



**Evropski
pokret
Srbija**

FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO
SRBIJA

Analiza politike proširenja Evropske unije i dosadašnjeg napretka Republike Srbije u procesu pristupnih pregovora u periodu 2014-2020.

Mart 2021.



**Monitor
proširenja**

ANALIZA POLITIKE PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE I DOSADAŠNJEG NAPRETKA REPUBLIKE SRBIJE U PROCESU PRISTUPNIH PREGOVORA U PERIODU 2014-2020.

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31, Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Zvezdana Kovač

Urednik

Vladimir Međak

EPuS tim

Zvezdana Kovač, Đorđo Cvijović, Zorana Milovanović,
Milan Vranjković, Marija Petarić, Isidora Crkvenjakov i
Goran Zeljković

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Grafički dizajn i štampa

Grafičko izdavačko društvo Grafolik d.o.o, Beograd

Tiraž

100

2021. godina

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

341.217.02(061.1EU:497.11)*2014/2020"

ANALIZA politike proširenja Evropske unije i dosadašnjeg napretka Republike Srbije u procesu pristupnih pregovora u periodu 2014-2020. / [urednik Vladimir Međak]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2021 (Beograd : Grafolik). - 52 str. : tabele ; 30 cm

Tiraž 100. - Napomene uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-80046-68-6

а) Европска унија -- Интеграција -- Србија -- 2014-2020

COBISS.SR-ID 33609993



Evropski
pokret
Srbija



Publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Fondacije za otvoreno društvo. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Fondacije za otvoreno društvo

Sadržaj

Rezime.....	5
Uvod.....	11
Monitor metodologija za praćenje pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.....	13
Ex post Analiza dosadašnje dinamike pregovora i postignutih rezultata Srbije 2014-2020.	17
1. Javno i zvanično izraženi stavovi i tonalitet (nativ) o proširenju.....	17
2. Aktivnosti donosilaca odluka u procesu evropskih integracija.....	20
2.1. Evropska unija.....	20
2.1.1. Dosadašnji nivo pretpristupne pomoći EU dostupan Srbiji.....	22
2.1.2. Koliko bi članstvo značilo za Srbiju pristupom budžetu EU – propuštena prilika.....	26
2.2. Srbija.....	27
2.2.1. Politički kriterijum.....	28
2.2.2. Ekonomski kriterijum.....	32
2.2.3. Pravni kriterijum.....	34
2.2.4. Primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.....	35
3. Proceduralna dinamika procesa proširenja i pregovora sa Republikom Srbijom.....	36
3.1. Evropska unija.....	37
3.1.1. Usvajanje izveštaja sa skrininga.....	37
3.1.2. Dinamika otvaranja poglavlja.....	39
3.1.3. Broj održanih sastanaka međuvladinih konferencija, broj otvorenih poglavlja i broj zatvorenih poglavlja.....	41
3.2. Srbija.....	41
3.2.1. Izrada i podnošenje pregovaračke pozicije.....	41
3.2.2. Vreme potrebno za ispunjanje merila za otvaranje poglavlja.....	44
3.2.3. Vreme potrebno za ispunjanje prelaznih merila.....	45
3.2.4. Sprovođenje Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA).....	45
3.2.5. Stepenn iskorišćenosti pretpristupne pomoći EU za Srbiju u periodu 2000-2020.	46
4. Stavovi javnog mnjenja o proširenju EU i članstvu u EU.....	47
4.1. Evropska unija.....	47
4.2. Srbija.....	48
Prilog 1. Pregled važnih datuma po poglavljima.....	51



Republika Srbije je podnela zahtev za prijem u članstvo Evropske unije decembra 2009. godine. Evropska komisija je u svom mišljenju o zahtevu Srbije za prijem iz 2011. godine zaključila: „*Ukoliko se nastavi proces harmonizacije propisa i učine dalji koraci kako bi se obezbedilo sprovođenje propisa, Srbija bi bila u poziciji da u srednjem roku (5 godina) preuzme obaveze članstva u EU u skoro svim oblastima pravnih tekovina Evropske unije.*“

Republika Srbija je otpočela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji 21. januara 2014. godine.

1. Javno i zvanično izraženi stavovi i tonalitet (narativ) o proširenju

Evropska unija:

U kontekstu zastoja reformi i kriza u Uniji i narativ o proširenju koji su iznosili organi EU u svojim dokumentima, a posebno njihovi politički predstavnici, menjao se i oscilirao od najava usporavanja ili privremenog zastoja u procesu proširenja, do pokušaja da se obnovi pozitivna inercija proširenja EU u perspektivi integracije novih članica i reformi EU do kraja 2025. godine.

