i Hercegovine u EU“, 23. april, <http://www.byka.com/novost/55008/istrazivanje-85-posto-gradana-podrzava-pristupanje-bih-u-eu>
4. Večernje novosti (2014): „Vučić: Srbija i Nemačka sada su saveznici“, 11. jun 2014, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:495790-Vucic-Srbija-i-Nemacka-sada-su-saveznici>
5. Vijesti (2014): „Institut za strateška rješenja: Zapadni Balkan će nastaviti da zaostaje“, 5. januar, <http://www.vijesti.me/vijesti/isr-zapadni-balkan-ce-nastaviti-da-zaostaje-2014-godini-clanak-170086>
6. Vreme (2010): „Jugoslavija, Balkanski pakt i NATO“, 16. jun, <http://www.nspm.rs/srbija-i-nato/jugoslavija-balkanski-pakt-i-nato.html>
7. Vreme (2012) „Hrvatska: završen referendum o EU“, 22. januar, <http://vreme.rs/cms/view.php?id=1031041>
8. Gilbert, Mark (2012): *European Integration – a consise history*, Rowman and LITTLEFIELD Publishers, Lanham
9. Đukanović, Dragan (2009) „Zapadni Balkan: od sukoba do evrointegracija“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka 2009*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, godina III, broj 3, str. 497–508
10. Đukanović, Dragan, Ladevac, Ivona (2009): „Prioriteti spoljopolitičke strategije Republike Srbije“, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, godina LXI, broj 3, str. 343–364
11. Đukanović, Dragan (2010a): „Spoljopolitičke orijentacije država Zapadnog Balkana: uporedna analiza“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina 4, broj 4, str. 295–313
12. Đukanović, Dragan (2010b): „Jugoistočna Evropa – Resetovanje sa susedima“, u: Borivoj Erdeljan (ur.), *Srbija i svet: zbornik radova*, Evropski pokret u Srbiji, Fondacija Friedrich Ebert, Beograd, str. 45–50
13. Đukanović, Dragan (2011): „Politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu“, u: Dragan R. Simić (ur.), *Integracija Zapadnog Balkana u mrežu globalne bezbednosti*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, str. 225–236

14. Đukanović, Dragan (2013): „Odnosi između Beograda i Prištine: od tehničkog do političkog dijaloga“, *Međunarodni problemi*, god. LXV, br. 3, str. 365–385
15. Đukanović, Dragan (2014): „Križa u Federaciji Bosne i Hercegovine – između građanskog bunta i revizije političkog sistema“, *Kultura polisa*, god. XXI, br. 24, str. 59–80
16. Evropska komisija (2013): „Izveštaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu koji prati saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu – Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014.“, COM (2013) 700, Brisel, 16. oktobar 2013
17. EurActiv (2014): Pozitivan trend podrške članstvu u EU“, 14. april, <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7115-pozitivan-trend-podrcke-lanstvu-u-eu>
18. European Commission (1999): „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia-Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania“, COM (1999) 235 final, 25 May
19. European Commission (2013): „Albania 2013 Progress Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014“, COM (2013) 700 final, Brussels, October 16, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/al_rapport_2013.pdf
20. Zundhauzen, Holm (2008): *Istorija Srbije od 19. do 21. veka*, CLIO, Beograd
21. Lopandić, Duško, Kronja, Jasminka (2010): *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret u Srbiji, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
22. Lopandić, Duško (2011): „‘Evrokriža’ i budućnost Evropske unije“, *Međunarodna politika*, god. 62, broj 1144, str. 5–18
23. SEE Times (2012): „Pad podrške Srba pristupanju EU“, 21. januar 2012, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/feature_s/2012/01/21/feature-02
24. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore (2006): „Spoljnopolitički prioriteti Crne Gore“, <http://www.mvpei.gov.me/ministarstvo/spoljno-politicki-prioriteti>
25. Ministarstvo inostranih poslova Kosova (2014): „Spoljnopolitički prioriteti“, <http://www.mfa-ks.net/?page=3,98>,
26. Minić, Jelica, Đukanović, Dragan, Kronja, Jasminka (2014): *Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu – kako dalje?*, Evropski pokret u Srbiji, str. 4–20.
27. Mitrović, Ljubiša i Stjepanović-Zaharijevski, Dragana (2008): „Nacije na Balkanu između modernizacije i retradicionalizacije“, *Sociolog*, br. 3, str. 161–175
28. Simić, Predrag (2008): *Tito i NATO*, Večernje novosti, Beograd.
29. Politika (2012): „Evropa u više brzina i šta je nama činiti?“, 17. mart, <http://www.politika.rs/rubrike/Sta-da-se-radi/Evropa-u-vise-brzina-i-sta-je-nama-ciniti.lt.html>
30. Pres (2009): „Evropa se raspada na tri dela!“, 18. april, <http://www.pressonline.rs/svet/globus/63211/evropa-se-raspada-na-tri-dela.html>

31. TANJUG (2014a): „U Srbiji živi više od 43000 izbeglih lica“, 19. jun, <http://www.tanjug.rs/novosti/134178/u-srbiji-zivi-vise-od-43-000-izbeglih-lica.htm>
32. TANJUG (2014b): „Danas konačni rezultati parlamenatrnih izbora na Kosovu“, 26. jun, <http://www.tanjug.rs/novosti/135039/danas-konacni-rezultati-parlamentarnih-izbora-na-kosovu.htm>
33. Telegraf (2012): „Angela Merkel: Nema proširenja EU!“, 13. decembar, <http://www.telegraf.rs/vesti/453803-angela-merkel-nema-prosirenja-eu>

EUROPEAN UNION AND THE WESTERN BALKANS – EXPECTATIONS AND ANTICIPATION

Summary: In this paper, the author analyzes the prospects and outlook for full membership countries and entities of the Western Balkans into the European Union. He also points to the evolution of the development of relations between the European Union and the Western Balkans, and particularly after 1999, but at different stages of the foreign policy orientation of the region's countries (from exclusive of independence to European integration) over the past two and half decades. At the same time the author points out the existing achievements of countries and entities in the process of European integration, which are the candidate status to begin membership negotiations (Montenegro and Serbia), Macedonia and Albania to the candidate, but negotiations have not begun to Bosnia-Herzegovina and Kosovo, which are far behind the rest of the Western Balkans. The author is particularly pointed out the problems jointly characterize the Western Balkans. They will certainly be "entered" into the European Union when it occurs. In the article then followed the presentation of the spectrum of different views of the future of the European Union. In conclusion of the article author points out the evident reluctance of leading EU countries in relation to the new enlargement, and especially Germany, Great Britain and France. However, the author concludes that it is necessary to preserve the majority of European citizens' mood states and entities of the Western Balkans and in this regard stresses the role of political elites and the media and civil society.

Key words: the European Union, the Western Balkans, European integration, foreign policy, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Albania, Macedonia, Kosovo.

УРОШ Д. ЋЕМАЛОВИЋ*
Факултет за право, јавну управу и
безбедност
Београд

УДК 341.1:327(4)
Оригиналан научни рад
Примљен: 21.07.2014
Одобен: 09.09.2014

ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА ДОМАЋЕГ ПРАВНОГ СИСТЕМА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – СТАЊЕ, ПРОБЛЕМИ, МОГУЋА РЕШЕЊА

Сажетак: Усклађивање правног система Републике Србије са правном тековином Европске уније је једна од кључних обавеза на путу ка чланству у ЕУ. Поред тога што је дефинисана ратификованим међународним уговором (члан 72 Споразума о стабилизацији и придруживању), обавеза усклађивања је у интересу развоја правног, економског и политичког система Србије, па би на довођењу у склад домаћег права са правом ЕУ требало радити чак и да чланство у Унији није дефинисано као државни политички циљ. Процес усклађивања подразумева, са једне стране, сложену интеракцију различитих државних органа, цивилног друштва, институција ЕУ; са друге стране, ова сложеност није праћена кохерентним и прецизним нормативним оквиром, па се у пракси јављају бројне противречности и мањкавости које утичу на квалитет усвојеног законодавства и његову примену. Намера овог рада је да се, пошто анализира основне одлике процеса усклађивања домаћег нормативног система са правом ЕУ (поглавље 2), посвети тешкоћама у овом процесу (поглавље 3) и могућим начинима њиховог превазилажења (поглавље 4).

Кључне речи: право Европске уније, усклађивање права, Споразум о стабилизацији и придруживању, услови за чланство у Европској унији.

Уводна разматрања

Чланство у Европској унији (ЕУ), која се по својој правној и политичкој природи у неколико речи најбоље може дефинисати као *sui gene-*

* ucemalovic@megatrend.edu.rs

ris међународна организација (Michel, 2003)¹, подразумева и обавезу будуће државе чланице да свој правни систем усклади са правном тековином ЕУ. У теорији права ЕУ, француска синтагма *acquis communautaire* се деценијама користила како би се означила целина нормативног система Европских заједница. Међутим, будући да је децембра 2009. године, ступањем на снагу Лисабонског споразума, појам „заједница“ престао да постоји, свеукупност норми права ЕУ се све чешће означава само као *acquis* или уз додатак *de l'Union européenne / EU acquis*. Иако би, као што то чини и Споразум о стабилизацији и придруживању, најадекватнији превод термина *acquis communautaire* био „правна тековина Заједнице“, због веће јасноће у овом раду ће више бити коришћени термини „нормативни систем ЕУ“ или „право ЕУ“. Наравно, ова обавеза не престаје даном ступања у чланство, будући да су и чланице ЕУ у обавези да преносе (транспонују) у своје унутрашње правне системе оне одредбе права ЕУ које немају директно дејство, већ захтевају нормативну интервенцију националних законодаваца. На овом месту неће бити подробније разматрано питање директног дејства главних секундарних извора права ЕУ: правилника (Regulation, règlement) и директива (Directive, directive). Довољно је нагласити да је правилник, на основу члана 288, став 2 Уговора о функционисању Европске уније „обавезујући у свим својим елементима и директно примењив“, док директива, у принципу, нема директно дејство (Ђемаловић, 2013).

Република Србија је обавезу усклађивања свог законодавства са правом ЕУ преузела чланом 72 Споразума о стабилизацији и придруживању². Такође, степен усклађености домаћих норми са правом ЕУ је важан податак у процесу преговора о чланству, али се процеси преговарања и усклађивања разликују правно, политички и методолошки. Међутим, имајући у виду да је нормативни систем Уније у процесу сталне доградње и промена, процес усклађивања домаћег права је трајна обавеза, док су преговори – колико год, као што то добро илуструје пример Турске, могу бити прекидани, обустављани или замрзавани – процес који се окончава споразумом о приступању.

Процес усклађивања домаћег правног система са правом ЕУ подразумева, са једне стране, сложену интеракцију различитих државних

¹ У том смислу, Michel, Valérie (2003): *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, L'Harmattan, Paris, 19. На истом месту ауторка додаје да „учестале дилеме око правне природе (ЕУ) не треба да замагле чињеницу о постојању (њеног) правног поретка, то јест структурисаног и хијерархијски уређеног система извора права“.

² Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник Републике Србије бр. 83/08*.

органа, цивилног друштва, институција ЕУ; са друге стране, ова сложеност није праћена кохерентним и прецизним нормативним оквиром, па се у пракси јављају бројне мањкавости које утичу на квалитет усвојеног законодавства и његову примену. Намера овог текста је да се, пошто анализира основне одлике процеса усклађивања домаћег нормативног система са правом ЕУ (поглавље 2), посвети тешкоћама у овом процесу (поглавље 3) и могућим начинима њиховог превазилажења (поглавље 4).

Основне одлике процеса усклађивања

Најбитнији правни акт који дефинише обавезу Републике Србије да своје законодавство усклађује³ са правом ЕУ је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП)⁴, односно његов члан 72. Свеобухватна телеолошка анализа одредаба ставова 1 до 5 овог члана може пружити одговор на питање о основним одликама процеса усклађивања, чему ће бити посвећена главнина овог поглавља. Међутим, због извесних преклапања и последичног ризика од забуне, претходно је потребно јасно разграничити процес преговарања о приступању са процесом усклађивања.

Пре отварања сваког преговарачког поглавља у процесу преговора о чланству Србије у Унији, врши се преглед/скрининг усклађености домаћих норми са правом ЕУ. Прва фаза овог процеса прегледа законодавства се обично означава као експланаторни скрининг, током кога представници Европске комисије делегацији Србије презентују нормативни оквир ЕУ у одређеном преговарачком поглављу; друга фаза, тзв. билатерални скрининг, је сусрет истих актера са замењеним улогама: делегација Србије презентује представницима Европске комисије домаћа нормативна решења у истој области, уз назначивање које су активно-сти предузете, а које планиране, како би се домаће право ускладило са правом ЕУ. Међутим ова два процеса се никако не могу изједначити ни правно (а), ни методолошки (б) ни политички (в).

³ Овде намерно није употребљен свршени глаголски вид „ускладити“, већ трајни/несвршени „усклађивати“ будући да, како је наглашено у уводу, обавеза усклађивања не престаје нити са завршетком преговора о приступању нити са ступањем у чланство.

⁴ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране је потписан 29. априла 2008. године, Народна скупштина га је ратификовала 10. септембра исте године, а ступио је на снагу тек 1. септембра 2013. године, по окончању поступка ратификације у свим државама чланицама ЕУ.

а) Обавеза усклађивања домаћег права са правом ЕУ је међународна обавеза Србије, преузета много пре него што је наша земља уопште добила статус кандидата за чланство и отпочела преговоре о приступању. Поред тога, због чињенице да је ССП ратификовани међународни уговор, он има већу правну снагу од домаћих закона. Наиме, члан 16, став 2 *in fine* Устава Србије предвиђа да „потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом“ односно да, *a contrario*, не морају бити у складу са осталим законима већ обратно: сви остали закони морају да буду усклађени са њима.

б) Методолошки, процес усклађивања има превасходно правну, а процес преговарања политичко-економску природу. Другим речима, одређени прелазни рокови или квоте могу бити предмет преговора, али о нормативном блоку законодавства ЕУ не може бити преговора, већ је обавеза Србије да га поступно пренесе у домаћи правни систем.

в) Политички, различити су органи који су носиоци процеса: у преговорима је много наглашенија улога извршне гране власти, док у процесу усклађивања носећу улогу има парламент, док се Влада појављује као предлагач законских решења.

Телеолошко тумачење члана 72 ССП-а може нам пружити прилично свеобухватну слику о најбитнијим одликама процеса усклађивања домаћег права са правом ЕУ. На сва питања која се тичу некохерентности домаћег правног система и неусклађености неких решења са ССП-ом, као и на практичне мањкавости биће указано у наредном поглављу, док ће овде анализа бити усредсређена на прескриптивно схватање процеса усклађивања.

2.1. Усклађивање је поступно. Наиме, став 1 члана 72 веома јасно наводи да ће „Србија настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице“⁵, притом помало неписмено додајући да ће иста страна „обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено“. Може се са приличном сигурношћу претпоставити да је ова рогобатна и духу српског језика неприлагођена формулација последица директног превођења са енглеског језика; уз оgradu да аутор није језички стручњак, вероватно је да би исправније било да је наведено „обезбедити да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено“ или „обезбедити правилну примену и спровођење важећег и будућег законодавства“. Телеолошко тумачење је посебно олакшано претходно наведеним прецизирањем, будући да постоји снажна логичка

⁵ За однос појмова „Европска заједница“ и „Европска унија“ видети фусноту 2.

веза између поступности, са једне, и правилне примене и спровођења, са друге стране. Другим речима, из става 1 члана 72 потпуно недвосмислено произлази да како извршна (када је предлагач закона или када доноси подзаконске акте), тако ни законодавна власт у Републици Србији нема обавезу да обезбеди да сваки предложени и усвојени законски или подзаконски акт буде неизоставно, у потпуности и у најкраћем року усклађен са правном тековином Уније⁶. Усклађеност неког домаћег акта са правом ЕУ може бити делимична, па и непостојећа, ако то оправдавају потреба за поступношћу, непреносивост одредбе пре неког рока или легитиман интерес за преношење у неком каснијем тренутку, уз навођење јасног образложења и временског оквира у коме ће бити обезбеђена потпуна усклађеност. Наравно, ниједан од мотива за усвајање домаћих нормативних решења која су неусклађена са правом ЕУ не сме бити коришћен преварно, односно на начин да се тиме ефективно изиграва обавеза преузета ССП-ом. Поред тога, треба стално имати у виду да је усклађивање са нормама ЕУ у претежном броју случајева у интересу домаћих привредних субјеката, потрошача, односно грађана Србије у најопштијем смислу.

2.2. Неопходно је обезбедити правилну примену важећег и будућег законодавства. Овај захтев који процес усклађивања треба да испуни је у дубокој органској вези са његовом поступношћу. Из већ цитираног става 1 члана 72 ССП-а произлази да усклађивање није само себи циљ, да не представља ларпурлартистички нормативни перформанс, већ да је његов смисао у правилној примени како законодавства на снази, тако и оног чије се усвајање тек планира. Могло би се отићи чак и корак даље, тврдећи да је поступност у разматрању и усвајању нових законских решења предуслов за њихову ваљану примену. Кроз своје редовне извештаје о напретку Србије у процесу европских интеграција⁷, Европска комисија посебну пажњу обезбеђује проблемима у примени домаћег законодавства.

⁶ Без намере да подробније улазимо у анализу неусклађености Пословника Народне скупштине са чланом 72 ССП-а, овде ћемо само навести одредбу члана 151, став 4 Пословника, која предвиђа да „уз предлог закона, предлагач доставља изјаву да је предлог закона усклађен с прописима Европске уније, или да не постоји обавеза усклађивања, или да закон није могуће ускладити с прописима Европске уније, и табелу о усклађености предлога закона с прописима Европске уније“. Више о овоме биће речи у поглављу 4.

⁷ Последњи Извештај о напретку Европска комисија је објавила 16. октобра 2013. године. Канцеларија за европске интеграције Владе Србије редовно објављује ове документе на својој страници <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html> (16.06.2014.).

2.3. Усклађивање је почело на дан потписивања ССП-а. Да није било ове одредбе, могло се догодити да буде изгубљено значајно време, будући да је, због политичког застоја и сложености процеса ратификације у свим државама чланицама ЕУ, од потписивања (29. април 2008. године) до ступања на снагу (1. септембар 2013. године) ССП-а прошло више од 5 година. Како наводи став 3 члана 72 ССП-а, усклађивање је у раној фази било усредсређено на „основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу и безбедност, као и на друга подручја везана за трговину“. Због значаја ових области, али и извесног заостатка у припреми предлога закона, усклађивање и даље траје у свим наведеним областима и далеко је од свог краја. Уопштено посматрано, не може се рећи да је и у једној области законодавства усклађивање потпуно окончано, будући да право ЕУ стално еволуира.

2.4. Начин праћења усклађивања заједнички дефинишу органи Р. Србије и Европска комисија. Довођење у склад унутрашњег правног система са правним тековинама ЕУ је сложен процес у који су укључени бројни државни органи Србије који припадају свим трима гранама власти. Наравно, Народна скупштина као законодавац има последњу реч при усвајању аката законске снаге; међутим Влада се по правилу јавља као предлагач ових аката, док је учешће судства, као гаранта владавине права, од немерљивог значаја у процесу усклађивања. У почетку је (период 2008-2012. година) домаћи оперативно-стратешки акт који се тицао усклађивања носио назив Национални програм за интеграцију Р. Србије у Европску унију (НПИ), да би касније добио назив који много више одговара садржини документа: Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NПАА*). У општем смислу, начини „праћења спровођења усклађивања“, који би, по члану 72, став 5 ССП-а требало да буду последица договора Србије и Европске комисије, за полазну основу имају успешност у реализацији НПИ/НПАА. Иако ће наредно поглавље у целини бити посвећено тешкоћама у процесу усклађивања, на овом месту, као пример несклада између сложености овог нормативног подухвата и приступа неких државних органа, има смисла навести само податак са званичног веб-сајта једног владиног органа, где се тврди да је НПИ „сачињен тако што су сарадници у министарствима прочитали сва правна правила ЕУ, утврдили шта је у нашем законодавству усвојено и направили веома јасан план у којем би року стандарди који још нису прихваћени у Србији требало и овде да заживе, све до 2012, која се сматра годином када ће наша држава бити спремна да преузме све обавезе из чланства ЕУ.“⁸ У рела-

⁸ Рубрика „Инфо сервис“, веб сајта Канцеларије за европске интеграције Владе Србије, <http://www.seio.gov.rs/info-servis/pres-materijal/pitanja-i-odgovori/npi.169.html>(21.06.2014.).

тивно кратком року прочитати „сва правна правила ЕУ“ и упоредити их са домаћим законским и подзаконским актима је већ колосалан посао, колико год желели да верујемо да сарадници у министарствима сјајно владају енглеским (француским, немачким) језиком; много је, међутим, теже схватити наивност уверења да ће „стандарди (...) да заживе“ за мање од четири године.

Тешкоће у процесу усклађивања

За разлику од задатка који се састоји у дефинисању правног оквира процеса усклађивања домаћег правног система са правом ЕУ, утврђивање тешкоћа и препрека које се јављају у овом процесу је циљ за чије остварење није довољна продубљена анализа нормативних и институционалних решења. Поред тога, у Србији не постоји кровни правни акт који би, на једном месту, дефинисао права и обавезе свих актера и процедуре по којима поступају у поступку довођења у склад националних норми са правном тековином Уније. Може се, наравно, тврдити да такав акт није ни потребан и да је довољно следити само уобичајену законодавну процедуру; међутим, специфичност задатка са којим се сви државни органи сусрећу када треба да разумеју, упореде и хармонизују два често различита правна система оправдава *sui generis* приступ, можда баш у истој мери у којој је ЕУ *sui generis* међународна организација. На основу нормативних поставки анализираних у претходном поглављу, у овом ће аутор настојати да представи само неке од тешкоћа у процесу усклађивања чија жилавост оправдава пажњу, не претендујући нити да листа буде исцрпна, нити да свака од препорука, којима ће бити посвећено наредно поглавље, увек одговара свакој од овде анализираних тешкоћа.

3.1. Државни органи укључени у процес усклађивања углавном не располажу довољним бројем компетентних правника и других стручњака оспособљених да разумеју европска нормативна решења, упореде их са домаћим и предложе нова. Иако су, према члану 107, став 1 Устава Србије, овлашћени предлагачи закона сваки народни посланик, Влада, Скупштина Аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача (као и Заштитник грађана и Народна банка, али само за законе из њихове надлежности), разумљиво је и очекивано да у процесу усклађивања домаћег правног система са нормама ЕУ највећи број законских предлога упућује Влада. У оваквој ситуацији, највећи посао је на стручним службама министарстава, чији би правници и други одговара-

јући стручњаци требало да, још у фази која претходи сачињавању нацрта закона, довољно добро познају (и то истовремено) домаћа и европска нормативна решења, али и потребе свих актера на које ће се нова законска решења односити. Како би се олакшао и систематизовао процес провере усклађености, Влада Србије је донела Закључак о усвајању образаца и методолошких упутстава за попуњавање инструмената за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније⁹. Овим Закључком предвиђено је да сваки предлог закона који се упућује Народној скупштини треба да буде праћен Изјавом о усклађености и Табелом усклађености предложеног акта са прописима ЕУ. Вишегодишњим праћењем квалитета садржине ових Изјава и Табела може се закључити да стручне службе министарстава обавезу њиховог сачињавања и достављања парламенту углавном схватају као пуку бирократску форму, па себи дозвољавају готово несхватљиве пропусте. Иако би се могло доћи до многих корисних и занимљивих закључака, на овом месту се нећемо бавити анализом Изјава о усклађености и Табела усклађености које достављају други овлашћени предлагачи закона. Довољно је навести само један од примера који би заслуживао анализу: будући да га не обавезује Владин Закључак о усвајању образаца и методолошких упутстава за попуњавање инструмената за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније, Заштитник грађана у изјавама о усклађености које упућује у законску процедуру углавном наводи да је, „у складу са сазнањима“ које о томе има, предлог усклађен са правом ЕУ. Због ограничености простора, биће наведен само пример који, по схватању аутора, успешно илуструје претходне тврдње: као превод на енглески језик назива акта који се упућује у процедуру, у једној од Изјава о усклађености речи „предлог Закона о железници“ био је означен као „Bill on Law on Railways“¹⁰. Без намере да се улази у разлоге одсуства довољног броја компетентних правника и других стручњака међу службеницима министарстава, вероватно је да их треба тражити у начину запошљавања, организацији рада и мотивацији запослених.

3.2. У поступку провере усклађености предлога закона, не постоји довољна координација између законодавне и извршне власти. Пре-

⁹ Службени гласник РС бр. 51/2013; овим Закључком је стављен ван снаге претходни Закључак Владе 05 бр. 011-3498/2010, који није садржавао битно другачија решења од тренутно важећег.

¹⁰ Закон о железници је усвојен маја 2013. године и објављен у Службеном гласнику РС бр. 45/2013. Посебно шокантно је што је у Изјави о усклађености која је пратила предлог Закона такође било наведено да су надлежном министарству у процесу провере усклађености помагали стручњаци из две државе ЕУ, ангажовани у оквиру *twining* пројекта.

ма ригидном схватању теорије о подели власти, она се „тумачи као потпуна изолација власти“ (Марковић, 1997: 211) и „постоји кад се свака од три функције државне власти врши потпуно независно од остале две“, што представља „класично тумачење поделе власти које је у основи мита о подели власти“ (Марковић, 1997: 211). Према оваквом схватању, при провери усклађености предлога закона које Влада упућује Народној скупштини, свака координација не само да није потребна, већ је непожељна, будући да законодавна власт има коначну реч при усвајању норми законске снаге, па у том процесу треба и да контролише наводе Владе о усклађености тих норми са правом ЕУ (Марковић, 1997: 211). Наравно да овакво схватање не одговара нити правној традицији Србије, нити је у складу са принципом рационалног и ефикасног функционисања државне власти, будући да су и пракса и теорија у нашој земљи много ближи схватању које „истиче као суштинско обележје начела поделе власти сарадњу и равнотежу носилаца функција државне власти“ (Марковић, 1997: 212). При оваквом дефинисању односа извршне власти и парламента, у процесу усклађивања домаћег права са правом ЕУ се у пракси готово уопште не користе механизми које пружају постојећи акти, док се тешко може говорити о систематском осмишљавању нових. На пример, важећи Пословник Народне скупштине (НС) пружа могућност сваком од одбора НС да, у оквиру свог делокруга „разматра план рада и извештај надлежног министарства“ и да од државних органа тражи „информације и податке из њихове надлежности“, док се у одредбама о појединачним одборима систематски наводи да они разматрају предлоге закона и других општих аката из њихове надлежности. И када парламент користи неке од ових механизма надзора и контроле над радом извршне власти, они се ретко користе за представљање постигнутих резултата или, још ређе, планираних активности у процесу усклађивања са правом ЕУ. Када је у питању Одбор за европске интеграције НС, који је надлежан да „разматра предлог закона и другог општег акта са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније“, расправа која се одвија на седници Одбора веома ретко залази у имало озбиљнију анализу Изјава о усклађености и Табела усклађености које доставља предлагач. Поред тога, законски предлози пред парламент често стижу стихијски, неvezано за НПАА или друге, раније усвојене годишње или вишегодишње планове законодавне активности. Имајући у виду све наведено, може се закључити да би и постојећи нормативни оквир, када би се стручно и у пуној мери користио, пружао довољно простора за релативно задовољавајућу контролу усклађености новоусвојених домаћих прописа са правном тековином ЕУ.

3.3. У фази јавне расправе о предлогу закона, када до ње уопште дође, ни државни органи, али ни већина других заинтересованих актера не обраћају довољно пажње на питања усклађености предложених нормативних решења са правом ЕУ. У складу са чланом 41. Пословника Владе Србије¹¹ „предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност, спроведе јавну расправу“. И поред тога што – за разлику од Пословника НС који се, по својом месту у хијерархији правних норми, може изједначити са законом¹² – Пословник Владе нема снагу закона, обавеза организовања и ефективног спровођења јавне расправе се сматра добром демократском праксом. Разумљиво је да, у случајевима када оне буду спроведене, у јавним расправама фокус не може увек бити на потреби преношења правних тековина ЕУ у домаћи правни систем. Међутим, свест државних органа о утицају европских норми на свакодневни живот грађана, као и потреба цивилног друштва да ова питања разматра и о њима заузима ставове, представљају праву меру напретка сваке државе ка чланству у ЕУ. Ову тврдњу доказује како искуство држава средње и источне Европе које су постале чланице ЕУ између 2004. и 2013. године, тако и наводи бројних извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција. У том смислу, последњи од ових извештаја, усвојен 16. октобра 2013. године, на страни 10. наводи да се “хитни поступци (...) и даље често примењују, што неоправдано ограничава време и расправу који су потребни за темељну проверу нацрта закона“¹³. Како смо образложили у тачки 2.1. претходног поглавља, усклађивање је сложен и поступан процес, па свака неумерена исхитреност у усвајању нових законских решења често може ићи на штету њиховог квалитета и правне сигурности.

3.4. Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) Влада доноси без довољних консултација са свим другим државним органима и актерима на која ће се односити нова законска решења. Несумњиво је да динамика законодавног поступка и квалитет усвојених аката умногоме треба да зависе од Владе као њиховог најчешћег предлагача. Такође, нема спора око чињенице да извршна власт „утврђује и води политику“¹⁴, при чему је предлагање закона један од кључних

¹¹ “Службени гласник РС бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 и 30/2013.

¹² Снага закона која се приписује Пословнику НС се теоретски може образложити местом доносиоца овог акта у подели власти и његовим надлежностима, али и значајем бројних интеринституционалних питања којима је посвећен.

¹³ Видети фусноту 11.

¹⁴ Члан 123, тачка 1 Устава Србије.

начина за спровођење политике Владе. Међутим, због свог изузетног значаја, акт као што је НПАА не би смео да буде усвајан без темељне, свеобухватне и стручне расправе око приоритета законодавне политике, расправе у коју би требало да што активније буду укључене и судска и законодавна власт, али и цивилно друштво у најширем смислу. Имајући у виду да је, како је објашњено у тачки 2.2, правилна примена важећег и будућег законодавства обавеза преузета чланом 72. ССП-а, државни органи који спроводе законе и сви други субјекти на које се закони односе треба да имају прилику да се изјасне о приоритетима и динамици законодавне активности. Извршна власт није у обавези да ове ставове уважи, али је квалитетна јавна расправа предуслов за стабилна, делотворна и са правом ЕУ усклађена нормативна решења.

Предлози мера за унапређење процеса усклађивања

За побољшање квалитета процеса усклађивања домаћег правног система са правном тековином ЕУ можда је кључно исправно схватање његовог смисла: не ради се о једностраном уступку Србије, оптерећујућој обавези која се испуњава бирократски и преко воље, инстантном „пресађивању“ европских решења без узимања у обзир целине домаћег законодавства. Управо напротив, довођење у склад домаћег права са европским је у истинском интересу Србије, јер се кроз овај процес усваја сет нормативних решења који је плод дуготрајних анализа и сложених поступака долажења до сагласности. Чак и у ситуацији када чланство Србије у ЕУ не би представљало један од кључних државних политичких циљева, домаће законодавство би требало у што већој мери приближити оном на снази у Унији. Листа препорука која следи нити је исцрпна, нити претендује на апсолутну исправност, већ произлази из тешкоћа на које је указано у претходном поглављу, виђених кроз призму професионалних искустава аутора.

