

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

REZULTATI
“VELIKOG PRASKA”
I PROMENE
U POLITICI PROŠIRENJA
EVROPSKE UNIJE

01/2019



Evropski
pokret
Srbija

enlargeEurope
SHARE YOUR VIEWS



Ministarstvo inostranih poslova
Evropske unije i evropske politike
Evropske unije i evropske politike

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

**REZULTATI
“VELIKOG PRASKA”
I PROMENE
U POLITICI PROŠIRENJA
EVROPSKE UNIJE**

01/2019

Beograd, april 2019. godine

Spoljnopolitičke sveske 01/19

Rezultati "velikog praska" i promene u politici proširenja Evropske unije

IZDAVAČ:

Evropski pokret u Srbiji

Forum za međunarodne odnose

Kralja Milana 31/II, Beograd

Tel: 011/ 3640-174

office@emins.org

www.emins.org

ZA IZDAVAČA:

Suzana Grubješić

UREDNIKA:

Jelica Minić

AUTORI:

Duško Lopandić

Suzana Grubješić

Vladimir Međak

Jelica Minić

DIZAJN:

Marko Zakovski

ŠTAMPA:

Grafolik doo

Vojvode Stepe 375, Beograd

TIRAŽ:

100 primeraka

ISBN 978-86-80046-60-0

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Nародна библиотека Србије, Београд

341.232(4-672EU)

94(4-672EU)

341.217(4-672EU:497.11)

339.923(4-672EU)

REZULTATI "velikog praska" i promene u politici proširenja Evropske unije / [Duško Lopandić... [et al.]]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji : Forum za međunarodne odnose, 2019 (Beograd : Grafolik). - 31 str. : table ; 24 cm

Tiraž 100. - O autorima: str. 31. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svako poglavlje.

ISBN 978-86-80046-60-0

1. Лопандић, Душко, 1957- [аутор]

а) Европска унија -- Историја б) Европска унија -- Регионална политика в) Европска унија -- Придруживање -- Балканске државе

COBISS.SR-ID 275939852

Ova publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije niti zvanične stavove Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji.

Sadržaj

Uvodne napomene	4
1. Duško Lopandić: Evropska unija 15 godina nakon velikog proširenja - ekonomske posledice po zemlje Centralne i Istočne Evrope	5
Evropska unija kao „mašina za ekonomsko približavanje (konvergenciju)“	6
Privredni razvoj i strukturno prilagođavanje zemalja Centralne i Istočne Evrope pre i posle ulaska u EU	7
Zaključak	11
2. Suzana Grubješić: Višegradaska grupa: nekad i sad	13
Nastanak i razvoj Višegradske grupe	13
Ekonomska i migrantska kriza – okretanje populizmu	15
Odnosi sa Evropskom unijom, SAD i Kinom	16
Budućnost saveza	17
3. Vladimir Međak: Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja	19
Promene u samoj Evropskoj uniji	19
Promene u politici proširenja	23
4. Jelica Minić: Regionalni mehanizmi u procesu proširenja EU na Zapadni Balkan	25
Regionalni princip u politici proširenja	25
Regionalna arhitektura nakon 20 godina	26
Premošćavanje zastoja – Berlinski proces	27
Rastakanje i/ili konsolidacija	28
O autorima	31

Jelica Minić

Uvodne napomene

Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji ovim brojem Spoljnopolitičkih sveski obeležava 15 godina od velikog proširenja Evropske unije, koje je pokrenulo velike nade o suštinskom ujedinjavanju Evrope, prestanku blokovske podele i, nakon zaokruživanja ovog talasa proširenja 2007. godine, pristupanjem Rumunije i Bugarske, uverenjem da će se uspešno sprovesti pacifikacija i integracija postkonfliktnog prostora bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Radovi koji slede ukazuju na mešovite rezultate. Ekonomski uspesi proširenja su neosporni. Privredni rast novih članica omogućio je smanjivanje velikih razlika u nivou razvijenosti i životnom standardu novih građana EU u odnosu na one koji su je osnovali i pristupali joj u ranijim ciklusima proširenja. Jedinstveno evropsko tržište je širenjem dobilo na snazi i donelo koristi i starim članicama. Institucionalne promene su anticipirale i istovremeno pratile gotovo udvostručen broj članica, prilagođavajući upravljačke mehanizme, šireći oblasti zajedničkih politika i produbljujući integraciju.

Ekonomska kriza 2008. godine, potom migrantska kriza i Bregzit (prvi izlazak jedne članice iz EU voljom njenih građana), ubrzane promene u svetskoj preraspodeli ekonomske moći i političkog uticaja (jačanje Rusije, nesuglasice sa SAD-om, nagli i masivni prodor Kine na evropsko tržište i njene brojne vitalne sektore) izmenili su kontekst u kome funkcioniše EU i pokrenuli unutrašnje probleme oko načela, pravaca, načina i stepena usaglašavanja oko najvažnijih politika Unije. Pojavili su se ozbiljni izazovi socijalnih tenzija, rastućeg populizma, neprihvatanja jedinstvene politike prema migrantskoj krizi, raskoraci na linijama Istok-Zapad i Sever-Jug.

Autori su posebnu pažnju posvetili zemljama Višegradske grupe, sa kojima Zapadni Balkan ima najbliže odnose među novim članicama EU, kako u privrednim odnosima, tako i u političkoj saradnji. Uz to, ta grupa zemalja je jedina imala izrazitiju regionalnu saradnju uoči i nakon pristupanja Uniji, pa je i to bio razlog da se u njihovim iskustvima potraže pouke za region koji ima perspektivu članstva.

Posebno pitanje na koje se tražio odgovor bilo je koliko se politika proširenja izmenila za ovih 15 godina. Jer, promenila se sama EU i znatno uvećao i modifikovao korpus *acquis communautaire*. Uz to, došlo je do izmena u prioritetima i procedurama u procesu pristupanja EU i uvedeni su brojni regionalni mehanizmi koji su direktno potpomagali ne samo pregovarački proces i osposobljavanje za usvajanje pravnog i institucionalnog nasleđa Unije, već i direktno vezivanje Zapadnog Balkana za pojedine bitne politike EU – trgovina, energetika, transport, digitalizacija, zaštita granica, borba protiv organizovanog kriminala i terorizma. Autori su nastojali da odgovore na mnoga od navedenih pitanja i otvore neka nova.

Najnovije izdanje Spoljnopolitičkih sveski napisano je u okviru projekta EnlargeEUrope koji ima za cilj da doprinese boljem razumevanju i promociji značaja procesa proširenja Evropske unije. Projekat kofinansira Evropska unija kroz program Evropa za građane i građanke, a sprovodi Evropski pokret u Srbiji u saradnji sa partnerima iz Hrvatske, Crne Gore, Rumunije, Litvanije i Poljske.

Duško Lopandić

EVROPSKA UNIJA - 15 GODINA NAKON VELIKOG PROŠIRENJA Ekonomске posledice po zemlje Centralne i Istočne Evrope

Dramatične geopolitičke promene koje su se desile u Evropi u periodu 1989-1991. godine sa padom Berlinskog zida, ujedinjenjem Nemačke, nestankom Istočnog bloka, raspadom SSSR-a i ostalih socijalističkih federacija, kao i tragičnim sukobima i ratovima na prostoru bivše Jugoslavije, promenile su političku i ekonomsku sliku cele Evrope, a posebno Evropske unije. Već ugovorom iz Maastrichta, nekadašnje Evropske zajednice su se transformisale u politički i ekonomski mnogo ambiciozniju Evropsku uniju, koja je trebalo da postane okosnica celokupne evropske arhitekture.¹ Zemlje EU su, bar u načelu, 1993. godine u Kopenhagenu, svečano najavile cilj i uslove proširenja na Istok. Ugovor iz Maastrichta iz 1992. godine je objektivno omogućio, ali u praksi istovremeno otežao proširenje EU tokom poslednje decenije XX veka. S druge strane, došlo je do podsticaja za brže proširenje NATO saveza na Istok, kao neka vrsta „kompenzacije“ sporijem procesu širenja Unije.² Međutim, krajem XX veka, geostrateški imperativi (poput bombardovanja Srbije) uticali su na stratešku odluku da se, uz dalje reforme u EU, proširenje ubrza i što pre kompletira.³ Tako je, 2004. godine, došlo do istorijski najvećeg (po broju zemalja i teritoriji) proširenja EU na deset novih zemalja – tzv. „veliki prasak“ - Maltu, Kipar i osam zemalja Centralne i Istočne Evrope: Poljsku, Češku, Slovačku, Mađarsku, Sloveniju, Litvaniju, Letoniju i Estoniju, za kojim su ubrzo usledili prijem Rumunije i Bugarske (2007. godine), a zatim Hrvatske (2013. godine).

Teritorija i stanovništvo Unije su odjednom povećani za oko petinu, dok je privreda Unije proširena tek za oko 5%.

U nastavku ovog teksta osvrnućemo se na ekonomske posledice proširenja Evropske unije kada je u pitanju ekonomski razvoj u državama Centralne i Istočne Evrope koje su se u tri navrata priključile Evropskoj uniji. Pri tome, imajući u vidu ograničen obim ovog priloga, prvenstveno ćemo se baviti kvantitativnim pokazateljima koji se odnose na porast nacionalnog dohotka (BNP) i efekat ekonomskog približavanja novih zemalja članica EU iz CIE proseku razvijenosti u Uniji. Međutim, ne treba zaboraviti da dublji i kvalitativni efekti konvergencije mogu da se ustanove i analizom drugih pokazatelja, poput promena u strukturi privrede (učesća usluga i industrije u BNP-u), otvorenosti privrede prema inostranstvu (spoljna trgovina), uticaja i kvaliteta obrazovanja i inovacija, visine stranih direktnih investicija (SDI), kao i odnosa između bogatijih i siromašnih slojeva stanovništva ili odnosa između nivoa razvijenosti različitih regiona unutar nacionalnih država.

1 O istoriji Evrope i EU tokom poslednje decenije XX veka videti, između ostalog, Lopandić, D, *Evropska integracija između nacije i globalizacije - EU, Balkan i Srbija*, Arhipelag, Beograd, 2017, 222; Olivi, B, et Giaccone, A, *L'Europe difficile, La Construction européenne*, Gallimard, Paris, 2007, 546 p; Judt, T, *Postwar, A history of Europe since 1945*, Penguin Books, 2006, 933 p; Dinan, D, *Menjanje Evropske unije – istorija EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, 340 str; Duroselle, J.B, et Kaspi, A, *Histoire des Relations internationales, de 1945 a nos jours*, A. Colin, Paris 2002, 655; Dašić, D, *Istorija diplomatije*, Altera, Beograd 2012, str. 601.

2 T. Judt, *Postwar*, *op.cit.*, str. 716-720.

3 Videti npr. European Commission, *Agenda 2000, For a stronger and wider Union*, Luxembourg, 15 July 1997, Bulletin of the EU, Supplement 5/97, p. 128.

Evropska unija kao „mašina za ekonomsko približavanje (konvergenciju)“

U studiji iz 2012. godine o ekonomskom razvoju pod naslovom „*Zlatni rast*“⁴ eksperti Svetske banke su (zapadno)evropski deo kontinenta prozvali „mašinom za (ekonomsku) konvergenciju“, ukazujući na dvostruki trend koji je dugo vremena bio važna karakteristika evropskog modela razvoja nakon II svetskog rata: trend postepenog usklađivanja nivoa razvijenosti sa najrazvijenijom svetskom privredom - SAD-om, kao i međusobno približavanje nivoa razvijenosti između evropskih zemalja, posebno onih u Evropskoj uniji. U tom pogledu, posebno su upečatljivi bili periodi između 1950. i 1973. godine, kao i onaj između 1994. i 2008. godine. U ovom prvom periodu, stopa godišnjeg rasta BNP-a po glavi stanovnika u Zapadnoj Evropi iznosila je 3,8% (prema 2,3% u SAD-u).⁵ U periodu 1994-2008. godine godišnji rast u zemljama Centralne i Istočne Evrope iznosio je u proseku 4% što je odskakalo od tadašnjeg rasta u Zapadnoj Evropi (1,6%) i omogućilo značajno približavanje proseka razvijenosti novih članica proseku u EU. Navedeni periodi su bili i vreme znatne dinamike u razvoju evropske integracije: 1950-1973. godine: nastanak i uspon Evropskih zajednica, carinske unije, zajedničke poljoprivredne politike EEZ, prvo proširenje itd. Period 1994-2008. godine je predstavljao vreme dinamičnog institucionalnog razvoja EU (ugovori o EU iz Maastrichta, Amsterdama, Nice i Lisabona) kao i udvostručavanja broja država članica – od njih 12 na 28 (tri nove članice – 1995. godine, deset članica – 2004. godine, dve članice – 2007. godine i jedna članica – 2013. godine).

Još su prethodni talasi proširenja u Evropskoj uniji (odnosno Evropskim zajednicama) pokazali da, u suštinskom smislu, već sam proces pregovaranja za članstvo, a zatim uključivanje (integracija) u EU na dugoročan način menjaju strukturu zemalja kandidata, utiču na stabilnost njihovog političkog i ekonomskog sistema i uz doprinose demokratizaciji, podstiču i modernizuju privredu kao i državni aparat i celokupan pravni sistem. U tom smislu, efekti ulaska u EU su uvek bili višestruki i u načelu vrlo pozitivni kada je u pitanju modernizacija i podizanje konkurentnosti privreda novih članica. U celini, prethodni talasi proširenja, a posebno oni koji su obuhvatili zemlje Juga (Mediteran) i Istoka Evrope, doprineli su geopolitičkoj stabilnosti kao i ekonomskom prosperitetu tih evropskih oblasti.⁶

Članstvo u Evropskoj uniji je decenijama predstavljalo garanciju za porast ekonomskog prosperiteta građana,⁷ odnosno mogućnost za manje razvijene zemlje članice da ostvare stope natprosečnog rasta, tj. da se približe proseku razvijenosti u EU. Dinamičniji razvoj manje razvijenih zemalja u EU je bio rezultat različitih faktora, od uključivanja na veće tržište, porasta produktivnosti, povećanja stranih investicija usled (perspektive) članstva, pa do pozitivnih efekata strukturnih fondova EU (kohezionog, socijalnog, regionalnog, poljoprivrednog) na razvoj slabije razvijenih zemalja članica, odnosno nerazvijenih regiona u Uniji. Tako su, na primer, Grčka, Irska, Portugalija i Španija tokom četiri decenije, odnosno u čitavom periodu 1960-1999. godine, imale prosečnu godišnju stopu rasta koja je iznosila od 0,5% do 1,5% iznad proseka rasta u EEZ/EU.⁸

Proces konvergencije unutar Evropske unije bio je podstaknut, osim opštim trendom strukturnog socio-ekonomskog prilagođavanja i specifičnim instrumentima predviđenim budžetom EU, odnosno regionalnim i strukturnim fondovima. Regionalna politika, tj. politika kohezije, je još pre velikog

4 Indermit S. Gill, Martin Raiser et al, *Golden Growth, Restoring the lustre of Europe's economic model*, the World Bank, Washington, 2012, str. 514.