Srbija:

Iako je ulazak u EU zvanično strateški cilj Republike Srbije i Vlade Srbije, Evropska unija kao takva je vrlo slabo zastupljena u centralnim informativnim emisijama posmatrajući svih pet TV stanica sa nacionalnom frekvencijom i N1.

Tokom 5 meseci u periodu 1. septembar 2019. godine – 31. januar 2020. godine, na pet TV stanica sa nacionalnom frekvencijom i N1, ukupno je o EU izveštavano **1 sat, 53 minuta i 47 sekundi**. Tonalitet sadržaja je u najvećoj meri pozitivan (54.29%), a samo 8.8% negativan.

Kad pogledamo samo centralne informativne emisije RTS kao nacionalnog servisa, videćemo da je u posmatranom periodu od pet meseci, EU kao takva bila prisutna nešto više od 27 minuta. To čini 23,74% ukupnog izveštavanja o EU. Ton je skoro u potpunosti pozitivan (54.71%) i neutralan (42,13%), i svega 3,14% negativan.

Zagrebačka deklaracija iz maja 2020. godine, stavlja komunikaciju sa građanima u prvi plan u tački 1, rečenicom; „*Kredibilnost te posvećenosti (članstvu u EU, dodatak aut.) zavisi i od jasne komunikacije s javnošću i sprovođenja neophodnih reformi*“. Stavljanje „jasne komunikacije“ ispred „neophodnih reformi“, kao osnovu za merenja kredibiliteta posvećenosti država Zapadnog Balkana članstvu u EU, pokazuje da ova tema dobija veliki značaj u samoj Evropskoj uniji i da će biti dalje praćena.

Godišnji izveštaj EK o napretku Srbije koji je objavljen u oktobru 2020. navodi da „*određene izjave zvaničnika Srbije nisu u skladu sa proklamovanim ciljem ulaska u EU*“. Jasno je istaknuto da je potrebno „*objektivno i nedvosmisleno pozitivno obaveštavanje o EU*“, kao i proaktivnija i jasnija komunikacija i promocija vrednosti EU.

Studija urađena za potrebe i na zahtev Odbora za spoljne poslove (AFET) Evropskog parlamenta „*Mapiranje lažnih vesti i dezinformacija na Zapadnom Balkanu i identifikacija načina kako da se na njih efikasno odgovori*“¹ iz decembra 2020. godine detaljno analizira izvore lažnih vesti na Zapadnom

¹ Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2020\)653621](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2020)653621)

Balkanu (uključujući i Srbiju), svrhu u koju se plasiraju i situaciju na celom Zapadnom Balkanu. Za ceo Zapadni Balkan je ocenjeno da „*dezinformacije na Zapadnom Balkanu (za razliku od ostatka sveta) ne predstavljaju napad na njihov politički i društveni život, dezinformacije na ZB su proizvod njihovog političkog i društvenog života*“. Za Srbiju je u Studiji uočeno da „*međunarodni akteri igraju relativno sporednu ulogu u dezinformacijama u Srbiji*“.

Uočeno je da „*Medijskom slikom u Srbiji dominiraju SNS i predsednik Vučić... Primarnu ulogu u kampanji dezinformacija koju sponzorise država igraju TV stanice (istaknuto mesto ima TV Pink) i tabloidi, uključujući Kurir, Informer i Srpski telegraf, koji imaju ozbiljan doseg i koriste se za kampanju vladajuće stranke protiv opozicije. Analiza društvenih medija sprovedena za ovu studiju u međuvremenu je otkrila da su niz nacionalističkih publikacija (Nacionalist, Crvene Beretke, Intermagazin.rs, Sandžačke) i nekolicina uglednih pojedinaca (uključujući političare i istaknutog ekonomskog komentatora) imali posebno važnu ulogu. Ove medije i pojedince karakteriše negativno izveštavanje o EU, NATO i Zapadu uopšte, dok istovremeno neguju proruski diskurs*“ (sopstveni prevod).

Ostaje da se prati efekat ove studije na ponašanje predstavnika i organa EU.

2. Aktivnosti donosilaca odluka u procesu evropskih integracija

Evropska unija:

EU je svesna problema u politici proširenja, politika se nastavlja dalje, ali postoji manjak vizije i oscilacije u samoj EU po pitanju kako proširenje oživeti i privesti uspešnom kraju. Dva ključna dokumenta su urađena u ovom periodu, Strategija proširenja Junkerove komisije iz 2018. godine (koju države članice EU nisu podržale) i nova metodologija pregovora iz februara 2020. godine (koju su države članice EU podržale).