4.1. Значајно подићи кадровске капацитете државних службеника, запослених у органима извршне и законодавне власти, који учествују у процесу усклађивања домаћег законодавства са правном тековином ЕУ. Наравно, неки државни органи располажу извесним бројем запослених чија се стручна оспособљеност у овој области не може довести у питање. Међутим, и даље су огромне потребе за профилисаним експертима који, истовремено, одлично познају домаћи правни систем, а у стању су да исправно и свеобухватно разумеју одређену област права ЕУ. Опште тестирање само основног познавања бар једног од

већих европских језика би код целокупног високо образованог државно-службеничког кадра вероватно дало забрињавајуће резултате. Нема сумње да је, у контексту актуелне економске кризе и могућег смањења примања у јавном сектору, али и смањења укупног броја запослених, тешко ангажовати нове експерте или ваљано мотивисати постојеће запослене да се додатно едукују. Поред тога, време неумитно истиче, а потребе за стручњацима ће бити све веће. Нека од могућих решења су: формирање посебног центра за усавршавање, консултантски ангажмани, додељивање посебног статуса за одређен број запослених. Без обзира који од модела буде изабран, без испуњавања овог услова тешко је замислити значајнији напредак када су у питању преостале препоруке.

4.2. Донети свеобухватни правно обавезујући акт који би се тицао процеса усклађивања, и то од фазе припремних радова на нацртима закона до фазе надзора над применом усвојеног законодавства. Ова препорука би се, вероватно мање успешно, могла испунити и изменама неких од већ постојећих аката и доследном применом оних који се могу сматрати одговарајућим. Како је наведено у тачки 3.2. претходног поглавља, када је у питању усклађивање са правом ЕУ, тренутни институционални механизам делује као раштимовани оркестар, где сваки извођач свира своју партитуру и уопште или веома мало слуша остале. Будући да је простор ограничен а проблема много, овде, примера ради, вреди поменути члан 151, став 4 Пословника НС, који је у супротности са хијерархијски вишим¹⁵ ССП-ом, чији члан 72 говори о поступном усклађивању (видети 2.1), док одредба Пословника не дозвољава никакву делимичну усклађеност или привремену неусклађеност. Да би галиматијас био потпун, Владин Закључак о усвајању образаца и методолошких упутстава за попуњавање инструмената за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније¹⁶ у тачки 4-г Изјаве о усклађености (и, последично, тачки 7-г Табеле усклађености) дозвољава делимичну усклађеност, односно неусклађеност. Дакле, забуна је потпуна: ССП дозвољава нешто што Пословник НС забрањује, али Закључак Владе ипак дозвољава, при чему су ова три акта по својој правној снази сваки у другој хијерархијској категорији. *Stricto sensu*, поштовање само Пословника НС би довело до ситуације да се сваки предлог закона упућен у процедуру противно члану 151, став 4 уопште не може ни узети у разматрање. Дакле, пре него што се озбиљно упустимо у усклађивање домаћег права са правом ЕУ, прво би правни систем Србије требало ускладити са самим собом.

¹⁵ Видети увод поглавља 2, тачка а) овог рада.

¹⁶ Службени гласник РС бр. 51/2013; видети поглавље 3.1. и фусноту 14.

4.3. Обезбедити сталну комуникацију органа извршне, законодавне (и, по потреби, судске) власти и цивилног друштва у поступку сачињавања, предлагања и праћења примене закона којима се домаће право усклађује са европским. Ово је област где су, у последњих неколико година, приметна значајна побољшања, али би требало даље јачати и ефикасније примењивати постојеће институционалне механизме и осмишљавати нове. Посебно је значајно мотивисати надлежна министарства да у свим фазама комуницирају (међусобно и са осталим актерима), долазе пред надлежне скупштинске одборе, консултују јавност, извештавају о проблемима у спровођењу норми. Институт јавних слушања (чланови 83. и 84. Пословника НС), када би се још интензивније примењивао, пружа огромне могућности у циљу „прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта (...), разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта“. Наравно, спремност и способност цивилног друштва да пружи одговарајући допринос овом процесу не зависи увек од државних органа, али је несумњив интерес свих да постоје квалитетна и свеобухватна дебата о законима и праћење њихове примене.

4.4. Сачинити реалистичан, на консултацијама заснован нови НПАА и кроз различите активности заинтересовати јавност за питања усклађивања са правом ЕУ. Иако се између њих не може ставити знак једнакости¹⁷, постоје бројна преплитања између процедуре преговарања о чланству у ЕУ и процеса усклађивања законодавства са европским. Управо ова чињеница представља шансу да се и државни органи и јавност додатно заинтересују за трансформацију коју тек треба да претрпи домаћи правни систем. Усклађивање националног законодавства са европским се тиче свих и често омогућава избор између више могућих правних решења.

Литература:

1. Marković, Ratko (1997): *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd
2. Michel, Valérie (2003): *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, L'Harmattan, Paris
3. Ćemalović, Uroš (2013): *Nadnacionalnost u pravnom sistemu Evropske unije – primer komunitarnog žiga*, Megatrend revija 4/2013, 177-192

¹⁷ Видети увод поглавља 2.

4. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije od 16. oktobra 2013. godine, veb sajta Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html> (16.06.2014.).
5. Rubrika „Info servis“, veb sajta Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije, <http://www.seio.gov.rs/info-servis/pres-materijal/pitanja-i-odgovori/npi.169.html> (21.06.2014.)

THE PROCESS OF HARMONIZATION OF SERBIAN LEGAL SYSTEM WITH THE EUROPEAN UNION’S ACQUIS – CURRENT STATE, PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS

Summary: Harmonization of the legal system of the Republic of Serbia with the European Union’s *acquis* is one of country’s fundamental commitments on its way to the EU membership. In addition to being defined by a ratified international treaty (Article 72 of the Stabilization and Association Agreement), harmonization with EU law enhances the development of Serbia’s legal, economic and political system. Bringing domestic law into line with EU’s *acquis* law would largely be necessary even if membership in the EU was not defined as country’s fundamental political objective. The process of harmonization involves, on the one hand, the complex interaction of different state bodies, civil society and EU institutions; on the other hand, this complexity is not accompanied by a precise and coherent normative framework and there are numerous contradictions and gaps that affect the quality of the adopted legislation and its implementation. After analyzing the basic characteristics of the process of harmonization of national legal system with EU law (Chapter 2), the objective of this paper is to focus on the difficulties in this process (Chapter 3) and to suggest some ways of overcoming them (Chapter 4).

Key words: European Union Law, Law Harmonization, Stabilization and Association Agreement, conditions for membership in the European Union

ОЧЕКИВАНЕ СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ СРПСКОГ ИЗВОЗА ТОКОМ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА ЕУ

Сажетак: Анализе базиране на коефицијентима сличности и класификацијама извоза по факторској интензивности и примењеној технологији указују да после снажног квалитативног погоршања које је наступило током 90-их, до 2006, практично, није забележена битнија квалитативна промена домаће извозне структуре, да би потом могла детектовати блага квалитативна унапређења, посебно интензивна током 2012 и 2013. Значајан раст извоза након 2000 (15,6% просечно годишње) последица је врло ниске базе, преференцијалног третмана на тржишту ЕУ, ефектуирања зоне слободне трговине у региону, почетног учинка реструктурирања домаће привреде, као и ефекта унапређења увоза (раст увоза опреме). Већина земаља које су ушле у ЕУ 2004-07, имале су извозни раст вођен ауто и електро индустријом, што указује шта треба да буде приоритет индустријске политике. Намеће се закључак да је потребно да, осим FIAT-а, дођу и друге компаније из области ауто-индустрије и електро сектора. Без извозне оријентације привреде и раста инвестиција постоји опасност да Србија уђе у привредну стагнацију. У средњем року би се, на основу квалитативног увозног и благог извозног помака, позитивних искустава напредних земаља у транзицији, као и наставка ино-капиталних прилива, могло очекивати додатно структурно унапређење извоза и одржавање његовог умереног раста.

Кључне речи: робни извоз, Србија, раст, 2000-2014, ЕУ, структура, квалитет.

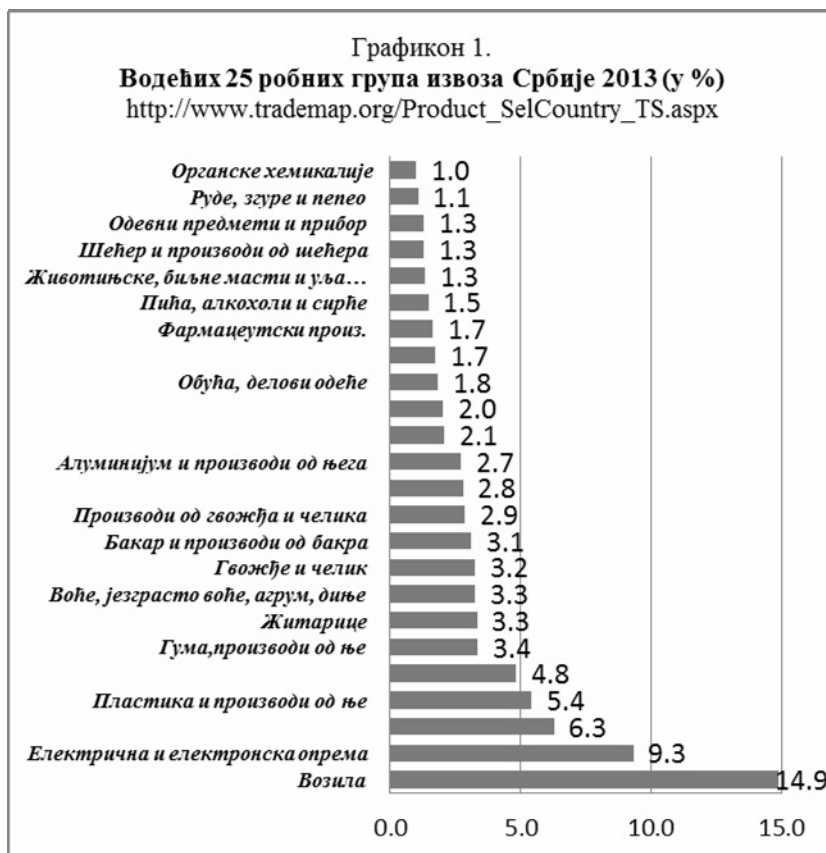
Са отварањем земље, 2000, долази до снажног раста робног извоза. Током прве деценије 21. века робни извоз Србије растао је просечно годишње скоро 15 одсто у еврима. И током три године друге деценије 21. века наставио се динамичан раст робног извоза (чак 26% у 2013). У

последњих неколико месеци раст извоза успорава, али у првом тромесечју ове године, у односу на лане, извоз је ипак већи за 18%. Процене указују да би Србија у овој години могла очекивати одржавање солидне стопе раста робног извоза (оптимистично око 15%, те би робни извоз достигао 12,6 милијарди евра). Тако би у периоду 2000-14. просечна (дискретна) стопа раста робног извоза у еврима износила 15,5%, фактички исто као и у раздобљу 2000-13 (15,6%) (Републички завод за статистику, 2014а).

Дакле, раст домаће робне размене од 2000. био је импозантан, али је остварен са врло ниске базе тако да Србија има у апсолутном изразу врло низак извоз. Робни извоз износио је 2013. само 11 милијарди евра и два пута је нижи од бугарског, тек је прешао хрватски, док је 7,4 пута мањи од мађарског (Központi Statisztikai Hivatal, 2014) и 10,2 пута нижи од чешког (Czech Statistical Office, 2014). Извоз Србије по становнику, од 1530 евра у 2013, је један од најнижих од свих земаља у транзицији (нпр. робни извоз Чешке: 10 740 евра пц; Мађарске 8254 евра пц, Словачка 14627 евра пц (Statistical Office of the Slovak Republic, 2014).

Водеће робне групе српског извоза

На основу Табеле 1. и Графикана 1. видљиво да у 2013. у извозу Србије доминирају возила (путничка), што је последица очекиваног снажног пораста извоза *FIAT*-а, односно ФАС-а, који ће извесно драстично успорити у 2014. Сличан случај био је до 2011. са производима од челика, који су посебно 2008. имали висок извоз (преко милијарду евра). Са одласком *US Steel*-а, почетком 2012, снажно је опао извоз ове робне групе. Константно растући значај за српски извоз има електрична опрема, што је последица доласка бројних страних компанија средње величине у нашу земљу последњих година (нпр. приватизација *Севера* у Суботици). Сличан случај је и са робном група коју чине пре свега машине и котлови, коју добри делом чине компоненташи, који снабдевају стране компаније у домицилним земљама. Пластични проивзоди већ деценијама имају значајан удео у нашем извозу (*Петрохемија* 'вуче' гро овог извоза), али се ради о робама нижег степене обраде. Нове пнеуматске гуме су захваљујући и доласку страних инвеститора (*Мишлен*) снажан ослонац српског извоза на западна тржишта.



Житарице углавном чине значајан део домаћег извоза, (пре свега кукуруз, који се реекспортује преко Румуније у земље Залива), док се слично може рећи и за воће, изнад свега малине. Битна ставка аграрног извоза је и шећер, што је последица повлашћене цене на тржишту ЕУ. Обојени метали, односно бакарне катодe и алуминијумски производи чине стандардно знатан део домаћег извоза, што је у случају бакра последица добре коњунктуре (висока берзанска цена у последњој декади), док је код алуминијума то последица и успешне приватизације (*Импол Севал*). Извоз намештаја расте, мада је и даље испод могућности земље, а сличан случај је и са одевним предметима и обућом, што је повезано са доласком углавном италијанских произвођача (попут *Venetona* и *Calcedonie*). Расте и извоз производа од дрвета и производа од целулозе и папира. Фармацеутски производи су стандардно заступљени са близу

2% укупног извоза, што је легат развијене фармацеутске индустрије (и поред проблема које има *Галеника*), која је ојачана доласком *Štade*.

<i>HS, двоцифрена класификација:</i>	<i>2005</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Возила (осим железничких и трамваја)	57,8	178,9	131,2	151,0	198,9	483,9	1647,7
Електрична и електронска опрема	99,0	512,8	457,3	552,1	679,7	881,5	1030,2
Машине, нуклеарни реактори, котлови, итд	188,6	469,7	378,3	399,8	476,0	547,5	694,6
Пластика и производи од ње	240,0	402,3	271,8	359,2	435,0	409,7	597,7
Минерална горива, уља, дестилац. произ..	131,7	256,2	281,1	377,5	361,8	312,2	535,0
Гума и производи од ње	192,0	239,0	184,4	249,7	324,5	305,5	373,0
Житарице	100,0	103,0	234,6	323,1	400,0	522,3	368,6
Воће, језграсто воће, агрум, диње	128,7	228,1	230,5	268,5	320,9	288,2	360,7
Гвожђе и челик	501,4	1034,0	483,8	793,7	790,8	362,0	359,2
Бакар и производи од бакра	185,9	313,4	224,5	381,1	464,4	395,2	342,9
Производи од гвожђа и челика	98,5	260,7	189,2	191,5	219,3	244,1	317,7
Одевни производи, прибор за штрикање..	89,5	196,3	190,1	201,5	215,5	259,4	308,3
Алуминијум и производи од њега	114,6	259,8	166,4	236,4	329,0	319,0	298,8
Намештај, расвета, монтажне зграде	70,0	145,3	123,8	148,8	169,6	188,9	231,2
Папир и картон, пр. од целулозе и папира	77,7	140,8	142,9	162,2	191,5	197,0	222,9
Обућа, доколенице, њихови делови	97,0	164,0	138,3	157,9	193,8	190,5	205,0
Дрво и производи од дрвета, дрвени угаљ	68,4	145,4	111,3	128,8	165,5	175,2	191,4
Фармацеутски производи	81,9	140,6	126,9	148,5	152,4	191,6	183,1
Пића, алкохоли и сирће	44,8	141,3	140,3	135,9	156,6	166,8	162,5

Животињске, биљне масти и уља...	36,3	105,3	93,6	114,3	151,3	159,9	149,4
Шећер и производи од шећера	141,0	118,0	111,4	156,8	130,6	141,8	145,1
Одевни предмети и прибор	104,3	174,6	188,9	102,3	125,7	129,8	142,0
Руде, згуре и пепео	8,6	13,7	13,6	22,4	47,5	76,3	119,2
Органске хемикалије	96,0	172,9	32,8	99,1	46,9	30,1	111,5

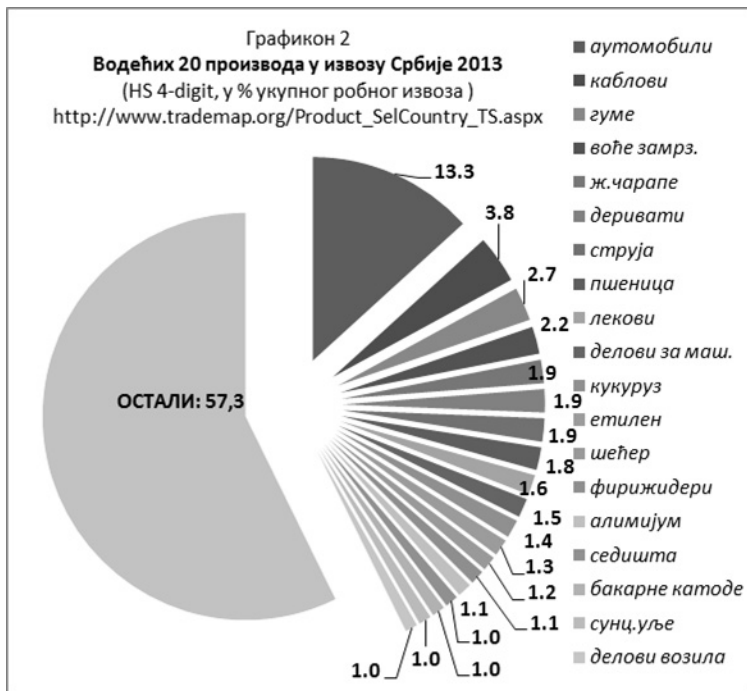
Табела 1.: Робни извоз Србије по најважнијим робним групама (*HS II digit*) у милионима евра (са уделом већим од 1% 2013)

Извор: http://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx

Ако се анализира виши ниво дезагрегације (*HS 4 digit*), поред путничких аутомобила видљиво је да су водеће робне групе у извозу Србије 2013. биле: каблови, гуме, смрзнуто воће, хулахопке, нафтни деривати, струја, пшеница, кукуруз, лекови, етилен, шећер, фрижидери, седишта и други делови за возила, сунцокретово уље, итд. Гро извоза Србије чине сировине, односно примарни ресурсни производи, док је удео производа са вишом додатом вредношћу релативно посматрано скроман. Дакле, доминантан део извоза Србије, и поред побољшања у претходне две године, чине прехранбени и аграрни производи, заједно са основним металима (челик, алуминијум, бакар), неметалима, предивима и тканинама, гумама. Најквалитетнији део извоза: машине и транспортни уређаји и хемијски производи још увек имају, компаративно гледано, низак удео у робном извозу наше земље.

Током 2013. српски извоз је повећан за 2,252 милијарде евра, од чега је раст извоза аутомобила 1,16 милијарди евра, што је 51,5% укупно оствареног пораста извоза. Највећи раст вредности извоза, после аутомобила, имали су пшеница (за 127,7 милиона евра), полимери етилена (109,3), електрична енергија (107,3), и изоловани каблови и жица (103,3). Највеће смањење вредности извоза имао је кукуруз, за 284,5 милиона евра. Укупан увоз повећан је за 701 милион евра, у чему је увоз делова за аутомобиле повећан за 935 милиона евра, па је заправо остатак увоза смањен за 234 милиона евра. Производи где је скоро у потпуности суфицит у размени последица домаће новостворене вредности (умањене за увозне енергенте и друге репроматеријале), попут смрзнутог воћа, пшенице, кукуруза, шећара и уља, имамо и производе где суфицит у извозу прати дефицит у увозу делова (*FIAT*).

FIAT, односно *ФАС*, је у периоду јануар-март 2014. имао извоз од 375 милиона евра и на првом је месту листе 15 највећих српских извозника. На другом месту је *НИС* - 73 милиона евр, на трећем *Тигар тајерс* - 61,5 милиона евра, на 4. месту је *ХИП Петрохемија* (52,4 милиона евра), а следе: *Горење* (Ваљево, Стара Пазова и Зајечар: 41,3 милиона), *Железара Смедерево* (41 милиона), *Тетрапак* (35,5 милиона евра). Потом су на листи: *Хемофарм* (32,8 милиона), *Yura* (30,6 милиона), *РТБ Инвест Бор* (28,4 милиона), *Таркет* (27,7 милиона), *Sirmium Steel* (26,1 милиона), *Импол севал* (24,4 милиона), *Vali* (22,8 милиона) и *Leoni* (22,2 милиона евра) (Министарство финансија Републике Србије, 2014).



Током 2012 - 2013. забележен је висок раст извоза, што је највећој мери било последица “искакања” појединих производа у извозу, пре свега путничке аутомобиле. Поред тога, снажан раст бележила је и група производа: електричне машине и уређаји, а у оквиру ових производа највећи удео заузимају изолована жица и каблови (вишеод трећине), те делови за машине и телефонски апарати (највећи део извоза отића је у Немачку, више од трећине, што је доминантно последица извоза домаћих фирми са немачких власништвом). И у категорији: машине, апарати и уређаји у увозу се истиче Немачка (следе Русија и БиХ), а најважније

извозне ставке су: фрижидери и замрзивачи, пумпе за течности и машине за штампу. Код извоза житарица преовладава кукуруз, који се највећим делом, али само формално извози у Румунију (одатле се реекспортује у земље Залива). Код извоза производа од пластике (цеви од пластичних маса, пластични покривачи за подове, тапете, производи за паковање и транспорт робе, полиетиленски производи) главни партнери су били Русија, Украјина, БиХ и Белорусија. Производи од бакра (рафинисани бакар и легуре, бакарне цеви и плоче) највише се извозе у Русију, Чешку, Италију. Производи од алуминијума (плоче и лимови, алуминијумски контејнери и добоши) доминантно се извозе у Немачку, Словенију, Пољску, Русију. Производи од гуме, односно пнеуматске гуме извозе се у Шпанију, Русију, Француску, Немачку, Италију. Практично сви водећи производи у извозу су везани за страни капитал.

Србија је у 2013. 63% робног извоза реализовала у земље ЕУ (2008. удео је био 58,2%), 30% у остале земље Европе и само 7,1% у земље ван Европе. Током 2014 даље се повећава удео ЕУ. У увозу ЕУ учествује 62%, а земље ван Европе учествовале са 19%, а остале земље Европе учествовале са такође 19% (Здравковић, 2014а).

У првом тромесечју 2014. настављен је тренд значајног раст робног извоза (17,9%). На највишем нивоу дезагрегације, према Номенклатури статистике спољне трговине за март 2014, прво место међу извозним производима заузимају дизел аутомобили (снаге до 1500 цм³) са 99 милиона долара, друго место припада извозу дизел аутомобила преко 1500, али испод 2500 цм³ (54 мил. долара); на трећем месту је извоз кукуруза (50 мил. долара); следи извоз аутомобила, паљење свећицом, преко 1000, али испод 1500 цм³ (47 мил. долара); сетови проводника за авионе, возила и бродове извезени су у вредности од 46 милиона долара, а извоз нових спољних гума за аутомобиле вредео је 26 млн. долара, колико износи и извоз смрзнутих малина; извоз делова за ротационе електричне машине износио је 22 милиона долара; аутомобили, паљење свећицом, до 1000 цм³ извезени су за 21 милиона долара; а на 10. месту је извоз хула-хоп чарапа (20 мил. долара) (Републички завод за статистику, 2014б).

Србија је у првом тромесечју 2014. године имала највишу стопу раста извоза на свету, међу земљама за које СТО прати податке (додата је Србија, БиХ, Македонија, ЦГ). Србија је остварила раст за 22,1% (у доларима), а после ње најбржи раст имали су Нови Зеланд (+17,8%), Вијетнам (+15,1%), и Румунија (+14,2%). У врху листе је доста европских земаља и охрабрујући је податак да се у ЕУ догађа опоравак размене унутар интеграције, јер је извоз у остале земље чланице повећан за

7,1%, док је у остале земље повећан за 1,1%. У односу на 2008. годину извоз ван ЕУ повећан је за 19,2%, док је унутар ЕУ смањен за 6% и економска дезинтеграција је продубљивала економску кризу у Европи. У односу на прво тромесечје 2008 године, само пет земаља, међу 64 са подацима, је имало вишу стопу раста извоза од Србије: Вијетнам, Парагвај, Индија, Аустралија и Кина. Србија је са растом извоза за 44,1% била испред Румуније (+43,1%) и Летоније (+42,7%) (Здравковић, 2014б).

Индикативно је и кретање увоза. Наиме, робни увоз је у првом тромесечју 2014, у односу на исти период 2008, мањи за 10,4%, а упркос расту увоза делова за аутомобиле и других инпута извозно оријентисани предузећима, и 11 земаља у Европи имало је дубљи пад увоза, где су на дну листе Кипар, Грчка и Хрватска. Украјина се придружује овом европском друштву на дну светске листе јер је након пада увоза за 11,7% у јануару (према истом месецу 2013), у фебруару имала пад од 23,6%, а у марту за 24,5%. Када се посматра период 2000-2014 раст робног увоза био је спорији од раста робног извоза, и то након кризне 2008. То је условило да покривеност увоза извозом која је била испод половине у првим годинама транзиције дође до близу три четвртине у 2014.

Тренд прилагођавања структуре извоза Србије структури увозне тражње ЕУ

Поставља се питање да ли се структура робног извоза Србије прилагођава структури увозне тражње развијених земаља (ЕУ и САД), што би указивало на потенцијал за убрзавање раста домаћег извоза. Ради тестирања ове хипотезе коришћен је Косинусни и Фингесов и Кренинов модел мерења сличности (различитости) структуре извоза и увоза (степен подударности вектора извоза и вектора увоза), којим је поређена сличност робне структуре извоза Србије и робне (екстерне) увозне тражње ЕУ (и САД). Преузимамо резултате из ранијег научног чланка (Николић, 2014), гд је коришћена структура извоза по СМТК (двоцифрена, Revision 4) за Србију и структура увоза по СМТК (двоцифрена) за ЕУ (и САД). Иначе, сами коефицијенти показују вероватност, односно интензитет тоталне билатералне трговине која може бити очекивана (ако је вредност коефицијената један то би значило потпуну идетиичност робних структура). Сличност посматраних структура је од значаја јер је са евентуално вишим нивоом сличности потребна мања индустријска реалокација, олакшана је монетарна координација и дефинисање других

заједничких политика, повећава се отпорност на асиметричне шокове, убрзава се конвергенција факторских цена и умањује се притисак миграционих токова ка ЕУ (Crespo, 2005). У анализу су затим уведене и успешне (и мање успешне) земље у транзицији, јер тенденције коефицијента сличности, који показују квалитативне промене српског робног извоза, треба посматрати и у ширем контексту поредећи их са истим индикаторима за земље у транзицији од којих су многе оствариле знатне помаке на плану унапређења извоза кроз његово структурално побољшање и апсолутни раст, што би могло да укаже на пожељан будући правац домаћег робног извоза. Компарирањем структуре робног извоза Србије и робног извоза ЕУ и САД у периоду 2000 - 20013. добијени су коефицијенти сличности датих структура, који се дати у следећој табели.

	Фингер-Креинин	Cosinus	Фингер-Креинин	Cosinus
	ЕУ27 (екстерна)		САД	
2000	0,509	0,466	0,485	0,464
2001	0,537	0,531	0,517	0,525
2002	0,527	0,526	0,514	0,491
2003	0,547	0,542	0,508	0,445
2004	0,501	0,453	0,505	0,432
2005	0,479	0,423	0,491	0,417
2006	0,500	0,427	0,482	0,413
2007	0,549	0,468	0,510	0,429
2008	0,557	0,441	0,535	0,434
2009	0,557	0,530	0,539	0,535
2010	0,532	0,486	0,524	0,492
2011	0,553	0,478	0,525	0,484
2012	0,578	0,506	0,581	0,579
2013	0,556	0,474	0,609	0,657

Табела 2.: Индекси сличности између извозне структуре Србије и увозних структура ЕУ и САД

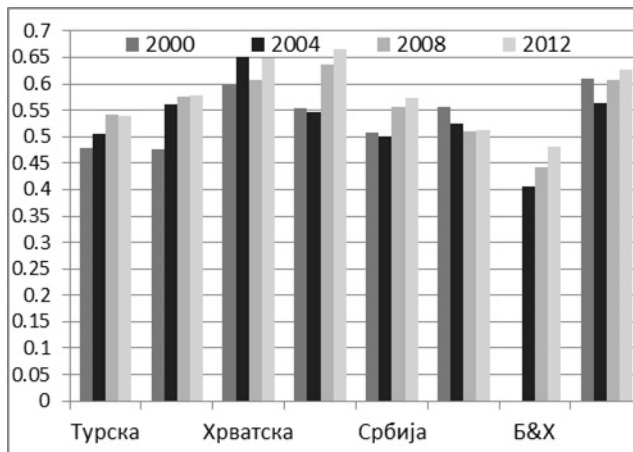
Извор: *Statistical Office of the Republic of Serbia (2014), EUROSTAT (2012), International Trade Center (2013), U.S. Census Bureau, U.S. International Trade Statistics (2014), Nikolić (2014).*

Компарација извозне структуре Србије са екстерном увозном тражњом ЕУ и САД показује да је већ 2001. долази до пораста подударности, да би ови процеси били прекинути већ у следећој години када је дошло до пада сличности посматраних структура. Наредних година, закључно са 2006. бележи се осцилирање вредности ових коефицијената. Током 2007. забележен је раст индикатора сличности, али је на крају

тог периода ипак забележена нешто већа вредност него 2007. Током 2012. раст извоза возила и електричне опрема позитивно је утицао на коефицијенте сличности. И 2013, снажан раст извоза возила побољшао је квалитет извоза Србија, што је видљиво ако структуру домаћег извоза ставимо у однос са структуром увоза САД. Међутим, можемо детектовати пад коефицијената сличности када је у питању поређење структура домаћег извоза са увозном тражњом ЕУ. Ова наизглед необјашњива тенденција последица је имперфектности индикатора. Наиме, екстерна увозна тражња ЕУ има релативно мали удео друмских возила (они су објекат интра-трговине, тј. трговине унутар ЕУ), што знатно редукује ниво слагања две структуре.