5 Ibid, str. 5, računato prema USD usklađeno sa procenom kupovne moći (PPP).

6 O srednjoročnim i dugoročnim ekonomskim efektima proširenja koji podstičajno utiču na rast BNP-a i proces usklađivanja nivoa BNP-a između manje i više razvijenih evropskih zemalja videti nedavnu studiju Svetske Banke, koja EU naziva „mašinom za konvergenciju“ („*convergence machine*“), *ibid.* str. 35-49.

7 U preambuli ugovora o EU ističe se, kao cilj „*unapređenje ekonomskog i socijalnog napretka naroda*“.

8 Prema Wunch, P, „Is the European Integration Machine Broken?“, *Intereconomics*, vol. 48, April 2013, No 2, str. 72-92. Irska je članica EEZ od 1973. godine, Grčka od 1981. godine, Španija i Portugal od 1985. godine. Na stope rasta uticao je i period pre članstva (pripreme za članstvo, raniji trgovinski sporazumi, razne podsticajne mere i trendovi investiranja i sl).

proširenja postala jedna od nosećih politika EU kada se radi o njenom učešću u budžetu Unije, kao i o političko-ekonomskim ciljevima i rezultatima. Takođe, sredinom sedamdesetih godina prošlog veka, regionalna politika, odnosno politika kohezije, učestvovala je sa samo 5% u budžetu EEZ, da bi danas ta cifra dostigla skoro 50% i po veličini prevazišla nekada najvažniju zajedničku poljoprivrednu politiku.⁹ Dok se poljoprivredni fondovi odnose na teritorije na kojima živi 27 miliona građana u EU, kohezijska politika se odnosi na 120 miliona građana u EU.¹⁰

Strukturni fondovi EU su tokom čitavog perioda nakon ulaska CIEZ u EU imali veliki značaj za razvoj i za obim javnog investiranja (i to bez povećanja zaduženosti država članica - primalaca) imajući u vidu da su iznosili oko 3-4% nacionalnih BNP-a novih članica EU, što odgovara procentu od oko 20% od ukupnih investicija u tim zemljama. U pojedinim slučajevima ta sredstva dostižu čak 50% javnih investicija iz budžeta u zemljama poput Poljske ili Mađarske.

Kada su u pitanju najnoviji trendovi u pogledu procesa ekonomskog približavanja (konvergencije) u EU, treba ukazati na zaključak D. Grosa da nakon krize evrozone (koja izgleda da nije u potpunosti ni do danas završena, ili preči da bude obnovljena) prisustvujemo istovremeno, s jedne strane nastavku procesa približavanja po liniji Istok – Zapad između članica EU (što nas u ovom tekstu i najviše zanima), ali istovremeno i novom produbljivanju ekonomskih razlika između članica evrozone, po liniji Sever – Jug. Pri tome, nove članice evrozone iz Centralne i Istočne Evrope (Baltičke zemlje, Slovenija i Slovačka) nastavljaju sa procesom približavanja proseku razvijenosti, što nije slučaj sa „starijim“ članicama istog kluba.¹¹

Privredni razvoj i strukturno prilagođavanje zemalja Centralne i Istočne Evrope pre i posle ulaska u EU

Ekonomsko prilagođavanje i usklađivanje privrednih sistema zemalja Centralne i Istočne Evrope zapadnoevropskim liberalnim ekonomskim modelima prošlo je kroz više faza u periodu od pada Berlinskog zida do danas (1989-2019. godine). Prva faza je bio period tranzicije tokom poslednje decenije prošlog veka, pa do početka ovog veka. Za njom je sledila faza brzog rasta CIEZ uoči i nakon ulaska u EU, do pojave ekonomske krize (2008. godine). Nakon perioda određenog usporavanja rasta i porasta zaduženosti, posebno kod nekih CIEZ (2008-2012. godine), usledila je četvrta faza ponovnog relativno dinamičnog rasta, s tim što su se pojavile i značajne razlike u stepenu i dinamici rasta BNP-a između pojedinih zemalja.

Nakon raspada ekonomskih veza u istočnom bloku i privrednih sistema zasnovanih na planskoj privredi, zemlje Centralne i Istočne Evrope su, nakon perioda tranzicione ekonomske depresije, već sredinom devedesetih godina XX veka ušle u **prvu fazu** strukturnog prilagođavanja uz više stope rasta, koje su im omogućile da pripreme svoje ekonomije za integraciju na tržište Evropske unije. CIEZ su, uglavnom, izvršile strukturne reforme sa planskih na tržišnu privredu, uključujući proces opšte privatizacije kompanija, liberalizacije cena i spoljne trgovine, uvođenje finasijskih tržišta, smanjenja državne pomoći i dr. Ekonomski rast su omogućili trgovinska liberalizacija, orijentacija na izvoz i visoka strana ulaganja.

9 Prema Derot Hodson, „Regional and structural funds“ in: Jones E. et al, *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, 2012, str. 496.

10 *Ibid.* str. 497. S druge strane, ukazuje se da, bez obzira na nesumnjiv značaj, regionalna politika u EU se ne može ni blizu porediti sa transferima javnih sredstava koja se vrše u federalnim političkim sistemima poput SAD (treba uporediti 2,3 hiljade milijardi evra transfera iz budžeta SAD lokalnim vlastima i zajednicama sa 347 milijardi evra kohezijskih fondova Unije). Videti i Anderson, T, et al, „It OK to be Different, Policy Coordination and Economic Convergence“ in: EEAG Report on the European Economy, CESifo Group Munich, vol. 0, pages 64-82, February, <https://ideas.repec.org/a/ces/eeagre/vy2018ip64-82.html>, preuzeto 30.3.2019.

11 Danijel Gros tako ističe da je „distance između bogatih i siromašnih kod prvobitnih EU 12 članica evrozone danas veća nego u vreme uvođenja evra, čak i kada se u obzir uzme visok nivo rasta pre krize“, v. Gros, D, „Convergence in the EU. Inside and outside the euro“, contribution to the informal meeting of the EU finance ministers, Sofia, April 2018. https://www.ceps.eu/system/files/DG_ConvergenceEU.pdf, pristupljeno 25. mart 2019.

Tabela 1. Prosečan godišnji rast BNP-a zemalja CIE u periodu 1995-2004. godine¹²

Država	Godišnji rast BNP-a 1995-2004. godine	Rast BNP-a 2003-2004. godine
Češka	1,9	4,6
Estonija	5,7	5,9
Mađarska	4	4,2
Letonija	6,3	8,5
Litvanija	5,3	7,1
Poljska	3,8	5,3
Slovenija	3,8	4,6
Slovačka	3,7	5,5
Bugarska	2,4	5,5
Rumunija	1,5	8,3

Iz gornje tabele može se zaključiti da je u periodu 1995-2004. godine prosečan rast uglavnom svih CIEZ bio visok, sa tendencijom smanjenja njihovog privrednog zaostajanja u odnosu na prosek tadašnjih (15) država članica EU (prosek rasta u EU u ovom periodu iznosio je oko 2%), ali sa značajnim razlikama između tri grupe zemalja:

- » Najvišu stopu rasta imale su tri baltičke zemlje (između 5,3% i 6,3% rasta BNP-a godišnje);
- » U drugu grupu zemalja ulazile su Slovačka, Slovenija, Poljska i Mađarska, sa prosečnim stopama rasta između 3,7% i 4% godišnje;
- » Najzad, u treću grupu zemalja sa najnižim stopama rasta ulazile su Rumunija, Češka i Bugarska (stope između 1,5% i 2,4%).

Prema komentaru Kurcia i Fortisa, ovaj rast je omogućio zemljama CIEZ da se uključe u EU pod ekonomskim i društvenima uslovima, koji bi mogli biti upoređeni sa stanjem Španije i Portugalije u vreme kada su se te dve zemlje pristupile EEZ (1985. godine).¹³

Druga faza strukturnog i razvojnog približavanja CIEZ koje su postale članice EU može se okvirno odrediti za period od početka veka do 2008. godine. To je bio period brzog rasta i ubrzane konvergencije sa prosekom razvijenosti u EU. Zahvaljujući reformama i stranim ulaganjima, rast u državama CIE je iznosio između 3% i 6%, odnosno znatno iznad proseka u EU. Ovo je period kada je ekonomska tranzicija uglavnom bila završena, što je bilo praćeno i sa povećanom produktivnošću privrede, rastom realnih prihoda, znatnim padom nezaposlenosti i velikim ulaskom multinacionalnih firmi na tržišta ovih zemalja. S druge strane, i pored napretka, CIEZ i dalje znatno zaostaju u nivou razvijenosti, pri čemu postoje i znatne razlike između tih zemalja.

12 Videti: Quadrio Curzio, A, and Fortis, M, The EU and the Economies of the Eastern European Enlargement, Verlag, Berlin, 2008, str. 15.

13 Ibid, p. 16.

Treću fazu karakteriše usporavanje rasta i konvergencije. Ona korespondira sa periodom akutne dužničke i finansijske krize, tj. 2008-2013. godine. Sve članice EU iz Centralne i Istočne Evrope, sa izvesnim izuzetkom Poljske, bile su u određenoj, manjoj ili većoj meri, pogođene ovom krizom. Tako je rast BNP-a u 2009. godini bio negativan u svim CIEZ članicama EU, osim u Poljskoj. Pad BNP-a je bio posebno drastičan u tri baltičke zemlje. Šest od deset CIEZ su imale negativan rast bar dve godine u periodu 2008-2012. godine. U svim zemljama došlo je do porasta deficita budžeta, rasta zaduženosti (posebno u Mađarskoj), kao i povećanja nezaposlenosti. Proces konvergencije se u takvim uslovima usporio.¹⁴ Ipak, i pored negativnih efekata krize, pokazatelji stopa rasta BNP-a u CIEZ u desetogodišnjem periodu 2002-2013. godine, u odnosu na prosek u EU, su u celini bili pozitivni, kako se to vidi iz sledeće tabele.

Tabela 2. BNP per capita prema kupovnoj moći (PPP) u odnosu na prosek u 27 država članica (100)¹⁵

Država	2003. godina	2013. godina
Bugarska	33	45
Estonija	52	73
Mađarska	62	66
Letonija	45	64
Litvanija	48	73
Poljska	48	67
Češka	77	82
Slovačka	55	75
Rumunija	31	55
Slovenija	83	82
Hrvatska	56	61

Gornji pokazatelji svedoče o činjenici da je većina novih država članica EU, bez obzira na period krize, zabeležila značajan napredak u procesu približavanja proseku razvijenosti u Uniji. Tako se može konstatovati da su zemalje poput Slovačke, Poljske i baltičkih zemalja, od oko polovine nivoa razvijenosti u odnosu na EU, dostigle oko dve trećine tog proseka. Rumunija i Bugarska su, sa svoje strane, od oko jedne trećine proseka, dostigle jednu polovinu. Najmanju dinamiku u približavanju proseku EU su pokazale privrede zemalja koje su već imale dostignut relativno visok stepen razvijenosti u odnosu na prosek EU, poput Slovenije i Češke, a uz njih su, posebno pogođene krizom, bile Mađarska i Hrvatska.

Ako detaljnije posmatramo rezultate jedne od najuspešnijih privreda država članica, tj. Poljske, možemo konstatovati da je, posmatrano po obimu kupovne moći po glavi stanovnika (PPP)¹⁶ u periodu od deset godina nakon ulaska u članstvo EU, BNP Poljske povećan za skoro polovinu (48,7%).¹⁷ Uzroci poljskih

14 V. Devoluy, M, and Koenig, G, *Les politiques économiques europeennes*, Seil, Paris, 2015, str. 363-365.

15 Izvor: Eurostat (online). Videti analizu posledica krize evrozona u EBRD, *Transition Report 2012, Integration Across Borders*, London 2012, posebno deo „Transition region in the shadows of the eurozone crisis“, pp. 28-42.

16 Purchasing Power Parity.

17 Prema Kolodziejczyk, K, „Poland in the EU, Ten years of Membership“, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, No 40, January 2016

rezultata leže u prvom redu u pozitivnom razvoju spoljne trgovine (posebno poljskog izvoza), visokim stranim ulaganjima, podršci strukturnih fondova EU, dinamičnoj domaćoj potrošnji i poboljšanoj produktivnosti.¹⁸ U periodu 2004-2014. godine, na primer, izvoz Poljske u EU je povećan trostruko, što je, pored ostalog, bio i rezultat izuzetno brze tehnološke adaptacije poljske industrije, uključujući i podršku dobijenu putem stranih ulaganja. Strukturne promene u privredi su dovele do porasta učešća usluga u radnoj snazi na oko 60% (u odnosu na 30% u industriji i 10% u poljoprivredi) i na 64% u BNP-u. Poljski uspon je bio podržan i sredstvima iz budžeta EU (strukturni fondovi, poljoprivredna podrška i dr), koji su iznosili 82 milijarde evra neto (2004-2015. godine), dok će, u periodu 2014-2020. godine, Poljska primiti ukupno oko 120 milijardi evra bruto. Samo u 2014. godini, na primer, Poljska je primila oko 17 milijardi evra iz budžeta EU. Poređenja radi, najveća godišnja strana direktna ulaganja u Poljskoj iznosila su, tokom perioda 2005-2013. godine, oko 10 milijardi evra godišnje. Najzad, jedan od važnih fenomena procesa integracije Poljske, kao i ostalih zemalja CIEZ u EU, je visok stepen migracija radne snage (emigracija), što je, između ostalog, uticalo na drastično smanjenje nezaposlenosti, kao i smanjenje siromaštva (emigracija fizičkih radnika i priliv doznaka iz inostranstva i dr).