Ukoliko bismo uporedili dokumenta EK o strategiji proširenja iz 2018. i 2020. moglo bi se konstatovati da je dokument o „*novoj metodologiji*“ iz 2020. u suštini dodatno preusmerio pristupne pregovore, na tehničku metodologiju kojom bi se mogla ostvariti parcijalna integracija zemalja kandidata u pojedinim sektorima („*phasing-in*“). Iako je ovo dobra inicijativa koja može imati značajne koristi za države kandidate, uključivanjem u jedinstveno tržište EU i sektorske politike pre formalnog članstva, nova metodologija proširenja usvojena tokom 2020. ima prvenstveno za cilj da politički i tehnički podstakne nove opcije tokom prelazne faze procesa proširenja (srednjoročni period, sektorska integracija i sl). Ona ne doprinosi kredibilitetu EU kada je u pitanju ostvarenje članstva ZB u EU niti daje jasnu srednjoročnu perspektivu članstva (period 4-8 godina, tj. dva politička ciklusa).

Ipak kredibilitet, kako EU tako i država Zapadnog Balkana, jeste reč koja se nalazi u fokusu i nove metodologije i Zagrebačke deklaracije.

Uz sve oscilacije i lutanja u samoj EU, demokratija, vladavina prava i poštovanja ljudskih prava su bili i ostali osnovni preduslovi za članstvo u Evropskoj uniji, što se ponekad gubi iz vida kada su u pitanju ponašanje i stavovi vladajućih političkih elita u regionu ZB, odnosno u Srbiji.

U budžetskom periodu 2021-2027. zemljama Zapadnog Balkana biće na raspolaganju instrument IPA III koji će biti u potpunosti komplementaran sa prethodnom finansijskom pomoći IPA I i IPA II. Iznos sredstava biće uvećan za oko 20% u odnosu na IPA II, a najznačajnija novina ogleđa se u tome što alokacija sredstava po zemljama nije utvrđena na samom početku korišćenja sredstava, već su sredstva alocirana na tematske prioritete.

Ekonomski i investicioni plan (EIP) za Zapadni Balkan iz 2020. godine predviđa da će se 9 milijardi evra IPA III za period 2021-2027. koristiti za podršku ekonomskoj konvergenciji sa EU pre svega kroz investicije i podršku konkurentnosti i inkluzivnom rastu, održivoj povezanosti i zelenoj i digitalnoj tranziciji. Evropska komisija predlaže da veliki deo ove podrške bude usmeren na ključne investicije i održivu infrastrukturu (transport, energetika, zaštita životne sredine) na Zapadnom Balkanu, **a kao ključni mehanizam koji će se koristiti jeste Investicioni okvir za zapadni Balkan (Western Balkan Investment Framework WBIF).**

Ukoliko bi se uporedila pomoć EU Zapadnom Balkanu u periodu od 16 godina 2000-2016. sa pomoći zemljama Centralne i Istočne Evrope (CIE) pruženom 1990-2006. (prepristupna i postpristupna pomoć), za zemlje Zapadnog Balkana EU je u periodu 2000-2016. alocirala 8,1 milijardi EUR tj. 455,43 EUR per capita u navedenom periodu (28,46 EUR per capita godišnje). Posmatrano u apsolutnom iznosu zemlje Zapadnog Balkana su od EU dobile 5 puta manje sredstava, ali posmatrano po glavi stanovnika

može se videti da je taj iznos nešto veći nego u slučaju zemalja CEI (ZB 455,43 EUR per capita (28,46 EUR per capita godišnje) prema 437,9 EUR per capita (27,3 EUR per capita godišnje) za CEI). Ukoliko se uzmu u obzir samo pretpristupna sredstva EU u navedenom periodu, onda je taj odnos gledano po glavi stanovnika znatno veći u korist zemalja Zapadnog Balkana (ZB 28,46 EUR per capita godišnje prema 13 EUR per capita godišnje za CEI).

Sa kasnijim instrumentima IPA II i IPA III i pored promena u pristupu u procesu programiranja upotrebe sredstava, navedeni cilj pripreme zemalja kandidata za implementaciju sredstava iz strukturnih fondova i kohezionog fonda nije eksplicitno naglašen, kao što je bio u slučaju IPA I 2007-2013, što može biti i pokazatelj da su zemlje ZB još daleko od članstva u EU.