Када су у питању балканске земље, на графикону 1 може се видети раст коефицијената сличности извозних структура са увозним структурама развијених земаља (ЕУ и САД) у већини њих. Апсолутни ниво ових индекса је углавном виши него почетком посматраног периода. У период 2000 - 2012. коефицијенти сличности повећали су вредности, али нису достигли критични ниво. Транзиционе земље централне Европе су бележиле раст коефицијената сличности од потписивања „Европских споразума” почетком деведесетих (а и нешто раније, са првим олакшицама ЕУ). У деценији између 1991 - 2001. дошло је до значајног раста сличности извоза Чешке или Пољске са увозом ЕУ15. Дакле, када су у питању напредније земље у транзицији, значајно структурно слагање трговинских структура са ЕУ постигнуто је углавном у другој половини 90-их (Јоветић и Станишић, 2009). Истовремено, бележен је снажан пад коефицијента сличности извоза Румуније и Србије са увозном тражњом ЕУ15 (Николић, 2004). Већ 2000, после знатног раста ових индекса, напредне ЗУТ су имале знатно већу подударност својих извозних структура са ЕУ увозном тражњом, него што 2012. имају изабране балканске земље. Напредне ЗУТ (Пољска, Чешка, Мађарска, Словенија, Словачка), практично, показују пут којим би земље Балкана требало да иду и јасно је да би њихова искуства у трговинској, па и укупној економској, политици требало што више проучавати и примењивати. Индикативно је да су десет кандидата за ЕУ, сада чланова ЕУ, имали малу, или нису имали, корелацију шокова понуде са ЕМУ чланицама (до 2002). Постојала је, дакле, много мања корелација него међу чланицама ЕУ (осим Мађарске, али и Грчка и Ирска су имале малу корелацију). Према томе, две групе земаља су у великој мери биле изложене асиметричним шоковима понуде (Kalcheva, 2006).

Графикон 3
**Индикатори сличности између извозних структура балканских земаља и
 увозне структуре ЕУ (Фингер-Креинин)**
 Извор: Николић (2013, пп. 128-130)



На основу Графикона 3 уочава се да је у посматраном периоду код већине изабраних земаља дошло до повећања сличности извозних структура са увозним структурама посматраних развијених земаља. Отежавајући фактор, када је у питању квалитативно побољшање извоза, био континуелно јак раст извоза код већине посматраних земаља, што је „форсирало” извоз заснован на постојећој структури, односно отежавало њену промену. Поред тога, квалитативне, позитивне, тенденције су неретко прекидане, док је сам раст подударности и његова достигнута апсолутна вредности код свих изабраних земаља релативно скромна. Нпр. подударност структура извоза САД и екстерног увоза ЕУ27 је на знатно вишем нивоу, што је и очекивано. Наиме, коефицијенти сличности ове две структуре имају високу вредност будући да се ради од два „земљама” са врло софистицираном разменом (нпр. 2009 Фингер-Креинин индекс износио је 0,676, цосинусни коефицијент 0,694).

Треба нагласити да су релативно мале промене индекса сличности последица споре промене извозних структура, јер је потребан дужи временски период за знатнију економску промену у реалном и извозном сектору. Узроке за низак ниво коефицијента сличности, свакако, треба тражити у потреби ових привреда да, скоро по сваку цену, повећавају свој извоз, што је одржавало висок ниво ресурсно интензивних производа у њиховој извозној структури (ради се, пре свега, о релативно високом учешћу металског и агро-индустријског комплекса, где ове земље

имају компаративне предности), који су у увозној структури код ЕУ или САД знатно мање заступљени.

Дакле, и поред периодичног смањења и повећања од 2000. вредност индикатора сличности структура извоза изабраних земаља и референтних увозних структура је порасла али, укупно узевши, није остварен критичан заокрет. То указује да квалитет извоза изабраних ЗУТ није рапидно унапређен, односно да је задржана његова релативно неповољна структура.

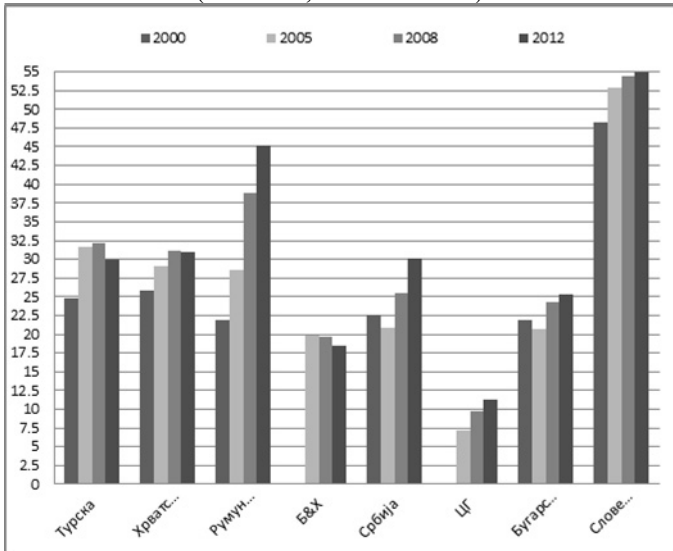
Промене факторске интензивности домаћег извоза

Посматрајући факторску интензивност домаћег робног извоза позитиван је благ, а потом и снажнији, раст удела *medium- and high-tech* и *'skill-intensive'* производа, групација које највише опредељују сумарни квалитет структуре извоза (истовремено, присутан је тренд лаганог пада учешћа ресурсно интензивних производа). На табели 2 може се видети да се удео *'medium- and high-tech'* као и *'skill-intensive'* производа повећао у периоду 2000-2013, и то након 2006, посебно током 2012. и 2013. Генерално, Србија је забележила умерен раст удела ове две групе производа у укупном извозу (раст 2003. је последица снажног раста сектора 79 што је узроковано “проблематичним” укључивањем ремонта авиобна и бродова).

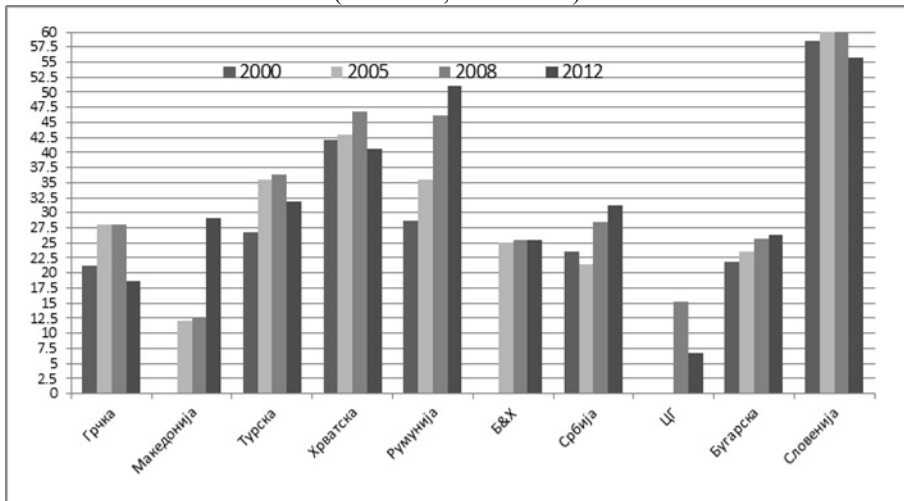
% ук. извоза:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
medium-and high-tech products	23,5	22,1	20,9	30,5	22,2	21,5	22,3	25,8	28,5	28,0	26,7	26,9	33,0	41,7
skill-intensive products	22,5	20,8	19,9	20,2	21,5	20,8	20,8	23,8	25,4	24,0	24,0	24,3	30,1	39,2

Табела 3.: Тенденција удела *'medium- and high-tech'* производа и *'skill-intensive manufactures'* у укупном извозу 2000-13 (Николић, 2014)

Графикон 4
Тенденција удела ‘skill-intensive manufactures’ у укупном извозу 2000-12
(Николић, 2013: 128-130).



Графикон 5
Тенденција удела ‘medium- and high-tech’
производа у укупном извозу 2000-12
(Николић, 2013: 7-24)



Од 2000. до 2012. већина земаља Балкана такође је бележила раст „medium- and high-tech“ и „skill-intensive“ производа у укупном извозу (Николић, 2013: 128-130). Румунија је имала најбоље резултате, док је нпр. БиХ имала стагнантну извозну структуру. Прогрес у Турској је био евидентан у првих седам година последње деценије. Позиција Србије међу овим земљама је просечна у 2012, што се види на Графиконима 4 и 5, док се већ 2013 наша земља позитивно издваја. У апсолутним изно-сима земље запада Европе, односно ЕУ, имају много боље резултате (Николић, 2013б: 7-24).

Закључна разматрања

Претходне анализе, које су базиране на коефицијентима сличности и класификацијама извоза по факторској интензивности и примењеној технологији указују да после снажног квалитативног погоршања које је наступило после 1990, од 2000. до 2006, практично, није забележена битнија квалитативна промена домаће извозне структуре, да би се после 2006. могла детектовати блага квалитативна унапређења, посебно интензивна током 2012. и 2013. У средњем року, би се, на осно-ву квалитативног увозног и благог извозног помака, искустава напред-них ЗУТ (земаља у транзицији), као и наставка ино-капиталних прилива у наредним годинама, могло очекивати додатно структурно унапређење извоза и одржавање његовог умереног раста.

Србија је од 2000. (закључно са 2008) забележила високе стопе ра-ста укупног извоза од 19% просечно годишње. Значајан раст извоза по-следица је врло ниске базе, преференцијалног третмана на тржишту ЕУ, ефектуирања зоне слободне трговине у региону, почетног учинка рес-структурирања домаће привреде, као и ефекта унапређења увоза (раст увоза опреме). Налази указују да је од 2000. (не рачунајући 2009, када се бележи драматичан пад размене узрокован глобалном економском кри-зом) снажан апсолутни раст извоза остварен уз стагнантност његове структуре све до 2006, односно да је долазило до „форсирања извоза”, што значи да је раст динамизиран и одржаван форсирањем производа ниже фазе финализације, јер домаћа привреда није била краткорочно у стању да унапреди свој извозни сектор. Међутим, имајући у виду врло низак ниво извоза земље и висок спољнотрговински дебаланс, као и релативно кратак период да би предузети реформски захвати дали ефек-та, чини се да Србија и није имала другу алтернативу. Ово, свакако, није пожељан правац јер се, средњорочно посматрано, и такав раст може исцрпети или успорити.

Дакле, Србија сме запостављати релативно мали број извозних производа са компаративним предностима, иако већина њих „носи” малу додатну вредност. Софистициранији производи, изузевши аутомобиле, по свему судећи, још дуго неће моћи да „гурају” домаћи извоз. Већина земаља које су ушле у ЕУ 2004 – 2007. су имале извозни раст вођен ауто и електро индустријом, што указује шта треба да буде приоритет индустријске политике. Иначе, Бугарска је међу ретким земљама које су ушле у ЕУ, а да њихов раст није био вођен ауто и електро индустријом (мада је пре три године и наш источни сусед добио кинеску фабрику аутомобила). Намеће се закључак да је потребно да осим *Фијата* дођу и друге компаније из области ауто-индустрије и електро сектора. Србија, дакле, треба да развија извоз средњих технологија, за шта су пресудне стране инвестиције. Јасно је да без снажне индустрије нема извоза, али и обратно: без извоза нема ни снажне индустрије. Кључ је у реиндустријализацији, и то на новим технологијама, с новим производима и уз настојања да се у том новом контексту међународних односа пронађу могуће нише за проширени пласман домаћих производа. У условима ограничавања потрошње, извоз мора постати основни генератор економског раста и запошљавања. За остваривање раста од 3% до 4% годишње потребно је повећавати извоз у реалном износу за 8% годишње.

Имајући у виду извесно платнобилансно ограничење у наредним годинама Србија се налази пред великим изазовом промене стратегије раста. Наиме, привреда ће морати у значајно већој мери, него до сада, да производи размењиве робе, на уштрб услуга, којима је већим делом гуран раст после 2000. Намеће се закључак да ће извоз играти кључну улогу у будућем (хипотетичком) расту. Самим тим ће питање прилива инокапитала, пре свега директних инвестиција, постати кључ успеха нове економске стратегије. Досадашњи благи квалитативни помаци домаћег робног извоза, који се могу пратити на основу раста референтних коефицијената сличности или пак пораста производа виших фаза прераде у укупном извозу нису довољни и као императив намеће се значајно убрзање започетих позитивних структурних тенденција. Без динамизирања извоза, које не може бити одрживо без његовог структурног унапређења (и кроз освајање нових технологија), које ће бити ослонац значајног пораста извоза на бази веће новододате вредности, Србија ће се наћи у зачараном кругу спорог раста, релативно високе задужености, превелике фискалне неуравнотежености и са тим повезане монетарне ригидности (и реалне ап्रेसијације курса, веће него што конвергенција БДП-а Србије онеме у ЕУ омогућава).

Оформљена структура домаћег извоза не даје објективне шансе за знатнији пораст извоза у целини, али би планирани развој ауто-индустрије, електронске индустрије и сектора информационих технологија, где држава планира да субвенционира инвеститоре, могао да допринесе унапређењу структуре индустријске производње и извоза. Слаба конкурентност домаћих извозника на иностраном тржишту, посебно тржишту ЕУ, као и неприлагођености неценовних перформанси домаћег извоза базични су проблем домаће привреде. Традиционална структура домаћег извоза показује кашњење за структурним променама увозне тражње развијених земаља, те пораст извоза последњих година углавном ослањао на раније инсталиране капацитете, са неретко застарелом технологијом. За осетнији пораст вредност извоза неретко је било неопходно обезбедити знатније повећање физичког обима извоза. То практично указује да су цене домаћег извоза ниже у односу на ефективне цене производа виших фаза прераде, тако да се извозом често остварују губици (ова тенденција је имала за резултат преливање домаће супстанце у иностранство). Да би се овај процес избегао у наредним годинама, потребне су знатне измене у структури домаћег извоза. Међутим, оштар помак у овој структури, који би се уклапао у савремене тенденције структуре увозне тражње, није нимало лак и он подразумева отварање реформског процеса у реалном сектору привреде.

Како је акумулативна способност домаће привреде слаба опет се долази до тезе о огромном значају прилива СДИ за остваривање нове парадигме, извозно оријентисаног, привредног раста. Током 2013. прилив СДИ у Србију износио је 0,7 милијарди евра, док се према процени Народне банке Србије (2014) рачуна да ће у 2014. прилив СДИ износити око милијарду евра, што је, свакако, недовољно.

У студији Ферација и Револтеле (Ferrazzi, Revoltella, 2008) се показује да регион Централне и Источне Европе-СЕЕ (12 земаља, десет нових чланова ЕУ плус Турска и Хрватска) тренутно са Кином субституише понуду коју је некада обезбеђивала „стара“ Европа, посебно у секторима одеће, обуће, текстила, ауто-индустрије, гуме и пластике, машина и апарата, дрвета. Захваљујући овим процесима ЕУ27 данас може бити посматрана као интегрисани простор, где је њен источни део произвођач роба прерађивачке индустрије. „Стара“ Европа ће све више морати да производи идеје, дизајн, патенте, софистицирану робу. СЕЕ земље су се кретале ка производима више фазе финализације захваљујући spill-overs ефектима које су донеле иностране фирме, као и великим СДИ. Дакле, дошло је до успешне дубоке структурне промене привреда ових земаља, од традиционалних сектора као новим “medium high-tech“ производима. Традиционални сектори, попут хране, текстила, обуће,

одеће почели су да губе конкуренцију од ЗУР. Од средине 90-их ове СЕЕ добијају компаративне предности и у технолошки интензивним производима, као што су машине и опрема, транспортни уређаји, електрични и оптички инструменти (посебно у централној Европи, која је била под великим утицајем немачке индустрије). Изненађујуће је да и СДИ у СЕЕ нису базично упућене ка индустријском сектору, ради искоришћавања предности нижих трошкова инпута (то је случај са 37% СДИ), већ да је лавовски део СДИ усмерен ка услугама, и ту у сектор финансија, грађевине, транспорта, трговине, комуникација.

Студија Дамијана, Ројца и Ферјанчичеве (Damijan, Rojec, Ferjančič, 2006) показује да је знатан раст извоза земаља у транзицији био један од најистакнутијих обележја транзиције и процеса интеграције у ЕУ. Приступ тржишту ЕУ је од великог значаја за извозне перформансе, али у потпуности не објашњава разлике између земаља. Показало се да те разлике узроковане унутрашњим факторима расположивости капацитета, где су стабилни институционални фактори, структурне реформе и циљане СДИ у првом плану.

У студији Сапијенце (Sapienza, 2009), разматра се већ устаљена тврдња да се СДИ сматрају алтернативним начинима предузећа за интернационализацијом. Према тој линији мишљења, очекивала би се корелација између извоза и СДИ. Дакле, кључно питање је да ли иностране СДИ подижу извоз у тој земљи? У студији је тестиран однос између СДИ и билатералног извоза из ЕУ15 према СЕЕС земљама (некадашњих 10 централно-европских кандидата за ЕУ) користећи проширени гравитациони приступ који укључује трошкове рада. Резултати студије су подршка теорији комплементарности. Емпиријска анализа примењује гравитациони модел са подацима о СДИ и билатералном извозу ЕУ15 према десет земаља средње и источне Европе и то за раздобље 1999 - 2005. Избор овог скупа земаља домаћина био је направљен према три критеријума: прво, због јаке присутности ЕУ-15 на тржиштима тих земаља, и то као комерцијалног партнера и као директног инвеститора; друго, због атрактивности СЕЕС тржишта, које у процесу придруживања ЕУ, и које нуде подстицаје за СДИ; треће, због забринутости неких чланова ЕУ15 (укључујући и Италију) због смањење стопе раста извоза према тим земљама. Модел се састоји од две једначине. У првој зависна варијабла је извоз из земље „а”ка земљи „б”, док је у другој зависна варијабла токови СДИ од земље „а”до земље „б”. Експланаторне варијабле су: релативна величина тржишта (економска величина земље), економска сличност земаља, разлика у факторској расположивости земаља, удаљеност између земаља и трошкови рада. Ниво извоза и СДИ су порасли током времена због општог економског раста светске еконо-

мије. СДИ могу утицати на ниво и број производа и услуга произведених у датој економији. Извозни токови су под позитивним утицајем величине тржишта, сличности у величини и под негативним утицајем удаљености, што подразумева веће трошкове превоза. Извозни токови су под негативним утицајем разлика у факторској расположивости, што указује на интра-индустријску трговину (у складу са економијом обима на нивоу предузећа). Овде треба поменути да се Србија, слично другим земљама југоисточне Европе, још није у значајнијој мери интегрисала у међународне производне мреже.

У студији Станишића (Станишић, 2008) показује се да постоје две важне последице директних страних улагања на домицилне економије: утицај на економски раст и утицај на извоз. Оба утицаја су веома економски важни за транзиционе економије и њихове перспективе приступања ЕУ. Овај рад испитује статистички однос између прилива СДИ и привредног раста. Резултати не откривају било какву позитивну корелацију између тих двеју варијабли. Недостатак корелације између прилива СДИ и економског развоја је последица методолошких недостатака, а не одсутности позитивног утицаја СДИ. Наиме, проблем произлази из чињенице да су посматране земље у процесу транзиције и структурних реформи, те је смањење производње и запослености последица неефикасности осталих домаћих предузећа, што може неутрализовати или чак имати јачи ефекат од позитивног утицаја СДИ на економски раст.

У сваком случају, без извозне оријентације привреде и раста инвестиција постоји опасност да Србија уђе у привредну стагнацију, и стога је неопходна извозно оријентисана привреда са модернизованом индустријом. За то је, наравно, неопходна и технолошка база, која тренутно постоји у рудиментарном облику. То се може постићи практично само на два начина: или обарањем потрошње у корист капиталних буџетских инвестиција, које би подстакле и извоз или у чувеном механизму обарања курс ради стимулације извоза и смањења увоза (или комбинацијом обе мере). Много тога зависиће од динамике размене на глобалном нивоу и посебно на западу Европе, где постоје јасне назнаке да би 2014. могла бити година опоравка, истина спорог.

Литература:

1. Damijan Jože, Rojec Matija, Ferjancic Maja (2006): "Growing export performance of transition economies: EU market access versus supply capacity factors", *LICOS Discussion Papers*, LICOS - Centre for Institutions and Economic Performance, K.U.Leuven

2. Zdravković, Miroslav (2014a): "Robna razmena Srbije sa Evropom i van nje 2006-2013", <http://www.makroekonomija.org/0-miroslav-zdravkovic/robna-razmena-srbije-sa-evropom-i-van-nje-2006-2013/>
3. Zdravković, Miroslav (2014b), "Srbija je do poplava imala najbrži rast robnog izvoza u svetu",
4. www.makroekonomija.org/0-miroslav-zdravkovic/srbija-do-poplava-imala-najbrzi-rast-robnog-izvoza-u-svetu/
5. Jovetić Slavica, Stanišić, Nenad (2009): „Konvergencija izvoznih struktura evropskih tranzicionih zemalja i zemalja EU15 sa posebnim osvrtom na Srbiju”, *Industrija*, Br. 3, str. 1-19
6. Kalcheva, Katerina (2006): "Institutional Arrangements for Credible Monetary Policy in Transition Countries", in: Motamen-Samadian, Sima (ed.) *Economic Transition in Central and Eastern Europe*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke
7. Kovačević, Radovan (2009): "The Structural Characteristics of World Trade and the Merchandise Export of Serbia", *Economic Annals*, No.181, April-June. pp. 55-91
8. Központi Statisztikai Hivatal (2014): „External trade turnover by groups of countries in EUR (2012–)”, Budapest, http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_qkt017.html
9. Ministarstvo finansija Republike Srbije (2014): „Petnaest najvećih izvoznika, januar-jun“, Beograd, www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Najveci%20srpski%20izvoznici/15%20IZVOZNIKA%20-JANUAR-%20MART.pdf
10. Nikolić, Goran (2004): "Strukturno prilagodavanje robnog izvoza Srbije uvoznom tražnji Evropske unije", *Ekonomski anali*, Br.162, str. 191-207
11. Nikolić, Goran (2013): "Is there a structural improvement in merchandise exports of Balkan countries in the period 2000-2012?" *Economic Annals*, Vol. LVIII, No. 196/January–March, pp. 99-132
12. Nikolić, Goran (2014): "Structural Improvement of the Serbian Merchandise Exports 2000-2013: Comparative Analysis", *The Review of International Affairs*, No. 2, pp. 66-83
13. Republički zavod za statistiku (2014a): *Saopštenje*, God. LXIV, broj 119, Beograd, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/37/87/st16042014.pdf>
14. Republički zavod za statistiku (2014b): *Spoljnotrgovinska robna razmena Republike Srbije, mart*, Beograd, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2335>
15. Sapienza, Elvira (2009): "The interaction between Export and FDI: Central-Eastern Europe and EU15", *Quaderni DSEMS*, Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, Universita' di Foggia.
16. Statistical Office of the Slovak Republic (2014): Export database, Bratislava, http://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmes-sa-ges/inf_sprava_detail/8267a55d-2d86

17. Stanišić, Nenad (2008): "Do Foreign Direct Investments Increase the Economic Growth of Southeastern European Transition Economies?", *MPRA Paper from University Library of Munich, Germany*
18. Ferrazzi, M., Revoltella, D. (2008): „Trade and FDI: The point of view of Central Eastern European countries“, u: Curzio, Alberto Quadrio, Fortis, Marco (eds) *The EU and Economies of Eastern European Enlargement*, Physica-Verlag, Berlin - Heidelberg
19. Finger, Joseph Michael, Krenin, Mordechai (1979): "Measure of Export Similarity and Possible Uses", *Economic Journal*, Vol. 89, December, pp. 905-912
20. Czech Statistical Office (2014): *External trade database, June*, Prague, <http://apl.czso.cz/pll/stazo/STAZO.STAZO?jazyk=EN>
21. Crespo Nuno, Fontoura Maria Paula (2005): "Integration of CEECs into EU Markets: Structural Change and Convergence", *Atlantic Economic Conference*, Lisbon

EXPECTED STRUCTURAL CHANGES OF SERBIAN EXPORTS DURING THE EU ACCESSION PROCESS

Summary: Analysis based on similarity coefficients and classification of exports by factor intensity and applied technology indicate that, after a strong qualitative deterioration that occurred during the 90s, until 2006 we practically not observed important qualitative changes in domestic export structure. After 2006 it can be detect mild qualitative improvements, especially intense in 2012 and 2013th. Significant export growth since 2000 (15.6 % on average per year) resulted from a very low base, preferential treatment in the EU market, the effectuation of free trade zone in the region, the initial impact of the restructuring of the domestic economy, as well as effect of improving import (through growth of import equipment). Most of the countries that joined the EU in 2004-07, had an export-led growth by auto and electronics industries, which indicates what should be the priority of domestic industrial policy. The conclusion is that we need to attract (apart Fiat) and other companies in the automotive industry and electronics sector. Without the export orientation and the growth of investment there is a risk that Serbia enters into economic stagnation. In the medium term, given the mild import and export advances, the experience of advanced countries in transition, and the expected continuation of foreign capital inflows, we can expect further structural improvement of exports and maintaining its moderate growth.

Key words: merchandise exports, Serbia, growth, 2000-2014, EU, structure, quality.

МИЛАН ИГРУТИНОВИЋ*
Институт за европске студије
Београд

УДК 327(497.11):327(4)
Прегледни рад
Примљен: 18.07.2014
Одобен: 09.09.2014

ПРИЛАГОЂАВАЊЕ СРПСКЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СПОЉНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Сажетак: Рад говори о процесу прилагођавања спољнополитичких корака Србије у смислу обавеза по основу Уговора о стабилизацији и придруживању и преговарачког процеса са Европском унијом. Испрва ће бити изложена кратка предисторија односа, специфичност пута Србије ка ЕУ, потом практични кораци у спољнополитичкој сарадњи те савремена питања која данас стоје на дневном реду. Главно питање садашњице је питање односа са Русијом, како Уније тако и позиције Србије према Москви у новонасталим околностима режима санкција и захлађења укупних односа. Оно представља тест за Београд али и најаву већег притиска ради усклађивања своје са спољном политиком Уније.

Кључне речи: Србија, ЕУ, спољна политика, четири стуба, санкције, Русија.

Увод

У пост-милошевићевској ери Србија је направила три спољнополитичка искорача. Од 2000. до 2008. године њен базични спољнополитички циљ је био поправљање односа са Европском унијом и Сједињеним Америчким Државама уз задржавање што бољих односа са осталим

* milan.igrutinovic@ies.rs

** Рад је део пројекта ОН179014 (*Србија у процесима европских интеграција: глобални контекст, институције, идентитет*) који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

партнерима. Од 2008. до 2011/12. српско политичко руководство је полагано редефинисало и усложњавало своју спољнополитичку активност формулишући је прво преко три а затим и четири стуба своје спољне политике. Од тада до данас можемо да уочимо редукционистички заокрет и свођење четири стуба на један главни, бриселски, и друге као секундарне, као последицу јачања процеса придруживања и преузетих обавеза по том питању.

Приближавање Унији је започето формирањем консултативног тела између СРЈ и ЕУ у периоду јул 2001. – јун 2002. које је одредило смернице даљег међусобног ангажмана. Питање функционисања савезне државе и тежња црногорског руководства ка изласку из ње је у битној мери успорило овај процес. Припреме за преговоре око Споразума о стабилизацији и придруживању су почеле јула 2005. године, када је и донета заједничка Национална стратегија тада државне заједнице, иако је Европски савет крајем 2004. стао на становиште да је целисходно креирати два паралелна пута преговора тако да је након раздруживања државне заједнице пут самосталној Србији већ био зацртан. Но, кључни проблем је био у питању сарадње СРЈ са Хашким трибуналом. Ови проблеми су довели до прекида преговора о стабилизацији и придруживању у мају 2006. ЕУ је следеће године обновила преговоре са Србијом те у новембру потписала сам споразум.

Тада се питање статуса Косова поставило као кључан проблем. Скупштина Косова је 17. Фебруара 2008. прогласила независност Косова. Србија је одбацила ову декларацију сматрајући је кршењем међународног права, и преко активности на нивоу Уједињених нација покушала да оспори овај корак. У наредним годинама Србија је градила широку „коалицију“ држава унутар Генералне скупштине која би била брана ширем прихватању косовске независности, чији је врхунац било подношење тужбе пред Међународним судом правде у Хагу ради оцене легалности тог корака. Расплет тог суђења и постепено померање равни решавања косовског проблема са УН на ниво ЕУ, тј. као део односа Србије са ЕУ је донео другу битну промену у курсу српске спољне политике.

Стубови и стратешка партнерства српске спољне политике

Након 5. октобра 2000. године први задатак српске спољне политике је био да поправи односе са Западним земљама и формулише своју тежњу за чланством у Европској унији. Од Солунског самита 2003. го-

дина та тежња је преточена у конкретну политику и Србије (тада још само дела Државне заједнице Србије и Црне Горе) али и ЕУ која је формално балканским државама понудила перспективу пуноправног чланства. Поред тога, Србија је тежила да задржи висок ниво односа са бројним другим државама широм света, ослањајући се на наслеђене везе из периода несврстаности али и из периода изолације током 1990-их година.

У свом инаугурационом говору председник Борис Тадић је 11. јула 2004. године је изјавио да су спољнополитички приоритети „европске интеграције, добросуседство, као и уједначени односи са три центрипеталне тачке светске политике: Бриселом, Вашингтоном и Москвом“ (Драгојловић и др., 2010: 309). Све до проглашења косовске независности и почетака економске кризе крајем 2008. године можемо говорити о три стуба спољне политике, како је то јула 2008. потврдио и тадашњи министар спољних послова Вук Јерemiћ (Б92: 2008).

Оно што је на изванредан начин „активирало“ српску спољну политику је реакција државе на проглашење косовске независности 17. фебруара 2008. Убрзо после тог корака САД и 22 од тада 27 чланица Уније је признало тај корак, стављајући Србију пред сасвим специфичан изазов. Како одговорити, макар и формално и мирољубиво и показати своје неслагање, а не угрозити своју позицију vis-a-vis односа са Унијом? Дошло је до видљиве поделе у српском политичком спектру на две опције, где су Демократска странка Србије и десна опозиција (Српска радикална странка) захтевале снажан одговор на ове догађаја и у бити замрзавање даљег тока приступања Србије ЕУ због нарушавања суверенитета, а Демократска странка, Г17, Социјалистичка партија Србије и Либерално демократска партија тражиле еластичнији одговор и остајање на путу приступања Унији. Други блок је на изборима 2008. однео победу и стога морао да у пракси изврши тај интерно неконзистентни пројекат назван „и Косово и Европа“.