Ako se posmatra najnoviji period, tj. **četvrta faza** rasta BNP-a u CIEZ nakon završetka perioda akutne krize u evrozoni, može se konstatovati da je većina novih članica EU nastavila da raste brzinom koja je iznad proseka EU, odnosno evrozone.

Tabela 3. Prosečni porast BNP-a pojedinih CIEZ članica EU u periodu 2012-2017. godine

Država	Prosečna godišnja stopa rasta	% rasta u 2018. godini	BNP/p.c (evra, u 2016. godini)
Rumunija	4,11	4,1	10.300
Poljska	3,34	5,7	12.900
Estonija	3,33	3,9	19.500
Letonija	3,26	4,8	15.300
Litvanija	3,24	3,4	16.100
Slovačka	2,94	4,1	16.600
Mađarska	2,79	4,9	13.500
Bugarska	2,37	3,1	7.800
Češka	2,36	3,0	19.500
Slovenija	1,79	4,5	22.200
Hrvatska	1,21	2,6	11.900
EU	1,47	1,9	
Evrozona	1,21	1,8	
Srbija			6.100

Možemo konstatovati da su u poslednjih šest godina najviše stope rasta imale Poljska, Rumunija, Slovačka i tri baltičke zemlje (iznad 3%). U drugu grupu (sa rastom oko 2%-3%) spadaju Češka, Slovenija i Bugarska. Jedino je najnovija članica EU, Hrvatska, bila relativno neuspešna i imala rast u periodu 2012-2017. godine koji je bio ispod proseka Evropske unije.

¹⁸ *Ibid*, str. 12.

Zaključak

Proces tranzicije CIEZ, koje su danas već duže vreme članice EU, otpočeo je početkom poslednje decenije XX veka. Dinamičan porast društvenog proizvoda, koji je tada otpočeo, održao se praktično na celu jednu generaciju, odnosno dve i po decenije. U ovom periodu, znatno je izmenjena slika Centralne i Istočne Evrope, a time i cele Evrope, čemu je posebno doprinelo članstvo u Evropskoj uniji. Glavni ekonomski elementi ovog uspeha su sledeći:

- » CIEZ su u celom ovom periodu imale rast koji je bio iznad proseka EU i koji je omogućio dinamičnu konvergenciju njihovog BNP-a u odnosu na prosek Evropske unije. Posmatrajući EU u celini i na duži rok, odnos proseka razvijenosti između razvijenih i nerazvijenih država članica se promenio, tako da su se razlike smanjile od jedan prema pet (u 1998. godini) na oko jedan prema dva i po (u 2017. godini godina);¹⁹
- » Projekcije predviđaju i dalje jačanje konvergencije unutar EU do 2022. godine (odnos razvijeni – nerazvijeni bi sa 2,6% trebalo da se smanji na 2,2% u 2022. godini);²⁰
- » Prema tome, posmatrano po zemljama CEIZ, prosek razvijenosti se približio proseku EU, dostigavši, zavisno od zemlje: 80% (Slovenija, Češka) od proseka EU, dve trećine od proseka (kod razvijenijih novih članica), odnosno oko jedne polovine proseka Unije (kod manje razvijenih, poput Rumunije ili Bugarske). Primetno je da je proces konvergencije išao brže u slučajevima kada je polazna tačka (razvijenost) bila niža. Istovremeno, prema nekim dugoročnijim analizama procesa konvergencije, u EU i SAD-u, može se zaključiti da se dostizanjem nivoa od oko 80% proces konvergencije zaustavlja;
- » CIEZ su tokom ovog perioda prošle period vrlo dinamičnog razvoja i modernizacije u skoro svakoj društvenoj oblasti – pravnoj, administrativnoj, ekonomskoj, političkoj i socijalnoj, što je potpuno promenilo izgled društava i država u Centralnoj i Istočnoj Evropi u odnosu na raniji period;
- » Posebno je došlo do dinamičnog rasta stranih ulaganja, usklađivanja privredne strukture (porast usluga i industrije nauštrb poljoprivrede), tehnološkog razvoja u proizvodnji, liberalizacije tržišta i brzog rasta spoljne trgovine, promene strukture zaposlenosti, modernizacije obrazovne strukture i drugo;
- » Rast BNP-a posebno je bio potpomognut podrškom strukturnih fondova EU, naročito u oblastima izgradnje infrastrukture, poljoprivrede, modernizacije industrije, ulaganja u očuvanje životne sredine, pa i u ulaganjima u kulturnu infrastrukturu (obnova spomenika, institucija kulture, starih jezgra gradova, razvoj obrazovnih institucija i dr);
- » Konvergencija na nivou proseka razvijenosti država ne mora da znači automatski i usklađivanje razvijenosti pojedinih subregiona niti smanjenje društvenih razlika, naprotiv. Vrlo često, ubrzani rast u CIEZ praćen je istovremeno većim društvenim raslojavanjem (ali uz smanjenu stopu siromaštva), kao i produbljenijim razlikama između centara razvoja i ekonomske periferije u državama članicama;
- » Značajniji ekonomski rast u CIEZ – članicama EU – povratno je pozitivno delovao na ekonomsku situaciju na celokupnom ekonomskom prostoru Unije, pa su novoprimitljene zemlje tokom poslednjih decenija imale ulogu malih „ekonomskih tigrova“ u Evropi.

U celini, možemo kao opšti zaključak istaći da, bez obzira na različita krizna zbivanja u EU i oko nje tokom ovog perioda i evoluciju same Unije (formiranje Evropske ekonomske i monetarne unije), institucionalne krize u EU, demografske promene, finansijska i migrantska kriza, brexit itd), članstvo u Evropskoj uniji

19 Gros, D, „Convergence in the EU. Inside and outside the euro“, *op.cit.*, str. 14.

20 *Ibid.*

je predstavljalo nesumnjiv i jasan ekonomski uspeh za one zemlje Centralne i Istočne Evrope koje su u periodu 2004-2007. godine pristupile Evropskoj uniji.

Reference

1. Anderson, T, et al, „It OK to be Different, Policy Coordination and Economic Covergence“ in: EEAG Report on the European Economy, CESifo Group Munich, vol. 0, February 2018, <https://ideas.repec.org/a/ces/eeagre/vy2018ip64-82.html>
2. Dašić, D, *Istorija diplomatije*, Altera, Beograd 2012, Devoluy, M, and Koenig, G, *Les politiques economiques europeennes*, Seil, Paris, 2015
3. Dinan, D, *Menjanje Evropske unije – istorija EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2010
4. Duroselle, J.B, et Kaspi, A, *Histoire des Relations internationales, de 1945 a nos jours*, A. Colin, Paris 2002
5. EBRD, *Transition Report 2012, Integration Across Borders*, London 2012
6. European Commission, *Agenda 2000, For a stronger and wider Union*, Luxembourg, 15 July 1997, Bulletin of the EU, Supplement 5/97
7. Gill, S. Martin Raiser et al, *Golden Growth, Restoring the lustre of Europe's economic model*, the World Bank, Washington, 2012
8. Gros, D, „Convergence in the EU. Inside and outside the euro“, contribution to the informal meeting of the EU finance ministers, Sofia, April 2018. https://www.ceps.eu/system/files/DG_ConvergenceEU.pdf
9. Hodson D, „Regional and structural funds“ in: Jones E. et al, *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford 2012
10. Kolodziejczyk, K, „Poland in the EU, Ten years of Membership“, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 40, January 2016
11. Lopandić, *Evropska integracija između nacije i globalizacije - EU, Balkan i Srbija*, Arhipelag, Beograd, 2017
12. Olivi, B, et Giaccone, A, *L' Europe difficile, La Construction europeenne*, Gallimard, Paris, 2007.
13. Judt, T, *Postwar, A history of Europe since 1945*, Penguin Books, 2006, p. 933
14. Quadrio Curzio, A, and Fortis, M, *The EU and the Economies of the Eastern European E14. Enlargement*, Verlag, Berlin, 2008
15. Wunch, P, „Is the European Integration Machine Broken?“, *Intereconomics*, vol. 48, April 2013, No 2

VIŠERADSKA GRUPA: NEKAD I SAD

Godine demokratije, reformi, socijalno-ekonomskog razvoja i integracije Centralne u Zapadnu Evropu su prošlost, a umesto toga, iliberalne politike prodiru u same temelje ovih društava. Nacionalizam se vratio na velika vrata, ako je ikada i otišao. Ekonomski model, koji je bio motorna snaga razvoja, suočava se sa izazovom novih tehnologija i drastično izmenjene demografije. Dva ključna međunarodna stuba u Evropi – EU i NATO – takođe se suočavaju sa neizvesnom budućnošću. Geopolitika se vratila u ovaj region, uz rusku agresivnost, zapadno oklevanje i kineski prodor, što predstavlja ozbiljan bezbednosni rizik. Slabljenje liberalnog poretka i uspostavljanje autoritarnih režima jesu alarmantne globalne pojave, koje su u državama Centralne Evrope, nekadašnjim šampionima tranzicije, naročito uznemirujuće. Evropska unija prolazi kroz brojne krize u poslednjih desetak godina, počev od finansijske iz 2008. godine, preko bezbednosne koju je izazvala Rusija aneksijom Krima 2014. godine i intervencijom u Ukrajini, pa do migrantske koja je svoj vrhunac doživela 2015. godine. Poslednja u nizu evropskih kriza jeste izlazak Velike Britanije iz Unije, koji je trebalo da se desi 29.3.2019. godine, ali se rok za izlazak već nekoliko puta produžavao i, po svemu sudeći, do *brexita* neće ni doći još neko vreme. Nijedna od ovih kriza nije do kraja razrešena niti postoji dovoljno političkog i institucionalnog kapaciteta za kreiranje zajedničke evropske agende koja bi definisala budućnost evropskog projekta. Na velika vrata se u javni diskurs vratila i *fleksibilnost*, kao spasonosno rešenje za buduće ustrojstvo Unije. Ali, za zapadne članice fleksibilnost znači dublju integraciju i više Evrope, a za centralne i istočne predstavlja opasnost da postanu drugorazredne članice. Teško je definisati fleksibilnost – neka od mnogih objašnjenja uključuju Evropu u više brzina, jezgro i avangardu koja će povesti Evropu napred ili koncentrične krugove članstva. Istovremeno, debata o fleksibilnosti pojačala je podele među članicama. Za pristalice dublje integracije, fleksibilna Evropa je prirodno rešenje za novi momentum u evropskoj politici, a za skeptike, takva Evropa otkopava stare podele. Ova tema će biti jedna od ključnih na izborima za Evropski parlament u maju 2019. godine, kao i prilikom kasnijeg formiranja nove Komisije.

Kao rezultat svega toga, smanjuje se podrška, legitimitet i privlačnost EU. Slična je situacija i sa drugim zapadnim institucijama i globalnim multilateralizmom. Pod pritiskom iliberalnih i suverenističkih politika, rastućih zahteva za protekcionizmom i geopolitičkih ambicija Rusije i drugih aktera, multilateralne institucije, procesi i forumi susreli su se i sa otporom i prezirom nove američke administracije. Bilo da je u pitanju NATO, UN ili STO (Svetska trgovinska organizacija), nijedan od tradicionalnih institucionalnih formata koji su obezbeđivali evropsku sigurnost, globalnu trgovinu i saradnju, ili upravljanje konfliktima, nije ostao pošteđen.

Nastanak i razvoj Višegradske grupe

Višegradska grupa je deo nasleđa disidentskih pokreta koji su doneli demokratiju u region Centralne Evrope nakon pada komunizma. Od nastanka je bila simbol uspešne političke saradnje između država koje su bile najistaknutije u tranziciji od komunizma ka demokratiji i tržišnim reformama. Formirana je februara 1991. godine u mađarskom gradu Višegradu, kao politički savez trojice centralnoevropskih lidera i prijatelja: Leha Valense (Poljska), Vaclava Havela (tadašnja Čehoslovačka) i Jozefa Antala (Mađarska). Cilj okupljanja bila je koordinacija procesa transformacije post-komunističkih zemalja, poznat i kao „zajednički povratak u Evropu“. Nakon „plišanog razvoda“ Češke i Slovačke, Višegradska trojka postaje četvorka – grupi se u januaru 1993. godine pridružuje Slovačka. Motivi osnivača bili su, između ostalih, eliminacija ostataka komunističkog bloka u Centralnoj Evropi, prevazilaženje istorijskih animoziteta između zemalja članica, kao i uverenje da će zajedničkim naporima lakše ostvariti zadate ciljeve i ambicije.

Da bi se razumela kasnija evolucija i sadašnja pozicija Višegradske grupe, potrebno je istaći nekoliko karakteristika: prvo, to je bio savez lidera koji je odražavao bliskost tadašnjih vladajućih političkih elita; drugo, u trenutku nastanka, Višegradska grupa bila je izrazito pro-evropska i pro-liberalna; treće, formirana je u periodu brzog ekonomskog rasta, miroljubive saradnje sa Rusijom i opšteg entuzijazma prema Evropskoj uniji.