Analiza finansijskih tokova (Rant, Mrak & Marinč (2020)) između EU budžeta i budžeta zemalja Zapadnog Balkana u slučaju da su one postale članice EU u budžetskom periodu 2014-2020. pokazuje da bi zemlje Zapadnog Balkana **bile neto primaoci fondova EU u nivou od 3.8% do 4.8% BND pojedinih zemalja Zapadnog Balkana, tj. u iznosu od 18,4 milijardi EUR. Prema ovoj analizi, Srbija bi svake godine bila neto primalac iz budžeta EU u iznosu od 1,106 milijardi evra bespovratnih sredstava, tj. 158 EUR/pc, u odnosu na 30.8 EUR/pc, koliko dobija u pretpristupnom periodu.**

Treba istaći da iskustvo pokazuje da je iznos sredstava u pretpristupnom periodu značajno manji nego kada zemlja pristupi EU i počne da koristi sredstva iz zajedničkog budžeta EU. Zato svako odlaganje članstva zemlje u EU ima svoju cenu. Kolika je cena za Srbiju od ne-integracije u EU, može se na najbolji način prikazati u sledećoj tabeli, poredeći iznose **bespovratnih** sredstava iz EU fondova koje Republika Srbija ima na raspolaganju od 2000. godine sa iznosima koji su bile na raspolaganju članicama EU, npr. Bugarskoj i Hrvatskoj u istom periodu.

Poređenje dostupnih sredstava iz fondova EU za Srbiju i članica EU: Bugarske i Hrvatske.

	Pretpristupna pomoć u periodu 1990-2006 (u milionima EUR)	Pretpristupna pomoć u periodu 2007-2020 (u milionima EUR)	Dostupni fondovi EU nakon pristupanja (u milionima EUR)	Ukupno dostupna sredstva iz EU fondova u periodu 1990-2027 (u milionima EUR)
Srbija	1,061.7	2,924.5	0	3,986.2+ alokacija iz IPA III
Bugarska	3,587.6	0	43,194.7 (2007-2027)	46,782.3
Hrvatska	365.7	998 (do 2013)	31,249.4 (2013- 2027)	32,613.1

Navedeni iznosi pokazuju da će se jaz u razvijenosti između Srbije i ove dve države samo povećavati u narednom periodu, imajući u vidu mogućnosti koje se njima pružaju, a na koje Srbija za sada ne može da računa.

Srbija:

Srbija je prilikom otvaranja pregovora na prvoj Međuvladinoj konferenciji januara 2014. godine predstavila plan da bude spremna za članstvo u EU do kraja 2018. godine.

Napredak u podizanju spremnosti Srbije za članstvo u periodu 2014-2020. je minimalan i nije u skladu sa proklamovanim strateškim ciljem učlanjenja u EU, niti sa planom iz 2014. godine.

U Političkom kriterijumu ocena 2020. godine je ista kao i 2015. godine, tj. 2,2 (na skali od 1 do 5).

U Ekonomskom kriterijumu Srbija je ocenu 3,00 iz 2015. godine, 2020. godine popravila na ocenu 3,25 po pitanju spremnosti za članstvo.

U Pravnom kriterijumu (35 poglavlja) Srbija je sa 2,88 od 2015. godine, 2020. godine popravila ocenu spremnosti za članstvo na 3,03.

Politički kriterijum

Srbija je na rang listama međunarodnih indeksa koje mere ono što spada u politički kriterijum doživela drastične padove u periodu 2014-2020.

Prema ocenama *Freedom House* Srbija je 2014. godine bila „slobodna“ država sa „polukonsolidovanom demokratijom“. Od 2019. godine Srbija je „poluslobodna država“, sa „hibridnim režimom“. U izveštaju o stanju demokratije u Srbiji, *Freedom house* je u izveštaju *Nations in transition* za 2020. naveo da je „stanje demokratskih institucija i slobode nastavilo da pada rezultirajući u najnižem nivou demokratije iz 2001. godine.“

Kad je u pitanju sloboda izražavanja, Srbija je 2014. godine, prema izveštaju Reportera bez granica *World Press Freedom Index* bila 54. od 180 zemalja na svetu na lestvici slobode izražavanja (mesto broj 1 je najbolje). Godine 2020. Srbija zauzima 93. mesto na istoj lestvici.

Srbija je prema *Economist Intelligence Unit*-u 2020. godine zabeležila najnižu ocenu Indeksa demokratije, posmatrano od 2010. godine kad je dobila ocenu 6.33. Srbija je 2014. godine zauzimala 56. poziciju, a 2020. godine 66. poziciju.

Srbija je na lestvici Transparency international prema CPI indexu, koji beleži percepciju korupcije, 2014. godine zauzimala 78. mesto. Godine 2020. Srbija zauzima 94. mesto od 179 posmatranih država.