Положај Србије према косовској независности је јавно подржан од стране Русије и Кине, две сталне чланице Савета безбедности, на основу принципа суверенитета и противљења једностраној измени граница. Србија је своју спољнополитичку активност окренула ка појашњавању своје позиције код низа земаља, тражећи начин да унутар структуре Уједињених нација прво спречи талас нових признања косовске независности, а да потом оспори сам тај чин. У том смислу, ваневропске земље су се показале као изузетно битне за Србију, попут Индонезије, Ирана, Индије, низа афричких и латиноамеричких држава. Такође, током 2008. је изведена и продаја државне Нафтне индустрије Србије рус-

ком Газпрому, што је у широј јавности схваћено као додатни искорак Србије ка Русији и макар и благо одступање од ЕУ. Ваља се подсетити да је у августу 2008. дошло до сукоба руске и грузијске војске и да су односи на релацији Москва – Брисел и Москва – Вашингтон пали на веома ниске тачке. Са друге стране Европска унија је креирала сопствену мисију за Косово, ЕУЛЕКС, која је номинално била подређена УН-МИК мисији Уједињених нација, и посвећена јачању локалног правосудног система (European Council, 2008). Србија је у новембру 2008. са УН потписала план у шест тачака којим је одобрила овакву поставку, тј. подређеност мисије ЕУ мисији УН, уз њену формалну статусну неутралност (Deimel and Schmidt, 2009: 2).

Кулминација „изласка у свет“ Србије је дошла у августу 2009. године, приликом посете председника Тадића Кини. Он је тада изјавио да Србија сада има „четири стуба спољне политике“, те да ће то бити основа српске спољне политике у будућем периоду (ISAC Fond, 2013: 17). Потписивањем споразума о стратешком партнерству Кина је тако додата као нови стуб, равноправан са остала три. Кина је за Србију тада имала двоструку улогу: да стоји иза српске позиције о косовској независности и евентуално послужи као извор нових инвестиција у српску привреду. Зарад контекста, морамо истаћи да је у том периоду на сцени био први удар финансијске кризе који је започео средином септембра банкротом „Лиман брадерса“ на Волстриту, и да је било јасно да Западне банке и предузећа неће моћи у осетној мери одговорити на српске инвестиционе потребе.

Политика „четири стуба“ је јасно показивала да је она заправо последица покушаја подизања сарадње са земљама ван ЕУ по питању Косова, иако је декларативни циљ државе и даље остало прикључење ЕУ у догледном тренутку. Њена уска форма је јасна из ноторног схватања глобалне политике које каже да та четири стуба не функционишу ни у каквој хармонији те да је балансирање између њих готово неизводљиво без осетне штете по земљу попут Србије. Такође, ослонац на Кину као удаљену земљу, поред ослонаца на Русију је у најави носио додатне проблеме за српску позицију у окружењу земљама ЕУ и НАТО пакта (Ђурковић, 2011).

Три месеца након споразума са Кином Србија је потписала ново стратешко партнерство, са Италијом. Основа споразума је италијанска подршка процесу приступања Србије ЕУ али и ФИАТ-ова инвестиција у крагујевчку „Заставу“ која се показала као можда кључним успехом за Демократску странку пред изборну победу 2008. године. У жељи да се даље гради на том потезу, није чудно да су економске теме доминантан део овог споразума (Ђукановић и Живојиновић, 2012: 308).

Србија је успела да преко одлуке Генералне скупштине УН издејствује да Међународни суд правде у Хагу расправља о легалности одлуке косовских званичника наспрам међународних правних норми. Међутим, Суд је лета 2010. донео необавезујућу пресуду да потписници декларације нису лица обавезана међународним правним нормама, избивши из руке главне аргументе Србије пред чланицама Уједињених нација да супротстављање независности Косова у бити значи и заштиту међународних норми. То је у пракси значило и да је Србија морала да заједно са ЕУ предложи нацрт резолуције Генералне скупштине УН која је позвала на техничке преговоре Београда и Приштине али под капом ЕУ. Тако је од септембра 2010. питање односа Београда и Приштине постало део укупних односа Србије и Уније, у коме је Србија логично била у подређеном односу као аспирант на чланство у Унији. Прва последница ове поставке је била видљива већ у децембру 2010. године када су Француска и Немачка формално стопирале прихватање српске кандидатуре наводећи као разлог недовољну ангажованост Србије по питању техничких преговора са Косовом, поготово на делу северног Косова где је живела српска већина.

Србија је ову препреку покушала да прескочи на посредан начин. У априлу 2011. је потписала ново стратешко партнерство, са Француском. Партнерство је наводило реформу администрације и прихватање правне тековине Уније те француску помоћ у тим пословима, уз помоћ у евентуалном чланству Србије у мисијама под капом Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Такође, француским фирмама је стављено у изглед да би могле добити посао око планиране изградње метроа у Београду (Ђукановић и Живојиновић, 2012: 309). До лета 2011. године Србија је испунила и своје преостале обавезе према Хашком трибуналу – ухапсила је Ратка Младића и Горана Хацића, два последња оптуженика за ратне злочине у ратовима 1990-их. Холандија је због овог питања активно блокирала примену економског дела Споразума о стабилизацији и придруживању све од његовог потписивања септембра 2008. У октобру 2011. Европска комисија је предложила Савету да Србију прогласи за заваничног кандидата за чланство, што је Савет прихватио крајем фебруара 2012. године. Од 2011. Србија се спрема да активније суделује у активностима из домена Заједничке спољне и безбедносне политике. У јуну је потписан оквирни споразум који је отворио врата учешћу Србије у мисијама под окриљем ЕУ. Фебруара 2012. Народна скупштина је ратификовала тај споразум и усвојила план учешћа Војске Србије у мултинационалним операцијама, који је иницијално планирао учешће у мисијама ЕУТМ Мали и ЕУ НАВФОР Сомалија (European Commission,

2011: 126). Србија од марта 2012. учествује на седницама Војног штаба ЕУ а од априла и на коференцијама Борбених група Европске уније. Након закључивања административног споразума између Министарства одбране и Европске одбрамбене агенције у марту Србија је ушла у процес формализације свог односа са ЕОА, који је окончан децембра 2013. и који означава пун капацитет Србије као државе кандидата да сарађује у пројектима у надлежности те институције. Споразум детаљније појашњава размену обавештајних података из војно-безбедносног домена. начин учествовања Србије у мисијама Уније из домена Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и сарадњу у питањима војне индустрије, војних набавки и војне обуке (European Defence Agency, 2013).

Од општих избора у мају 2012. године и смене власти (Српска напредна странка је постала нови стожер уместо Демократске странке) постављало се логично питање како ће та промена деловати на спољно-политички курс земље, пошто је од формирања СНС-а 2008. године једно од битних питања био и њен однос према Унији. Но, тренд усклађивања спољнополитичких акција се наставио курсом који је зацртала Демократска странка у претходном периоду. По среди је на делу био процес преласка са четири стуба на један, бриселски стуб, који је остао доминантан у економској и политичкој сфери, за разлику од руског и кинеског који имају економску и америчког који има само политичку димензију. Током 2012. обе Владе (и Мирка Цветковића и Ивице Дачића) су следиле исту стазу. Априла 2012. потпредседница Европске комисије и Висока представница за спољну политику Уније Кетрин Ештон је позвала низ земаља ван ЕУ да примене мере санкција против званичника Обале Слоноваче и Зимбабвеа којима би им се ограничило право кретања и могућност извођења финансијских трансакција. Србија је овај позив прихватила. Средином јула је упућен нови позив, да се сличне мере примене против званичника Сирије и Белорусије, што је Србија такође прихватила. Случај Белорусије је битан јер је изазвао одређену реакцију јавности на такву одлуку Владе. У медијима је примећено да је председник Белорусије Лукашенко допутовао у Београд током бомбардовања 1999, дајући подршку Србији, те да постоји извесан емотивни отклон од ових мера које су предузете, али да је резон преклапања спољнополитичких корака у датом тренутку био јачи од сентимената из прошлости. Затим је у новембру девет земаља добило позив да се придружи мерама против Ирана због питања иранског нуклеарног програма, с чиме се Србија такође сложила (Павловић, 2012). Иран је током 2008-2010. био једна од важнијих карика у ланцу подршке који је Србија организовала у УН у вези са неприхватањем косовске независности, да би, након што је потреба за таквом подршком престала

и питање односа са Косовом пребачено из УН у ЕУ, Србија стала на линију политике санкција према Ирану коју је Унија прокламовала. Ови кораци су довели до позитивне оцене у поглављу 31 (спољна политика), где је Унија констатовала поклапање у 69 од 70 позива (European Commission, 2012: 62). То је до сада највећи проценат преклапања, и такав резултат је производ рада две сукцесивне Владе.

Одређен искорак из ове политичке трасе је учињен априла 2013. када је Србија приступила Организацији договора о колективној безбедности (ОДКБ) у статусу посматрача заједнос са Авганистаном, на Санкт-Петербуршком самиту те организације (Организација Договора о колективној безбедности, 2013). Оваква позиција је у формалном складу са резолуцијом Народне скупштине из децембра 2007. којом је, између осталог, проглашена војна неутралност, и такође формално се не коси са обавезама преузетим у Уговору о стабилизацији и придруживању из 2008. године. Србија није показивала већу активност унутар ОДКБ, док је са друге стране у пракси остварила своје учешће у две споменуте мисије Европске уније у Африци, од маја 2013. године. Такође, маја 2013. председник Томислав Николић је у Сочију потписао уговор о стратешком партнерству са Русијом, који предвиђа већу економску сарадњу али и могућност капиталних војних набавки (ваздухопловна средства). Уговор је у знатној мери типског карактера и не представља одступање од сличних уговора које Русија има са земљама чланицама Уније, попут Шпаније (Блиц, 2013). Нешто специфичнији је уговор о стратешком партнерству потписан са Азербејџаном у фебруару 2013. и он се односи пре свега на економским интересима (Азербејџан је 2012. Србији одобрио кредит од око 300 милиона долара) и декларативној подршци принципима територијалне целовитости, чиме је сличан уговору потписаном 2009. са Кином (РТС, 2013).

Србија је паралелно са овим потезима морала да решава барем део својих односа са Косовом. Разговори о техничким питањима су почели марта 2011. под окриљем Уније тј. њене Службе за спољне послове и уз директно учешће Кетри Ештон, а неколико споразума – о катастру, слободи кретања, узајамном признавању диплома и царинских печата – је брзо закључено. Два најважнија питања – о интегрисаном управљању границом и формом учешћа Косова у међународним организацијама и скуповима је одлагано извесно време. Крајем октобра 2012. нова Влада је отпочела до сада последњу рунду преговора, и од њихове успешности је практично зависио даљи пут придруживања Србије Унији. До децембра је постигнут део споразума, као и начин примене раније постигнутог договора око контроле границе и учешћа Косова на међународној

сцени. Финализација целог процеса је уследила у априлу 2013. године када је потписан „Први споразум о принципима нормализације односа“. Последња препрека позитивном ставу Уније о даљем процесу придруживања је била имплементација постигнутог споразума (Ђукановић, 2013). Овај процес тече практично и до данас – нпр. успорено формирање договорене Заједнице српских општина добрим делом је последица изборних циклуса на Косову током 2013. и 2014. Из овога није тешко разумети да су оцене Уније за поглавље 31 и у 2013. биле позитивне. Србија се придружила 31 од 35 позива за увођење рестриктивних мера, остварила је напредак у односу на Заједничку безбедносну и одбрамбену политику кроз две војне неборбене мисије, и одређени напредак у регионалној сарадњи и питањима контроле промета наоружања. Уочено је да Србија још нема механизам праћења прихваћених рестриктивних мера (European Commission, 2013). Формални проблем из овог домена се јавио приликом посете белоруског председника Лукашенка Београду, 11. јуна 2014. године. Наиме, Александар Лукашенко се налази на списку лица којима је забрањен улазак у земље Уније. Како се Србија у лето 2012. прикључила овим мерама, до ове посете није смело доћи јер су прекршене прихваћене обавезе па и интерне процедуре. Но, поред формалног питања јавила се и извесна политичка потреба да председник Лукашенко има бар и споредна отворена врата у Европи у контексту текуће кризе у Украјини која доминира као спољнополитички изазов за све европске земље (Блиц, 2014).

Питање санкција према Русији

Развој догађаја у Украјини, од краја новембра 2013. када је тадашњи председник Виктор Јанукович одлучио да одложи потписивање Споразума о асоцијацији и Свеобухватног трговинског споразума са Европском унијом, па до 21. – 22. фебруара 2014. када је после вишемесечних и на крају насилних протеста практично свргнут с власти, је довео до највећег заштрављања односа на линији Русија – ЕУ/САД од краја Хладног рата. Јануковичево одлагање потписивања је дошло као последица економских веза које Украјина има са Русијом, прво у облику уговора о слободној трговини а затим и започетих разговора о уласку Украјине у Евроазијску унију. Потписивање споменутих уговора са ЕУ, које је у коначници извршено крајем јуна 2014. године од стране нових власти у Кијеву, је практично поништило могућност украјинског учешћа у институционализованом пројекту Евроазијске уније који је под вођством Москве.

Ескалација сукоба на тргу Мајдан у Кијеву у периоду 17. – 22. фебруар је довела до пада Јануковича са власти, колапса утицаја његове Партије Региона која је имала базу у јужним и источним, значајним делом русофоним крајевима Украјине. Такав развој догађаја је довео до низа побуна у наведеним деловима Украјине. Прикривена подршка Русије тим побунама је добила своју отворену верзију када су руске трупе стациониране на Криму по споразумима из 1997. и 2010. године напустиле своје гарнизоне и почеле да патролирају улицама Симферопоља и Севастопоља. У периоду 27. фебруар – 16. март про-руске политичке групације су преузеле контролу над кримским и севастополским институцијама (уколико је до тада нису имале), те организовале референдум који је за резултат имао изгласавање опције о припајању Русији. Председник Русије Владимир Путин је 18. марта са кримским представницима потписао Уговор о приступању Крима и Севастопоља као субјеката Руске Федерације.

Савет Европске уније је 17. марта донео пропис о рестриктивним мерама према 21 руском и украјинском држављанину (Савет Европске уније, 2014а), као прву у низу рунди санкција према Русији (ЕЕАС, 2014). У следећа два дана и остале земље Европе осим Србије, Македоније и БиХ су се прикључиле тим мерама. Позив Уније Србији је дошао у, институционално посматрано, незгодном тренутку. У недељу 16. марта у Србији су држани ванредни парламентарни избори на којима је победу однела СНС што је значило да ће доћи до смене на месту председника Владе, те да тренутна Влада у техничком мандату не би требала да одлучује по тако важним питањима. Посете Кетрин Ештон и Штефана Филеа (комесара за проширење), 27. априла и 9. маја су поред „редовног“ садржаја (поглавља 23, 24 и 35) имале и ноту упита представника Уније о намераваном курсу Србије у погледу усвајања санкција према Русији. Између те две посете у Србији је боравио Сергеј Наришкин, председник руске Думе, који се нашао на списку санкционисаних лица од стране Европске уније. Формалних препрека није било за ову посету јер Србија није применила мере санкција Уније према Русији (за разлику од посете Лукашенка), иако се од почетка кризе из Брисела (а још више и Вашингтона) нерадо гледа на посете руских званичника Београду.

Од средине јула, а нарочито услед обарања малезијског Боинга 777 са лета МХ17, санкције су појачане и укључују престанак финансирања државних пројеката у Русији од стране Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) и Европске инвестиционе банке (ЕИБ). Даље, тзв. секторске санкције које треба да банкама у већинском руском државном влас-

ништву укину могућност приступа финансијским тржиштима ЕУ, да блокирају инвестиције у петрохемијски и одбрамбени сектор су такође у детаљној припреми. Дугорочнији економски ефекат ових мера тек треба да се види. За сада је изгледно да ће руска економија ипак порасти у 2014, иако тек за око 0,2% према ревидираној пројекцији Међународног монетарног фонда (RIA, 2014).

У тренутку доношења ових мера у марту тек су били завршени парламентарни избори у Србији. Иако је постало јасно да ће СНС бити далеко најјача странка те да ће Александар Вучић преузети место председника Владе, „техничка“ Влада је остала под председништвом Ивице Дачића, који није имао никакав разлог да тако битну, и у том тренутку макар само симболичку одлуку о санкцијама доноси као председник Владе. Тако је одлука о томе пребачена на садашњу поставку Владе, која, чини се, нема намеру да учини тај корак.

У разматрању утицаја евентуалног придруживања Србије овим санкцијама према Русији треба имати у виду неколико ствари. Наиме, српски извоз у Русију расте брже задњих неколико година него укупан извоз, показујући да руско тржиште има широки капацитет да прими домаћу робу (погледати рад Горана Николића у овом броју). У периоду економске кризе у којој живимо неколико година и која показује знаке продубљивања, угрожавање раста извоза кроз евентуалне руске директне забране или разна административна ограничења мора бити узето у обзир. Такође, постоји могућност да поједине руске компаније преузму неколико традиционалних „губиташа“, попут Сартида или Азотаре. У периоду у коме начелно вршимо реструктурирање привреде и желимо да престанемо да трошимо новац од пореза на издржавање непрофитбилних компанија, угрожавање потенцијалног преузимања од стране руских компаније, а у одсуству неке друге сувисле опције, такође мора имати своју тежину. Овде треба имати у виду да услед деловања санкција, и мимо српско-руских односа, руске фирме одлуче да не улажу у Европи капитал до кога ће све теже долазити, већ да га оставе за покривање евентуалних губитака и интерни развој.

Пројекат „Јужни ток“ у суштини не зависи од Србије, нити од односа Србије и Русије. Србије је ту само једна карика у ланцу који мора цео функционисати да би имао икаквог смисла. Сам пројекат се чини амбивалентним за Србију – финансирање тог пројекта би била обавеза руске стране, а било би накнадно исплаћено од транзитних зарада. У том смислу, Србија не добија много изградњом, али ни не губи много ако се тај пројекат не реализује. Тако се не чини да је „Јужни ток“ посебно релевантно питање за Србију у разматрању евентуалног увођења

санкција, тим пре што без Србије тај посао скоро да није замислив. Може се рећи да је у овом пројекту Србија потребнија Русији него обратно. Са друге стране Србија дугује Русији по основу потрошње гаса неколико стотина милиона евра (краткорочни дуг), и руско инсистирање на исплати тога пре испоруке нових количина ове јесени и зиме би уздрмало до темеља републички буџет и/или Србијагас. Чини се да је на овој тачки Србија најрањивија према Русији.

Питање суверенитета неке државе се често поставља у овим разматрањима. Формални став српских власти, свакако везан за питање односа према Косову, је да се поштује украјински суверенитет на целој територији (ТАНЈУГ, 2014). Треба знати да Украјина није признала независност Косова, па се тако чини да су Србија и Украјина у сличном положају у односу на питање суверенитета. Међутим, то је само начелно слична позиција. Србија се свог суверенитета на Косову *de facto* одрекла скоро у целости, а *de iure* у знатној мери, потписивањем Бриселског споразума априла 2013. године. Србија је земља која је показала да суштински има врло флексибилна схватања свог суверенитета, који је сведен на поглавље 35 у преговорима са ЕУ а долази у позицију да мора изабрати да ли ће ригидно – санкцијама – бранити туђи суверенитет.

Србија је према ЕУ преузела обавезу из Уговора о стабилизацији и прикључењу која, неодређено, говори о „прогресивном усклађивању“ спољне политике Србије са спољном политиком Уније оличеном у Заједничкој спољној и безбедносној политици. Не постоје јасни и формални механизми усклађивања, нити рокови за њихово испуњење. Србија је раније већ применила читав низ санкција према различитим земљама, укључујући Белорусију, Зимбабве, Иран и Сирију. У том смислу, искуство из претходних пар година (од пролећа 2012) већ постоји и увођење санкција Русији у том контексту не би било никакав преседан.

Унија са своје стране има формалну могућност да кроз одлуку Комисије или на захтев бар трећине чланица (10 у овом тренутку) суспендује преговоре са Србијом ако оцени да Србија „упорно крши вредности на којима Унија почива“ (European Council, 2014: 10). Оцењивање Србије у смислу усклађености њеног напретка у преговорима обично долази у касну јесен, у периоду октобар – децембар, када се усвајају годишњи извештаји Комисије и Савета. Негативна процена напретка у поглављу 31 (спољна политика) је вероватна, макар у домену праћења позива Уније у вези са рестриктивним мерама. Од политичке процене Брисела ће зависити да ли ће то преточити у конкретнију негативну оцену или ће за сада то питање оставити по страни.

Српска политичка елита и дипломатски апарат би морали тачно знати праву реакцију Русије на увођење санкција. Русија се за сада уздржавала од мера директне економске одмазде, осим што је појачавала притисак на земље бившег СССР-а кроз забране увоза роба (нпр. молдавско воће). На санкције је одговорила најавом борбе кроз институције Светске трговинске организације, али стално чујемо гласове о замрзавању имовине великих европских компанија (*БП, Шел*), тако да постоји нејасна зона могућих руских одговора. Такође, Србија ће бити више у фокусу наредне године због председавања ОЕБС-ом, чија специјална посматрачка мисија у Украјини представља готово једину институционалну спону између сукобљених страна.

Закључак

Министар спољних послова Дачић који је изјавио да су спољно-политички приоритети Србије да буде чланица ЕУ, да оствари што већи политички утицај на најважније политичке центре моћи у свету, да развија и негује односе са традиционалним пријатељима и да доприноси миру и стабилности у региону (РТС, 2014). За сада се чини да је остварење ових циљева из угла Београда углавном успешно. Због позиције кандидата за чланство у ЕУ и преузетих обавеза круцијално питање је како ће Брисел видети развој спољнополитичке позиције Србије, нарочито око односа са Русијом.

Србија би требало да инсистира код Уније да јој се појасни крајња сврха санкција. Чему оне тачно служе, који су услови њених повлачења у догледном периоду и уопште како Комисија, Савет и Европска служба за спољне послове замишљају излаз из периода лоших односа са Русијом. Ако Брисел игра само на карту потпуног руског попуштања, а чини се да игра на њу и да није довољно промислио алтернативне опције, онда ћемо вероватно ући у период не само вишегодишњег потпуног захлађења односа између Уније и Русије, него и у период убрзане диференцијације глобалне политичке слике на Запад (ЕУ, САД, Канада, Аустралија, оквирно) и „остатак“. Свет ван Запада сасвим очигледно нема намеру да на било који начин квари односе са Русијом. Штавише, руски односи са Кином, Индијом, Латинском Америком и читавим низом других земаља су на веома високом нивоу. Путинова Русија ће претрпети лимитирани економски удар, искористиће своју глобалну позицију да на дуги рок нађе инвеститоре и тржишта и чвршће ће се стратешки повезати са Кином. За европске интересе то ће бити изузетно лош сценарио,

али се чини да ће то бити цена немогућности Уније да за Русију осмисли позитивну и продуктивну улогу кроз постојећу или планирану безбедносну и/или економску поставку ствари. Украјинска криза је заправо последица тог нерешеног односа и недостатка отвореног дијалога.

Ова криза за Србију представља извесну назнаку искушења која се могу очекивати у даљем периоду приступања ЕУ. Наиме, иако не треба очекивати да ће се стално понављати кризе попут текуће у Украјини које ће читаву Европу стављати пред избор између лошег и горег, Србија ће свакако морати да у већој мери прати спољнополитичке активности Уније, можда и по цену односа које сматра традиционалним, наслеђеним из епохе несврстаности или културно или сентиментално блиским. Маневарски простор за „креативнију“ самосталну спољну политику се неумитно сужава, и постојаће највише у домену економских односа, потражње за инвестиционим партнерима и новим тржиштима за домаћу робу. Србија ће у сваком случају морати да учи како да у Бриселу представи своје партикуларне циљеве и како да их повеже са ширим интересима Европске уније ради њиховог остварења, јер ће критични део њене спољне политике бити регулисан у том оквиру.

Литература:

1. B92 (2008): „Jeremić: Tri stuba spoljne politike“, 3. jul, http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=306914
2. Blic (2013): „Руски аналитичар: стратешко партнерство Србији не доноси ништа ново“, 23. мај, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/384015/Ruski-analiticar-Stratesko-partnerstvo-Srbiji-ne-donosi-nista-novo>
3. Blic (2014): „Лукашенко би до Европе преко Србије“, 13. јун, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/473097/Lukasenko-bi--do-Evrope-preko--Srbije>
4. Deimel, Johanna, Schmidt, Armando Garcia (2009): „Kosovo 2009: Uncertain Future“, *Spotlight Europe*, No. 1, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh
5. Dragojlović, Nataša i dr. (2010): *Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd
6. Đukanović, Dragan i Živojinović, Dragan (2012): „Strateška partnerstva Republike Srbije“, *Godišnjak FPN*, Vol.6, str. 299-312
7. Đukanović, Dragan (2013): „Односи између Београда и Приштине – од техничког до политичког дијалога“, *Међународни проблеми*, Vol. 65, Br. 3, str. 365-385
8. Đurković, Miša (2011): „Академија Коџа Поповић“, 11. август, <http://www.politika.rs/pogledi/Missa-Djurkovich/Akademija-Koce-Popovica.lt.html>

9. EEAS (2014): *Sanctions in Force*, May 26, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/2014_05_26-measures-in-force_en.pdf
10. European Commission (2011): „Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union“, October 12, Brussels
11. European Commission (2012): „Serbia 2012 Progress Report“, October 10, Brussels
12. European Commission (2013): „Serbia 2013 Progress Report“, October 16, Brussels
13. European Council (2008): „Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, 2008/124/CFSP“, 4 February, Brussels
14. European Council (2014): Ministerial Meeting Opening: The Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF
15. European Defence Agency (2013): *Signing of EDA-Serbia Administrative Arrangement*, December 13, Brussels, <http://www.eda.europa.eu/info-hub/news/2013/12/13/signing-of-eda-serbia-administrative-arrangement>
16. ISAC Fond (2013): „Od četiri stuba spoljne politike do evropskih integracija: postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije“, ISAC Fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd
17. Организация Договора о коллективной безопасности (2013) *Парламентские делегации Республики Сербия и Исламской Республики Афганистан получили статус наблюдателей при Парламентской Ассамблее ОДКБ*, 12. 04, http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=1776
18. Pavlović, Đorđe (2012): „Položaj EU u UN i spoljna politika Republike Srbije“, u: Đukanović, Dragan i Jončić, Miloš (ur.): *Spoljna politika Srbije i Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 168-189
19. RIA (2014): „Russia Loses Over 1% in Expected 2014 GDP Growth after IMF Revision“, July 24 <http://en.ria.ru/business/20140724/191214257/Russia-Loses-Over-1-in-Expected-2014-GDP-Growth-After-IMF.html>
20. RTS (2013): „Strateško partnerstvo sa Azerbejdžanom“, 8. februar, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1262804/Strate%C5%A1ko+partnerstvo+sa+Azerbejd%C5%BEanom.html>
21. RTS (2014): „Dačić: Srbija mora da traži balans“, 9 jun, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1619153/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Srbija+mora+da+tra%C5%BEi+balans.html>
22. TANJUG (2014): „Vučić iznenađen izjavom Kirbija, izvinjenje Ambasade SAD“, 23. jul
23. <http://www.tanjug.rs/novosti/138535/vucic-iznenadjen-izjavom-kirbija--izvinjenje-ambasade-sad-.htm>

ALIGNMENT OF SERBIA'S FOREIGN POLICY WITH THE FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The paper discusses the process of alignment of Serbia's foreign policy steps in the context of its obligations per Stabilization and Association Agreement and the negotiating process with the European Union. At first we will see the short history of relations, the specificity of Serbia's road towards the EU, and then the practical steps taken in the foreign policy cooperation and current issues that stand before them. The main one is the relationship with Russia, for both the Union and Serbia and its position towards Moscow in the new reality of sanctions and complete cooling down of relations. It represents an immediate test for Belgrade but also a token sign of a stronger pressure for alignment of its foreign policy to the EU one.

Key words: Serbia, EU, foreign policy, four pillars, sanctions, Russia.

МИША БУРКОВИЋ*
Институт за европске студије
Београд

УДК 327.7/.8(497.11):327(4)
Оригиналан научни рад
Примљен: 10.07.2014
Одобрен: 09.09.2014

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ ИЗМЕЂУ НОРМАТИВИЗМА И ГЕОПОЛИТИКЕ**

Сажетак: У овом раду аутор настоји да испита политику условљавања Европске уније према Србији након 2000. На шест основних примера показује се да су пред Србију постављани захтеви који нису постављани пред друге државе. Аутор износи и доказује тезу да оквир проширења није коришћен за прилагођавање Србије копенхашким критеријумима, већ за завршетак геополитичке прекомпозиције Балкана на коју Србија није пристала деведесетих година. Дакле европске интеграције Србије нису обележили прописани нормативни критеријуми, већ геополитички интереси великих западних сила.

Кључне речи: Србија, Европска унија, геополитика, проширење, условљавање.

Увод

Питање условљавања проширења Европске уније је врло занимљиво и заправо академски веома слабо истражено подручје европских интеграција. Готово да не постоје озбиљне и непристрасне компаративне студије о условима које је Брисел постављао пред потенцијалне и актуелне кандидате.¹ Званична и политички коректна нарација *проши-*

* mdjurkov@gmail.com

** Чланак је настао као резултат пројекта 179014 који подржава Министарство за просвету, науку и технологију републике Срије.

¹ Код нас је још 2001. објављена студија Делевић Ђилас која стога не обухвата еволуцију политике условљавања после 2000. За добар новији преглед стандардних постојећих радова о политици условљавања ЕУ погледати у Тодоровић, 2010.

ређе настоји да прикаже као процес у коме се у складу са универзалним нормативним критеријумима појединачне државе реформишу и прилагођавају постојећим стандардима како би након тога могле да функционишу као у потпуности интегрисани део јединственог европског простора. У пракси, ствари заправо тако не функционишу. Геополитички, економски и спољнополитички интереси највећих чланица и САД као спољног балансера, често су далеко важнији од прокламованих нормативних критеријума. Тако се нпр. случај Мечијер (изолација Словачке у другој половини деведесетих) представља као недопустиво недемократско понашање, тиранија већине и сл, док би стварна геополитичка анализа указала на другачије изворе његове непопуларности на Западу: одбијање да се уништи домаћи металски комплекс и очување блиских економских веза са Русијом (Хофбауер, 2004, стр. 179–195).

У овом тексту ћемо на примеру Србије показати како се пракса проширења одвија у сивој зони између прокламованог нормативизма и фактичке геополитичке борбе великих сила за своје интересе.

У уводу за књигу *Градња и разградња државе*, објављену 2008. године, сумирајући своје практично искуство човека који је у претходних осам година био важан део државне администрације (главни политички саветник председника и каснијег премијера Коштунице, а затим и министар), Слободан Самарцић је закључио да се на случају Србије Европска унија први пут директно умешала у три сегмента државности у које се никад раније није мешала: питање државних граница, питање унутрашњег државног уређења и питање идентитета државе (Самарцић, 2008.; стр. 26).

Ова важна констатација мора се међутим допунити подсећањем на чињеницу да су земље ЕУ заједно са САД финансирале и припремиле смену власти 2000. године којом су у Србији на власт довеле режим који је променио комплетну геополитичку оријентацију земље. ЕУ се и раније мешала у унутрашњу политику потенцијалних кандидата, али је у овом случају помогнут преврат којим је Србија тек прихватила да своју спољнополитичку оријентацију усмери ка Бриселу. Уз то нови режим је прихватио да одустане од претензија на сукцесију статуса спољнополитичког настављача субјективитетета СФРЈ и пристао је да СРЈ у све међународне институције улази у складу са западним налозима, као тек једна од земаља које су настале распадом СФРЈ. Све то чини неку врсту прародитељског греха нових демократских власти за који се чак може рећи да је у некој мери логично изазвао такво понашање САД и Брисела. Србија после 2000. није посматрана као самостална држава већ као

протекторат који су странци преузели и све дубље и све више стављали под своју контролу.²

Штавише, председник државе Коштуница је 2002. године прихватио да ЕУ буде директно укључена у процес редефинисања унутрашњих односа између Србије и Црне Горе, чиме је Унија постала легитимни и чак легални учесник домаћих спорова о пруређењу унутрашњег уређења државе.