Na početku je grupa delila zajedničke ciljeve: sprovođenje demokratskih i tržišnih reformi, pristupanje NATO-u i EU. Višegradska grupa je imala i nekoliko specifičnih obeležja: 1) nedostatak formalne organizacije i političkih struktura za saradnju; 2) atlantsku orijentaciju; 3) izraženiju protržišnu politiku od ostatka EU; 4) zagovarala je politiku proširenja i angažovanje u Istočnom partnerstvu. Jaka atlantska orijentacija potekla je od izrazite sumnje da je raspad Sovjetskog Saveza i slabljenje ruskih imperijalnih ambicija samo trenutni fenomen. Lideri Višegradske grupe smatrali su da ne smeju da ostanu u svojoj zoni bezbednosti između Istoka i Zapada i da treba da se uključe u stabilan vojni savez, što je u praksi značilo članstvo u NATO-u. Jaka liberalna orijentacija reformatora u ovim zemljama oslikavala je široki konsenzus o neophodnosti brze transformacije u otvorenu tržišnu privredu i slobodne trgovinske odnose. U skladu sa preporukama MMF-a i Svetske banke, ovaj korak, koji je uključivao izgradnju modernih ekonomskih institucija, trebalo je da pomogne u obezbeđivanju stabilnog ekonomskog rasta. Glavna prepreka bilo je, naravno, istorijsko nasleđe zaostalosti i centralno upravljanje privredom. Prevazilaženje ovog nasleđa zahtevalo je radikalnije reforme od onih koje su preduzele „stare“ države članice EU, koje su generacijama bile naviknute na tržišnu privredu. Lešek Balcerovič i Vaclav Klaus postali su simboli ovih radikalnih tržišnih reformi i uzori za mnoge druge ekonomske reformatore.

Osim političke i bezbednosne, saradnja unutar Višegradske grupe proširila se i na druge oblasti, mada je ekonomija (trgovinska razmena i investicije) do danas ostala u senci međusobnog takmičenja za tržišta Zapadnih zemalja, članica EU i za investicije. Politički lideri Višegradske grupe održavali su redovne sastanke, objavljivali zajednička saopštenja i koordinirali stavove i poziciju prema EU i ostatku međunarodne zajednice.

Za spoljašnji svet Višegradska grupa postala je primer regionalne saradnje koja podstiče stabilnost i dobrosusedske odnose u celoj Centralnoj i Istočnoj Evropi. Grupa je promovisana i u drugim regionima, uključujući i Balkan, kao uzor uspešne integracije. Neki su se čak nadali da bi to mogao da bude začetak šire regionalne alijanse, slične Nordijskom savetu i Beneluksu. Inicijalni uspeh u podizanju regionalne saradnje u okviru Višegradske grupe olakšao je pristupanje ovih zemalja NATO-u i EU – oba članstva su pregovarana zajedno i u duhu timske saradnje. Prema optimistima, Višegradska grupa napravila je uspešan prelaz sa periferije ka centru EU sa realnim uticajem na evropske politike. Prema manje optimističnim posmatračima, dostignuća su skromna jer grupa nije uspela da postane stvarni geopolitički savez. Zbog nedostatka sredstava, sukoba interesa i razlika u strategijama razvoja, a naročito zbog različitih odgovora na ekonomsku krizu 2008. godine, kao i različitih odgovora na ukrajinsku krizu i različitih stavova i odnosa sa SAD-om i Rusijom, te razlika u nacionalnim potencijalima, Višegradska grupa ostala je relativno neuravnotežena. Ako uporedimo BDP članica, stanovništvo, teritoriju i vojne izdatke, možemo da zaključimo da Poljska dominira i čini više od 50% u svakoj kategoriji. Zahvaljujući relativno visokom BDP-u, jedino Poljska uredno, svake godine, izdvaja predviđenih 2% BDP-a za nacionalnu odbranu u okviru NATO-a. Geografski položaj uvek je bio snažan faktor u određivanju stvarne ili potencijalne pretnje nacionalnoj bezbednosti. Poljska deli granicu sa Rusijom i Belorusijom, nalazi se u neposrednoj blizini Kalinjingrada, strateški važnog isturenog položaja Rusije i time opravdava jačanje nacionalne odbrane.

Ekonomska i migrantska kriza – okretanje populizmu

Negde od 2008. godine, članice Višegradske grupe susreću se sa problemima održanja liberalnog i evropskog puta transformacije. Originalni ciljevi grupe su postignuti, političke vođe su se promijenile u svakoj od zemalja, odnosi sa Rusijom su se pogoršali, a Evropska unija je upala u veliku ekonomsku recesiju. Dalje, migrantska kriza se produbila, a elite u sve četiri zemlje suočile su se sa anti-liberalnim udarom i invazijom nacionalističkih populista. Njihova snaga i žestina iliberalnih zaokreta u Poljskoj i Mađarskoj iznenadila je većinu političkih posmatrača.

Ruska aneksija Krima i intervencija u Ukrajini podigla je tenzije između EU, NATO-a i Rusije. To se odrazilo i na projekat Istočnog partnerstva. Kriza iz 2008. godine oslabila je liberalni konsenzus između EU i Višegradske grupe. Poljske političke elite su na početku uspešno manevrisale kroz ekonomsku krizu, delimično zbog dobre saradnje s Nemačkom, konzervativne finansijske politike i izdašnih subvencija iz EU. Mađarske, slovačke i češke elite usvojile su intervencionističke strategije za oporavak, a kasnije im se u tome pridružila i Poljska.

Potom je poput cunamija naišla migrantska kriza. Izbeglice, izmešane sa ekonomskim migrantima, dolazile su iz ratnih i osiromašenih područja Bliskog Istoka, Severne Afrike i Srednje Azije. Došlo je do snažne anti-liberalne i anti-migrantske reakcije od strane populista-nacionalista, koji su migrante prikazivali kao bezbednosni rizik i kao otimače poslova od lokalnog stanovništva. U stvari, evropske elite uhvaćene su nespemne, pa su na migrantsku krizu odgovorile *ad hoc* merama, kao što je distribucija kvota za prijem migranata. Tadašnji slovački premijer Robert Fico, kome se pridružio tadašnji i sadašnji mađarski premijer Viktor Orban, pokrenuli su pravnu proceduru protiv mehanizma alokacije migranata, opisujući tu politiku kao kršenje nacionalnog suvereniteta, bezbednosnu pretnju i političko-kulturno samoubistvo. Krajem juna 2018. godine izborili su se za ono što su hteli – odbačen je obavezan prihvata migranata po utvrđenim kvotama i odvajanje izbeglica koje imaju šansu da dobiju azil od čisto ekonomskih migranata koji moraju odmah da se vrate odakle su došli.

Problem migranata polarizovao je čitave države, otvarajući put populističko-nacionalističkim snagama u Češkoj i Slovačkoj i oštrem anti-liberalnim zaokretima u Mađarskoj i Poljskoj. Ovaj zaokret ne obeležava samo promenu politike, već i stvaranje novog tipa „iliberalne države“.

„Nova država koju gradimo u Mađarskoj jeste iliberalna, ne-liberalna država. To ne znači odbacivanje fundamentalnih principa liberalizma poput slobode, a mogu da dodam još neke, ali ne stavlja ovu ideologiju u centar državne organizacije nego uključuje različit, specifičan, nacionalni pristup“ (Orban 2014. godine).

Nakon iliberalnog zaokreta celog državnog aparata u Mađarskoj i Poljskoj, došlo je do partijskih čišćenja, političke, ekonomske i kulturne „nacionalizacije“. Iliberalna kontrarevolucija uključuje: centralizaciju moći u jednom centru odlučivanja, partijski klijentelizam nametnut kroz čišćenje državne administracije, pravosuđa, javnih medijskih servisa, obrazovnog sistema i nacionalne kulture. To je u Poljskoj počelo u vreme lidera stranke PiS (Pravo i pravda), Jaroslava Kačinjskog, već 2011. godine u programskom „Izveštaju o Trećoj Republici“. Ove radikalne promene ne samo da slabe osnove liberalno-demokratskog režima, već i povećavaju opasnost od političkog raspada. One, takođe, podrivaju jedinstvo Višegradske grupe. Kao što je jedan od posmatrača primetio: „Mađarski premijer Orban, koga optužuju za autoritarnost i ksenofobiju i koji nastoji da prekine izolaciju svoje zemlje u EU, sreo se sa Kačinjskim u ranoj fazi iliberalnog zaokreta u Poljskoj. Njihov krajnji cilj mogao bi da bude stvaranje opstuktivnog ‘Višegradskog fronta’ koji se suprotstavlja sistemu obaveznih kvota za izbeglice i koji brani tradicionalne vrednosti. Ali, ostaje da se vidi da li će ova strategija dati rezultate, pošto Slovačka zazire od Orbanove iredentističke retorike, a Poljska nikako ne prihvata Orbanov prijateljski stav prema Rusiji. Češka, kao jedna od najsekularnijih evropskih država, teško da može da se složi sa snom Kačinjskog o katoličkoj kontra-reformaciji“.

Talas nacionalističkog populizma koji je zahvatio političke elite u Češkoj i Slovačkoj izazvao je slične političke turbulencije, mada nijedna od njih nije napravila takav radikalni zaokret kao Poljska i Mađarska.

Rezultat populizma dolazi iz raširene upotrebe anti-elitističke demagogije, politike ozlojeđenosti i nezadovoljstva i česte upotrebe zapaljivog rečnika koji se zasniva na mržnji i optužbama. Populizam cveta u okruženju konspirativnih i anti-sistemskih vizija „tajnih neprijatelja“, naročito u komunikacijskom okruženju u kome dominiraju društvene mreže i tabloidi. Partijski medijski konglomerat u Centralnoj Evropi ili, tačnije rečeno, politički povezani medijski oligarsi koji su se pojavili nakon haotične privatizacije i političkih borbi, stoje iza navale populizma i igraju važnu ulogu u ubrzanju promena u zemljama u kojima deluju. Postali su ključni članovi elitnih krugova donosilaca odluka i glavni korisnici političkih zaokreta koji su populističke lidere doveli na vlast. Partijski mediji su bili glavni podstrekači anti-migrantske i anti-izbegličke histerije i straha, kao i usmeravanja tog straha u nacionalističke glasove tokom izbornih kampanja. Uticaj anti-liberalnih medija na demokratiju i slobodu štampe vidi se po rangiranju ovih zemalja u Indeksu slobode medija u svetu: prema najnovijem izveštaju Fridom Hausa „Slobode u svetu 2018. godine“ sve četiri zemlje članice Višegradske grupe beleže silazni trend u kategorijama demokratskih vrednosti, vladavine prava i medijskih sloboda, a najdramatičniji pad ima Mađarska.

Odnosi sa Evropskom unijom, SAD-om i Kinom

Ekonomski gledano, zemlje Višegradske grupe uspešno su integrisane u EU, ali ne i jedna sa drugom. U okviru grupe, ekonomski odnosi, trgovina i investicije jesu slabi, bez naznaka da će jačati, što potvrđuje tezu da je grupa prevashodno okrenuta političkoj, a ne ekonomskoj saradnji. Ne sprovode se ni zajednički ekonomski projekti, mada ima najava o izgradnji brze železničke pruge koja će povezati Budimpeštu, Bratislavu, Ostravu i Varšavu (sa sastanka održanog 7.3.2019. godine), čiju bi izgradnju delimično finansirala Evropska investiciona banka. Recimo, poljsko predsedavanje Višegradskom grupom tokom 2016. i 2017. godine ne sadrži nikakve ekonomske i finansijske podatke. Program je nejasan, ne ide dalje od redovnih i povremenih konsultacija između visoko pozicioniranih političara, sastanaka i video konferencija, pisanja zajedničkih *non-papers* o pitanjima koja su od važnosti za grupu. Predsedavanje Višegradskom grupom menja se svake godine u junu, a Slovačka predsedava do juna ove godine.

Ukoliko EU usvoji koncept „Evrope u više brzina“, cela Višegradska grupa dolazi u opasnost od marginalizacije i stoga se snažno protivi predlozima koji idu u tom pravcu. Glavna bojazan je da bi u tom slučaju postale članice drugog reda sa manje uticaja nego što su do sada imale. Ove rasprave traju već godinama, još od propalog projekta evropskog Ustava i u suštini se svode na pitanje „više ili manje Evrope“. Članice Višegradske grupe su saglasne da je potrebno jačanje nacionalnih parlamenata i vlada i smanjenje ovlašćenja Evropske komisije, naročito u oblastima koje ih se direktno tiču, poput odbrane, migracija, ljudskih prava, nezavisnosti pravosuđa, medija i dr. Nakon dolaska Donalda Trampa na čelo Bele kuće i njegovog otvorenog skepticizma prema NATO-u, situacija se iskomplikovala za Višegradsku grupu. Početkom 2000-ih, sve četiri članice Višegradske grupe su se pridružile NATO-u i nikakvih problema u saradnji nije bilo. Ali, danas, pošto osim Poljske ostale tri članice oklevaju da slede strogi antiruski kurs i pošto su mnogo učinile na razvijanju odnosa sa Kinom (naročito Češka u kojoj je donedavno jedan od najmoćnijih kineskih tajkuna bio savetnik predsednika Zemana), suočavaju se sa velikim američkim pritiskom. Mađarska je otvoreno dovela u pitanje opravdanost sankcija prema Rusiji, pristajući i da primi gas kroz „Turski tok“, umesto da kupuje skupi tečni gas od američkih izvoznika. Za razliku od Poljske, Mađarska, Češka i Slovačka ne žele raspoređivanje američkih baza na svojoj teritoriji. Pokušaj postavljanja radara za američki protivraketni štiti u Češkoj pre desetak godina nije dobio podršku ni građana ni tadašnje vlasti i o tome se više ni ne vode pregovori. Poslednjih godina su sve tri članice učinile mnogo na razvoju odnosa sa Kinom u okviru inicijative „16+1“, čije trajanje ulazi u sedmu godinu. Ovu inicijativu Kina smatra integralnim delom svog megaprojekta „Jedan pojas, jedan put“. Obzirom da je Trampova administracija ušla u pravi trgovinski rat s Kinom, nimalo joj se ne sviđa izbor Kine kao strateškog partnera u regionu.

Zajednička evropska spoljna politika čini se još manje izvesnom, bez obzira na donetu Strategiju, a pre svega zbog različitih viđenja članica o odnosima s Rusijom. Poljska vidi Rusiju kao direktnu pretnju, dok Mađarska održava izuzetno bliske veze sa Moskvom, uključujući i redovne susrete na vrhu između Orbana i Putina, uprkos sankcijama EU prema Rusiji. Mađarski premijer Orban nedavno je rekao: “Pre trideset godina mislili smo da je Evropa naša budućnost. Danas verujemo da smo mi budućnost Evrope”.

Evropska narodna partija (EPP), kojoj pripada Orbanova stranka Fides, konačno je, nakon višegodišnjeg stavljanja glave u pesak, donela odluku da suspenduje članstvo Fidesa u toj evropskoj grupaciji.