Prema izveštaju *V-Dem*-a iz 2020. godine Srbija je uz Tursku, Mađarsku, Poljsku, Brazil i Indiju svrstana među države sa najvećim stepenom autokratizacije u periodu 2009-2019. Srbija je iz najviše 1. grupe, „liberalnih demokratija“ 2009. godine, spuštena dve grupe ispod, u 3. grupu „izbornih autokratija“, 2019. godine. Godine 2017. (pošto nemamo podatak za 2014) Srbija je zauzimala 91. mesto u svetu prema Indexu liberalne demokratije. Godine 2020. Srbija drži 117 poziciju.

Ekonomski kriterijum

Prema nalazima *Doing bussines liste* Svetske banke, Srbija je od 2014. godine napravila značajan iskorak u uslovima poslovanja na tržištu. Prema nalazima Svetske banke Srbija se sa 93. mesta 2014. godine, popela na 44. mesto 2020, zabeleživši skok od čak 49 mesta.

Global Competitiveness Index Svetskog ekonomskog foruma integriše makroekonomske i biznis aspekte konkurentnosti jedne države u jedan indeks, ocenjujući sposobnost države da obezbedi visok nivo prosperiteta za građane. Kad je u pitanju pozicija na listi, Srbija je sa 94. mesta koje držala 2014. godine, napredovala na 72. mesto u 2019. godini. Izveštaj za 2020. godinu nije urađen zbog pandemije COVID-19.

Pravni kriterijum

Srbija je ukupno gledano podigla nivo spremnosti za članstvo sa 2,88 u 2015. godini na 3,03 u 2020. godini. **U 27 poglavlja pristupnih pregovora Srbija je 2020. godine dobila istu ocenu kao i 2015. godine.**

3. Proceduralna dinamika procesa proširenja i pregovora sa Republikom Srbijom

Evropska unija:

EU je potrebno 15,6 meseci da izradi i usvoji Izveštaj sa skrininga.

Prosečno vreme od podnošenja pozicije Srbije do otvaranja poglavlja, zaključno sa januarom 2021. godine, jeste 11,2 meseca.

Srbija:

Brzina usvajanja dokumenata potrebnih za napredak u pregovorima nije u skladu sa retorikom da je članstvo u EU strateški prioritet Vlade Srbije.

Srbija je do januara 2021. godine (posle 7 godina pregovora), predala Evropskoj uniji 22 pregovaračke pozicije, od kojih je 17 poglavlja otvoreno do sada, a pet pozicija su i dalje u Savetu. Pored 22 poglavlja u kojima su predate pregovaračke pozicije, uzete su u obzir i pregovaračka poglavlja 10 Informaciono društvo i mediji i 28 Zaštita potrošača i javno zdravlje, gde je Srbije dobila pozive da podnese pregovaračke pozicije juna 2017. (10) i novembra 2016. (28), ali to još uvek nije učinila.

Prosečno vreme potrebno za izradu pregovaračke pozicije Srbije je 23,4 meseci.

Prosečno je potreban 51 mesec da Srbija ispuni merila za otvaranje i EU usvoji izveštaj o ispunjenosti merila (OBAR).

Za većinu merila za otvaranje poglavlja je protekao ceo mandat Vlade 2016-2020, a da merila nisu u potpunosti ispunjena.

Zaključno sa januarom 2021. godine, Srbiji je potrebno 54 meseca da ispunji prelazna merila u poglavljima 23 i 24. Nova metodologija za vođenje pregovora, usvojena u februaru 2020. godine, predviđa da nijedno poglavlje ne može biti zatvoreno dok prelazna merila ne budu ispunjena.

Srbija od 2008. godine usklađuje svoje zakonodavstvo preko višegodišnjeg Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Trenutno je važeći NPAA 2018-2021.

Izveštaj o ispunjenosti NPAA za period avgust 2014 - decembar 2015. godine pokazuje da je NPAA ispunjen **63%**, budući da je od 340 planiranih akata (strategija, zakona i podzakonskih akata) usvojeno 215 akata. Za period 2016-2017. godine izveštaji o ispunjavanju NPAA **nisu objavljeni** i ostaje nepoznanica da li ih je Vlada uopšte usvojila. Prema poslednjem objavljenom 2019. godine, možemo videti da NPAA u periodu od marta 2018. do kraja septembra 2019. godine ispunjen **49%**, budući da je od 440 planiranih akata (strategija, zakona i podzakonskih akata) usvojeno 215 akata. **Nakon oktobra 2019. godine nema izveštaja.**

4. Stavovi javnog mnjenja

Evropska unija:

Istraživanje Evrobarometra iz 2019. pokazuje da prvi put nakon 2009. godine, većina građana EU (44% za, prema 42% protiv) podržava politiku proširenja (tj. pristupanje novih država članica u EU). Istraživanje za 2020. godinu još nije dostupno.