Ако погледамо историју проширења ЕЕЗ и ЕУ уочићемо две ствари:

Само питање проширења су од самог почетка обележили политички и геополитички мотиви. Присетићемо се свакако да је Де Гол скоро читаву деценију спречавао улазак Британије у чланство, инсистирајући да ће она бити нека врста атлантистичког тројанског коња који ће изнутра да спречава даљу интеграцију и независност континента.³ Као што је познато, Француска је променила свој став тек након његове смене чиме је омогућено прво проширење из 1973. на девет чланица. Постоји још таквих случајева: пријем балтичких држава – пре свега да би се спречио поновни потенцијални излазак Русије на Балтичко море; пријем Кипра са свим својим проблемима, или хитан улазак Бугарске и Румуније 2007. како би се ојачао санитарни кордон ка Русији. Овде ћемо поменути још пример уласка Грчке (1981) насупрот препорукама Комисије која је 1979. тврдила да је ова држава неспремна за чланство. Геополитички оквир хладног рата који је тада добијао нови подстицај утицао је на то да Брисел убрза пријем ове стратешки важне земље у којој је постојала веома јака левичарска струја. Ту је, коначно, и питање Турске као евидентно геополитичко, геоекономско и верско питање.

И пред друге земље је Брисел постављао врло чудне геополитичке услове, као што је код Бугара био захтев да се европска валута на бугарском изговара као *euro* а не *евро*, како би то звучало на бугарском језику (Vucseva, 2007). Дакле, у питању су услови који су задирали у идентитетска питања и вршили притисак да се држава на чудан начин прилагоджава недефинисаном идентитетском оквиру заједнице. У случају Ма-

² Чињеница је да су сви водећи политичари долазили на власт уз подршку или благослов ових западних земаља, те да се огроман део политичке и економске елите понашао по класичном компрадорском моделу, при чему су зарад личног интереса били спремни на гажење националних интереса.

³ Интегрални текст његове чувене конференције за штампу од 16. маја 1967. може се видети на страници <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00129/conference-de-presse-du-16-mai-1967.html>. Изводи који се односе на разлоге за вето на улазак Британије могу се погледати на страници <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1967-degaulle-non-uk.html>

кедоније (која сада има статус кандидата), Охридски споразум из 2001. је био реализован као услов за даље напредовање. Њиме је де факто промењено унутрашње уређење, а донекле се може рећи да је и идентитет државе померен у правцу консоцијативне заједнице.

Но у сваком случају, као полазна хипотетичка тврдња Самарџићева теза има веома јаку хеуристичку вредност. Овакав сет условљавања сваке наредне етапе у проширењу никада до сада није виђен и то ћемо покушати да покажемо у овом раду.

Прича о проширењу Европске уније има низ занимљивих и разноврстних аспеката. На пример, једно велико питање јесте да ли постоје границе проширења Уније? Ако Унија (раније ЕЕЗ) од самог свог оснивања има пред собом отворено питање даљег ширења, поставља се оправдано питање да ли она може уопште да постоји као заокружена заједница са прецизним границама, без претензија на даље проширење. Укратко, да ли ЕУ може да постоји без политике проширења као свог интегралног дела? Да ли ће Турска једном постати чланица, да ли ће *источно партнерство* прерасти у политику пуне интеграције тог простора? Да ли је могуће замислити Русију као простор који се налази у некој врсти блиске заједнице са ЕУ, итд.

Но нажалост, оваква најзанимљивија питања лако се одбацују као превише спекулативна и превише геополитичка, док се нарација о проширењу углавном своди на подсећање на нормативни оквир и инсистирање да се кандидати њему прилагоде. Шта заправо чини нормативни оквир проширења ЕУ?

Фактички гледано, он се у основи састоји од три сегмента. Ту су најпре познати Копенхашки критеријуми из 1993. у које су лидери ЕУ сажели основне политичке, економске и правне критеријуме које земља кандидат мора да испуни. То се своди на захтев да ова земља постане либерална демократија која поштује основна права појединаца и мањина, затим да постане одржива и компетитивна капиталистичка привреда способна да се у потпуности интегрише у европску поделу рада и европско тржиште, и на крају да у своје законодавство унесе одредбе *Аки комунитера*. Ови критеријуми настали су као резултат потребе Брисела да потенцијалним кандидатима (пре свега бившим комунистичким државама) представи релативно јасне критеријуме за правац пожељне транзиције.

Други ниво чине оснивачки уговори, пресуде Европског суда правде а затим и других европских судова, као и остале одлуке европских инстанци чије последице треба интегрисати у свој унутрашњи систем.

Коначно, трећи ниво чини досадашња пракса проширења, која би морала да буде основа и за будуће случајеве. Логично би било да услови који су важили за раније кандидате остану на снази и кад је нпр. Србија у питању. Као што ћемо видети, управо то није случај кад је у питању наша земља.

Док се с једне стране налази овај нормативни оквир који би требало да буде обавезујући за Србију колико и за остале, с друге стране сусрећемо стварну реалност политике бриселског условљавања интеграција Србије у ЕУ. Тако уочавамо брутално условљавање, изразито непријатељски став, кршење сопствених начела и норми, њихово мењање у ходу, стално померање граница итд.

Уз све то уочава се и огромна улога САД у процесу „европских интеграција“ Србије (?): читав овај процес се (као и Хашки трибунал) заправо користи за условљавање у правцу реализације пре свега геополитичких циљева које су САД, Британија и друге западне силе и актери поставили још крајем осамдесетих година. Европске интеграције се заправо у овом конкретном случају користе као геополитичко оруђе.

Проблем територије и државних граница

У свим осталим случајевима осим у кипарском, ЕУ се бавила државама које су имале јединствене територије са централном влашћу која је вршила пуну контролу над сваким делом своје територије. У нашем случају, СРЈ (са којом је Брисел започео односе после 2000. године) није посматрана као јединствена политичка заједница, иако јој је признат међународноправни субјективитет. Наиме, Космет се од 1999. третира као одвојена целина, а фактички се санкционише и подржава сепаратистичко понашање Црне Горе која се заокруживала као трећа посебна целина. Европске интеграције су током следећих година коришћене као инструмент за финалну разградњу СФРЈ дуж унутрашњих граница, како је то постављено Уставом из 1974. године. И у случају Црне Горе и у случају Космета, Брисел се понашао потпуно супротно од начела што веће интеграције и зближавања европских народа („све ближа Унија“). Док су с једне стране прокламовали потребу за помирењем, регионалним интеграцијама (укључујући и причу о *регионалном власништву*), у пракси су подржали оба сепаратизма и даље цепање СРЈ.⁴

⁴ У косовском случају прекршена су и правила која је сама ЕУ дефинисала приликом одлуке Бадинтерове комисије, на основу које се СФР Југославија распада по постојећим републичким границама.

Црна Гора

До 2000. и смене Милошевића сепаратизам у Црној Гори подржан је под наводним оправдањем да се демократска Црна Гора бори против Милошевићевог ауторитаризма и покушаја Београда да Црну Гору фактички стави под своју пуну контролу. Међутим, новоцрногорски национализам је кренуо да буја управо после смене Милошевића и доласка на власт Демократске опозиције Србије у којој је било пуно Ђукановићевих сарадника и пријатеља. Већ 29. децембра 2000. године Влада Црне Горе је у подгоричком листу *Побједа* обелоданила нову платформу за преговоре о преуређењу СРЈ у којој је први пут изашла са идејом о две независне државе. Наиме, тада се видело да је Милошевић био само оправдање и да су процеси имали потпуно другачију основу која их је после 2000. гурала даље.⁵ Ђукановић је уз подршку САД и Брисела наставио свој пројекат заокруживања државности и све већег одвајања од Београда, што ће га коначно довести до проблематичног референдума 21. маја 2006. када је Црна Гора постала самостална. На том путу треба се подсетити неколико најважнијих момената у којима је Брисел одиграо кључну улогу.

Током 2001. године трајала су јавна препуцавања између нове савезне власти у Београду и Подгорице. Постојали су и бројни покушаји да се на разним НВО форумима отвори расправа између ДОС-а и ДПС-а и да се отпочне са озбиљним преговорима о преуређењу савезне државе. Међутим, сви ти покушаји доживели су опструкцију од стране Подгорице која се определила за фактичко заокруживање независности и промовисање политике свршеног чина. Тадашњи председник СРЈ Коштуница је крајем године донео одлуку да се то стање пресече и да се затражи од Подгорице што хитније одржавање референдума на коме би грађани Црне Горе најпре донели одлуку да ли уопште желе или не желе да живе у заједници са Србијом.

Ово се десило у веома неповољном тренутку по самог Ђукановића. Два фактора су ишла против његових планова. У унутрашњем политичком животу Црне Горе након априлских избора 2001, ДПС је био принуђен да влада као мањинска влада која зависи од подршке посланика Либералног савеза Црне Горе. То је на крају довело и до

⁵ У веома корисној мемоарској књизи *Правила ћутања*, Народна књига, Београд, 2004, Момир Булатовић објашњава како је пројекат одвајања Црне Горе од Србије разрадила и припремила америчка администрација одмах после Дејтона. Током прве посете САД након дешавања у Охају, њему је понуђено да буде главни извођач. Када је он одбио посла се прихватио Мило Ђукановић.

краткотрајног фомирања техничке коалиције ЛС и федералистичке коалиције Заједно за Југославију, што је први пут угрозило опстанак ДПС на власти. Осим ове нестабилне већине, Ђукановића је угрожавала и велика популарност самог Коштунице и ДОС-а у Црној Гори што је значајно ојачало атрактивност опстанка државне заједнице. Општи је утисак био да у Црној Гори не постоји већина која је за отцепљење, па је рецимо премијер Србије Ђинђић (који се у целом процесу држао прилично неутрално) 2. јануара 2002. изјавио да очекује ускоро расписивање референдума на коме ће Ђукановићева опција изгубити.

Управо тада се ЕУ умешала у цео процес спречавајући одржавање референдума у време када би га Ђукановић сигурно изгубио. У јануару 2002. почиње директно посредовање Брисела усмерено ка спречавању референдума и очувању неке врсте лабаве заједнице између Београда и Подгорице. Ово посредовање на крају је довело до Београдског споразума од 14. марта исте године, те Уставне повеље о новом уређењу државне заједнице Србија и Црна Гора која је усвојена у јануару 2003. Тиме је формално престала да постоји СР Југославија као независна, суверена држава и уместо ње створена је једна лабавија државна заједница која у члану 3 своје Уставне повеље као своје основне циљеве одређује интеграцију заједнице у Европску унију и усклађивање свог законодавства са европским. Све то је фактички омогућило Ђукановићу да се консолидује и да одложи питање референдума за још један период.

Током процеса преговарања о уставној повељи „експерти“ Венецијанске комисије су упадљиво били на на страни црногорских преговарача залажући се за што лабавију заједницу.

Следећи корак је било увођење такозваног двоструког колосека 2003. којом су европске интеграције Србије и Црне Горе фактички почеле да се третирају као интеграције две засебне и одвојене целине. Након неуспешних преговора Београда и Подгорице о усклађивању заједничке царинске политике према трећим земљама, Брисел је де факто охрабрио обе стране да од тога одустану и да свака задржи свој царински систем чиме је заправо поздрављено и кроз двоструки колосек институционализовано фактичко одвајање економских простора Србије и Црне Горе. Дакле, уместо да помогне да се заједница којој је кумовала чвршће уреди и integriше по европским стандардима, ЕУ је подржала и легализовала њено фактичко раздвајање.

Штавише, прихватање двоструког колосека био је један од три кључна услова за објављивање позитивне студије о изводљивости у пролеће 2005. Шокантан други услов био је прихватање Споразума о измени Уставне повеље која је потписана тек две године раније. ЕУ је

наиме извршила притисак на Србију да прихвати Ђукановићеву превару и одбијање да испоштује потписани договор из 2002. према коме је требало да се најпре одрже избори за парламент Државне заједнице па тек онда да се расписује референдум. У то доба био сам део државне администрације и имао сам прилику да из прве руке видим брутално условљавање Брисела, пре свега у лику Штефана Ленеа, тадашњег помоћника високог представника за спољну политику Хавијера Солане. Београд је тада натеран да се одрекне избора који би засигурно учврстили Државну заједницу и смањили легитимитет Ђукановића, те да прихвати да се најпре одржи референдум.

Све ово је резултовало срамном улогом ЕУ током самог референдума наредне године када је урађено све у циљу одвајања Црне Горе. Од понашања посредника Мирослава Лајчака, преко дефинисања слабе већине од 55% изашлих, затим преко једностраног деловања председника референдумске комисије, такође Словака Франтишека Липке, и толерисања свих изборних нерегуларности укључујући и објављивање наводних резултата пет минута после окончања референдума. Дакле све што је Брисел радио после 2000. у случају Црне Горе било је супротно њиховим начелима и водило је даљој дезинтеграцији на просторима бивше Југославије.

Космет

Говорећи о нормативном оквиру проширења навео сам и дотадашњу праксу проширења као основ за очекивани однос Брисела према кандидату. Из те перспективе гледано, случај Кипра морао је да буде образац на основу ког би се третирао случај Космета у процесу интеграција Србије. Као што је познато, од 1974. режим у Никозији не врши никакву фактичку контролу над северним делом Кипра који опстаје као непризната Република Северни Кипар. Током процеса прикључења Кипра није било двоструких колосека, већ је читава територија третирана као део суверене и целовите државе. Такође, није било насилно наметнутих преговора нити инсистирања да се проблем „реши“ по сваку цену како би се интеграције убрзале. Штавише, Брисел је након пропалих мировних иницијатива напосто регистровао чињеницу да конфликт не може да се превазиђе јер Турци са севера Кипра не желе да се врате под суверену јурисдикцију режима у Никозији. Оставио је фактичко стање подељености на терену и прихватио цео Кипар у чланство ЕУ.⁶

⁶ О кипарској интеграцији у ЕУ погледати детаљније у St Phanie Laulh Shaelou, 2010.

У случају Космета који је фактички врло сличан кипарском проблему, Брисел је све радио супротно. Штавише, европски званичници су често били спремни да тврде како је управо кипарски случај разлог што не желе да им се поново догоди иста ствар и да Србија уђе у чланство са делом територије који фактички не контролише.

Суштинска разлика у различитом третману ова два врло слична случаја лежи у различитим историјама њиховог настанка и у различитом положају заинтересованих страна у њима и пред интересима најозбиљнијих великих сила. Поделу Кипра направила је турска држава уз велико негодовање западних савезника који су јој чак увели и ембарго на увоз оружја. Међутим због великог стратешког значаја Турске за спољну политику САД и НАТО, ова фактичка подела се делимично толерише, али до мере да се не наљути други савезник, Грчка, која иначе и даље одваја велики новац за међународно лобирање у корист опстанка целовитости Кипра и борбе за реинтеграцију целог острва под јединственом влашћу.

У случају Космета, међутим, подела Србије је настала након рата који су НАТО и све највеће западне силе заједно покренуле против Србије. Циљ је од почетка било одвајање, а Србија није имала ни средстава за лобирање ни било какву могућност да то фактичко одвајање спречи. Брисел се и након 2000. у потпуности ставио у функцију ове раније започете политике, радећи све супротно од оног што је рађено у случају Кипра или у свим другим случајевима у којима је допринео да се мањинско питање решава мирним путем кроз неки вид аутономије у домицилној држави као неоспорном међународноправном субјекту.

Дакле, фактички смо били сведоци тога да је Косово и после 2000. добијало сталну помоћ да се заокружи као комплетна држава, да би касније исти актери потезали аргумент да је кључно „промењено стање на терену” и да нема повратка на старо.

Евидентна је била толеранција чак и погрома од 17. марта 2004. и присилног иселјавања Срба, уз уништавање стотина црква, верских објеката, свих трагова српске културе па чак и гробаља.

Штавише, управо након погрома су Брисел и највеће европске силе учествовале и у измени дотадашњег нормативног оквира који је је био дефинисан тезом „стандарди пре статуса“. Радило се о томе да се на терену постигну одређени стандарди у низу области као што су повратак, обнова кућа, изградња институција итд, па да се тек онда приступи разматрању статуса. Међутим, од 2004. напрасно долази до измене реторике и већ наредне године креће притисак да се хитно решава питање статуса. Већ у новембру 2005. Савет безбедности је одредио Мартија

Ахтисарија за главног посредника у преговорима, а испред Европске уније за његовог заменика делегиран је Албер Роан. Преговори су почели у Бечу у фебруару 2006, а након фарсе која је трајала до новембра следеће године преговори су и званично окончани без успеха. Свим учесницима било је током читавог периода јасно да запад само тражи неки облик независности уз мањинску заштиту Срба на независном Косову и да фактичких преговора заправо није ни било. Сви предлози Београда су одбијени, да би скупштина Косова 17. фебруара 2008. прогласила независност коју су одмах признале све најважније западне силе, а које су пре тога глумиле објективне преговараче.

Треба рећи да је учешће у таквим бечким преговорима било намењено Београду као још један од услова за наставак европских интеграција, посебно у склопу борбе да се потпише Споразум о стабилизацији и придруживању. Након што су независност признале и подржале чак 22 земље од 27 чланица ЕУ, Брисел је наставио са притисцима на Београд да своју косовску политику полако усклађује са Ахтисаријевим планом и да фактички прихвата независност. Уследило је прихватање доласка европске мисије ЕУЛЕКС којом је Брисел преузео оперативно дејство и контролу над Косовом истискујући мисију Уједињених нација, у складу са Ахтисаријевим планом. Тадићева администрација је прихватила и фактичку интеграцију Срба јужно од Ибра у државни систем независног Косова, али је 2011. одбила да то уради и са четири северне општине. Зато је уз помоћ запада и Брисела уместо Тадићеве доведена нова администрација са Николићем и Вучићем на челу.⁷ Они су прихватили и споразум о интегрисаном управљању границом којим је успостављена права граница између Србије и Косова, те Бриселски споразум којим се отвара простор за пуну реинтеграцију четири општине у све системе косовског режима. То је био кључни услов за добијање статуса кандидата и за отварање формалних преговора о чланству са Бриселом.

У захтевима да Београд са Приштином ускоро потпише и споразум о добросуседским односима убедљиво предњачи Немачка као кључна земља у ЕУ (а остали је следе), а све је више и гласова који експлицитно тврде да ће Србија на крају баладе пре евентуалног уласка морати и званично да призна независност Косова.⁸

⁷ На сам дан избора 20. маја 2012, Европска комисија је на свом сајту три сата пре затварања бирачких места објавила честитку Николићу за победу.

http://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=05&dd=20&nav_id=610973

⁸ Сећамо се и чувеног наступа немачког амбасадора Цобела који је 2006. јавно упозорио Србију да ако не призна Косово може да остане нпр. и без Војводине.

Хашки трибунал, билатерални и транзициони притисци

Све до 2011. и изручења Младића, сарадња са Хашким трибуналом била је први и кључни услов за наставак европских интеграција Србије. Иако је овај комплекс питања вођен под одредбама о владавини закона, суштински се радило о геополитичком услову *par excelsans*. Брисел и тзв. *међународна заједница* оптужили су комплетно политичко и војно руководство Србије, Републике Српске и Републике Српске Крајине из деведесетих, дакле у време када су Срби одбили да прихвате диктирану геополитичку прекомпозицију Балкана и због тога ушли у директан сукоб са Западом. Због тога је Брисел од нових власти тражио да сви они буду похапшени и предати „независном и објективном” суду у Хагу.

Исти тај суд је ослободио Рамуша Храдинаја и Насера Орића, а за злочине у Олуји на крају нико није правоснажно осуђен. Оваква врста притисака и условљавања у случају Хрватске била је неупоредиво блажа и дозирана. У случају Бобетко пустили су да оптужени бивши командант Главног штаба хрватске војске постепено умире у Загребу и Хрватска није сносила никакве последице за то што он није изручен. Једино је у случају Готовина било озбиљнијих притисака и условљавања, али је на крају читав процес завршен без правоснажне пресуде, а Хрватска без већих проблема постала чланица Уније.

У случају Србије, међутим, Хаг је све време истицан као први и најважнији услов, упркос свим другим великим економским и политичким проблемима у земљи. То је јасно дефинисало приоритет Брисела у односима према Србији: завршити рат тако што ће Србија прихватити пораз, а руководиоци из деведесетих бити кажњени. Позитивна студија о изводљивости добијена је пре свега због серије изручења војних и полицијских челника коју је обавио Коштуничин кабинет почетком 2005. Статус кандидата за ЕУ добијен је неколико месеци после последњег, Младићевог изручења.

Сад се међутим наговештава да ће даљи услови интеграција бити увођење последица пресуда (и таквог тумачења скорашње историје) у школске уџбенике. Нпр. да ће у уџбеницима у Србији деца учити да се у Сребренци 1995. догодио геноцид, што ће рећи да се деци предаје западна верзија дешавања на простору бивше Југославије.⁹ Није ми познат

⁹ О томе је 16. новембра 2012. након објављивања ослобађајућих пресуда за Готовину и Маркача отворено говорио министар Расим Љајић. Он је резигнирано рекао да ће се сарадња са Хагом свести на технички ниво и да ће бити стопирани сви програми о којима се разговарало, као што је нпр. увођење пресуда у уџбенике.

случај да је током четрдесетогодишње праксе проширења Брисел условљавао улазак неке земље променом њених школских програма и преправком уџбеника.

У уској вези са претходним стоји и сада већ чувени и често понављани услов Немачке као најдоминантније силе у Унији о такозваној *промени свести* у Србији. На конференцији о НАТО 2010. године, тадашњи немачки амбасадор у Београду Волфрам Мас изговорио је следеће речи: „Морам да критикујем власти у Србији што и саме још увек користе термине као што је 'НАТО бомбардовање'! Замислите да шетате улицом Кнеза Милоша и да вас ваше дете упита: „Тата, ко је ово урадио?“. Ви ћете му одговорити: „НАТО«! И шта онда очекујете од тог детета да мисли о НАТО? За разлику од тога, ја сам као младић у Немачкој гледао рушевине у свом граду – али ја нисам мрзео оног ко је то учинио, јер је било оних који су могли да ми кажу зашто је то учињено.»

Господин Мас је тада изрекао захтев да руководство Србије поради на промени свести код својих грађана након које ће они прихватити нелегално бомбардовање из 1999. као нешто што је рађено у нашем интересу. Он је, дакле, изједначио понашање Милошевића са деловањем Хитлерове Немачке и тражио од Србије да се тај суд интериоризује и усвоји као део колективног памћења. Почетком 2012. немачки парламентарци тражили су да власт у Србији помогне и промену свести код Срба са Косова.

Као и у претходном сегменту, и овде је реч о прихватању пораза и интериоризацији диктата победника као дела своје измењене свести. У свему томе је лако препознати и рецидиве наслеђа фрустрација због пораза Немачке у два светска рата. Све то опет нема везе са досадашњом праксом проширења ЕУ, нити са копенхашким критеријумима.

Изузетно пристрасно и у најмању руку чудно и неуобичајено било је понашање Венецијанске комисије током два важна процеса из 2006. године. Венецијанска комисија је орган који је нека врста помоћног тела Савета Европе које – формално гледано – заиста није део структуре Европске уније. Међутим током процеса припреме референдума у Црној Гори и током расправа које су се развиле у вези са доношењем Митровданског устава Србије, она је уско сарађивала са органима Уније, који су се политички према овим процесима односили у складу са „правним“ препорукама и мишљењима венецијанске комисије. Њено мишљење о Уставу Републике Србије донетом 2006. остало је нека врста трајног завештања на основу ког бриселски органи од самог доношења траже промену тог Устава.

Током припреме референдума, Венецијанска комисија и Брисел дошли су до те чудне бројке од 55% изашлих као наводно довољне већине која ће легитимно одредити спремност Црне Горе за независност. У исто време одузели су право гласања лицима са црногорским држављанством која живе у Србији.

Но и након тог процеса територијалног смањивања државе који смо обрадили у првом делу овог текста, *венецијанци* су наставили да се мешају у уређење Србије. *Мишљење* објављено на седници 17. и 18. марта 2007. а које је Брисел преузео као оријентир за будућу прераду устава, крцато је крајње неочекиваним и малициозним примедбама које задиру у питање територијалног и институционалног уређења државе, али и у питање идентитета државе и српског народа као већинског. Тако нпр. у тачки 12 овог мишљења Комисија напада члан 10 Устава Републике Србије који прецизира да се у службеној употреби у Републици Србији користе српски језик и ћирилично писмо. Наводно, оваквом одредбом и испуштањем да експлицитно у службену употребу стави и латиницу, Србија угрожава мањинска права (Мишљење Венецијанске комисије, 2006).

И ова констатација, као и друге примедбе (нпр. у вези са аутономијом) носе изразиту политизацију, што су у својим стручним текстовима добро оценили Владан Кутлешић (Кутлешић, 2007) и Слободан Антонић (Антонић, 2007), између осталих. Овде не бих понављао њихове аргументе, па читалац може сам да погледа те текстове (као и само мишљење) и да се увери у малициозност коментара и неоснованост примедби које служе за даља условљавања Србије. Посебно је занимљиво ставити ово мишљење у компаративни оквир. Кутлешић примећује: „С тим у вези занимљива је чињеница да се, кад су уставни у питању, Комисија изјаснила о уставима следећих држава: Грузија, Црна Гора, Украјина, Босна и Херцеговина, Македонија, Киргистан, Молдавија, Арменија, Чеченија, Лихтенштајн, Азербејџан, Румунија, Хрватска, Словенија, Мозамбик, Белорусија, Република Српска и Србија. Наведени списак је занимљив из два разлога, и то прво због тога што су у том истом периоду донеле или мењале уставе и друге бар формално сличне државе: Бугарска, Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Чешка и Русија, а да њихови уставни нису били предмет разматрања ове комисије. Друго, а можда и важније, јесте то што је у истом периоду и десет других тзв. старих европских демократија донело своје нове уставе (Швајцарска 1999, Финска 1999, Грчка 2001. и Холандија 2004) или су мењале своје већ постојеће (нпр. Италија више пута до 2002. године, Белгија и Ирска више пута до 2004. године и Француска 2005. године) а

да ни њихови уставни такође нису били предмет оцене ове комисије» (Кутлешић, 2007).

Примећујемо дакле да су уставни свега три земље које су постале чланице прошле кроз анализу Венецијанске комисије, а да се избегава давање мишљење о уставима постојећих чланица ЕУ као и оних кандидата које није погодно оцењивати због геополитичких интереса највећих западних сила, о чему ћемо рећи неколико речи у наставку.

Током 2005. године, у време кад се администрација борила да добије позитивну студију о изводљивости, једна од највећих препрека било је питање реадмисије Рома. За разлику од хашког услова који је доминирао у медијима, преговори о овом питању вођени су далеко од јавности. О свему томе остало је веома мало записа, а аутор овог текста није успео да дође до формалног или неформалног броја људи које је Србија морала да прихвати и социјално збрине како би остварила овај корак у евроинтеграцијама. Из директних разговора са особама које су тада водиле Канцеларију за мањинска питања у администрацији, сазнао сам да су притисци Брисела брутални, као и то да нису без основа спекулације према којима је Брисел тражио реадмисију не само Рома из Србије већ и једног броја који није имао никаква српска документа.

Генерално гледано, иако је СР Југославија одмах након петооктобарских промена усвојила изразито либералан Закон о мањинама и иако Србија данас има једну од „најпрогресивнијих“ мањинских политика у Европи која укључује огромна права за националне савете, образовање на мањинским језицима итд, све време ова држава трпи притиске као да наводно заиста угрожава поједине мањине. У Европском парламенту више пута су подношене и усвајане резолуције о наводној угрожености права мањина у Србији, или је критикован неадекватан однос Србије према мањинском питању,¹⁰ а видели смо и из примедба Венецијанске комисије како се малициозно тражи сваки повод да се Србија укори и опомене због мањинске политике. У исто време Бугарска нпр. уопште не признаје националне мањине, Хрватска је постала пуноправна чланица упркос томе што одбија да реши питање станарских права и повратка Срба, а етнички Срби у низу суседних земаља које су чланице ЕУ не могу да добију ни део оних права које њихове мањине имају у Србији. О овој геополитички инспирисаној флексибилности Брисела најбоље говоре случајеви балтичких република у којима се од 1990. систематски крше и негирају било каква људска и етничка права пре свега

¹⁰ Нпр. тачка 12 резолуције ЕП о Србији од 29. марта 2012. Види: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsee/dv/0704_03/0704_03en.pdf

руске мањине, али и свих других мањина које живе на територији тих држава. Они већ више од две деценије живе без права на држављанство, на регуларне пасоше, на гласање на изборима као и на заштиту свог етничког и националног идентитета. Све то никада није наишло на осуду Брисела, а ове земље су још пре десет година примљене у чланство и поред радикалне дискриминације великог броја својих грађана (Institute of European Studies, 2012).

Половином јуна 2011. године, бриселска администрација је Влади Србије упутила писмо у коме захтева испитивање више од двадесет приватизација које су обављене у Србији после 2000. године. У наредним месецима искристалисале су се 24 „спорне приватизације» чије се испитивање и решавање тражило и од наредне две владе у Србији (Време, 2013).

Приватизација је у готово свим источноевропским земљама била повезана са одређеним контроверзама, али ми није познат пример да је Брисел као услов за даљи напредак интеграција тражио преиспитивање спорних приватизација. Свуда је циљ био да се ојача приватни сектор и да тржишна привреда што пре крене да функционише, а свако враћање уназад по правилу је могло само да успори овај процес. У сваком случају пада у очи и веома селективан избор спорних приватизација. Само у једном случају (Сартид) укључена је страна компанија. У осталим случајевима потенцијални кривци су (осим припадника администрације) велики српски тајкуни. У исто време нису укључене потенцијално спорне приватизације у којима су актери нпр. биле хрватске и словеначке фирме. Позната је нпр. сумњива трансакција из 2005. када је Агрокор под сумњивим околностима купио две трећине власништва фабрике уља Дијамант (Курир, 2008). Но ако се зна да је Европска банка за обнову и развој више пута инвестирала свој капитал у Агрокор, онда постаје јасно зашто бриселска администрација превиђа нелегалности овог предузећа, а врши притисак на велике српске тајкуне.