Evropska komisija je zabrinuta za vladavinu prava, nezavisnost pravosuđa, slobodu medija i nivo demokratizacije, naročito u Poljskoj i Mađarskoj. Stoga je povelu postupak za sankcionisanje Poljske po članu 7. Sporazuma o EU, smatrajući da je reforma pravosuđa i opstanak pravne države ozbiljno ugrožen. Na predlog Evropskog parlamenta i protiv Mađarske je povelu postupak po članu 7. Sporazuma o EU zbog sužavanja medijskih sloboda, uputstva naučnicima kako da se ponašaju, ograničavanja demokratskih prava, uključujući i prava organizacija civilnog društva. Ovo natezanje oko povrede principa pravne države u obe zemlje sigurno neće biti okončano pre evropskih izbora u maju 2019. godine, a dotle će se, kao i do sada, Mađarska i Poljska uzajamno štititi i blokirati donošenje bilo kakvih sankcija prema jednoj od njih. S druge strane, u Slovačkoj se desilo malo političko čudo – liberalna advokatica, aktivistkinja za zaštitu životne sredine i žestoka kritičarka vlade – Zuzana Čaputova, odnela je ubedljivu povelu u oba kruga predsedničkih izbora i time pokazala da se protiv populizma može boriti samo jasnom i racionalnom političkom agendom. U Poljskoj se u jesen održavaju parlamentarni izbori i vladajuća stranka Prava i pravde (PiS) ima velike šanse da ponovi rezultat iz 2015. godine i osvoji najviše mandata. To bi joj omogućilo da nastavi jednopartijsku vladavinu i dodatno ojača veze sa nacionalističkim populistima širom Evrope.

Budućnost saveza

Višegradska grupa ispunila je svoje strateške ciljeve koje je postavila pri osnivanju – konsolidovanje demokratije i pristupanje EU i NATO-u. Postavlja se pitanje da li grupa i dalje ima misiju, da li je još uvek relevantna. Prema rezultatima nekoliko istraživanja javnog mnjenja, većina anketiranih građana iz sve četiri zemlje odgovara pozitivno na ova pitanja: 70% Slovaka, 50% Čeha i po 40% Mađara i Poljaka.

Postoji nekoliko mogućih scenarija u neposrednoj budućnosti. Pozitivni predviđa labav, ali efikasan makro-regionalni savez koji doprinosi evropskoj agendi, funkcionalno članstvo u NATO-u, jačanje uzajamnih infrastrukturnih i diplomatskih veza. Da bi se ostvario ovakav scenario, potrebno je da se odnosi sa EU poprave, a da se odbaci nacionalistička retorika i odoli izazovima populizma. Drugačiji scenario podrazumeva unutrašnju integraciju kao alternativu i kontratežu Evropskoj uniji. Različitost interesa trebalo bi da omogući nove vidove saradnje, uz razvoj alternativnih ekonomskih odnosa sa drugim globalnim akterima, poput Rusije i Kine. Treći scenario predviđa dezintegraciju saveza, ukoliko kontradiktorni interesi i antagonizmi pretvore strateški savez u politički ritual koji se dešava s vremena na vreme. Ovo bi označilo i kraj ambicija Višegradske grupe da aktivno učestvuje u oblikovanju buduće Evrope.

Reference

1. Balcer, A, "Will Poland be an enfant terrible of the post-Brexit EU?", *European Council on Foreign Relations*, 18th March 2019
2. Central European Political Studies Revue, Vol 6 No 4
3. Salmi, S, /Research Essay, „Democratic Backsliding in Hungary and Poland“, *Borders of Europe 2017*, April 2017, https://www.researchgate.net/publication/320625158_Democratic_backsliding_in_Hungary_and_Poland
4. Dawson, J, and Hanley, S, 2016. „East Central Europe: The Fading Mirage of the Liberal Consensus“, *Journal of Democracy*, Vol. 27 No 1
5. Grabbe, H, and Lehne, S, „Could an Illiberal Europe Work?“, *Carnegie Europe*, 11th October 2018
6. Fukuyama, F, „Political Order and Political Decay“, *Farrar, Straus and Giroux* 2015
7. Snyder, J, „How Nationalism Came Back“. *Foreign Affairs*, December 2019 issue
8. "The Visegrad Countries in Crisis", *Collegium Civitas Warsaw*, 2016
9. Fareed, Z, „The Rise of Illiberal Democracy“, *Foreign Affairs* Nov/Dec 1997 issue
10. Fareed, Z, „Populism on the March, why the West is in Trouble“, *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2016 issue
11. Orban, V, „Speech on the occasion of the Hungarian National Day“, 2011/03/15, www.index.hu
12. <http://paladiummag.com/2018/09/29/the-visegrad-challenge-to-brussels-and-washington>
13. www.cefutures.visegradinsight.eu
14. <http://www.miniszterelnok.hu/all-major-decisions-must-be-postponed-until-after-elections-to-the-european-parliament>

Vladimir Međak

INSTITUCIONALNE PROMENE U EU I NOVE PROCEDURE U PROCESU PROŠIRENJA

Evropska unija je od svojih početaka 50-ih godina 20. veka u stalnom procesu produbljiivanja integracionog procesa, kao i proširenja svog članstva. Produbljiivanje integracije se ogleda u povećanju broja oblasti kojima se EU bavi, sve većem broju oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom, a ne jednoglasno, kao i proširivanjem i jačanjem nadležnosti i funkcija Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu. Pored ovih promena, broj država članica EU se sa prvobitnih šest osnivača 2013. godine, popeo na 28, dok 2019. godine predstoji prvi izlazak jedne članice (Ujedinjeno Kraljevstvo) iz EU, čime bi se broj članica smanjio na 27. U istom trenutku, dve države (Crna Gora i Srbija) vode pregovore o članstvu, sa neizvesnim datumom ulaska u EU, dok još dve (Severna Makedonija i Albanija) imaju status kandidata i čekaju datum otvaranja pregovora.

Svi navedeni parametri neposredno utiču na promene u samoj EU, koje se manje-više konstantno dešavaju još od 1965. godine i sklapanje Ugovora o spajanju institucija tri zajednice (Merger Treaty). Zbog toga je teško tačno razdvojiti promene koje su se desile isključivo zbog proširenja, od promena Evropske unije koje bi se inače desile usled procesa njenog usložnjavanja i širenja oblasti koje pokriva pravo EU.

Bez obzira na navedeno ograničenje, papir će pokušati da ukaže na promene koje su uzrokovane proširenjem EU kao organizacije. Takođe, ukazaćemo i na osnovne promene koje su nastupile u samom procesu proširenja, nastale kao posledica prethodnih talasa pristupanja novih država u članstvo EU.

Promene u samoj Evropskoj uniji

Najveće promene su nastupile sa izmenama osnivačkih ugovora, učinjenim u Nici 2001. godine i u Lisabonu 2007. godine.²¹ Promene u Evropskoj uniji možemo pratiti u nekoliko ravni:

- » promene u sastavu i nadležnosti institucija EU;
- » promene u procedurama donošenja odluka;
- » promene u nekim politikama EU.

Promene u sastavu i nadležnosti institucija EU

Evropska komisija predstavlja glavnu pokretačku snagu aktivnosti Evropske unije. Na njoj leži zakonodavna inicijativa i nadzor nad poštovanjem Ugovora i sekundarnog zakonodavstva na teritoriji EU. Njeni članovi su državljani država članica, ali oni ne smeju da primaju niti traže instrukcije od bilo koje članice EU i zaduženi su za zastupanje samo interesa Unije kao takve.

Sa porastom broja država članica rastao i je broj članova Komisije. Prema Ugovoru iz Nice, Komisija je imala 20 članova (EU je tada ima 15 članica), dok je sa proširenjem na 25, pa potom 27 članica uvedeno pravilo da svaka država ima jednog člana Komisije. Sa ulaskom Hrvatske 2013. godine, Komisija je dostigla broj od 28 članova. Ukoliko dođe do proširenja na zapadni Balkan, Evropska komisija ima potencijal da naraste na preko 30 članova. Već u vreme priprema za veliko proširenje je ocenjeno da povećavanje članova Komisije sa brojem članica dovodi u pitanje osnovnu prednost koju Evropska komisija, kao organ, donosi Evropskoj uniji, a to je njena efikasnost.

Zbog toga je u tekstu Ustava Evrope, potpisanom 2004. godine, bilo predviđeno da se ovaj broj smanji na dve trećine broja država članica. To smanjenje bi bilo prvi put uvedeno postepeno. Naime, prvi sastav

21 Ugovor iz Nice stupio na snagu 2003, a Ugovor iz Lisabona 2009. godine. U tekstu koristimo godine kada su ugovori potpisani.

Komisije izabran u skladu sa Ustavom bi imao broj članova jednak broju država članica, a drugi sastav bi odgovarao broju od dve trećine država članica, pri čemu bi bila uvedena rotacija, tako da država članica ne može da bude bez svog člana Komisije dva mandata za redom, a odnos članova Komisije bi odražavao demografsku i geografsku raznolikost u EU. Sistem rotacije bi utvrdio Evropski savet jednoglasnom odlukom.²²

Iako Ustav Evrope nije usvojen zbog negativnog glasanja na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine, Ugovor iz Lisabona preuzima navedeno rešenje u članu 17. Predviđeno je da Komisija u mandatu 2009-2014. godine ima broj članova jednak broju država članica, dok bi Komisija u mandatu nakon 1. novembra 2014. godine imala broj članova koji bi odgovarao broju od dve trećine država članica. Evropski savet je trebalo da jednoglasno donese odluku kojom bi se ustanovio sistem rotacije. Očigledno je da Komisija danas ima 28 članova i da države članice nisu uspele da se dogovore o prelasku na ovaj sistem rotacije. Da li će se u bliskoj budućnosti postići dogovor po tom pitanju, ostaje da se vidi. Ipak, jasno je da broj od najmanje 28 članova, ne obezbeđuje onaj nivo efikasnosti organa koji je u svom izvornom obliku imao šest članova.

Evropski parlament je organ čiji su nadležnost i značaj tokom decenija najviše izmenjeni. Od skromnih početaka parlamentarne skupštine koju su činili nacionalni delagati, bez velikih ovlašćenja, preko uvođenja prvih neposrednih izbora 1979. godine, do pozicije jednog od dva zakonodavna tela, sa skoro istim ovlašćenjima koje ima Savet, prošlo je više od 50 godina. Nakon stvaranja Evropske unije 1993. godine, kasnije izmene osnivačkih ugovora, iz Nice 2001. i iz Lisabona 2007. godine, dovode Evropski parlament na skoro istu ravan sa Savetom, kad je zakonodavni proces u pitanju.

Jačanje Evropskog parlamenta se prvenstveno mora gledati kroz proces jačanja demokratskog legitimiteta Evropske unije prema građanima država članica, u svetlu širenja njenih nadležnosti. Takođe, jačanje Evropskog parlamenta je bilo nužno za davanje glasa građanima EU koji su sve više postajali svesni postojanja EU i njenog uticaja na njihove živote. Proces proširenja je doveo do toga da EU ima preko 500 miliona stanovnika, usled čega je i Evropski parlament morao dobiti veća ovlašćenja i značaj. Zato možemo reći da je proces širenja delimično uzrokovao potrebu za jačanjem Evropskog parlamenta. S druge strane, budući da je Evropski parlament jedan od glavnih zagovornika širenja EU, kao mirovnog projekta i projekta ujedinjenja kontinenta, Parlament sa jakim pozicijom, legitimitetom među građanima i značajnim nadležnostima ima veći legitimitet za zauzimanje takvog stava, zbog čega ovde možemo govoriti o uzajamnosti procesa jačanja legitimiteta.

Prva ozbiljna promena pozicije Parlamenta je nastupila uvođenjem procedure saodlučivanja, članom 251. Ugovora iz Mastrihta 1992. godine.²³ Ugovor iz Amsterdama 1997. godine²⁴ je definisao ovu proceduru u obliku u kojem je danas poznaje Evropska unija. Ova procedura predviđa jednaku snagu Parlamenta i Saveta u postupku donošenja obavezujućih akata. Uvođenjem ove procedure onemogućeno je da Savet nadglasa Evropski parlament za razliku od, do tada, standardne procedure saradnje, dok s druge strane, procedura ne omogućava Evropskom parlamentu da natera Savet da usvoji njegove predloge i amandmane. Vremenom je sve veći broj oblasti spadao pod ovu proceduru donošenja odluka. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine, procedura saodlučivanja je proglašena za „redovnu zakonodavnu proceduru“ i uvedena je kao procedura odlučivanja u 40 novih oblasti. Sa ranijih 33 oblasti za koje se zahtevalo saodlučivanje, nakon Lisabona, broj oblasti u kojima se primenjuje redovna zakonodavna procedura je povećan na 73.

Druga posledica procesa proširenja jeste što je usled porasta broja članica i broja građana EU, broj članova Evropskog parlamenta ograničen na najviše 751 poslanika, računajući i predsednika Evropskog

22 Član I-26 Ustava.

23 Stupio na snagu 1993. godine.

24 Stupio na snagu 1999. godine.

parlamenta.²⁵ Ugovorom je predviđeno da će broj poslanika biti proporcionalno raspoređen prema broju građana u državama članicama, s tim što članica ne može imati manje od šest poslanika niti više od 96 poslanika. Ovim je predviđeno da manje države članice budu natproporcionalno zastupljene u Evropskom parlamentu jer je odnos najveće i najmanje grupe poslanika iz jedne članice jedan prema 16, a odnos populacija najveće države (Nemačke) i najmanje (Malte) je skoro 175 prema jedan.

Evropski savet, na predlog i uz saglasnost Evropskog parlamenta, donosi odluku o raspodeli mesta u Evropskom parlamentu na države članice.

Promene u procedurama donošenja odluka

Savet je od samog početka postojanja evropskih zajednica bio glavnih organ za donošenje odluka. Tokom vremena menjao se način donošenja odluka i jednoglasnost je, kao osnovni način donošenja odluka u početku, sve više prostora ustupala glasanju kvalifikovanom većinom.