Srbija:

Vladina (Ministarstvo za evropske integracije) istraživanja pokazuju stabilnu podršku reformama potrebnim za članstvo u EU. 73% građana je smatralo da reforme neophodne za pristupanje EU treba sprovesti pre svega zbog nas samih. Vladina istraživanja pokazuju natpolovičnu podršku članstvu u EU. Krajem 2019. godine 54% građana bi glasalo ZA ulazak u EU a 24% bi glasalo PROTIV, dok je 42% smatralo da je članstvo u EU dobro za Srbiju (prema 22% koji su smatrali da nije).

Istraživanje o stavovima mladih 2020. godine, koje je sprovedla Krovna organizacija mladih Srbije, pokazuje da je omladina u Srbiji protiv članstva u EU (46% protiv, 32,7% za) i protiv EU generalno, da podržava rukovođenje državom politikom „čvrste ruke“ (55,6%), ali da smatra da je demokratija najbolji oblik upravljanja državom (45,5%).

Regionalna istraživanja Regionalnog saveta za saradnju u Sarajevu (RCC) pokazuju da su građani Srbije najveći evroskeptici na Zapadnom Balkanu. 2020. godine, 26% građana Srbije je smatralo da je članstvo u EU dobro za ekonomiju Srbije, dok je regionalni prosek 59%.



Republika Srbija je podnela zahtev za prijem u članstvo Evropske unije decembra 2009. godine. Evropska komisija je u svom mišljenju o zahtevu Srbije za prijem iz 2011. godine¹ zaključila: „Ukoliko se nastavi proces harmonizacije propisa i učine dalji koraci kako bi se obezbedilo sprovođenje propisa, Srbija bi bila u poziciji da u srednjem roku (5 godina) preuzme obaveze članstva u EU u skoro svim oblastima pravnih tekovina Evropske unije.“ Srbija je zvanično postala kandidat za članstvo u EU marta 2012. godine.

Republika Srbija je otpočela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji 21. januara 2014. godine. Srbija je prilikom otvaranja pregovora na prvoj Međuvladinoj konferenciji održanoj 2014. godine izjavila da planira da do kraja 2018. godine bude spremna za članstvo, što podrazumeva potpuno usklađivanje zakonodavstva.²

Do kraja 2020. godine Srbije je otvorila 18 poglavlja i privremeno zatvorila 2 poglavlja, na ukupno održanih 11 međuvladinih konferencija (MVK). Tokom 2020. godine Srbija nije otvorila nijedno pregovaračko poglavlje.

Posle sedam godina u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, smatramo da je potrebno napraviti osvrt i analizu koliki je napredak ka članstvu Srbija postigla. U posmatranom periodu od 2014. godine do 2020. godine, mnoge promene su se desile kako u Srbiji tako i u Evropskoj uniji.

Usvajanjem Komunikacije o proširenju februara 2018. Komisija je predvidela važnu promenu pristupa prema Zapadnom Balkanu. Ubrzo se ispostavilo da članice EU nisu spremne da prihvate ovakav pristup Evropske komisije. Pregovori sa Severnom Makedonijom i Albanijom u oktobru 2019. nisu otvoreni zbog protivljenja Francuske, koja je potom predložila promenu metodologije vođenja pregovora o pristupanju. Komisija je februara 2020. predložila novu metodologiju vođenja pregovora, koju su države članice usvojile u martu 2020. godine. Nova metodologija bi trebalo da unese potrebne izmene u procesu proširenja i da novi zamah procesu. Dokument predviđa vidljiviji i jači politički angažman EU, naglašavajući vladavinu prava kao suštinski element. Pregovori sa Severnom Makedonijom i Albanijom krajem 2020. godine opet nisu otvoreni, ovog puta zbog protivljenja Bugarske. Pored stanja reformi u državama Balkana, interni izazovi u samoj EU takođe značajno utiču na usporavanje procesa proširenja.