Закључак

До сада смо на неколико истакнутих примера показали да је пракса условљавања евроинтеграција Србије и фундаментално и по мери различита од норми и пракси условљавања других кандидата у последњих тридесетак година. Но на све то треба додати чињеницу да Брисел и европске институције у исто време нису никада озбиљно инсистирали на стварним копенхашким креитеријумима и на испуњавању узуса који

би од Србије начинили озбиљну либералну демократију са одрживом тржишном привредом. Наведимо само неколико таквих сегмената:

1. Стварно стање демократских институција. Још од Ђинђићеве владе, преко Коштуничине, све до Вучићеве свакој су толерисане манипулације у парламенту, вештачка одржавања већине, бруталне политичке елиминације опозиције и разне друге недемократске методе владавине док год су били спремни да извршавају углавном геополитичке и геоекономске циљеве западних центара моћи. То је створило потпуну културу политичког насиља, нестабилности и неповерења у демократске институције, укључујући и правосуђе.

2. Одрживост економског развоја. Брисел је заједно са међународним финансијским институцијама наметао потпуно погрешне основе функционисања економије, тражећи тренутно смањење царина у држави која је тек годину дана раније брутално бомбардована и чија је индустрија том приликом разорена. У сваком случају, а као и у низу других земаља, што је Србија више напредовала у евроинтеграцијама то јој је већи био јавни дуг, а стање у привреди све горе.

3. Медијска слобода, плурализам и објективност. Више од деценију Брисел је толерисао нејасну и нетранспарентну власничку структуру у српским медијима, интервенисао да брани своје пулене упркос њиховој необјективности и проблемима са дуговањима итд. Тек кад су највећи геополитички циљеви реализовани, бриселске институције су почеле да се баве проблемима власничке структуре, нетранспарентности и сл. И последњи случај недавне интервенције ОЕБС-а и директора канцеларије ЕУ у Београду у погледу угрожености медијских слобода у мају 2014, дошао је након две године потпуног игнорисања скандалозног понашања таблоида који су под директном контролом најмоћнијег политичара Србије. Прво оглашавање бриселских институција дошло је тек кад је он у одређеним питањима постао непослушан и кад је све то искоришћено као нека врста политичког притиска на њега, па ни то не можемо сматрати стварном борбом за медијску слободу и плурализам у Србији.

4. Стварање одрживог и усклађеног партијског система са нормалном десницом. Од старта српске транзиције запад је овде имао своје политичке фаворите, по правилу партије радикалне или умерене левице, врло непријатељски расположене према владавини права, институцијама и свему ономе што даје основу за стабилност заједнице и либералне демократије. Запад није дозвољавао да се овде формирају озбиљне аутентичне странке деснице него је и на тај простор вештачки гурао своје пулене попут Г17 плус, касније УРС. Николић и Вучић су прихваћени у

политички мејнстрим тек када су усвојили програм ЛДП, дакле програм радикалне левице. Последице такве политике су разорени партијски систем, политичка нестабилност, недостатак континуитета у државној управи и генерално веома лоше стање државне администрације и политичког живота.

Можда најбољи пример јесте однос Брисела према Маловићкиној криминалној реформи правосуђа. Потпуно супротно Уставу, министарка је током 2009. године прогурала сет законских измена којима је омогућила отпуштање свих судија, а затим њихов реизбор према крајње проблематичним и нетранспарентним критеријумима. Првих пар година апели стручне јавности и Друштва судија Србије нису дали никакве озбиљне резултате. Утисак је да би чак и то прошло да је Тадић хтео да сарађује у другим геополитичким питањима, али је након тога и овај проблем искоришћен за потребе обарања Тадића након што је 2011. одбио геополитички пакет услова, везан углавном за предају севера Космета. Док су 2010. врло стидљиво давали примедбе на цео пакет реформе, европски званичници су крајем 2011. и почетком наредне године интензивирали јавна оглашавања и критике на рачун односа српске администрације према правосуђу.

Пред Србију се осим стандардних постављају и бројни услови који нису постављани пред друге кандидате. Ако се познаје историја проширења и случаја Турске нпр, долази се до логичног закључка да је геополитика у процесу евроинтеграција Србије много важнија него постојећа норматива и наслеђена пракса проширења те да се ова теза не може просто одбацити стандардном тврдњом да је ЕУ после 2004. подигла лествицу.¹¹

Србија се третира као поражени противник, а „европски” оквир се користи да се доврши геополитичка прекомпозиција простора којој се Србија опирала деведесетих година. У то се међутим додају и разни елементи који воде подривању идентитета већинског народа и државе.

Процес европских интеграција Србије несумњиво се одвија као процес перманентног постављања нових нетипичних услова који воде даљој дестабилизацији и слабљењу државе, уместо њеном јачању у складу са копенхашким критеријума. Најбољи пример је данашња апсолутно неспособна и некомпетентна администрација која је доведена на власт и подржава се само зато што је прихватила Бриселски споразум.

¹¹ Недавна дешавања око Украјине и начин на који се дошло до потписивања уговора између Украјине и ЕУ 27. јуна 2014. изванредно сведоче о оживљеној геополитичкој позадини политике проширења ЕУ.

Циљ је очигледно држати нас што дуже у процесу током ког се стално постављају нови услови.

Из тога међутим логично следе два питања која је немогуће чути у парламенту или у релевантним расправама наше политичке елите:

1. Да ли је уопште циљ великих западних земаља да Србија икада постане чланица?
2. Које су практичне последице негативног одговора по дефинисање спољнополитичких приоритета Србије?

Литература:

1. Andrews, David, M. (2011): „Geopolitics and European Integration Theory”, izlaganje na konferenciji *European Union Studies Association*, Boston, Massachusetts, mart, http://euce.org/eusa/2011/papers/9g_andrews.pdf
2. Antonić, Slobodan (2007): *Venecijanska komisija i ćirilica*, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_ant_1.htm
3. Bauerová, Jana (2008): *Role of EU Integration in Forming an Independent Kosovo*, Colgate University, Pristina and Hamilton. <http://www.colgate.edu/portaldata/imagegallerywww/3501/ImageGallery/Bauerova%20Jana%20research%20paper.pdf>
4. Bulatović, Momir (2004), *Pravila ćutanja*, Narodna knjiga, Beograd
5. Vucheva, Elitsa, „Bulgaria ups fight for Cyrillic spelling of euro“, *EU Observer*, October 12, 2007, <http://euobserver.com/political/24957>
6. Delević Đilas, Milica (2001): *Evropska unija i politika uslovljavanja*, Centar za antiratnu akciju, Beograd
7. Dinan, Dezmon (2009), *Sve bliža unija*, Službeni glasnik, Beograd
8. „Doklad o položenu ruskih v Latvii i o merah, neobhodimyh dla ulučenu ih položenu”, (2012): Institute of European Studies, Riga. http://www.esinstitute.org/files/ethnic_minority_russian.pdf
9. „Izveštaj o 24 privatizacije“, *Vreme*, 28. decembar 2013. <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1162898>
10. Đurković, Miša (2010): „Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: između kontinentalizma i atlantizma“, *Izazovi evropskih integracija*, Službeni glasnik, Beograd, str. 83–92
11. Kutlešić, Vladan (2007): *Venecijanska komisija o ustavu Srbije*, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_kutlesic1.htm
12. Lauthé Shaelou, Stéphanie (2010): *The EU and Cyprus: Principles and Strategies of Full Integration*, Martinus Nijhoff Publishers, Biggleswade.
13. *Mišljenje Venecijanske komisije o ustavu Srbije*, br 405/2006, (2007) http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l8mZmWHhxJcJ:www.coe.org.rs/REPOSITORY/234_misljenje_o_ustavu_srbije_mart_07.doc+&cd=1&hl=en&ct=clnk

14. Moravcsik, Andrew, Vachudova, Milada Anna (2003): „National Interests, State Power and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, pp. 42–57
15. „Mućka“, *Kurir*, 18. avgust 2008. <http://www.kurir-info.rs/mucka-clanak-23847>
16. Samardžić, Slobodan (2008): *Gradnja i razgradnja države*, Filip Višnjić, Beograd
17. Steunenberg, Bernard, Dimitrova, Antoaneta (2007): *Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality*, European Integration Online Papers, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-005.pdf>
18. Todorović, Jelena (2011): „Srbija i politika uslovljavanja Evropske unije“, *Politička revija*, vol. 10, br. 2, str. 183–200.
19. Hofbauer, Hanes (2004): *Proširenje EU na istok*, Filip Višnjić, Beograd

EUROPEAN INTEGRATION OF SERBIA BETWEEN NORMATIVISM AND GEOPOLITICS

Summary: In this paper, the author attempts to examine the politics of conditionality of the European Union to Serbia after the 2000th. The six basic examples show that in front of Serbia were placed demands and conditions that were not placed in front of the other candidates. The author displays and defends the thesis that the enlargement is not used to adjust Serbia to Copenhagen criteria, but to complete geopolitical recomposition of the Balkans which Serbia did not accept in the nineties. Thus Serbia's European integration are not defined by the prescribed normative criteria, but by the geopolitical interests of major Western powers.

Key words: Serbia, European Union, geopolitics, enlargement, conditioning

МИРОСЛАВ ПРОКОПИЈЕВИЋ*

Институт за европске студије
Београд

УДК 323(4):330.34
Оригиналан научни рад
Примљен: 03.07.2014
Одобен: 26.08.2014

МЕЊА ЛИ СЕ РАЧУНИЦА ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ?

Сажетак: У раду се заступа схватање да се рачуница чланства у ЕУ мења са текућом кризом у коју је Унија запала, али да она још није таква да би неку земљу натерала да напусти Унију нити да било која земља-кандидат одустане од чланства. То се може брзо променити. Рачуница чланства ће наредних година биће кумулативни биланс следећих ставки: 1) добит од заједничког тржишта, 2) цена ЕУ регулације, 3) висина прилога за буџет и фондове помоћи (или трансфере) и 4) разрешење кризе и будућност Уније. У основи највеће кризе еврозоне и ЕУ у њиховој историји је скупа држава, док су дугови само манифестација основног проблема. Да би се постојећа криза еврозоне решила, потребно је са једне стране решити питање високих дугова и фискалне дисциплине, а са друге обавити структурне реформе којима ће се значајније унапредити конкурентност еврозоне. За сада се озбиљнији кораци у реформама не виде, тако да еврозона и ЕУ у стању реформске нирване очекују судбину.

Кључне речи: еврозона, криза дугова, рачуница чланства, реформе, конкурентност.

Увод

Од оснивања Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ) Париским уговором 1951. до појаве “кризе дугова” 2010. превладало је мишљење да је чланство у ЕЗ (ЕУ) врло корисно за европске земље. Потврда тога је била да су се скоро све европске земље трудиле да постану чланице. Изузетак је било неколико углавном мањих земаља, као што су

* mprokop@sezampro.rs

Швајцарска, Норвешка, Исланд, Лихтенштајн... Истовремено, ниједна земља чланица није изашла из ЕУ нити је показивала намеру да такво нешто учини. Једино је Гренланд напустио ЕЗ, а садашњи премијер УК је најавио референдум 2017. у вези изласка из ЕУ у случају да победи на наредним изборима. Тако ни данас ниједна земља не жели ван ЕУ, с тим што данас лоше вести те врсте из ЕУ не би биле изненађење, као што би то било да је до изласка дошло некад. Ипак изгледа да се у новије време много тога око рачунице чланства мења, јер је ЕУ у највећој кризи од њеног настанка.

Стандардни општи и економски мотиви за чланство у Унији

Али, пре него што су се ствари погоршале, протекле су деценије током којих се генерално сматрало да је ЕУ била добра адреса. Током тог периода она је била у скоро сталном унутрашњем развоју. Резултат развоја Уније јесте и тзв. “четвороструко ширење” ЕЗ (ЕУ) током првих шест деценија њеног постојања.

Оно је имало следеће кључне димензије:

- а) Географски развој (ширење): Унија је порасла са 6 изворних на 28 данашњих чланица.
- б) Уговорни развој: Унија нема устав, ту функцију имају уговори којих је било осам.
- в) Институционални развој: Да би Унија могла да функционише основане су и развијене установе у три гране власти – судска, извршна и законодавна.
- г) Развој заједничких политика: од три заједничке политике 1950-их Унија је данас дошла на око 30 заједничких политика и области сарадње.

О привлачности чланства у ЕУ говори њен раст са 6 на 28 чланица. Само једна територија је напустила¹ Унију, и то због мале квоте за улов рибе, а риболов је у тој земљи основна привредна грана. Само две земље су одбиле чланство на референдуму (Норвешка, Швајцарска, свака по два пута), и само две мале европске земље (Исланд, Лихтенштајн) нису показале интерес за чланство у ЕУ.

Ако се Унија тако ширила како је то описано, очито је да су постојали разлози за такав развој догађаја. Као стандардни² мотиви за чланство навођени су а. општи и б. економски разлози.³

¹ Гренланд, који је био у саставу Данске, напустио је Унију 1985, после референдума из 1983.

² Уп. у литератури наведене радове Динана, Ел Агре, Хикса, Њуцента.

Општи мотиви

Мотиви интеграција су често и широко дискутовани у литератури, а њихов списак је варирао у зависности од аутора и његовог угла посматрања. Овде се наводе у врло краткој форми, јер су добро познати. Када се направи шири и синтетична слика, у опште мотиве интеграција најчешће су убрајани:

1. *Безбедност*: После ИИ Светског рата то је било супротстављање “совјетској опасности”, а данас је то супротстављање тероризму.
2. *Политика*: Земље сличних установа, наслеђа и вредности треба да се повезују ради разних облика сарадње.
3. *Економија*: Већи привредни простор без баријера за пословање побољшава прилике за узајамно профитабилну сарадњу. Услед пада политичких и економских ризика нове земље чланице могле су јефтиније да се задужују и у приватном и у државном сектору, што је омогућавало кредитну експанзију и привредни раст на једној, а јефтинији сервис дуга на другој страни.
4. *Стабилност*: Уласком у Унију долазило је до смањења економског и политичког *ризика* многих земаља, нарочито Шпаније, Грчке и Португала 1980-их и транзиционих земаља од 1990-их надаље.
5. *Фондови*: Средства структурних фондова била су расположива и за нове чланице, а она су ишла и до 4% њихових националних доходака, као у случају Грчке, Ирске и Португала 1980-их. Средства помоћи су опадала за земље које су касније постајале чланице.
6. Припадност *добром клубу* била је ствар која је повећавала углед нових чланица.
7. Уласком у Унију глас појединачних земаља има *већу тежину* у међународним преговорима.

Са уласком сваке од преосталих европских земаља у Унију јачао је притисак на преостале земље да се и оне придруже.

Економски мотиви

Иако су општи мотиви за чланство били важни, у теорији европских интеграција постојало је мишљење да су разлози њиховог настанка претежно економски. И овде су навођени различити мотиви, али је неколико њих најчешће навођено, као што су „економија обима“, јефтинији кредити, ширење трговине, специјализација, итд. Следи кратак приказ најважнијих економских мотива интеграција.

1. Економија обима је најчешће навођени мотив и он дословно значи смањење просечног трошка за неки производ, које настаје услед повећаног

³ Општи и економски разлози опширније су образложени у: Прокопијевић 2012, стр. 37-41.

нивоа производње. Веће тржиште Уније омогућује фирмама већу производњу, пад просечног трошка, а тиме им даје прилику да боље искористе сопствене потенцијале.

2. Пад цене приватног и државног дуга (услед чланства у ЕУ и европској монетарној унији - ЕМУ), што подстиче кредитну експанзију с једне, а ослобађање дела средстава сервиса духа за друге намене.
3. Уклањањем царина и других препрека на унутрашњем тржишту дошло је до ширења размене унутар ЕУ, услед смањивања трошкова баријера, што је подстицало ефекат тзв. стварања трговине (eng. *trade creation*). Истовремено је опадала размена земаља ЕУ са остатком света, јер су тамо царине и баријере остале какве су и биле, па је тај ефекат познат као преусмеравање трговине (eng. *trade diversion*). Ако је ефекат стварања већи од ефекта преусмеравања размене, а био је, онда је укупни ефекат интеграција позитиван.
4. Већа конкурентност привреда ЕУ услед појачане конкуренције на тржишту Уније довела је до побољшања положаја ЕУ у светској привреди, а истовремено је на унутрашњем тржишту довела до пада цена, раста квалитета и повећане слободе избора.
5. Већа конкуренција подстакла је процес специјализације, што је даље довело до подстицаја иновацији и техничком напретку, а то значи и побољшану конкурентност.
6. Стварањем заједничког тржишта и заједничке зоне слободног кретања смањен је део трансакционих трошкова (ефекти аранжмана као што су царинска унија, заједничко тржиште, ЕМУ, Шенгенски режим, административни саобраћај). Нижи трансакциони трошкови мање оптерећују укупне трошкове пословања.
7. Ширење тржишта омогућава да се интернализују још неке екстерналије, посебно у две области, а оне се тичу загађења животне средине које има континенталне размере и међународног криминала. Наравно, заједничке политике су обухватале много више ствари него што је било екстерналија, а чију оправданост треба проверавати од случаја до случаја.
8. Коначно, побољшава се преговарачка позиција у трговинским преговорима у свету земаља које уђу у ЕУ.

Утврђивање тачних ефеката економских интеграција није могуће, јер би за ту сврху било потребно да постоји експериментална ситуација – бар једна Европа са ЕУ и бар једна без ЕУ. Пошто такве прилике нема, све што се може урадити су анализе неких модела, антиципације ефеката и анализа деловања система подстицаја. Практично све важније анализе ефеката економских интеграција које су рађене биле су позитивне⁴, што не значи да ефекти нису могли бити и бољи, да су при интеграцијама усвојена нека друга решења.

⁴ Детаљније о томе у Прокопијевић 2012, посебно стр. 276 и даље.

Промена рачунице чланства?

Рачуница о профитабилности чланства у Унији никада није била константна, јер се прилике и правила игре непрестано мењају. Али, она је деценијама била релативно стабилна категорија, очито са позитивним билансом за чланице, иначе би оне излазиле из те асоцијације. Осетније промене рачунице почеле су 2009. са појавом кризе дугова у ЕУ. Рачуница је тада почела да се мења не само зато што је од чланица еврозоне и ЕУ требало прикупљати помоћ за чланице у проблемима, него и зато што су у то време до изражаја више почела да долазе нека ограничења у правилима игре, тј. регулацији у ЕУ. Списак општих и економских мотива остаје, али се додају неке нове њихове димензије. Добит од заједничког тржишта остаје најјачи мотив за чланство, али се растућа цена регулације и питање будућности Уније појављују као елементи који могу значајно да умање ту добит. Са фондовима помоћи посрнулим чланицама појављује се један нови, а не тако мали трошак, који раније једноставно није постојао.

Зато ће рачуница чланства у ЕУ наредних година углавном бити кумулативни биланс следећих елемената:

- а. Добит од заједничког тржишта.
- б. Цена ЕУ регулације.
- в. Висина прилога за буџет и фондове помоћи (или трансфере).
- г. Проблем концепције: Разрешење кризе и будућности Уније.

Следе коментари сваке од наведених ставки.

Заједничко тржиште

Добит од заједничког тржишта је појединачно гледано вероватно најпривлачнији елемент када је у питању чланство у ЕУ. Тржиште за око 510 милиона људи је највеће на свету, захваљујући куповној моћи становништва. Излазак неке земље из Уније довео би до тога да би њен извоз био подвргнут царини и неким додатним квотама. Просечна општа царинска стопа у Унији је око 5%, а на пољопривредне производе 20%. То значи да би извоз те земље на тржиште Уније – ако би био 20 милијарди евра – поскупео за једну милијарду у случају изласка из Уније. Ако би, пак, нека земља извозила пољопривредне производе на тржиште ЕУ за 2 милијарде њен извоз би после изласка из чланства био скупљи за 20% или за 400 милиона евра, па би и тражња за производима из те земље опала на тржишту Уније, што би утицало и на мањи доходак у тој земљи. Пољопривреда би у случају изласка, наравно, губила много више него индустрија и друге гране.

Али и тај губитак услед изласка из Уније не би морао да буде трајан. Та земља би после неког времена могла да се прикључи ЕФТА (зона слободне трговине за Лихтенштајн, Исланд и Норвешку), а ова организација има зону слободне трговине са Унијом. Та заједничка зона слободне трговине ЕФТА и Уније зове се Европски економски простор или ЕЕА (eng. *European Economic Area*). Правила која важе за ЕЕА тј. ЕФТА су врло слична као и за ЕУ, са изузетком пољопривреде, риболова, царинске уније, ЕМУ, спољне трговине, индустрије, спољне и унутрашње политике. Питање је онда што би нека земља излазила из ЕУ да би се преко ЕФТА прикључила на слична правила и изгубила приступ фондovima Уније. Одговор би се могао тражити у томе што би таква земља избегла давање прилога за буџет ЕУ, који је 1,24% од БДП, као и прилога за спасавање посрнутих земаља еврозоне. Скупу регулацију на тржишту ЕУ земља која би изашла из ЕУ па ушла у ЕФТА не би могла да избегне.

Друга могућност за земљу која је изашла из ЕУ била би да тражи билатерални споразум, као што га са Унијом има Швајцарска. Наравно, та земља не би могла рачунати да би могла изборити тако добар положај према Унији као Швајцарска, изузев ако се не би радило о некој од утицајних земаља. Србија свакако не спада у њих. Питање је и колико би Унија имала интереса да потписује посебан билатерални уговор са Србијом, ако би се ова одлучила да остане изван Уније и да имитира Швајцарску. Јер, ни по положају ни по привредној снази, ни по снази установа Србија се са њом не може поредити.

Цена регулације

Сва регулација Уније која је тренутно на снази назива се *Acquis communautaire*. Ту спадају документи различитих нивоа, као што су сви уговори ЕЗ (ЕУ), затим уговори Уније са свим чланицама од настанка ЕЗ до данас, потом уредбе и регулације и на крају пресуде Европског суда правде који се данас зове Суд правде Европске уније (укључујући Првостепени суд). То су за све чланице обавезујући документи, а поред њих постоје и две категорије необавезујућих докумената (препоруке, мишљења).

Деценијама је *Acquis* имао релативно разуман обим, тако да 2005. није прелазио 80.000 страна. Скоро половина те регулације односила се на хемијске производе и храну. Међутим, у последњих десетак година дошло је до праве метастазе регулације ЕУ, која у 2014. осетно прелази 200.000 страна. Том расту регулације допринело је неколико фактора.

Прво, то је већи број чланица. Друго, већи број заједничких политика и ширење надлежности Брисела у сфери појединих политика. Треће, преношење националних надлежности на Брисел. Четврто, раст државе благостања. Пето, ширење регулације према правилу да нова регулација ствара још више регулације.

Цену регулације из Брисела практично је немогуће израчунати, јер се она допуњава са националном, регионалном и локалном, као и са евентуалним постојањем међународног права. Али оно што је очито јесте да цена регулације нагло расте и да поскупљује ионако скупе државне услуге широм Уније. То обара конкурентност привреда Уније, јер производе терети додатним трошковима. Захваљујући расту трошкова које ствара држава производи из земаља Уније су скупљи на тржиштима широм света него што би морали да буду, па на тај начин привреда Уније губи трку са ривалима.

Трошкови регулације посебно расту у неким областима, као што су пољопривреда, риболов, производња и промет хране, хемијски производи, саобраћај, заштита животне средине. Поред ових области где регулација расте нарочито брзо, она расте и у другим областима.

Ако Унија не нађе начина да окрене тренд у овој области, дакле не само да заустави раст, него и да уђе у процес смањивања регулативе како по њеном административном обиму тако и по цени, а то се у крајњој линији односи на реформу и појефтињење државе, онда ће криза Уније постати још дубља. При таквом, лошем развоју ствари, неће бити никакво чудо ако се појаве земље које ће хтети да изађу из Уније. Излазак би био и једини начин да се избегне непотребна и штетна регулација и да се изврши реформа државе. Од скупа институција које су уклањале баријере и подстицале улагања и пословање Унија се током деценија постојања извргла у своју супротност, јер обимном и скупом регулацијом отежава улагања и пословање.

Кризни прилози

Прилози за буџет ЕЗ и касније ЕУ су постојали од оснивања Уније. Они су служили за финансирање ЕЗ тела и политика. А прилози за посебне фондове помоћи земљама у тешкоћама нова су појава – постоје тек од 2010. наовамо.

Основни елементи буџета за период 2007-13. и 2014-20. могу се видети у табелама тзв. финансијских перспектива Уније. Ради поређења, наведене су обе последње финансијске перспективе, мада је због делимичне промене у категоризацији поређење отежано. Прилози за буџет

су исти за све земље-чланице и износе највише до 1,24% од националног дохотка. У пракси то буде нешто мање зато што се не користе максималне буџетске пројекције, него нешто умањене, тако да су прилози за буџет заправо 1-1,1% БДП чланица. Укупни износи за две перспективе су слични у апсолутним мерилима, али су укупна средства у периоду 2014-2020. реално мања од оних за 2007-2013. за око 12%, услед инфлације током седам година које перспектива обухвата.

Ставке	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ
1. Одрживи раст	59,7	62,8	65,8	68,2	70,7	75,7	76,8	479,7
а. Конкурентност	12,1	14,4	16,7	19,0	21,2	23,5	25,8	
б. Кохезија	47,6	48,4	49,1	49,2	49,4	50,2	51,0	
2. Природни ресурси	57,1	57,9	58,1	58,0	57,8	57,8	57,8	404,5
3. Унутрашње полит.	1,6	2,0	2,3	2,6	2,9	3,3	3,6	
4. ЕУ глобални партнер	11,4	12,1	12,9	13,7	14,5	15,1	15,7	
5. Администрација	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,3	4,5	28,5
Укупне обавезе	133,5	138,7	143,1	146,7	150,2	154,3	158,5	1.025,0
Ставке	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
1. Паметан & инклузивни раст	64,7	67,0	68,9	70,7	72,3	74,4	76,7	494,4
Кохезија	50,5	51,9	53,2	54,3	55,4	56,5	57,5	378,2
2. Одрживи раст (Природни ресурси)	57,8	57,0	56,2	55,4	54,4	53,4	52,3	386,5
3. Сигурност & грађанство	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	18,8
4. Глобална Европа	9,4	9,6	9,8	10,0	10,1	10,4	10,6	70,0
5. Администрација	8,6	8,8	8,9	9,1	9,2	9,3	9,5	63,2
6. Компензације	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Укупне обавезе	143,3	145,0	146,4	147,8	148,7	150,2	151,9	1.033,2
<i>% БДП ЕУ 28</i>	<i>1,10</i>	<i>1,09</i>	<i>1,08</i>	<i>1,08</i>	<i>1,07</i>	<i>1,06</i>	<i>1,06</i>	<i>1,08</i>

Табела 1: Финансијске перспективе ЕУ 2007-2013. и 2014-2020.

Извор: Европска Комисија.

Да је Србија сада чланица она би за буџет издвајала око 350 милиона евра, пошто је њен укупни годишњи доходак нешто изнад 32 милијарде евра. Неразвијене земље попут Србије добијају значајно већу помоћ из буџета ЕУ, него што дају прилога буџету. Са буџетским прилозима ствар је јасна, јер је буџет релативно мали, штедљив и потпуно предвидив.

Са помоћи земљама у тешкоћама нешто је компликованија ситуација. Она до 2010. није постојала, штавише трајнија или стална помоћ чланицама Уније забрањена је Уговором из Мастрихта (1992) и каснијим уговорима. Проблем помоћи је накнадно настао, после доношења свих новијих уговора. Неким земљама Уније и еврозоне (Грчка два пута, Португал, Ирска, Шпанија, Кипар...) била је потребна финансијска помоћ од 2010. и касније, пошто више нису могле самостално да финансирају своје дугове.

Средства за помоћ су мањим делом прикупљана преко ММФ, а већим преко посебних фондова еврозоне и ЕУ. Створен је привремени фонд ЕФСМ (eng. *European Financial Stability Mechanism*) Уније 2010. са највише 60 млрд евра до 2013. Такође је створен фонд ЕФСФ (eng. *European Financial Stability Facility*), који су формирале земље еврозоне са највише 780 (реално 726) млрд евра до краја 2013.

Касније су се оба та фонда трансформисала у ЕСМ (eng. *European Stability Mechanism*), трајнији фонд, који располаже са највише 700 млрд. Из следећих табела види се колико средстава поједине земље учествују у фондовима, колике су им укупне обавезе и колико су већ платиле до краја 2012.

Земља	%	Обавезе, млрд €	Земља	%	Обавезе, млрд €
Аустрија	2,99	21,639	Италија	19,18	139,268
Белгија	3,72	27,032	Луксемб.	0,27	1,947
Кипар	0,21	1,526	Малта	0,10	0,704
Естонија	0,27	1,995	Холандија	6,12	44,446
Финска	1,92	13,974	Португал	-	-
Француска	21,83	158,488	Словачка	1,06	7,728
Немачка	29,07	211,046	Словенија	0,51	3,664
Грчка	-	-	Шпанија	12,75	92,544
Ирска	-	-	УКУПНО	100,0	726,00

Табела 2: Фонд ЕФСФ, учешће и обавезе земаља еврозоне.

Извор: http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf

Укупне финансијске обавезе чланица ЕУ према фондовима за помоћ крећу се 8-11% њихових БДП. До наплате потпуних обавеза доћи ће

само ако помагане земље не буду могле да врате кредите које су добиле и ако не буду могле да наставе да самостално сервисирају своје дугове. То се односи на период који почиње када прође давање помоћи и истекне *grace* период, тј. период чека, тамо где га има.

Средства за помоћ се не узимају одједном, већ током низа година, тако да је за сада годишње оптерећење земаља давалаца помоћи било око 1% њиховог БДП или чак нешто мање од тога. Земље које имају кредитни рејтинг ААА обично не дају ефективни новац, него издају кредитне гаранције, а земље са нижим кредитним рејтингом дају ефективни новац. Наравно, и издавање кредитних гаранција кошта. Крајем 2009. чак 11 земаља ЕУ имало је кредитни рејтинг ААА, а априла 2014. само шест (Немачка, Аустрија, Холандија, Финска, Шведска, Луксембург).

Земља	Учешће у %, ЕСМ	Обавезе, млрд €	Плаћено, млрд €
Аустрија	2,783	19,48	2,22
Белгија	3,477	24,34	2,77
Кипар	0,196	1,37	0,16
Естонија	0,186	1,30	0,15
Финска	1,797	12,58	1,43
Француска	20,386	142,70	16,31
Немачка	27,146	190,02	21,72
Грчка	2,817	19,71	2,25
Ирска	1,592	11,14	1,27
Италија	17,914	125,39	14,33
Луксембург	0,250	1,75	0,20
Малта	0,073	0,51	0,06
Холандија	5,717	40,02	4,57
Португал	2,509	17,56	0,66
Словачка	0,824	5,77	0,66
Словенија	0,428	2,99	0,34
Шпанија	11,904	83,32	9,52
УКУПНО	100,00	700,00	80,00

Табела 3: Фонд ЕСМ и учешће земаља еврозоне.

Извор: <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20ESM%2022102013.pdf>

Износ који су до сада годишње давале за помоћ земљама у тешкоћама еврозоне је само нешто мало мањи од прилога који земље чланице дају буџету ЕУ, а који је ограничен на највише 1,24% њихових доходака.