Najznačajnija promena se desila u uvođenju glasanja kvalifikovanom većinom u određenom broju oblasti u kojima to ranije nije bio slučaj. Do usvajanja Ugovora iz Nice, kvalifikovana većina se zahtevala u 51 oblasti. Ugovorom iz Nice 2001. godine u dodatnih 19 oblasti je uvedeno glasanje kvalifikovanom većinom. Ugovorom iz Lisabona 2007. godine, u 44 oblasti je uvedeno glasanja kvalifikovanom većinom. Tako da danas postoje 114 oblasti u kojima se glasa kvalifikovanom većinom. Imajući u vidu da je, od 114 oblasti u njih 63 glasanje kvalifikovanom većinom uvedeno u prvoj deceniji 21. veka, može se zaključiti da je stepen integracije u toj deceniji znatno pojačajan, paralelno sa najvećim proširenjem Evropske unije sa 15 na 27 država članica. Ipak, treba naglasiti da su osetljive oblasti, poput oporezivanja i socijalnog osiguranja iz ranijeg, prvog, komunitarnog stuba, baš kao i zajednička spoljna politika i odbrambena politika iz drugog stuba EU, ostale na režimu jednoglasnosti prilikom donošenja odluka.²⁶

Analizirajući ovu dinamiku reformisanja EU i okolnosti pod kojima je izvršeno veliko proširenje 2004/07, teze da proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan ne može da se izvodi paralelno sa procesom reforme Evropske unije, usled objektivnih okolnosti i prepreka, značajno gube na verodostojnosti. Moglo bi se konstatovati da je glavni razlog zapravo manjak političke volje u EU, koji vremenom indukuje manjak političke volje kod novih aspiranata za članstvo.

Druga ključna promena nastaje u izmeni postupka glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu. Prema sistemu ponderisanog glasanja iz Nice, svaka država je imala određeni broj glasova u Savetu koji zavisi od broja stanovnika. Broj glasova je bio raspoređen na sledeći način: Nemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Italija i Francuska 29, Španija i Poljska 27, Rumunija 14, Holandija 13, Belgija, Grčka, Portugalija, Češka i Mađarska 12, Švedska, Austrija i Bugarska 10, Danska, Finska, Irska, Slovačka i Litvanija 7, Luksemburg, Letonija, Slovenija, Estonija i Kipar 4 i Malta 3 glasa. Da bi odluka bila usvojena, bilo je neophodno da za odluku glasa onoliko broj država čiji zbir daje 255 glasova od ukupnih 345. Kvalifikovana većina je u ovom slučaju bila skoro 74%. Sistem je tako izbalansiran da odluka ne može biti doneta ako su protiv odluke tri najveće države (29 glasova) i bilo koja četvrta država koja ima više od četiri glasa. Ovakav sistem glasanja bio je na snazi do 1. novembra 2014. godine, kada se uvodi novi sistem glasanja prema Ugovoru iz Lisabona.²⁷ U prelaznom periodu od 2014. do 2017. godine svaka država je mogla da zatraži da se glasa prema prethodnom režimu umesto po novom. Novi sistem napušta ponderisano glasanje i uvodi modifikovani princip „jedna država-jedan glas“. Da bi odluka bila doneta neophodno je da za odluku glasa 55% država članica (15 od sadašnjih 28), a da države

25 Član 14 Ugovora o Evropskoj uniji.

26 Međak, V, „Promene u zakonodavnoj proceduri u oblasti bivše Evropske zajednice“, str. 58/59, *Ugovor iz Lisabona: Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, – urednik Mišćević, T, grupa autora, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

27 Protokolom 9 o Odluci Saveta o primeni člana 16(4) UEU i člana 238(2) UFEU je predviđeno da prelazak na novi način glasanja može biti odložen do 1. aprila 2017. godine.

koje su glasale za predlog predstavljaju najmanje 65% stanovništva Evropske unije. Ovom dvostrukom većinom se zadržava glasačka moć velikih država koja je donekle bila narušena natproporcionalnom snagom nekih država sa manjim brojem stanovnika, ali velikim brojem glasova u Savetu, prema ponderisanom načinu glasanja. Da bi se sprečilo usvajanje odluke neophodno je da najmanje četiri države budu protiv, što ograničava glasačku moć država sa velikim brojem stanovništva na sličan način kao i prethodni sistem.²⁸ Novim sistemom glasanja je omogućeno da usled porasta broja članova EU ne dođe do paralisanja rada Saveta, smanjujući potrebnu većinu za usvanje odluka.²⁹

Promene u nekim politikama EU

Proces proširenja na 27 država članica je doveo i do promena u sprovođenju nekih politika Evropske unije. Zbog ograničenja u ovom kratkom radu, fokusiraćemo se na promene u dve politike u kojima su nadležnosti Evropske unije, tj. Evropske komisije u njeno ime, najveće - politici zaštite konkurencije i kontroli državne pomoći. U ovim oblastima Evropska unija ima isključiva ovlašćenja, budući da ove oblasti čine srž jedinstvenog tržišta EU.

Promena u implementaciji politike zaštite konkurencije (materijalne odredbe su ostale nepromenjene), u organizaciji sistema funkcionisanja u EU, je učinjena u iščekivanju velikog proširenja, usvajanjem Uredbe 1/2003³⁰ iz 2002. godine. Ovom Uredbom je predviđeno da se ukine ekskluzivno ovlašćenje Evropske komisije da ocenjuje dozvoljenost mogućih ugovora kojima se ograničava konkurencija na tržištu EU i uvodi se zakonska pretpostavka dozvoljenosti, dok se ne dokaže suprotno. Promena je uvedena pretpostavljajući da će, sa povećanjem broja članica EU, EK biti zasuta zahtevima koje neće moći da procesuiru u propisanim rokovima izazivajući poremećaj u funkcionisanju jedinstvenog tržišta EU. Kako bi se ova promena mogla sprovesti bez pravljenja „rupe u sistemu” zaštite konkurencije, uspostavljena je tzv. Mreža evropskih agencija za zaštitu konkurencije (*European Competition Network*), gde mnogo veću ulogu dobijaju nacionalne agencije za zaštitu konkurencije, dok Evropska komisija zadržava pravo da reaguje u najbitnijim slučajevima koji mogu imati negativan uticaj na tržište više od tri države članice. Dakle, Evropska komisija uzima ulogu koordinatora, zadržavajući poziciju konačnog arbitra, koji može u svakom trenutku da preuzme svaki slučaj koji proceni da može imati ozbiljnije negativne efekte. Ovim putem su kapaciteti Evropske komisije oslobođeni za fokusiranje na najbitnije, pan-evropske slučajeve, dok slučajeve koji imaju „lokalniji” karakter vode nacionalne agencije za zaštitu konkurencije, pod nadzorom Evropske komisije.

Ova promena politike je direktna posledica proširenja EU na 28 članica i shvatanja objektivnih ograničenja prethodnog sistema, razvijenog u situaciji postojanja samo šest članica EU.

Sličnu situaciju i sličan pristup možemo naći i u domenu državne pomoći. Pripremajući se, između ostalog, i za proširenje, Evropska unija je 2005. godine usvojila Akcioni plan za modernizaciju politike državne pomoći za period 2005-2009. godine. Cilj reforme je bio prelazak sa sistema *ex-ante* odobravanja planiranih šema državne pomoći, koji je radila Evropska komisija, a koji bi se našao pod pritiskom usled povećanja broja zahteva nakon ulaska 12 novih članica, na sistem transparentnog dodeljivanja i objavljivanja dodeljenih državnih pomoći uz jaku *ex-post* kontrolu Evropske komisije. Ovaj sistem je danas važeći sistem u EU. Sve šeme državne pomoći se usvajaju od strane nacionalnih organa članica EU, prateći pravila tzv. blok izuzeća koja propisuje Evropska komisija, i ukoliko su dodeljena u skladu sa tim pravilima, smatraju se zakonitim. Ocena usklađenosti leži na onom ko dodeljuje pomoć. S druge strane, sve šeme moraju biti prijavljene Evropskoj komisiji i objavljene na sajtu Evropske komisije, tzv. *Scoreboard* (uveden 2004.

28 Član 16 Ugovora o stvaranje Evropske unije i član 238 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

29 Međak, V, „Promene u zakonodavnoj proceduri u oblasti bivše Evropske zajednice“, str. 58/59, *Ugovor iz Lisabona: Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, – urednik Mišević, T, grupa autora, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

30 Uredba Saveta (EK) br. 1/2003 od 16. decembra 2002. o primeni pravila o konkurenciji utvrđenih u članovima 81 i 82 Ugovora (tekst od važnosti za EEP).

godine). Ukoliko bi se nakon dodele posumnjalo na nezakonitost pomoći ili se sazna da pomoć nije objavljena na Scoreboard sajtu, Evropska komisija bi vršila analizu i donosila zaključak o dozvoljenosti (*compatibility*) dodeljene pomoći. Ukoliko se oceni da pomoć nije dozvoljena, Evropska komisija naređuje povraćaj dodeljene pomoći.

Promene u politici proširenja

Nakon više od 10 godina od velikog proširenja Evropske unije, pristupanjem država Centralne i Istočne Evrope, okolnosti pod kojima je došlo do velikog proširenja su se promenile, ekonomske prilike su se pogoršale, postoje različiti izvori nestabilnosti, a entuzijazam za daljim proširenjem je nestao. U takvim uslovima države zapadnog Balkana nastoje da postanu članice EU. Promene okolnosti pod kojima se odvija proširenje i promene u Evropskoj uniji uslovile su i promenu u načinu vođenja pregovora. Usvajanjem Ugovora iz Lisabona parlamenti država članica postaju aktivni činilac u vođenju politike na nivou Evropske unije. Iako su i ranije parlamenti nekih država članica bili aktivni u nadzoru nad radom izvršne vlasti u institucijama EU u Briselu, to je bilo pitanje unutrašnje organizacije svake države. Ugovorom iz Lisabona parlamenti dobijaju svoju, kodifikovanu, ulogu. To je dovelo do mogućnosti jačeg uticaja nacionalnih parlamenata država članica i na proces proširenja. Promenjene okolnosti u EU i određena negativna iskustva sa prethodnim proširenjima 2004-2013. godine su značajno uticale i na promenu metodologije vođenja pregovora.³¹

Dinamika vođenja pregovora je promenjena. Tokom velikog proširenja polazilo se od lakših poglavlja (popout Poglavljja 25 - Nauka i istraživanje i 26 - Obrazovanje i kultura) koja su odmah zatvarana kako bi se dao politički vetar u leđa procesu. Počevši sa pregovorima sa Crnom Gorom, 2012. godine, usvojen je pristup da se prvo krene od poglavlja vezanih za vladavinu prava i da napredak u tim poglavljima bude merilo vrednosti napretka u celokupnim pristupnim pregovorima, tzv. pristup *fundamentals first*. Poglavljja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbednost su stavljena u centar pažnje. Uvedena je takozvana „klauzula o ravnoteži“ koja omogućava da ukoliko dođe do izostanka napretka u poglavljima 23 i 24 može doći do zamrzavanja pregovora u svim drugim poglavljima dok se ne otklone problemi nastali u ova dva poglavlja. Takođe, Pregovaračkim okvirom EU je utvrđeno da će ova poglavlja biti otvorena među prvima, a zatvorena na kraju pregovora. Time se obezbeđuje da poglavlja ostanu otvorena sve vreme trajanja pregovora i pod budnim nadzorom Evropske komisije i država članica, ostavljajući dovoljno vremena za potrebne reforme, koje zahtevaju dosta vremena za sprovođenje.

Još u pregovorima sa Hrvatskom 2005-2011. godine dolazi do noviteta u metodologiji vođenja pregovora. Tako su u tim pregovorima uvedena tzv. merila (eng. *benchmarks*) za otvaranje zatvaranje poglavlja. To su bili posebno konkretno definisani ciljevi koje je Hrvatska morala da dostigne kako bi otvorila ili zatvorila određeno poglavlje. Hrvatska je tako imala merila za otvaranje u 11, a merila za zatvaranje u 31 od 35 poglavlja. Ovaj sistem je primenjen u slučaju Crne Gore, koja je otvorila pregovore 2012. godine i u slučaju Srbije koja je otvorila pregovore 2014. godine. U slučaju Crne Gore i Srbije, pored uvođenja merila za otvaranje i zatvaranje poglavlja (kao i u slučaju Hrvatske), uvedena su i dodatna, prelazna merila (*interim benchmarks*) u poglavljima 23 i 24, kao međukorak ka njihovom zatvaranju. Ovim je uvedena još jedna provera napretka na putu zatvaranja pregovora u ova dva poglavlja.

Pored ovih noviteta, koji su prvo uvedeni u pregovorima sa Crnom Gorom 2012. godine, za Srbiju postoji dodatni specifikum u vidu praćenja dijaloga sa Prištinom, kroz pregovaračko Poglavljje 35 - Ostala pitanja. Za ovo Poglavljje važe ista pravila kao i za poglavlja 23 i 24, što znači da je ovo poglavljje otvoreno na početku i da će biti zatvoreno na kraju, da postoje prelazna i završna merila i da izostanak napretka u

31 Medak, Vladimir. „Noviteti u vođenju pregovora o pristupanju Evropskoj uniji“, tekst urađen u okviru projekta „Identitetski preobražaj Srbije“, podtema Evropska unija i ideja Evrope – Srbija pred „zadatim“ preobražajem, kolektivna monografija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 357-358, Beograd, 2017

ovom poglavlju može dovesti do zamrzavanja pregovora u svim drugim poglavljima. Bitno je naglasiti da se u ovom poglavlju ne vode pregovori o Kosovu i Metohiji, već Evropska unija koristi ovo poglavlje za praćenje napretka Srbije u ispunjavanju obaveza preuzetih u dijalogu sa Prištinom, koji teče kao paralelni proces. Zbog toga je Srbija otvorila ovo poglavlje, bez podnošenja pregovaračke pozicije, a što je osnova za otvaranje svakog poglavlja u pristupnim pregovorima.

Takođe, bitno je naglasiti da su nacionalni parlamenti država članica EU postali mnogo aktivniji u procesu proširenja i da stavovi nekih članica u procesu pregovora direktno zavise od stavova koje zauzimaju njihovi parlamenti (poput Nemačke ili Holandije), što dovodi do ulaska u pregovore potpuno novih institucionalnih aktera, a koji nisu postojali u prethodnim talasima proširenja.