Zbog činjenice da je proces proširenja postao mnogo kompleksniji i da postoji mnogo više faktora koji utiču na njegov uspeh, smatramo da je potrebno napraviti metodologiju kako se ti faktori mogu pratiti na sveobuhvatan način, širim pogledom odozgo, bez ulaženja u analizu situacije pojedinačnih poglavlja. Potrebno je prvo utvrditi, a kasnije nadgledati, trendove pojava koje se prate. U cilju praćenja celokupnosti procesa pristupanja Evropskoj uniji i svih onih aktivnosti koje utiču na spremnost Srbije da postane članica Evropske unije, Evropski pokret u Srbiji je u periodu od septembra 2020. do januara 2021. godine, razvio posebnu **metodologiju izrade monitora proširenja (u daljem tekstu „Monitor metodologija“)**, u cilju praćenja oblasti koje smo identifikovali da su bitne za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Sama Monitor metodologija, tj. osnovne oblasti i parametri koje treba pratiti, biće ukratko objašnjeni u ovom dokumentu. Međutim, metodologija nije u celosti primenjena, tj. nisu sve njene oblasti i parametri obuhvaćeni analizom u ovom dokumentu, budući da se oni moraju pratiti ubuduće i tokom dešavanja, a ne godinama unazad (kao što je slučaj sa praćenjem narativa u medijima i zastupljenosti tema u medijima). Jedan od ciljeva u izradi metodologije, jeste da na jednom mestu objedinimo pojedinačne izveštaje o pojedinačnim aspektima od značaja za pristupanje jedne države EU, poput stanja demokratije, slobode izražavanja, preseka napretka po pojedinim poglavljima, stanja javnog mnjenja prema EU u Srbiji i o Srbiji u EU, a koji se sada nalaze u različitim izveštajima relevantnih organizacija, poput Evropske komisije (kao najrelevantnijeg), *Freedom house*, *Reportera bez granica*, *Svetskog ekonomskog foruma*, *Doing bussines list*-e i slično. Posmatrani zajedno, svi ovi izveštaji daju celovitu sliku stanja u procesu pristupanja.

¹ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_ek_2011%20SR.pdf

² Tačka 33 Uvodne izjave na prvoj Međuvladinoj konferenciji. Dokument dostupan na sajtu MEI: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf

Ovaj izveštaj predstavlja prvi izveštaj koji je urađen na osnovu razvijene metodologije. Njegov cilj je da pokaže šta je do sada urađeno i kojom brzinom, kako izgleda proceduralna dinamika pregovora, gde se Srbija nalazi po pitanju ispunjavanja kriterijuma iz Kopenhagena i kakvo je stanje javnog mnjenja, pre svega u Srbiji. Ovaj izveštaj će predstavljati osnovu za dalje sveobuhvatno praćenje eventualnih promena u toku procesa pristupanja, odnosno ukazivati ako takvih promena nema u procesu. Promene koje se prate, odnose se kako na Republiku Srbiju tako i na Evropsku uniju.

Izveštaj će pružiti činjeničnu osnovu za dalje analize procesa pristupanja Republike Srbije i fokusiranje na delove u kojima postoje zastoji, a koji će postati lakše uočljivi analizom potrebnih podataka.

U istraživanju smo koristili samo javno dostupne podatke (najviše) Republike Srbije i Evropske unije (Saveta i Komisije), ali i relevantnih međunarodnih organizacija (vladinih i nevladinih) i istraživačkih organizacija. Ukoliko nekih podataka nema, poput zvaničnih datuma kad je Srbija dobila pozive za dostavljanje pregovaračke pozicije, kad je EU usvojila izveštaj o ispunjenosti merila u poglavljima ili datuma kad je Srbija zvanično dostavila pregovaračku poziciju Evropskoj uniji, u tom segmentu potrebno je dalje unaprediti transparentnost procesa pristupanja. Sa druge strane, Srbija jedina objavljuje pregovaračke pozicije čim poglavlje bude otvoreno, što nije bio slučaj u ranijim rundama proširenja.

Metodologiju izrade Monitora proširenja i Analizu politike proširenja Evropske unije i dosadašnjeg napretka Republike Srbije u procesu pristupnih pregovora pripremio je stručni tim Evropskog pokreta u Srbiji. Ocene promena u politici proširenja, kao i promena u pogledu finansijskih aspekata ove politike i raspoloživih sredstava u procesu, urađene su kroz dva doprinosa ugrađena u analizu, koje je takođe pripremio stručni tim Evropskog pokreta u Srbiji.

Monitor metodologija za praćenje pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji

Postoje četiri osnovne oblasti koje smo identifikovali i koje je potrebno posebno pratiti u okviru metodologije Monitora proširenja. One predstavljaju osnovu za sveobuhvatno praćenje napretka u procesu. To su:

1. **Javno i zvanično izraženi stavovi i tonalitet (narativ)** predstavnika različitih organa EU, kao i države kandidata o proširenju EU i članstvu u EU
2. **Aktivnosti** donosilaca odluka u procesu evropskih integracija
3. **Proceduralna dinamika** procesa proširenja i pregovora Republike Srbije i EU
4. **Stavovi javnog mnjenja** o proširenju EU i članstvu u EU.

Svaka od navedenih oblasti se istražuje, odnosno posmatra istovremeno iz ugla Evropske unije i sa druge strane, iz ugla Srbije. Na taj način omogućeni su celoviti i sveobuhvatni podaci o trendovima koji se tiču procesa proširenja Evropske unije i pristupanja Republike Srbije.