У те обавезе нису урачунати трошкови ЕЦБ, мада би они при лошем стицају околностима могли бити врло високи. ЕЦБ је давала помоћ земљама у проблемима на више начина. Прво, спуштала је каматне стопе на новац, чиме је појефтињавала кредите, што је користило земљама ЕУ у проблемима. Друго, емитовала је новац на период од око три године, што је названо ЛТРО (eng. *Long term refinancing operation*), а што је слично „квантитативном олакшању“ ФЕД-а у Америци. Треће, ЕЦБ је одобравала позајмице централним банкама земаља у проблемима, без чега комерцијалне банке тих земаља не би могле одржати ликвидност. Четврто, ЕЦБ је куповала вредносне хартија земаља у проблемима, до краја 2013. приближно за 300 милијарди евра. Ово је чињено иако за ЕЦБ постоји забрана куповине вредносних хартија које имају нижи рејтинг од ААА. Земље чије су хартије куповане имају рејтинг ББ и нижи, што се сматра неинвестиционим рејтингом или у берзанском жаргону те хартије се сматрају „смећем“ (eng. *junk bonds*). Наравно, свака од ових операција кошта, али њена садашња вредност није равна номиналним износима који се наводе у претходним табелама, јер се бројке не односе на евентуалне трошкове које направи ЕЦБ.

Како изгледају бројке најбоље је покушати приказати на примеру Немачке, која је и највећи давалац помоћи. Немачка влада је објавила да су обавезе те земље према фондовима помоћи ЕУ и еврозоне и ЕЦБ септембра 2013. достигли око 340 млрд евра.

Један немачки институт је израчунао да су укупне немачке обавезе до тада заправо биле преко 650 млрд евра. То су обавезе које ће Немачка морати да плати, ако кредитиране земље не буду биле у стању да отплате ништа од оног дела њихових обавеза које су измириване новцем немачких пореских платиша, као и ако пропадну вредносне хартије које је откупљивала ЕЦБ. Међутим, укупан ефективни и гарантовани новац који је Немачка дала до септембра 2013. за помоћ проблематичним земљама еврозоне кретао се нешто испод 40 милијарди евра.

Да је чланица ЕУ, а да истовремено није чланица еврозоне, Србија би платила прилог само за фонд ЕФСМ, који би износио око 40% од једногодишњег прилога за буџет Уније. Пошто смо рекли да би годишњи прилог Србије за буџет био око 350 милиона, допринос ЕФСМ износио би око 140 милиона евра, дакле, Србија би платила слично као и Бугарска. А да је и чланица еврозоне, Србија би вероватно имала прилог

као и Словачка. Словачка је нешто развијенија од Србије, али има нешто мање становника, а те две ствари су основа за плаћање доприноса. Дакле, Србија би имала да плати око 0,8% од укупног износа ЕСМ од 720 милијарди, што је 5,7 млрд и то би биле њене укупне потенцијалне обавезе. Оне су наравно високе, јер би представљале око 18% данашњег дохотка Србије. Али стварна плаћања на годишњем нивоу тешко би прелазила 300 милиона евра. И када би платила прилог за буџет и прилог за ЕСМ Србија би још увек била нето добитник, јер би из буџета Уније добијала више средстава од оба наведена износа заједно. Наравно, ствари би се промениле ако би се криза заоштрила и ако би висина прилога порасла а темпо њиховог давања се убрзао.

Разрешење кризе и будућност Уније

Криза која се појавила у Унији током 2009. и која још увек није разрешена је највећа криза у нешто више од шест деценија постојања Уније. Криза се појавила као „криза дугова“, али су дугови само врх проблема, јер је ово заправо криза скупе државе, тј. криза читаве концепције државе и ЕУ. Зато превладавање постојеће кризе у Унији зависи од одговора на два питања:

1. Разрешавање дужничке кризе еврозоне, и
2. Питање концепције: скупа “држава благостања”.

Укратко ће бити речи о сваком од два проблема у оквиру одељака 4) и 5).

Дужничка криза

Спас еврозоне или решавање дужничке кризе зависи од одговора бар на три даља питања: а) Ко ће, када и како платити нагомилане дугове? б) Како кредибилно држати фискалну и монетарну дисциплину у еврозони? в) Како обновити конкурентност привреда еврозоне? Тим пододељцима биће посвећени делови а), б) и в).

Плаћање дугова

Ко ће, када и како платити нагомилане дугове? За сада је криза еврозоне примирена, али није решена. Примирена је у основи давањем помоћи земљама у проблемима путем помињаних фондова и путем акција ЕЦБ. Решење није трајно јер се могу појавити нови проблеми дугова било у земљама које су помоћ већ добијале (Грчка, Португал, Ирска,

Кипар, Шпанија), било у земљама које помоћ још нису добијале (Словенија, Италија, Белгија, Француска). Појава било које веће земље са захтевом за помоћ изискиваће и повећање средстава у постојећим фондovima, што би могло довести до политичких проблема у вези одобравања помоћи у земљама даваоцима помоћи. То би могло одложити или чак зауставити помоћ, што би за последицу могло имати погоршање дужничке кризе. Надаље, ЕЦБ неће моћи вечно да емитује додатни новац и држи ниске каматне стопе. Таква политика разара штедњу с једне и не-реално смањује пословни ризик с друге стране. Услед првонаведеног топи се штедња у европским земљама, што се не сме дозволити да траје дуго, јер ће се обезвредити и штедни улози и средства у инвестиционим и пензионим фондovima. А оно другонаведено чини да многи послови изгледају профитабилно при ниским каматним стопама, иако то заправо нису, јер у многим пословима камате на зајам не рефлектују прави пословни ризик (који је реално већи него што формално гласи), услед чега ће се у фирмама неприметно нагомилавати губици. А губици ће се касније пренети на банке, где су проблеми и сада врло озбиљни.

Зато се поред дугова држава, као претња сада јављају и ненаплативи кредити и други пласмани банака. Иако су банке приватне, њихова ненаплатива потраживања лако могу да постану део јавног дуга, што се већ и догађало у више земаља Уније. Разлог за то је што су државе гарантовале сигурност банкарских улога, до 100.000 евра, а у неким земљама и више. Према процени *Ernst & Young*, ненаплативи кредити у земљама ЕУ достигли су крајем 2013. око 7,8% укупних кредита или € 940 млрд, око 120 млрд више него 2012.⁵ То је већ сада много више него што је остало у кризним фондovima еврозоне и ЕУ. Тако би се криза дугова у наредној рунди могла отворити и у банкарском сектору.

Све у свему, употребљена средства за помоћ земљама у проблемима су ограничена. Али, постоје и инструменти помоћи за еврозону који још нису употребљени. У њих спада емисија заједничких евробондова земаља еврозоне и фискални трансфери од здравих ка болесним земљама еврозоне. Ти трансфери могу бити парцијални, а могу личити на оне у федерацијама. За ово последње би се морао променити уговор о ЕУ и формирати фискална унија. Дакле, ЕУ и еврозона имају још неких инструмената за одбрану земаља у проблемима, па би одбрана могла потрајати десетак година или чак дуже. А није искључено да много пре тога дође до великих проблема, па чак и до распада еврозоне.⁶

⁵ Уп. (FAZ, 2014). Ненаплативи кредити банака у неким земљама И. Европе достигли су 20%, у Шпанији 12,0%, Италији 11,5%, а у Немачкој само 2,5%.

⁶ Већ се праве сценарији распада еврозоне. Уп. (O Broin, 2012).

Фискална дисциплина

Како кредибилно држати фискалну и монетарну дисциплину у еврозони? Ни на ово питање за сада нема одговора, иако су неки кораци направљени. Земље које крше правило буџетског дефицита од 3% морају да извештавају Комисију о томе и у случајевима озбиљнијег прекорачења Комисија може да захтева ревизију националних буџета. Поред постојећих правила о буџетском дефициту и јавном дугу, 2011. уведена су и нова правила. Али, тиме настаје и додатно питање: ако се нису поштовала стара, како ће се тек поштовати нова правила, којих има три.

Та три новоуведена правила имају следеће значење: 1) Ако нека земља има јавни дуг преко 60% она га у наредним годинама треба да смањује за 1/20 део годишње од износа разлике између тренутне висине дуга и дозвољених 60%. 2) Ако земља има буџетски дефицит преко 3%, она мора годишње да га смањује за 0,5 процентних поена. 3) Структурни дефицит буџета не сме бити преко 0,5% у земљама у којима је јавни дуг преко 60%, а не сме бити преко 1% у земљама у којима је дуг испод 60% од БДП. Структурни дефицит се односи на биланс пореских прихода и текућих расхода и треба да буде узет у обзир пословни циклус. Како изгледа пословни циклус у некој земљи – одређује Европска комисија. Овде није место за опширније коментаре, али треба рећи да је врло чудно решење по коме Комисија одређује у којој је фази пословни циклус у некој земљи. Он не траје исто ни сваки пут у истој земљи, а наравно ни исто у различитим земљама. Да би се одредила фаза пословног циклуса мора се знати будућност, а управо је то оно што је немогуће.

Земља	Дефицит			Јавни дуг		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Аустрија	-3,7	-3,3	-1,7	73,8	75,4	74,6
Белгија	-3,7	-4,2	-2,7	97,0	97,5	99,8
Кипар	-5,1	-4,9	-5,5	63,2	85,8	112,0
Естонија	-0,6	-2,4	-0,4	6,6	6,9	10,0
Финска	-1,0	-0,7	-2,4	50,6	52,2	57,2
Француска	-5,7	-5,3	-4,2	84,7	86,8	93,9
Немачка	-2,0	-1,2	-0,1	82,4	81,1	79,6
Грчка	-9,5	-9,3	-13,1	157,7	166,1	177,3
Ирска	-10,5	-8,8	-7,2	112,0	117,9	122,3
Италија	-4,0	-3,2	-3,0	120,3	119,8	132,7
Луксембург	-1,0	-1,1	-0,2	17,2	19,0	24,3
Малта	-3,0	-3,0	-3,0	68,0	67,9	72,0

Холандија	-3,7	-2,3	-3,1	63,9	64,0	74,3
Португал	-5,9	-4,5	-5,9	101,7	124,1	129,4
Словенија	-5,1	-4,6	-14,9	44,8	54,4	71,9
Словачка	-5,8	-5,0	-2,5	42,8	46,0	54,3
Шпанија	-6,3	-5,3	-7,2	68,1	71,0	94,3
Еврозона	-4,1	-3,9	-3,7	89,2	92,3	90,6

Табела 4: Дефицит и јавни дуг у еврозони
Извор: Евростат 2014.

Да се ранија фискална недисциплина наставља, види се по томе што многе земље настављају да крше правило о највишем дефициту од 3%, као и новодонету регулативу, иако је акутни део кризе дугова наводно прошао. „Наводно“ зато што то није мишљење економиста, него бирократа. На пример, у 2011. дванаест, 2012. једанаест, а 2013. осам земаља еврозоне кршило је правило буџетског дефицита од 3%. Слично важи и за јавни дуг, јер је он у већини земаља еврозоне био преко дозвољених 60% и у већини земаља еврозоне и ЕУ јавни дуг наставља да расте. У свим земљама еврозоне сем Естоније, Финске, Луксембурга и Словачке – дакле, све врло мале земље – јавни дуг је преко 60% од БДП. Илустрације ради, од свих земаља еврозоне само је Немачка имала јавни дуг 2013. који је био мањи него 2011. – све остале земље су имале већи, а неколико њих (Кипар, Португал, Словенија или Шпанија) и драстично већи дуг 2013, него 2011. или 2012. То показује да се поред старе крши и нова регулатива ЕУ. И за еврозону као целину јавни дуг је око 90% и први пут је опао последњих година (2013. у односу на 2012.), углавном захваљујући штедњи Немачке.

Према томе, проблеми дефицита и дуга данас изгледају много горе у земљама еврозоне него када је криза почела и питање одржавања фискалне дисциплине далеко је од решеног. Интервенцијом фондова који су помињани и ЕЦБ тржишне силе су супендоване, па каматне стопе за дужничке хартије проблематичних земаља нису реалистичне, тј. не рефлектују прави ниво ризика. То можда може да тренутно ублажи или одложи кризу, али не и да је реши.

Конкурентност

Како обновити конкурентност привреда еврозоне? Ово је можда још теже питање у односу на два претходна. За пад конкурентности, пре свега, одговорна је скупа држава, која високим и бројним порезима снажно оптерећује трошкове рада и пословања, а ово се преноси на производе. Услед тога су производи европских фирми скупљи у односу на

ривале из остатка света, па ради тога европске фирме губе трку са ривалима на светском тржишту. Уз то, Европа има старе фирме, где су многи сектори „на заласку“. Свеједно, структура привреде се споро мења услед снажног деловања интересних група, које су у европским земљама исплеле бројне и утицајне мреже, посебно у старим чланицама Уније. Интересне групе подстичу настанак онога што је Мансир Олсон (Олсон 2010) назвао „институционална склероза“, а она гуши и разводњава реформе.

Нужан и довољан услов опстанка еврозоне је само налажење одговора на сва три питања. Јер, ако нема одговора на прво питање, неке земље ће банкротирати и изаћи из еврозоне, чиме би се она свела на неколицину земаља око Немачке. Ако има одговора на прво, али не и на друго питање, дугови ће се гомилати и нико разуман неће ни долазити на идеју да спашава земље у проблемима, јер ће трошкови спашавања енормно порастати. Коначно, и ако се реше прва два, али не и треће питање, земље еврозоне ће економски стагнирати или чак опадати у односу на ривале из света, са чиме би имале врло лошу дугорочну перспективу.

Епилог: Проблем је концепција

Ад 2) До сада није било озбиљнијих структурних реформи, којима би се осетније снизила потрошња државе у ЕУ и поједноставила регулација. Изузетак представљају балтичке државе, које су 2009-2010. спровеле и штедњу и реформе. Медитеранске чланице еврозоне спровode само мере штедње, али нема и озбиљнијих реформи, услед чега нема добрих привредних резултата, па зато и даље бележе високу незапосленост и привредни и доходовни пад.

Неки сматрају да озбиљнијих реформи у земљама са проблемима нема зато што би се тиме угрозио европски „социјални модел“, који Европу наводно разликује од САД и других земаља, које се – бар у смислу ове реторике – више оријентишу на „слободно тржиште“. Та разлика Европе према САД је оно што се зове „капитализам са људским лицем“ или „социјална држава“ или „развијена држава благостања“. Наравно, питање је колико разлика Европе и САД у том погледу још постоји, пошто су републиканци у САД одавно постали „биг спендинг парту“, што су демократи већ одавно били. То се неминовно одразило на стални раст државне потрошње у САД последњих деценија, без обзира ко је на власти.

Вероватније је да у оклевању да се у земљама еврозоне спроведу протржишне реформе кључни утицај интерес политичара да их не напусте бирачи, ако би повукли популистичка обећања и кренули у реформе и резање трошкова државе. Тако у стању реформске нирване ЕУ и Европа ишчекују своју судбину. ЕУ и еврозона су успели да акутну кризу претворе у хроничну, али нису успели да је излече или разреше. Зато нико од озбиљнијих економиста не верује да је криза окончана.⁷ Многи гаје бојазан да би она могла да личи на јапанске „изгубљене деценије“, али се мало ко усуђује да детаљније укаже на то како би догађаји могли да се развијају.

Ако политичари као наши изабрани менаџери пропусте да учине оно што је потребно, доћи ће до спонтаног прилагођавања, које може имати и врло робустне форме. Резултат свега је да у ЕУ влада неизвесност у погледу њене будућности као никада пре. Трошкови одржавања еврозоне и ЕУ већи су него икад и њихов износ је у сталном порасту. Трошкови ће расти све док једног дана не дође до разрешења кризе, а потом и до опоравка. За сада разрешења нема, јер се губици социјализују. Фирме добијају јефтине кредите који не рефлектују ниво пословног ризика, банке добијају јефтин и обилан новац од ЕЦБ, а проблематичне земље добијају помоћ. То не може трајати бескрајно, мада већ траје годинама, а може потрајати још један број година, можда и читаву деценију. Док ово стање траје неће бити правог опоравка, већ ће се смењивати рецесије и врло благи периоди опоравка. Неке земље ће можда пасти и у привредну депресију. Прави опоравак ће доћи тек после рашчишћавања ове ситуације. Разрешење ће значити одвајање успешних од неуспешних на неколико кључних поља. Профитабилне фирме ће се одвојити од губиташа, добри банкарски пласмани одвојиће се од лоших, државе које могу саме да сервисирају дугове одвојиће се од оних које то не могу, и које ће банкротирати. Они који преживе имаће чисте карте и свако ће моћи да дозна како стоји онај с ким ради. Сада је то немогуће јер нико тачно не зна шта онај други има у билансу, па зато избегава да с њим ради.

ЕУ28 и еврозона постали су клубови скупе регулације и државе, стагнантне привреде и слабе економско-социјалне перспективе. Услед тога ЕУ је мање привлачна него икада раније, мада још увек толико привлачна да ниједна земља није изашла из ње, док са друге стране неколицина преосталих нечланица, углавном са Балкана, покушава да дође до чланства, мада оне за улазак не показују неки посебан ентузија-

⁷ Уп. (FAZ, 2013), где се може наћи сажето мишљење десетак европских и америчких економиста.

зам. Ентузијазма нема ни на другој страни, јер преостали балкански кандидати нису ни економски ни политички много важни. У светлу обостраног одсуства ентузијазма за проширење тиња криза ЕУ, која свакако ентузијазам неће повећати ни на једној страни и која се сваког часа може распламсати и претворити највећи мировни пројекат у Европи у последњих шест деценија у поприште сукоба. ЕУ у себи садржи и потенцијал пацификације и потенцијал конфронтације. Ако се мировни пројекат лоше изводи, он ће после неког времена изазвати ефекте који су супротни од пројектованих. То не виде многи који ЕУ посматрају искључиво као мировни пројекат.

Више је проблема који подривају ЕУ. Бирократи који су се одвојили од оних које представљају, политике које бирачи све слабије разумеју и све лошије прихватају, велике конструкционе грешке у важним сегментима европског пројекта могу нас у не тако далекој будућности суочити управо са оним неповољним развојем прилика које је тај пројекат требало да предупреди. Тако највећи мировни пројекат у новијој европској историји може да се претвори у пројекат који храни сукобе. Јачање екстремистичких странака у неким земљама први је корак на том путу, а победе таквих странака на изборима могао би бити други корак. Питања о томе „шта ЕУ да ради са таквим земљама?“ могу поделити ЕУ, као што се ова асоцијација може поделити око сукоба било које две мале европске земље. И тако даље, све док неки тежи облик сукоба не постане неизбежан, као што се толико пута дешавало у европској историји. Ако којим случајем до тога дође кривац може бити само један, а то су они који су водили европски пројекат правећи тако велике грешке. Тешко да ће идентификација одговорних бити икаква утеха за све друге који ће сносити последице.

Литература:

1. Dinan, Dezmon (2009): *Sve bliža unija*, Službeni glasnik, Beograd
2. El-Agraa, Ali M. (2010): *The European Union. Economics and Politics*, Prentice Hall, Harlow
3. FAZ (2013): „Ist die Euro-Krise schon vorbei?“ September 12, <http://www.ariva.de/forum/Die-FAZ-fragt-Ist-die-Euro-Krise-schon-vorbei-488119>
4. FAZ (2014): „Auf Europas Banken lasten so viele faule Kredite wie nie“, April 05, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/studie-auf-europas-banken-lasten-so-viele-faule-kredite-wie-nie-12639799.html>
5. Hiks, Sajmon (2007): *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd

6. IMF (2012): *The good, the bad, and the ugly: 100 years of dealing with public debt overhangs*, *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, pp. 101-126
7. Nugent, Neill (2003): *The government and politics of the European Union*, Macmillan, London
8. Nugent, Neill, (ed) (2004): *European Union enlargement*, Macmillan, London
9. O Broin, Peadar (2012): *The euro crisis*, IEA, London
10. Olson, Mansur (2010): *Uspon i sumrak naroda*, Službeni glasnik, Beograd
11. Prokopijević, Miroslav (2010) *Euro crisis*, *Panoeconomicus*, God. 57, Br. 3, str. 537-549
12. Prokopijević, Miroslav (2012): *Evropska unija. Uvod*, 3. izdanje, Čigoja štampa, Beograd

IS THE EQUATION OF EU MEMBERSHIP CHANGING?

Summary: It is argued that the calculation of membership in the EU and Eurozone changes in recent years due to the debt crisis, despite the fact that none member-country opted out and that remaining candidates never gave up to be a member. This can be changed fast. The calculation for membership will depend in the forthcoming period upon the following points: 1) the gain from common market, 2) the price of the EU regulation, 3) the size of the contribution to the funds supporting member-countries in trouble, and 4) the resolution of the current EU crisis and the future of the integration. The main problem in the EU consists in an expensive state while debt crisis is rather the manifestation of it. In order to solve the crisis of the Eurozone and EU – the largest one in their history – it is necessary to settle the problems of debts and fiscal discipline on the one side, and of the competitiveness of the EU economies on the other side. More serious reform steps are missing for now, so that the EU in the reform nirvana awaits a very uncertain future.

Key words: Eurozone, debt crisis, calculation of membership, reforms, competitiveness.

СРПСКО-КИНЕСКИ ОДНОСИ УОЧИ ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак: Услед ширења глобалне економске кризе 2008. и 2009. године и потребе за инвестицијама Кина је постала радо виђен економски партнер у Европи. Неспремна да уђе на тржиште Европске уније, због непознавања прописа и стандарда и неспремности да се брзо адаптира, као неку врсту припремног терена Кина у фокус свог интересовања ставља Централну и Источну Европу са којима је 2012. године започела Механизам сарадње. Међутим, скептичност и забринутост европских лидера с једне стране, и жеља за дубљом сарадњом са друге стране, не пружају јасан оквир сарадње који државе овог региона могу да имају са Кином. Србија, која је кандидат за чланство у ЕУ, али још увек без обавезе да поштује европске прописе и стандарде у потпуности, као стратешки партнер Кине представља лидера тог региона по броју кинеских инвестиција и започетих пројеката, успевајући да искористи свој специфични политички положај.

Кључне речи: Европска унија, Кина, Србија, стратешко партнерство, криза, Механизам сарадње.

Увод

Почетком 21. Века свет је променио своје карактеристике услед глобализације која је наступила читаву деценију раније (Реџић, 2002: 17-18). Последице тога су видљиве у садашњем окружењу у коме је расподела моћи од униполарне постала мултиполарна. Почетак деклиннизма Сједињених Америчких Држава (САД) означио је завршетак уни-

* sanja_arezina@yahoo.com

поларног момента (Krauthammer, 1991: 23-33; Krauthammer, 2003) и једну нову етапу постамеричког света (Zakarija, 2009: 3) у којем долази до дисперзије глобалне моћи са Запада на Исток (Goldstein, 2007: 639-682) и где тврду моћ замењују мека и паметна моћ (Naj, 2012: 9). У свету где Кина и САД коегзистирају као ривали и партнери у некој врсти симбиозе (Brzezinski, 2012: 20) присутна је немогућност појединачно Г7/Г8, али и економија у успону предвођених Кином, да обезбеде глобалну стабилност, те Г20 постаје “кључни инструмент за прилагођавање” у коме свака држава мора да уклопи своје националне аспирације у међународни аранжман „којим се избегава конкуренција нулте игре у циљу економског развоја“ (Kissinger, 2011: 529).

Иако је крајем седамдесетих година 20. века са политиком „отварања према свету“ Кина почела да води једну флексибилнију спољну политику отпочевши, између осталог, сарадњу на свим пољима са Европском заједницом, временом су се неке ствари промениле. Немири на Тјенанмену 1989. године су утицали да се та сарадња ограничи у неким областима увођењем санкција које су и данас на снази. Оне су се у првом реду односиле на прекид војне сарадње са Кином и забрану извоза наоружања и високих технологија које би могле бити употребљене у војне сврхе. Временом је Кина од тржишног елдорада и пожељног партнера, у 21. веку постала озбиљан конкурент и супарник. Невероватан економски успон и „going out“ политика (*zou chuqu*), којом пласира вишак капитала са циљем да се продуби приступ страним тржиштима, природним ресурсима и напредним технологијама, изазива несигурност и страх код држава широм света, а нарочито оних у њеном суседству. Услед тога оне су разапете између скептичности и забринутости својих лидера с једне стране, и жеље за дубљом сарадњом са друге стране.

У овом раду ће бити речи о томе колико се ситуација променила у корист Кине након економске и финансијске кризе? Због чега фокус њеног интересовања представља Централна и Источна Европа? И да ли скептичност и забринутост европских лидера с једне стране, и жеља за дубљом сарадњом са друге стране, пружају јасан оквир сарадње који државе овог региона могу да имају са Кином? Шта представља заједнички именоватељ који одговара како интересима Европске уније и њених држава чланица, тако и државама претендентима на чланство, попут Србије? Колики је значај Србије у оквиру Механизма за сарадњу НР Кине са 16 држава Централне и Источне Европе?

Српско-кинески односи у 21. веку

Остваривши државу благостања (*xiaokang*) већ 1997. године, три године пре рока, испуњењем 16 индикатора развоја који су дефинисани осамдесетих година XX века, задато је нових 10 индикатора који треба да буду испуњени у три етапе до 2020. године како би 2050. године, сто година након оснивања, Кина постала свеобухватна држава благостања (*qianmian xiaokang*, Ареџина, 2014: 8). Бомбардовање амбасаде у Београду 1999. године, када је повређено 27 кинеских држављана од којих је троје преминуло, а нарочито ратови у Ираку и Авганистану, указали су да је четврта (војна) модернизација неопходна и да се спољна политика, безбедносна стратегија и војна доктрина морају мењати. Појава теорије о „кинеској опасности“ на Западу утицала је да кинеско руководство већ на почетку 21. века као одговор на њу осмисли теорију о „мирољубивом успону“ која ће убрзо бити промењена у теорију о „мирољубивом и хармоничном развоју“ (Ареџина, 2014: 14). Свеобухватне реформе које су захватиле Кину подстакле су њену четврту и пету генерацију лидера да почну више да размишљају у контексту спољнополитичких дешавања у свету и да за разлику од ранијег периода када је спољна политика радила у корист унутрашње у наредним годинама направе амбијент у коме ће унутрашња политика радити у корист спољне.

Промене у међународној структури рефлектовале су се и на СР Југославију. Демократске промене 5. октобра 2000. године за последицу су имале окретање југословенске спољне политике према Западу, Сједињеним Америчким Државама и Европској унији. Паралелно са тим југословенско-кинески односи остали су и даље на високом нивоу. Неколико месеци раније руководство Кине је, видевши у ком правцу се унутрашња политичка ситуација у Југославији мења, кренуло да успоставља добре односе са опозицијом. Наиме, у исто време док се Мирјана Марковић на београдском аеродрому руковала са председником Сталног комитета Свекинеске народне скупштине Ли Пенгом (Li Peng), опозициони градоначелник Београда Војислав Михајловић се на пекиншком аеродрому руковао са градоначелником Пекинга (Симић, 2003: 234). Иако се нису мешали у унутрашњу југословенску политику и иако су подржавали Слободана Милошевића, истовремено су градили добре односе и са опозицијом.

Руководство Кине је након 5. октобра подржало и прихватило демократске промене у СР Југославији као унутрашњу ствар и израз суверене воље њених народа. Такође су подржали и њен интерес за европске интеграције изразивши пуно уважавање за европску политичку опцију

новог руководства оцењујући да постоји довољно широк простор, могућности и перспективе за континуитет односа и њихов даљи развој. Председник НР Кине Ђианг Цемин (Jiang Zemin) је том приликом послао честитку новом председнику Војиславу Коштуници коме је пожелео „добар рад на новој високој позицији и изванредан успех у својим напорима да учини Југославију стабилном и просперитетном земљом“ (New York Times, 2000). Недуго затим уследила је посета кинеског министра иностраних послова Танг Ђасуана (Tang Jiaxuan) који је са југословенским министром иностраних послова Гораном Свилановићем потписао Заједничко саопштење о односима две земље и пренео позив кинеског председника да Војислав Коштуница посети Кину у наредном периоду (Mitrović, 2005: 23). Од тада па све до посете председника кинеског парламента Ву Бангуа (Wu Bangguo) 2010. године, и поред честих одлазака високих југословенских и српских руководилаца у Кину, ниједан високи кинески званичник није посетио Србију. У том периоду односи две државе су се кретали између великих очекивања и ограничених економских могућности развоја сарадње.

У међувремену, Хрватска је 2005. године са Кином потписала Партнерство у сарадњи чиме је остварила виши ниво односа од оног који је Државна Заједница Србија и Црна Гора имала са њом (Baković, 2006: 182). Као кандидат за чланство и држава која већ почиње преговоре о приступању била је корак испред по питању евроинтеграција у односу на Државну Заједницу која је тек почињала преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Може се рећи да се кинеска перцепција Југославије као кључне државе региона на чијој територији се преламају интереси Европе, САД, Русије и НАТО пакта, средином прве деценије 21. века благо померила западно на Хрватску, да би након дешавања на Косову и унилатералног проглашења независности ове крајине фокус њеног интересовања поново био усмерен на Србију. Њеном руководству није одговарало да дође до било каквог преседана у свету који би могао да се рефлектује на питање Тајвана и делова Кине попут Синђанга и Тибета, као и чињеницу да би 56 признатих мањина у неком тренутку могле да крену косовским стопама. Имајући у виду првенствено национални интерес Кина није признала Републику Косово и све време се залагала за дијалог између Београда и Приштине (AFP, May 20, 2012).

Стратешко партнерство Србије и Кине

Споразум о стратешком партнерству су у августу 2009. године потписали председници НР Кине и Републике Србије, Ху Ђинтао (Hu 132

Jintao) и Борис Тадић. Синтагма „стратешко партнерство“ јасно означава да се ради о односима који прадстављају основу за највиши, најшири и најдубљи степен сарадње, подударности интереса, наглашеног пријатељства и отворености за дијалог, међусобно разумевање и узајамну подршку, без елемената мешања у унутрашње ствари.

Кина своје односе са државама широм света по степену важности изражава кроз неколико нивоа. Први ниво су земље које су непријатељски настројене према њој. Други ниво су оне са којима она развија пријатељске партнерске односе (Србија је ту била пре потписивања Споразума о стратешком партнерству). Трећи ниво су земље или региони са којима развија односе свеобухватне сарадње, нпр. Хрватска пре уласка у Европску унију. Четврти ниво је свеобухватна пријатељска сарадња коју има са Румунијом и Мађарском, или односи стратешког партнерства (Удовички, 13. септембар 2013) који опет у зависности од земље са којом се склапа могу да буду свеобухватни (Бразил, Јужноафричка Република и ЕУ као међународна организација), конструктивни (САД) и свеобухватни кооперативни (Русија, Мјанмар, Камбоџа, Лаос, Вијетнам). Поред ове поделе, партнерства Кине с другим државама у својим формалним ознакама се градирају и по карактеру појединих билатералних односа. Тип споразума који Кина има потписан са Србијом има са још само четири земаље у свету од којих су три светске силе: Руском Федерацијом, САД, Бразилом и Јужноафричком Републиком. За разлику од Кине Република Србија стратешка партнерства има потписана са пет држава: Народном Републиком Кином (од 20. августа 2009), Републиком Италијом (од 13. новембра 2009), Републиком Француском (од 8. априла 2011), Руском Федерацијом (од 24. маја 2013) и Републиком Азербејџан (од 8. фебруара 2014).