Sve navedene promene su dovele do toga da ionako složeni pristupni pregovori, budu još komplikovaniji i zahtevniji.

Reference

1. Međak, V, *Noviteti u vođenju pregovora o pristupanju Evropskoj uniji*, tekst urađen u okviru projekta „Identitetski preobražaj Srbije“, podtema Evropska unija i ideja Evrope – Srbija pred „zadatim“ preobražajem, kolektivna monografija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017
2. Craig P. and De Búrca G, *EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 5th edition, 2011
3. Međak, V, „Promene u zakonodavnoj proceduri u oblasti bivše Evropske zajednice“, Mišćević, T, urednik, *Ugovor iz Lisabona: Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2010
4. Dinan D, *Menjanje Evrope – Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010
5. Knežević-Predić, V. i Radivojević, Z, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009
6. Hiks, S, *Politički sistem EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Jelica Minić

REGIONALNI MEHANIZMI U PROCESU PROŠIRENJA EU NA ZAPADNI BALKAN

Regionalni princip u politici proširenja

Proces proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan se u više aspekata razlikuje od procesa proširenja u periodu, kada je u punopravno članstvo primljeno 12 zemalja Srednje i Istočne Evrope (2004-2007. godine). Samo se u slučaju prijema Hrvatske u EU, 2013. godine, mogu jasno prepoznati pravci u kojima je proces proširenja potom evoluirao. Pored stalnog rasta pravnog i institucionalnog nasleđa i brojnih novih politika Unije, koje se sve dalje rasprostiru i zahvataju nove oblasti ekonomskog, socijalnog, političkog i bezbednosnog ustrojstva, ove složene zajednice država, u slučaju zemalja Zapadnog Balkana su primenjeni i regionalni mehanizmi uređivanja međudržavnih/međuentitetskih odnosa u postkonfliktnom regionu, koji su istovremeno imali za cilj i pripremu ovih zemalja za punopravno članstvo u EU. Teret pretpripravnog procesa, ali i pomoćni mehanizmi, simultano su se uvećavali menjajući samu politiku proširenja – ne kao strateško spoljnopolitičko opredeljenje EU, koje, takođe, može dobiti nove forme u njenom unutrašnjem preuređenju (Evropa u više brzina, koncentrični krugovi integracije i sl), već pre svega kao operativna procedura koja se usložnjava i prestrukturira i pritom uključuje sve veći broj aktera.

U Generalnom direktoratu Evropske komisije za susedsku politiku i pregovore o procesu proširenja ukazuje se da je “regionalna saradnja bitan element stabilizacije i pridruživanja – procesa koji vodi zemlje Zapadnog Balkana ka članstvu u EU. Ona pomaže regionu da se suoči sa zajedničkim izazovima kao što su nedostatak energije, zagađenje, transportna infrastruktura, prekogranični kriminal itd.”³²

Još pre dvadeset godina, 1999. godine, kada su zaustavljeni sukobi na prostoru bivše Jugoslavije i zaključen i poslednji mirovni sporazum, EU je pokrenula Proces stabilizacije i pridruživanja za zemlje Zapadnog Balkana,³³ u kome je naglašen regionalni pristup. Naime, od prethodno zaraćenih strana se tražilo da putem regionalne saradnje prevaziđu posledice sukoba i razaranja i da čitav region zajednički pripremaju za potencijalno članstvo u EU. Istovremeno, pokrenut je Pakt za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi, gde su pored zemalja regiona, široko postavljenu regionalnu saradnju pored EU pomagale i mnoge druge zemlje kao što su SAD, Rusija, Japan i dr.

Perspektiva članstva u EU je jasno predočena 2003. godine u Solunu, na Samitu Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana.³⁴ Princip napredovanja na tom putu je jasno predstavljen kao “regata”, tj. svaka zemlja napreduje ka članstvu u skladu sa svojim zaslugama, što je slučaj Hrvatske i potvrdio, kada je 2013. godine kao jedina zemlja iz regiona postala članica EU. Ali, od svih zemalja regiona se očekivalo da predano učestvuju u svim regionalnim inicijativama, od kojih su vremenom mnoge postale multilateralne međuvladine organizacije koje počivaju na ugovornoj osnovi (CEFTA 2006. godine, Ugovor o Energetskoj zajednici, Savet za regionalnu saradnju, Ugovor o Transportnoj zajednici itd).

32 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/regional-cooperation-0_en

33 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en

34 europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.pdf

Regionalna arhitektura nakon 20 godina

Nakon 20 godina, procenjuje se da ima oko 60 regionalnih organizacija i inicijativa³⁵ u kojima učestvuju ili samo zemlje Zapadnog Balkana ili zemlje Jugoistočne Evrope, a u nekima i pojedine zemlje istočnog susedstva, kao i članice EU.³⁶ Ove inicijative deluju u oko 10 osnovnih oblasti, od onih koje se bave regionalnom infrastrukturom (transport, energetika, telekomunikacije, zaštita životne sredine), trgovinom, obukom i mobilnošću radne snage, dobrom upravom, borbom protiv kriminala i korupcije (policija i pravosuđe), do saradnje u oblasti bezbednosti (vojska, obaveštajne službe, službe za borbu protiv prirodnih i drugih ljudskim faktorom izazvanih katastrofa).

Oko 15 organizacija/inicijativa dobijaju finansijsku pomoć EU, direktno ili preko krovne organizacije - Saveta za regionalnu saradnju. Kao donatori se pojavljuju i druge organizacije, fondacije i pojedinačne zemlje, ali se u sve većoj meri regionalna saradnja zasniva na finansiranju samih zemalja članica iz regiona i šire. Što je još važnije, za dvadeset godina, regionalna saradnja je u najvećoj meri prešla u regionalno vlasništvo, tj. njihovo vođenje, organizacija, planiranje i programiranje su, uz monitoring donatora, uglavnom u potpunosti u rukama timova iz regiona. Intenzivna saradnja sa brojnim međunarodnim organizacijama, u različitim domenima, obezbeđuje šire umrežavanje i prenošenje važećih standarda i ekspertize u zemlje regiona i rad organizacija/inicijativa.

Većina regionalnih organizacija/inicijativa se prvenstveno bavi podsticanjem regionalne saradnje u oblastima u kojima deluju, ali u manjoj ili većoj meri i prenošenjem evropskih standarda i politika u rad nacionalnih administracija i time direktno olakšavaju i ubrzavaju proces pristupanja zemalja kandidata i potencijalnih kandidata Evropskoj uniji. Osim slučaja Hrvatske, koja je do 2013. godine učestvovala u gotovo svim regionalnim strukturama, a u mnogima učestvuje i danas, ostale runde proširenja nisu imale ovakve regionalne potporne mehanizme. Tu se jedino može navesti CEFTA, koja je olakšavala trgovinu između zemalja Centralne Evrope i sprečavala njihovu potpunu trgovinsku preorijentaciju na tržište EU.³⁷

Takođe, formirana je i Višegradaska grupa (V4), koja do danas funkcioniše bez formalne administrativne strukture, kao važan regionalni format političke saradnje. Od prvenstveno bezbednosne saradnje, u prvom periodu nakon osnivanja, V4 danas uspešno koordinira nastup ovih zemalja u EU. Ovaj neinstitucionalizovani vid saradnje opstao je i nakon ukidanja regionalne organizacije CEFTA, po ulasku ovih zemalja u EU, kao važan konsultativni mehanizam u njihovim odnosima.

Tabelarno prikazani Koordinacioni mehanizam za sprovođenje (strategije) SEE 2020,³⁸ koja je usvojena 2013.godine, možda predstavlja na najilustrativniji način složenu arhitekturu čitavog mehanizma regionalne saradnje. Istovremeno, radi se o svojevrsnom odrazu strategije Evropa 2020³⁹ u balkanskom ogledalu (kompleksni skup strategija, politika, mehanizama i mera bitnih za razvoj i dalju integraciju EU koji je samo delimično realizovan). Šta ova tabela pokazuje? Prvo, ona pokazuje centralnu ulogu Saveta

35 Prema European Commission, *Evaluation of Regional Organisations in the Western Balkans*, Final Report, implemented by ECORYS, November 2017.

36 Neke procene ukazuju da ima preko 70 regionalnih inicijativa, ali u uzorku koji se koristio uključene su i inicijative i organizacije koje nisu fokusirane isključivo na Zapadni Balkan, ili ne obuhvataju svih 6 članica, predstavljaju samo specifične projekte, ili mreže civilnog društva. Uz tako fleksibilne kriterije broj regionalnih inicijativa bi verovatno, uz dodatna istraživanja, mogao biti znatno uvećan. Videti istraživanje Cooperation and Development Institute, iz Tirane <http://cdinstitute.eu/web/db-inicijativa/?lang=en>

37 Tri zemlje srednje Evrope: Čehoslovačka, Madjarska i Poljska su u Višegradu 1991. godine usvojile Deklaraciju o saradnji na putu ka evropskim integracijama. Na inicijativu EU, između njih je 1992.g. u Krakovu, zaključen CEFTA sporazum, koji je stupio na snagu 1993. godine i nakon raspada Čehoslovačke iste godine, povećao broj članica na četiri.

38 http://www.google.com/url?sa=t&crct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjo_KKhLHhAhVvxKYKHcE3D6oQFjAA-egQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rcc.int%2Fdownload%2Fdocs%2FEnclosure%25201%2520to%2520the%2520Term-s%2520of%2520Reference.pdf%2F707911f674838ea22f980573fe4234c3.pdf&csug=AOvVaw2o2KceDUnmZt1Lryq24BW6

39 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

za regionalnu saradnju (RCC) u koordinaciji i usklađivanju rada velikog broja regionalnih organizacija i inicijativa. Na zajedničkom poslu sprovođenja strategije SEE 2020 RCC koordinira rad 30 regionalnih organizacija i platformi (projekata). Ovaj regionalni mehanizam u kome učestvuje 31 (sa RCC kao koordinatorom) regionalni akter, podržava Evropska komisija preko devet generalnih direktorata, devet međunarodnih finansijskih institucija i nacionalnih finansijskih mehanizama članica EU (uz WBIF koji ih koordinira) i devet međunarodnih organizacija koje pružaju podršku svojom ekspertizom, istraživanjima i analizama. Dakle, 28 važnih međunarodnih partnera predstavljaju oslonac za aktivnosti u okviru SEE 2020. Tome treba dodati i nacionalna ministarstva ZB6 (trgovina, privreda, finansije, obrazovanje, nauka, istraživanje i razvoj, informisanje, energija, transport, životna sredina, zdravstvo, unutrašnji poslovi, zapošljavanje i socijalna pitanja, javna administracija, pravosuđe), kao i komore, sudstvo, tržište rada, profesionalne organizacije, agencije i dr.

Ova glomazna mašinerija omogućila je lakšu pripremu i redovno komparativno preispitivanje Programa ekonomskih reformi po uzoru na Evropski semestar⁴⁰ koji pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika unutar EU, šestomesečno razmatranje ekonomskih i budžetskih planova i praćenje napretka u njihovom izvršenju. Pored ciljeva koje je postavila strategija Evropa 2020 – pametan, održiv i inkluzivan rast, strategija SEE 2020, koja obuhvata samo zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU, obuhvatila je još dve za region bitne dimenzije rasta – integrisani (regionalno) rast i dobru upravu. Time se dobio zaokružen i pregledan okvir za praćenje napretka u privredama Zapadnog Balkana, kako u regionalnoj saradnji, tako i u napretku u približavanju EU. Pri tome je naglasak stavljen na praćenje i usvajanje politika EU u brojnim domenima bitnim za ekonomski i društveni razvoj regiona, a ne samo na usvajanje *acquis communautaire* kao glavnog zadatka u formalnom procesu pridruživanja i pristupanja EU.

Premošćivanje zastoja – Berlinski proces

Nova dodatna kvalitativna promena u podršci pripreme regiona za članstvo u Evropskoj uniji nastala je pokretanjem Berlinskog procesa 2014. godine. Berlinski proces je popunio prazninu nastalu “zamorom od proširenja” i u EU i u zemljama Zapadnog Balkana. Evropska komisija u novom sastavu imala je drugih prioriteta predviđenih u svom mandatu, a zemlje regiona su bile obeshrabrene kako porukama o sopstvenoj marginalizaciji na agenda EU, tako i sporim napredovanjem u ispunjavanju zadataka u procesu pridruživanja i pristupanja Uniji.

Berlinski proces je imao specifičan fokus – *prvo*, ohrabriti zemlje Zapadnog Balkana da podrškom u nekim ključnim sektorima zaustave ili smanje dalje ekonomsko zaostajanje za prosekom u EU; *drugo*, otvoriti puteve tešnje integracije regiona u EU u pojedinim sektorima (energetika, transport, digitalizacija, borba protiv ugrožavanja životne sredine i klimatskih promena, poslovno okruženje); *treće*, veće povezivanje sa EU u sektoru bezbednosti (borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, kontrola granica, naročito nakon izbijanja migrantske krize); i najzad, *četvrto*, uspostavljanje klime (i mehanizama) za brže rešavanje bilateralnih problema u regionu i veću posvećenost procesu pomirenja, posebno među mladima. Pristup i aktivnosti vezane za sve ove teme korespondirali su u našem smislu sa ustaljenim procedurama i kriterijima napredovanja u procesu pristupanja EU, ali su istovremeno uneli potpuno nove elemente i dinamiku.

Redovni godišnji skupovi na vrhu vodećih državnika regiona i pojedinih zemalja članica EU (Berlin 2014, Beč 2015, Pariz 2016, Trst 2017, London 2018, i predstojeći u Poznanju 2019. godine) svaki put su dograđivali prvobitnu Agendu povezivanja, 41 ali i proširivali tematski okvir i uključivali nove zemlje Unije. Od prvobitnog kruga zemalja (Nemačka, Austrija, Francuska, Hrvatska i Slovenija), na Samitu u Londonu učestvovala su i Italija, Bugarska (nakon uspešnog predsedavanja Savetom EU i Sofijskog

40 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>

41 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/connectivity-agenda-2018-sofia-summit.pdf>

samita EU-ZB6), Grčka (nakon uspešnog sprovođenja Prespanskog sporazuma) i Poljska, kao naredni domaćin. Balkanska šestorka je dobila devet partnera iz EU koji su se ozbiljno angažovali u podršci regionu u raznim oblastima, svaka od njih sa posebnim sagledavanjem (i širenjem liste) prioriteta⁴² i svaka sa sopstvenom agendom uticaja, promocije, diplomatskog bilateralnog i multilateralnog angažmana i dubljeg i suštinskijeg razumevanja regiona i njegovog značaja za EU. Taj naizgled “sporedni” efekat Berlinskog procesa se nikako ne bi smeo potcenjivati jer je na putu ka EU podrška svake pojedinačne zemlje članice preduslov za pristupanje.

Agenda povezivanja, nakon novog paketa projekata potvrđenih na Samitu EU-Zapadni Balkan 6 u Sofiji, obuhvata 31 infrastrukturni projekt u oblasti transporta i energetike, kao i seriju “mekih mera”, tj. mera politika koje dopunjuju projekte fizičke infrastructure. Cilj je da se te politike harmonizuju sa politikama u istim oblastima u EU i da se ubrza sektorska integracija regiona u oblasti transporta, energetike i digitalnog tržišta, uz otvaranje pristupa odgovarajućim fondovima Unije.

U okviru Berlinskog procesa lansirana je, na Samitu u Trstu, nova inicijativa *Regionalno ekonomsko područje Zapadnog Balkana 6*, čiji je Višegodišnji akcioni plan otvorio prostor za tešnje povezivanje regiona u domenu trgovine, investicija, tržišta radne snage i digitalnog razvoja i integracije,⁴³ kao i istovremeno za harmonizaciju politika u tim oblastima sa politikama EU. Za primenu ovog plana zaduženi su Savet za regionalnu saradnju (RCC), CEFTA, Investicioni komitet za Jugoistočnu Evropu (SEEIC) i na Samitu u Trstu osnovani Komorski investicioni forum (CIF) Zapadnog Balkana. Rezultati su usledili:

U oblasti trgovine, stupio je na snagu Dodatni CEFTA Protokol 5⁴⁴ o daljem olakšavanju trgovine; Dogovoreno je pokretanje pregovora o mehanizmu za rešavanje trgovinskih sporova i postavljen je portal trgovinske statistike.

U domenu investicija, usvojena je Regionalna agenda za investicione reforme (RIRA);⁴⁵ Postavljena je Onlajn investiciona platforma za zajedničku promociju investicija i razvijen regionalni program za diversifikaciju tržišta kapitala.

U cilju veće mobilnosti na regionalnom tržištu rada, očekuje se potpisivanje Sporazuma o uzajamnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija (MRA)⁴⁶ za određene profesije i usvojeni su principi za automatsko priznavanje kvalifikacija.

Inicirana je Digitalna agenda za Zapadni Balkan i započet politički dijalog na visokom nivou o digitlnoj transformaciji regiona. U Beogradu je, na Digitannom samitu ZB6 potpisan 4. aprila 2019. godine Sporazum o smanjivanju i do 2021. godine ukidanju troškova rominga unutar regiona i time stvoren uslov da se ukunu troškovi rominga između regiona i EU.⁴⁷

Rastakanje i/ili konsolidacija

Ova ohrabrujuća slika ozbiljno se dovodi u pitanje jednostranim političkim potezima kao što je uvođenje takse od 100 procenata na robu iz Srbije i BiH koja se uvozi na Kosovo, kao i stvaranjem posebnog trgovinskog režima između Albanije i Kosova, mimo okvira utvrđenog CEFTA sporazumom. Ovim već multilateralnim karakterom narušavanja sporazuma dovodi se u pitanje održivost i kredibilnost ukupne

42 <http://cdinstitute.eu/web/wp-content/uploads/2018/03/The-Berlin-Process-2014-2018.pdf>

43 https://www.rcc.int/priority_areas/39/multi-annual-action-plan-for-a-regional-economic-area-in-the-western-balkans--map

44 <https://rcc.int/.../f4952788f3c2d0e8b220accacc47c66c.pdf>

45 <https://www.rcc.int/news/374/regional-investment-reform-agenda-rira-endorsed-at-the-seeic-ministerial-meeting>

46 <https://www.rcc.int/news/470/rcc-secretary-general-each-negotiation-is-a-story-of-impact-and-dialogue-for-individuals-communities-and-economies>

47 <https://rcc.int/news/503/region-seals-the-deal-2021-roaming-free-western-balkans>

regionalne arhitekture. Istovremeno, Evropska komisija i Energetska zajednica osporile su uslove pod kojima su u BiH odobrene garancije za kineski kredit za termoelektranu Tuzla 7,⁴⁸ a Srbija je opstruirala sednicu Upravnog odbora Kancelarije za regionalnu saradnju mladih,⁴⁹ koja se održavala u Prištini. Sve navedene mere, neosporno različite težine i posledica, ozbiljno su uzdrmale višegodišnji rad i značajne rezultate nekoliko regionalnih organizacija i pokazale koliko su postojeće regionalne strukture fragilne i neotporne na incidente koji proističu iz nerešenih bilateralnih pitanja ili zbog uključivanja novih uticajnih aktera u ključne procese u regionu.

Ako ostavimo po strani ova ozbiljna upozorenja i potrese u regionalnoj saradnji na Zapadnom Balkanu, može se uočiti visok stepen sinergije u radu regionalnih organizacija, Berlinskog procesa i Evropske komisije u olakšavanju procesa pridruživanja i pristupanja EU za potencijalne kandidate i kandidate za članstvo u EU. U Komunikaciji EK od 6. februara 2018. godine, *Kredibilna perspektiva proširenja i povećano angažovanje EU prema Zapadnom Balkanu*,⁵⁰ *Sofijskoj deklaraciji sa Samita EU-Zapadni Balkan*, od 17. maja 2018. godine,⁵¹ kao i u Zaključcima Evropskog saveta, od 26. juna 2018. godine, kojima se pozdravlja “predstavljanje Sofijske Prioritetne agende koja se nadovezuje na relevantne aspekte Komunikacije Komisije usvojene 6. februara 2018. godine”⁵² označava se integracija ključnih dostignuća Berlinskog procesa u glavni kolosek politike proširenja. Šest vodećih inicijativa, koje je u februaru predložila Komisija, usvojene su kao Sofijska prioritetna agenda, u maju 2018. godine, apsorbujuće većinu rezultata Berlinskog procesa u svim njihovim dimenzijama u domenu povezivanja - transport, energija, digitalno povezivanje i povezivanje u domenu ljudskih resursa. Čak je i pitanje unapređenja bilateralnih odnosa u regionu i ulaganje većih napora u ubrzanje pomirenja integrisano u Prioritetnu agendu.⁵³

Prethodno “umrežavanje” politika i inicijativa se može smatrati velikim uspehom Berlinskog procesa koji je dao sadržaj i neke nove instrumente procesu proširenja, posebno u domenu ekonomskog i socijalnog razvoja gde puko usvajanje *acquis communautaire*-a nije samo po sebi dovoljno. Tako je Berlinski proces dao dodatni podsticaj reformama i ulaganjima u oblastima transporta i energetike, digitalizacije, trgovine i investicija i unapređenja tržišta radne snage u regionu uz punu koordinaciju sa relevantnim institucijama EU i regionalnim organizacijama (RCC, CEFTA, EnC, SEETO i dr), kao i specijalizovanim telima koja je oformila Komisija, kao što je Investicioni okvir za Zapadni Balkan.⁵⁴ Bez pomoći Višekorisničkog programa Instrumenta za predpristupnu pomoć II,⁵⁵ realizovanje ključnih inicijativa, mehanizama i specijalizovanih tela u regionu i na liniji EU-Zapadni Balkan ne bi bilo moguće.

Ova složena struktura aktera, politika, mehanizama, kanala povezivanja koji deluju u regionu čine sadašnju rundu proširenja Evropske unije daleko kompleksnijom i sporijom nego u prethodnim etapama, pogotovo kada se tome doda i kontekst unutrašnjih problema u samoj Uniji, kao i rastući broj zainteresovanih eksternih aktera (Rusija, Kina, Turska i dr), koji na razne načine i sve intenzivnije investiraju u brojne vitalne projekte u oblasti ekonomije, kao i putem povećanja sopstvene “meke moći” u regionu. Ali, na ukrštanju svih ovih “vektora” koji potencijalno mogu pokrenuti region i ubrzati njegov razvoj i integrisanje sa evropskim okruženjem otvorenost, fleksibilnost i spremnost da se bude pouzdan partner i kooperativan član šire zajednice, pre svega sa susedima, mogu biti dobitna karta u budućnosti.

48 https://bankwatch.org/press_release/energy-community-opens-infringement-procedure-against-bosnia-herzegovina-over-illegal-tuzla-7-state-aid

49 <http://europeanwesternbalkans.com/2019/03/18/removal-serbias-ryco-board-member-bad-message-regional-cooperation/>

50 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

51 https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

52 <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>

53 <https://europeanwesternbalkans.com/2018/02/07/six-flagship-initiatives-western-balkans/>

54 <https://www.wbif.eu/>

55 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en

Reference

1. Minić, J, “Regional Cooperation in the Western Balkans”, *CSF Policy Brief, No.01*, April 2018;
2. Nechev, Z, et al, 2018 *Western Balkans Summit: 3 key takeaways from London*, SEE Think Net, December 2018
3. European Commission, *Evaluation of Regional Organisations in the Western Balkans*, Implemented by ECORYS, commissioned by DG NEAR, Final Report, November 2017
4. European Commission, *Connectivity Agenda – Co-financing of investment Projects in the Western Balkans in 2018*, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/connectivity-agenda-2018-sofia-summit.pdf>
5. Hackaj, A, and Hackaj, K, “The Berlin Process 2014-2018”, Cooperation and Development Institute, Report “*Berlin Process Series*” *Berlin Process* / 3 / 2018
6. Regional Cooperation Council, *Annual Report on Implementation of the Multi-annual Action Plan on Regional Economic Area in the Western Balkans Six (MAP)*, Sarajevo, 2018
7. CEE Bankwatch Network, *Energy Community opens infringement procedure against Bosnia-Herzegovina over illegal Tuzla 7 state aid*, 26 March 2019
8. Vukadinović, D, “Removal of Serbia’s RYCO Board member: Bad message for regional cooperation?”, *European Western Balkans*, 18.03.2019.

O autorima

Dr Duško Lopandić je ambasador u Ministarstvu spoljnih poslova, načelnik Odeljenja za analitiku i spoljnopolitičko planiranje. U periodu 2007-2011. godine bio je ambasador Republike Srbije u Portugalu i Zelenortskim ostrvima. U periodu 2013-2016. godine bio je ambasador - šef misije RS pri EU u Briselu. Autor više knjiga i brojnih članaka o EU, regionalnoj saradnji na Balkanu i međunarodnim odnosima.

Suzana Grubješić je generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji. Pre toga je bila specijalni savetnik za evropske integracije ministra trgovine, turizma i telekomunikacija. Radila je i kao istraživač u Centru za međunarodne odnose i održivi razvoj. Bila je i potpredsednica Vlade RS za evropske integracije. Osam godina je bila narodni poslanik u NS RS, predsednica poslaničkog kluba, Odbora za evropske integracije, članica Odbora za spoljne poslove, šef delegacije pri Parlamentarnoj skupštini OEBS-a i članica Saveta za spoljnu politiku pri Ministarstvu za spoljne poslove. Diplomirala je međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka, pohađala je prve EU-Tempus postdiplomske studije, a usavršavala se kao gostujući istraživač u Centru za strateške i međunarodne studije (CSIS) u Vašingtonu, D.C. Učestvovala je na brojnim domaćim i međunarodnim skupovima u Srbiji i inostranstvu.

Dr Vladimir Međak je potpredsednik Evropskog pokreta u Srbiji od 2017. godine i predsednik istraživačkog foruma EPuS-a. Vladimir Međak ima 16 godina iskustva u radu na evropskim integracijama Srbije, od čega je 14 godina radio za Vladu Srbije. Bio je glavni pravnik u Pregovaračkom timu Srbije za pristupanje EU (2015-2017. godine). Bio je pomoćnik direktora Kancelarije za evropske integracije (SEIO) Vlade Srbije, zadužen za usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU, pregovore i sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pregovore o pristupanju. Radio je u Kancelariji za evropske integracije od njenog osnivanja od 2004. do 2016. godine, kada je podneo ostavku. Doktorirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu 2013. godine, master diplomu je stekao na Fakultetu političkih nauka i diplomatije Univerziteta u Bolonji 2002. godine, a diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2000. godine. Autor je više od 25 publikacija i članaka na temu EU, odnosa Srbije i EU i pristupanja Srbije EU.

Dr Jelica Minić je potpredsednica Evropskog pokreta u Srbiji i predsednica Forumu za međunarodne odnose EPuS-a. Bavi se istraživanjima i učestvovala je u kreiranju politike u oblasti evropskih integracija i regionalne saradnje. Bila je zamenica generalnog sekretara i rukovodilac Ekspertskeg tima Saveta za regionalnu saradnju, u Sarajevu (2008-2013. godine), imala je rukovodeće funkcije u državnoj administraciji (pomoćnik ministra za inostrane poslove, 2000-2004. godine), NVO (generalni sekretar EPuS-a, 1994-2000. godine) i tokom akademske karijere (1971-2000. i 2006-2008. godine) kao konsultant ili rukovodilac projekata za UNDP, German Marshall Fund u Srbiji, kao i za Fond za evropske integracije Evropske agencije za rekonstrukciju. Redovni je predavač o regionalnoj saradnji i procesu proširenja na Diplomatskoj akademiji Ministarstva spoljnih poslova Srbije. Objavila je preko 170 članaka, poglavlja knjiga i eseja i bila urednik i koautor više knjiga i časopisa.



Evropski
pokret
Srbija

enlargEUrope⁷
SHARE YOUR VIEWS



Ministarstvo inostranih i evropskih poslova
Republike Srbije