Споразум који се састоји од десет чланова има за циљ изградњу хармоничног света, трајног мира и општег просперитета. Њиме Србија потврђује своју приврженост политици једне Кине, признајући да је њена влада једина законита која представља целу државу, као и да је Тајван њен неотуђиви део. Такође, Србија се обавезује да неће успостављати званичне односе нити обављати званичне размене са властима на Тајвану, противи се сваком облику његове независности и подржава поновно уједињење Кине мирним путем. Кина се „реванширала“ за овакав српски став тако што је подржала главне приоритете спољне политике Србије и „потврдила поштовање суверенитета и територијалног интегритета“. Такође, изразила је став да је најбољи начин за решавање проблема Косова израда плана прихватљивог за обе стране, који би поштовао Повељу Уједињених нација, начела међународног права и

одговарајуће резолуције Савета безбедности. Постигнута је сагласност о јачању дијалога на свим нивоима, како највиших државних органа тако и партија. У оквиру тога предвиђена је сарадња у свим областима (са посебним нагласком на привредну), као и у оквиру УН и других међународних организација.

Однос НР Кине и Републике Србије након склапања Споразума о стратешком партнерству 2009. године је текао узлазном линијом. Споразум је дао један оквир у коме су односи две државе требали да се развијају у наредном периоду. Осим економске, подразумевао је и политичку и безбедносну кооперацију. Тиме је постојећа сарадња две државе подигнута на један виши ниво што је нарочито значајно јер у времену када се још осећају последице највеће финансијске кризе која је потресла планету, привредна сарадња са једном од водећих светских економских сила - Кином, отвара нове перспективе. За Србију, чија се привреда још опоравља од последица ове кризе, најважнија је привредна сарадња, али ништа мање важне нису ни друге две димензије сарадње – политичка и безбедносна.

Промовишући Кину у четврти стуб српске спољне политике, поред претходна три – САД, ЕУ и Руске Федерације српско руководство је направило баланс између Запада и Истока тј. САД и чланица Европске уније које су већином признале унилатерално проглашену Републику Косово, и Кине и Руске Федерације које то нису учиниле (Б92, 8. јул 2014). Потписано Стратешко партнерство је наговестило је једну нову еру пријатељства у односима две државе које је још више продубљено приликом посете председника Србије Томислава Николића Пекингу у септембру 2013. године (Панајотовић-Цветковић, 29. новембар 2013).

Кина и Европска унија – надметање и партнерство

Убрзано мењајући начин економског развоја Кина је од 2001. године, када је приступила Светској трговинској организацији (СТО), почела да даје подршку својим предузећима да развију стратегију „излажења на страна тржишта“ тзв. „going out“ политика или на кинеском *цзоу чући*. Ова политика се консолидовала и формализовала као једна од „четири модернизације“ и примарни циљ економског развоја, што је и озваничено њеним укључењем у десети петогодишњи план (2001-2005). Она подразумева охрабривање предузећа која су у државном власништву да уђу на СТО тржиште, али и конкретну помоћ кинеске државе за пословне подухвате у иностранству. Остварујући на тај начин шире

дипломатске циљеве, како би инвестирали импресивне кинеске девизне резерве предузећима су дата правна и административна средства, преференцијални приступ финансијама и дипломатска подршка неопходна да се пробију на тржишта изван Кине. Главни циљ је наставак развоја, повећање производње, запошљавање и други економски програми који као приоритет имају смањење инфлаторног притиска и спречавање смањења вредности кинеских средстава у доларима (Azežina, 2014: 14).

У свом једанаестом петогодишњем плану (2006-2010) Влада је подстакла компаније да „и даље иду напоље“ (*jinyibi zouchuqi*) како би вишак капитала усмериле од спекулативног инвестирања у некретнине и берзу и да би се олакшао притисак на кинеску валуту јуан. Комисија за национални развој и реформу сачинила је списак природних ресурса и технологије на које кинеске директне инвестиције треба да циљају. До краја 2010. године стране директне инвестиције су према Министарству трговине НР Кине порасле на 317,21 милијарди долара (у односу на 4,840 милијарди долара САД). Очекује се да ће 2020. године Кина достићи хиљаду милијарди долара страних директних инвестиција које се пласирају у иностранство. Ова политика се и даље развија, што је приметно у Дванаестом петогодишњем плану за период од 2011-2015. године где је фокус стављен на „инклузивни раст“. Циљ је концентрисати се на продубљивање дистрибутивне мреже и препознавање, као и на стицање напредних технологија и могућности истраживања и развоја.

Брз економски развој Кине подстакao је њено руководство да, како би одржали домаћи раст, обезбеде довољан доток енергије и сировина улажући у земље Африке, Латинске Америке, југоисточне Азије, Аустралије и Канаде. За то време је европско тржиште, и поред чињенице да су Кина и Европска унија у 2001. години засновале „пуно партнерство“ које је 2003. године прерасло у „стратешко партнерство“ тј. „свеобухватно стратешко партнерство“ (Babić, 2010: 426), за Кинезе остало прилично затворено. Тек је економска и финансијска криза 2008. и 2009. године отворила веће могућности за кинеска улагања у овај континент (Diplomatic Courier, June 26th 2013). Тиме је Кина, у исто време, штитила своје извозно тржиште, извор нових технологија и опреме и један од највећих извора страних улагања (Babić, 2010: 459). Активно је подржавала еврозону преко Европског фонда за финансијску стабилност и Европског стабилизационог механизма. Путем ММФ-а дала је помоћ у вредности од 43 милијарде долара. Милијарде кинеских девизних резерви уложене су у европске обвезнице, посебно оних држава чија је презадуженост претила опстанку евра – Грчке, Ирске, Португалије, Шпаније. Такође, Кина је повећала увоз из Европе, склапајући

уговоре у Немачкој, Британији и Шпанији вредне више од 15 милијарди евра те је трговина у 2013. години са Европском унијом достигла 560 милијарди долара што је четвороструко повећање у поређењу са стањем од пре десет година. На тај начин, Кина је помажући Европској унији да остане „на ногама“ смањила могућност да она сама претрпи губитке, али и гледала да одобровољи европске званичнике да попусте ограничења трговине наоружањем и осетљивим производима високе технологије који су потребни за кинески национални програм наоружања.

Па ипак, досегнуто „свеобухватно стратешко партнерство“, продубљено 2014. године (Council of the European Union, July 8th 2014)¹, иако израз „свеобухватно“ упућује на врло широко подручје заједничких интереса и комплексан спектар односа, а „партнерство“ на досегнуту блискост и зрелост билатералних односа (Baković, 2006: 182), и даље је ограничено непостојањем војностратешке сарадње (Babić, 2010: 426). Разлог за то треба тражити у чињеници што је Кина од тржишног елдорада и пожељног партнера, у 21. веку постала озбиљан конкурент и супарник. Њен невероватан економски успон и „going out“ политика, којом пласира вишак капитала са циљем да се продуби приступ страним тржиштима, природним ресурсима и напредним технологијама, изазива несигурност и страх код држава широм света, а нарочито оних у њеном суседству.

Унутар Европске уније Кина такође гради важност својих веза. Велика Британија, Француска и Немачка се могу издвојити као стратешки партнери. Њима су придружене Шпанија и Португалија с образложењем да се историјске везе (португалска колонија Макао) као и садашњи економски и енергетски интереси могу добро остварити у регијама које гравитирају Шпанији (Јужна Америка), односно државама у којима традиционалне везе има Португалија (Бразил, Африка). Интерес Кине за југ Европе подигао је и Грчку на ниво „стратешког партнера“. Од источноевропских држава у Европској унији традиционална блискост односа призната је успостављањем „сарадње и пријатељског партнерства“ са Пољском и „свестраног, пријатељског партнерства“ са Мађарском. Чешко-кинески односи, међутим, због чешке спољнополитичке оријентације и разлика у приступу питањима људских права, нарочито у време председника Хавела, нису достигли ниво партнерства, док су односи са Словачком означени само као „свестрано партнерство“. Посе-

¹ Постојеће партнерство је продубљено приликом посете председника НР Кине Си Ђинпинга Бриселу од 31. марта до 1. априла 2014. године, на позив председника Европског Савета Хермана Ван Ромпеја (Herman Van Rompuy) и председника Европске комисије Жозе Мануел Бароза (José Manuel Barroso).

бно је традиционална блискост наглашена у румунско - кинеским односима који су формално подигнути на ниво „свестране сарадње и пријатељског партнерства“. Бугарска и Албанија још увек немају одговарајућу формалну одредницу својих билатералних односа с Кином, док Хрватска има потписано „партнерство у општој сарадњи“ (Baković, 2006: 182).

Механизам сарадње НР Кине са земљама Централне и Источне Европе

Међутим, примарни европски регион на који путем „Пекиншког концензуса“ Кина жели да прошири свој утицај примењујући „going out“ политику јесте Централна и Источна Европа у оквиру које се налази и Република Србија. Кинези су за овај регион осмислили посебан Механизам који је премијер Вен Ђибао (Wen Jiabao) промовисао у Варшави у априлу 2012. године. Отварајући Механизам сарадње Кине са 16 држава Централне и Источне Европе он је најавио да је за тај регион намењено 10 милијарди долара. Намера је да се овим новцем кроз кредитирање по преференцијалним условима помогне развој регионалне енергетике и инфраструктуре. Такође, сарадња се односи и на друга поља попут туризма, пољопривреде, образовања, науке и културе. Како би се одржао континуитет предвиђено је да се састанци лидера ових 16 земаља са кинеским премијером одржавају једном годишње.

Други састанак овог Механизма је одржан годину дана касније 25. и 26. новембра 2013. године у Букурешту. Премијер Кине Ли Кеђианг (Li Keqiang) том приликом се сусрео са 16 премијера држава Централне и Источне Европе како би се размотрило улагање претходно одобрених 10 милијарди долара. У ту сврху је установљен Развојни фонд код кога ће земље учеснице појединачно конкурисати пројектима. Република Србија је Секретаријату овог Механизма већ доставила велики број пројеката. Од укупног износа Кина ће трећину кредита одобрити под повољним условима, што значи са дужим роком отплате и нижом каматном стопом од тржишне (што се већ може видети на примеру моста преко Дунава и пројекта „Костолац“). Да би могле да аплицирају државе морају да испуњавају одређене услове: да већ не примају развојну помоћ у виду концесуалних кредита и ако примају да је то у малом обиму, да су у стању да сервисирају јавни дуг и да је њихов БДП по глави становника нижи од кинеског, а изузетак представљају државе за које се процени да је интерес улагања од политичке важности, (Hubbard, 2007: 7). Осим кредитне линије, предвиђено је и оснивање Фонда за инвестициону са-

радњу ради прикупљања 500 милиона долара. Већ првог дана Самита премијери Србије, Мађарске и Кине, Ивица Дачић, Виктор Орбан и Ли Кеђианг постигли су договор о заједничком пројекту модернизације железнице између Будимпеште и Београда. Овај пројекат је од приоритетног значаја за Пекинг јер је у питању мултилатералан пројекат каквог до сада није било - између Кине, државе чланице и државе претендента на чланство у Европској унији.

Стварање Механизма за сарадњу Кине са 16 држава Централне и Источне Европе је изазвало опречна мишљења код европских званичника. Прва њихова реакција је била забринутост јер је Механизам окупљао много држава које су чланице ове наднационалне организације због чега им је ова иницијатива, након кинеских улагања у бродарство, инфраструктуру, транспорт и енергетику, изгледала као још један у низу кинеских покушаја да уђу у Европску унију на мала врата и разбију је на Исток и Запад. Потписани споразум између Кине, Мађарске и Србије представља корак напред у реализацији кинеских планова за оживљавање древног „пута свиле“ који би ишао од западне Кине, преко Централне Азије, Ирана, Турске на Балкан и даље према централној Европи. У суштини „пут свиле“ представља само део кинеске енергетске али и економске стратегије којом ново кинеско руководство, са Си Ђинпингом на челу, уназад неколико година тј. од треће пленарне сесије XVIII Конгреса КПК жели да смањи зависност од поморских путева. Фокус овог кинеског пројекта је, како тврди Предраг Симић, „да се копнени промет са Европом замени железничким, то јест да се изгради економски појас новог пута свиле. То што је Кина спремна да плати модернизацију пруге од Будумпеште до Београда као део Коридора 10, њена жеља да се гради и део Коридора 11 према Чачку и улагања у Костолац и мост на Дунаву, није случајно, а све то се Бриселу баш не свиђа много и доживљава се као забијање клина у ЕУ” (Политика, 8. јул 2014).

Како би ствар ипак на неки начин држали под контролом европски званичници су као домаћина Самита премијера одабрали Букурешт, престоницу државе која је у исто време чланица Европске уније али и дугогодишњи пријатељ Кине. По речима отправника послова у Амбасади Републике Србије у НР Кини Татјане Панајотовић-Цветковић, Србија, првобитни кинески избор за домаћина, заузврат је добила могућност да њен председник буде први из региона који ће посетити Кину након доласка новог руководства на власт (Панајотовић-Цветковић, 29. новембар 2013). Такође, упозорење које је земљама Централне и Источне Европе упутио званични Брисел да „приликом закључивања економских споразума са Кином не прекрше регулаторне прописе ЕУ” довољно је

јасно говорило колико далеко државе могу да иду у својој сарадњи са Кином.

Међутим, изгледа су се ставови европских званичника у међувремену променили. Мађарски премијер Виктор Орбан им је након потписивања мултилатералног пројекта између Кине, Мађарске и Србије послао поруку изражавајући захвалност Кини на средствима које ће уложити, а која „еврозона није у стању да обезбеди” (Политика, 8. јул 2014). Након тога дошло је до продубљење стратешког партнерства Кине и Европске уније приликом посете Си Ђинпинга (Xi Jinping) Бриселу у периоду од 21. априла до 1. маја 2014. године. Том приликом је договорена синергија између политика Европске уније и кинеске иницијативе о изградњи економског појаса новог пута свиле (Council of the European Union, 8. јул 2014) која подразумева јачање политичких, инфраструктурних, економских и монетарних веза између Кине, Централне Азије и Европе (Szczudlik-Tatar, 8. јул 2014).

Поред железничког, веома важан је и поморски правац новог „пута свиле“. Први значајан корак се десио 2009. године када је *Чајна Оушн Шипинг Компани* (China Ocean Shipping Company - COSCO) потписала концесију на 35 година за велики део пирејске луке (улагање од 500 милиона евра и 2,5 милијарди евра за концесију за два контејнерска терминала) са намером даљег кинеског улагања и куповине 67 процена-та већинског пакета грчке владе у тој луци (Deutsche Welle, July 8th 2014). Први воз који је том новом трасом роба стигао у Европу прошао је у мају 2014. године управо преко Грчке, Македоније, Србије и Мађарске до Чешке (Pluton Logistics, July 8th 2014). Преусмеравањем поморске трговине од Источне Азије ка Грчкој преко Суецког канала Кинези директно угрожавају неколико лука: Ротердам, Истанбул, Напуљ, Трст, Ријеку и Копар, док Пиреј постаје главно чвориште које повезује кинеске фабрике са потрошачима широм Европе, Блиског Истока и Северне Африке. На неки начин, по професору Симићу, „нови кинески железнички и поморски пут могао би да се назове кинеским јужним током“. Корак даље у том правцу било је интересовање кинеске високе делегације за луку у Солуну, инвестиције у грчку и турску железницу, за изградњу платформе за извоз робе из Азије у Европску унију у околини Атине у вредности од око 800 милиона евра, у румунске и српске аутопутеве, мост Сигет-Бараган, луку Констанца и друге пројекте. Тиме Пекинг кроз инвестиције у инфраструктуру Централне и Источне Европе жели да убрза стварање мреже лука, логистичких центара, путева и железница како би дистрибуирала кинеске производе и унапредила трговину на релацији Исток-Запад.

Србија између стратешког партнера и кандидата за чланство

Поред железничке пруге Будимпешта-Београд, Србија се на Самиту у Букурешту кандидовала за још два пројекта (ревитализација и изградња новог блока термоелектране Костолац, вредности 715,6 милиона долара, а други се тиче изградње једног дела аутопута на Коридору 11 - од Обреновца до Љига) што указује који су приоритети кинеског и српског руководства. Питање седишта наредног састанка Механизма и предлог Србије да то буде Београд остављено је за средину 2014. године, имајући у виду да је одлука где ће бити одржан претходни састанак донета тек у јулу, августу 2013. године. Два дана након Самита у Србију је допутовала радна група састављена од стручњака из „Кинеских железница“ да испита техничке услове за пројекат модернизације железнице Београд-Будимпешта. Они су се возили возом на тој релацији како би добили што бољи увид у постојеће стање. Главни инжењер „Кинеских железница“ Хе Хуаву (He Huawu) изјавио је да се прелиминарна и коначна студија изводљивости може очекивати најкасније за шест. Недуго затим, на Првом кинеско-српском пословном форуму одржаном у Београду почетком децембра 2013. године економски аташе Амбасаде НР Кине у Србији Џулијан Чи (Julian Chi) је истакао да постоји велика шанса да се одобрени износ за државе Централне и Источне Европе повећа са 10 на 100 милијарди долара, уколико се претходни новац потроши и ако буде довољно пројеката.

За сада, по речима Тијана Јишија (Tian Yishu), бившег шефа политичког одељења у Амбасади Кине у Србији а сада начелника одељења за бившу Југославију и Албанију у Министарству иностраних послова Кине, Србија представља лидера у региону по броју кинеских инвестиција и започетих пројеката у вредности од око милијарду долара (Јиши, 4. децембар 2013). Разлог за то је чињеница да у земљама чланицама Европске уније за сваки посао мора да буде расписан тендер што не гарантује да ће кинеска компанија добити посао, већ најбољи понуђач. Србија још увек нема ту обавезу када су велики државни пројекти у питању. Домаћа легислатива омогућава Влади да води директне преговоре са страним инвеститорима. С друге стране, државе Европске уније не могу да дају државне гаранције како би добиле преференцијални кредит, тако да могу да аплицирају само за комерцијални кредит што њима углавном не одговара јер је камата много виша. Додатни разлог због чега је Србија атрактивна за инвестирање је тај што она заједно са осталим земљама Западног Балкана обилује неискоришћеним залихама угља, хидропотенцијалом и другим обновљивим изворима енергије. Ту

је и реализација крупних инфраструктурних пројеката где државе овог региона, које се крећу према Европској унији али још увек нису њене чланице, служе за прилагођавање кинеског модела изградње европском тржишту, прописима и правилима, и како би кинески менаџери научили да разумеју правила пословања локалних тржишта, нарочито након неуспеха кинеске компаније *Чајна оверсис енџинеринг груп компани* (China Overseas Engineering Group Company – COVEC) да сагради аутопут од Варшаве до Берлина (Arežina, 2014: 17).

Регион Балкана служи као један вид „припремног терена“ или „терена за вежбу“ кинеских компанија, на којем би оне стекле индустријску зрелост и технолошку софистицираност потребну за улазак на западна тржишта. Стога, очекујући да ће цео овај простор једног дана бити део Европске уније, Кинези се труде да укупан развој балканске енергетике буде у сагласности са стандардима који су прописани за земље региона. Такође, очекују да ће та средства на крају, либерализацијом целокупног балканског тржишта и његовим интегрисањем у оквиру Уније, бити оперативна у оквиру енергетског тржишта. Поред тога, ниски порези, квалификована радна снага са ниским примањима и директан приступ на тржиште Европске уније само су додатни разлози за сарадњу. Споразум о слободној трговини који је још 2000. године потписан са Руском Федерацијом омогућава Србији бесцарински увоз производа на територију те велике државе. Када се на ово додају и споразуми о слободној трговини са ЦЕФТА и ЕФТА замљама, Белорусијом, Казахстаном, Турском, као и зона слободне трговине са Европском унијом, реалност је да Србија индиректно омогућава бесцарински приступ на тржиште са преко милијарду људи.

Када је у питању спољна политика ту се јављају највеће могућности за размимоилажење у ставовима између Европске уније, Кине и Србије. У Европској унији државе чланице креирају спољно - безбедносну политику консензусом, доносећи одлуке које нису обавезујуће. То значи да ова заједница у тој области нема јединствен обавезујући став и самим тим не може ни да га намеће, као у неким другим политикама, али може да позове на прихватање заједничког става. Када су у питању државе кандидати за чланство оне имају обавезу да (постепено) усклађују своје спољнополитичке одлуке са спољнополитичким декларацијама, мишљењима и заједничким ставовима Европске уније, али имају довољно простора да „нека од питања решавају на свој начин“.

Међутим како се у процесу приступања све вреднује, што се може видети и у годишњем извештају Европске комисије, државе кандидати, у које спада и Србија, се труде да то усаглашавање буде што веће, на-

рочито како преговори о том поглављу одмичу. Извештај ЕУ о Србији за 2012. годину када је постала кандидат за чланство каже: “Србија је значајно напредовала у процесу усаглашавања. Када је позвана то да учини Србија се усагласила са 69 од 70 релевантних ЕУ декларација и одлука Савета (99% усаглашеност)” (Европска комисија, 2014). Извештај ЕУ за 2013. годину каже: “Када је позвана то да учини Србија се усагласила са 31 од 35 релевантних ЕУ декларација и одлука Савета (89% усаглашеност)” (Европска комисија, 2013). И поред све већег окретања српске спољне политике ка Бриселу од 2008. године, а нарочито од 2012. године када је Европска унија постала њен најважнији „стуб“, Србија је ипак одбила да се придружи неким иницијативама усмереним против Кине или неких њених штићеника. Као пример могу се навести иницијативе које критикују стање људских права у Судану, Бурми и Северној Кореји (Poulain, 2011), као и бојкотовање доделе Нобелове награде у Ослу Лију Сјабоу 10. децембра 2012 (Deutsche Welle, 20. мај 2012). Упркос критикама из Европске комисије, која је позвала Србију да у потпуности дели основне европске вредности, министар спољних послова Србије Вук Јеремић објаснио је да је Београд одлучио да узме у обзир „(своје - прим. аут.) односе са кључним политичким играчима на свету“. Такав став је поткрепио чињеницом да је Кина „понутила безусловну подршку (Србији - прим. аут.) у тешким тренуцима“ (Deutsche Welle, 20. мај 2012).

Закључак

„Није битно да ли је мачка црна или жута докле год хвата мишеве“ су речи Денг Сјаопинга, човека који је заслужан што је Кина данас оно што јесте. Иако првобитно, када их је изговорио, је погрешно схваћен, време је показало колико су оне у наредним деценијама описале праву суштину кинеске политике. Ако „путовање од хиљаду миља почиње првим кораком“ и ако тај први корак представља економски развој који је ова далека азијска земља корачајући у „чизмама од седам миља“ већ достигла, онда други корак представља достизање политичке моћи. У ту сврху Кина користи своје огромне девизне резерве у комбинацији са дипломатским капацитетима (Арежина, 2014: 18). Међутим, док је у неким деловима света то успевало (Југоисточна Азија, Африка и Латинска Америка), у Европи то није био случај.

И поред постојања „пуног партнерства“ на релацији ЕУ-Кина од 2001. године, а затим и „стратешког партнерства“ тј. „свеобухватног

стратешког партнерства“, тржиште Европске уније је за Кинезе остало прилично затворено. Тек је економска и финансијска криза 2008. и 2009. године отворила могућност започињања једног новог периода сарадње. Захваљујући вишку капитала Кина је постала пожељан партнер како за државе широм света, тако и за Европску унију и њене државе чланице. Па ипак, неспремна да уђе на европско тржиште, због непознавања прописа и стандарда, као неку врсту „припремног терена“ у фокус свог интересовања ставља Централну и Источну Европу, за коју је још почетком XX века Халфорд Мекиндер тврдио да има велики стратешки значај, и са којом је 2012. године започела Механизам сарадње. Међутим, скептичност и забринутост европских лидера с једне стране, и жеља за дубљом сарадњом са друге стране, не пружају јасан оквир сарадње који државе овог региона могу да имају са Кином. Па ипак, продубљење постојећег стратешког партнерства Кина-ЕУ и синергија по питању „новог економског пута свиле“, дају наду да су европски званичници постали свесни да треба да користе контекстуалну интелигенцију (способност да се разумеју околности у развоју и да се искористе трендови) као кључну вештину којом ће изворе моћи преобратити у успешне стратегије како би у складу са Стратешком агендом за сарадњу ЕУ-Кина 2020 оствариле циљ да до краја ове деценије повећају међусобну трговину на 1000 милијарди долара (The Globalist, July 27, 2014). На тај начин они би показали да схватају да у 21. веку „није довољно размишљати о моћи *над* другима, већ да се мора размишљати о моћи *за* постизање циљева која подразумева моћ *заједно* са другима“ (Naj, 2012).

Србија, која је кандидат за чланство у ЕУ, али још увек без обавезе да поштује европске прописе и стандарде у потпуности, дозвољава себи могућност да о одређеним спољнополитичким питањима се изјашњава од случаја до случаја узимајући у обзир своје односе са кључним политичким играчима на свету. На тај начин, балансирајући између Истока и Запада, српски лидери се труде да на прво место ставе националне интересе. Сходно томе тридесетпетогодишње пријатељство и потписано стратешко партнерство са Кином дају прилику Србији да се ако ни по чему другом онда бар по броју кинеских инвестиција и започетих пројеката наметне као лидер региона Централне и Источне Европе.

Литература:

1. AFP, (2012): "China 'deeply concerned' over Kosovo independence: govt", May 20, <http://afp.google.com/article/ALeqM5i3P7GRr55t217VZqxiWweagLgJqw>
2. Arežina, Sanja (2014): "Chinese 'going out' policy and its impact on relations with Serbia", *Review of International Affairs*, Vol. 65, No. 1153-1154, pp. 5-23
3. Babić, Blagoje (2010): „Odnosi Kine i EU: geoeкономска осовина u развоју“, *Međunarodni problemi*, Vol. 62, Br 3, str. 418-462
4. Baković, Ozren (2006): „Hrvatsko-kineski односи uочи pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji“, *Politička misao*, Vol. 43, Br. 2, str. 175-192
5. Brzezinski, Zbigniew (2012): *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, New York
6. Council of the European Union, (2014): *Joint Statement: Deepening the EU-China Comprehensive Strategic Partnership for mutual benefit*, July 7, Brussels
7. Deutsche Welle (2014): "China's Premier continues European investment tour in Greece", June 18, <http://www.dw.de/chinas-premier-continues-european-investment-tour-in-greece/a-17716743>
8. Deutsche Welle (2010): „Konfuzna spoljna politika Srbije, 8. decembar <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6307543,00.html>
9. Diplomatic Courier (2012), "China's 'Going Out' Strategy", May 10, <http://www.diplomaticcourier.com/news/regions/brics/952?showall=1>
10. Đukanović, Dragan, Ladevac, Ivona (2009): „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije“, *Međunarodni problemi*, Vol. 61, Br. 3, str. 343-364
11. Đukanović, Dragan, Živojinović, Dragan (2012): "Strateška partnerstva Republike Srbije", *Godišnjak FPN*, Vol. 6, str. 299-312
12. Emerson, Michael (2001): *The Elephant and the Bear: the European Union, Russia and their Near Abroads*, Centre for European Policy Studies, Brussels
13. Evropska komisija, (2012): *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu*, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf
14. Evropska komisija, (2013): *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf
15. Goldstein, Avery (2007): "Power Transitions, Institutions, and China's Rise in East Asia: Theoretical Expectations and Evidence", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No. 4-5, pp. 639-682
16. Hubbard, Paul (2007): "Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans", Working Paper Number 126, Center for Global Development, London http://www.cgdev.org/files/14424_file_AidingTransparency.pdf
17. Intervju autora sa ambasadorom Republike Srbije u NR Kini (2006-2012) godine Miommirom Udovičkim, 13.09. 2013.

18. Intervju autora sa otpravnicom poslova Republike Srbije u NR Kini Tatjanom Panajotović-Cvetković, 29. 11. 2013.
19. Intervju autora sa šefom političkog odeljenja Ambasade NR Kine u Republici Srbiji Tijan Jišijem, 04.12.2013.
20. Kissinger, Henry (2011): *On China*, The Penguin Press, New York
21. Krauthammer, Charles (1991): "Unipolar moment", *Foreign affairs*, Vol. 70, No. 1, pp. 23-33
22. Krauthammer, Charles (2003) "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, Winter, p. 5-17
23. Lo, Bobo (2008): *The Axis of Convenience: Moscow, Beijing and the New Geopolitics*, Chatham House, London, Brookings Institution, Washington DC
24. Mitrović, Dragana (2005): „Bilateralni odnosi SCG i NR Kine: geneza, razvoj i perspektive”, *Međunarodna politika*, God. 56, Br. 1118-1119
25. Naj, Džozef S. (2012): *Budućnost moći*, Arhipelag, Beograd
26. Politika (2014): „Kineski zid na putu Srbije ka EU?“, 8. jul, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Kineski-zid-na-putu-Srbije-ka-EU.sr.html>
27. Poulain, Loic (2013), "China's new Balcan Strategy", *Central Europe Watch*, Vol. 1, No. 2, 2011
http://csis.org/files/publication/110829_CEW_China_in_Balkans.pdf.
28. Szczudlik-Tatar, Justyna (2014): "China's New Silk Road Diplomacy", http://www.pism.pl/files/?id_plik=15818
29. Simić, Predrag (2003): *Kratka istorija Kine*, NEA, Beograd
30. The Globalist (2014): "China's Interest in Central and Eastern Europe", izvor: internet, July 27, <http://www.theglobalist.com/chinas-interest-in-central-and-eastern-europe>
31. The New York Times (2000): "Showdown in Yougoslavia: An Ally; China, Once a Supporter od Milosevic Against NATO, sends its Congratulations to Kostunica", <http://www.nytimes.com/2000/10/08/world/showdown-yugoslavia-ally-china-once-supporter-milosevic-against-nato-sends-its.html>
32. Zakarija, Farid (2009): *Postamerički svet*, Heliks, Smederevo

SERBIAN-CHINESE RELATIONS IN THE EVE OF SERBIAN ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary: As a result of the global economic crisis in 2008 and 2009 and the need for investments China has become a stable economic partner in Europe. Unprepared to enter the EU market, due to a lack of regulations and standards, and unwilling to adapt quickly, China has put the focus of its interests in Central and Eastern Europe with which in it started a cooperation mechanism in 2012, as a kind of preparatory step. However, the skepticism and concern of European leaders on the one hand, and the desire for deeper cooperation on the other, do not provide a clear framework for the cooperation of the countries of this region with China. Serbia, a

candidate for EU membership, but still without strict obligation to respect European regulations and standards fully, as a strategic partner of China is the leader of the region by Chinese investments and projects started, failing to use its specific political position.

Key words: European Union, China, Serbia, strategic partnership, crisis, Mechanism of cooperation



ISSN 1820-4589



9 771820 458005