Kao bazna godina se uzima 2014. godina, tj. godina otvaranja pregovora o pristupanju Republike Srbije. Za neke delove analize nisu dostupni svi podaci tokom posmatranog perioda, što smo naglasili u tekstu.

Analiza predviđena projektom, razvijena na osnovu izrađene Monitor metodologije, baviće se samo raspoloživim zvaničnim dokumentima, aktivnostima i izjavama koje su sprovedene u periodu 2014-2020. Retroaktivna analiza narativa nije moguća za period 2014-2020, pa ona u baznoj (Ex post) analizi nije odrađena za ceo period, već je samo dat uzorak na osnovu podataka koje je razvio i objavio Biro za društvena istraživanja (BIRODI)³, prema relevantnoj metodologiji praćenja narativa u Srbiji.⁴

Ukratko ćemo predstaviti svaku od oblasti.

1. Javno i zvanično izraženi stavovi i tonalitet (narativ) o proširenju EU i članstvu u EU

Osnovni elementi za praćenje narativa o proširenju EU i članstvu u EU su tonaliteti o proširenju i pristupanju Srbije. Njih treba posmatrati dvojako, 1) kao stavovi i tonaliteti o proširenju EU i članstvu Srbije u EU koji dolaze iz Evropske unije i država članica (prvenstveno onih koje su najviše zainteresovane za proširenje), i 2) kao stavovi i tonaliteti koji dolaze iz Srbije, pre svega od glavnih političkih aktera i medijskih aktera.

Pitanje stavova i tonaliteta koji dolaze iz Srbije posebno dobija na značaju nakon usvajanja Zagrebačke deklaracije sa Samita EU-Zapadni Balkan iz maja 2020. godine. U Zaključcima, već u tački 1 se ističe: „**Podsećajući na samite održane 2000. u Zagrebu, 2003. u Solunu i 2018. u Sofiji, EU ponovo potvrđuje nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana. Partneri sa Zapadnog Balkana ponovo su istakli svoju posvećenost evropskoj perspektivi kao čvrstom strateškom izboru. Kredibilitnost te posvećenosti zavisi i od jasne komunikacije s javnošću i sprovođenja neophodnih reformi.**“ Stavljajući „jasne komunikacije“ kao osnove za merenje posvećenosti država Zapadnog Balkana, stavlja tonalitet poruka među elemente koji se moraju pratiti, kako bi se videlo da li dolazi do promene u pristupu, pre svega zvaničnika Srbije, prema Evropskoj uniji. Pored praćenja izjava zvaničnika i medija, potrebno je pratiti think tank-ove i organizacije civilnog društva kako u EU tako i u Srbiji. Od ovih izjava direktno zavisi javno mnjenje, koje je četvrta oblast koju treba pratiti u okviru Metodologije. Praćenjem mnogobrojnih podataka može se ukazati na trend u javnom diskursu o EU i proširenju (poboljšanje, stagnacija ili negativan trend).

³ <http://mediamonitor.rs/o-nama/>

⁴ <http://mediamonitor.rs/baze-podataka-monitoringa/baza-monitoringa-medija-centralnih-informativnih-emisija-01-09-2019-31-01-2020-godine/>

2. Aktivnosti donosilaca odluka u procesu evropskih integracija

Ovo je ključni segment Monitora i nadzora nad procesom proširenja. Osnovni pokazatelji ove oblasti su suštinsko stanje i eventualne promene u procesu definisanja i sprovođenja politike proširenja u Evropskoj uniji, kao i suštinski napredak Srbije u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena, kao osnovne merne tačke za ocenu spremnosti za članstvo.

Kao **najbitniji elementi** za praćenje stanja u ovoj oblasti identifikovani su:

Na strani EU:

- Stanje u procesu definisanja i sprovođenja politike proširenja

Na strani Srbije:

- Napredak u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena,
- Primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Na strani EU pre svega treba pratiti da li postoji neka promena u pristupu politici proširenja, koja je sada očigledno u zastoju, što je notirano i u dokumentima EU⁵. Tu je potrebno pratiti da li postoje inicijative i promene u sprovođenju politike proširenja. Da li su promene koje se mogu zabeležiti u dokumentima kojima se definiše proces proširenja, praćene i odgovarajućom promenom ponašanja EU i država članica u praksi i da li je došlo do povećanja raspoloživih sredstava pristupne pomoći EU prema Zapadnom Balkanu, kao bitnom elementu podrške procesu?

Na strani Srbije pre svega treba pratiti napredak u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i pratećih uslova koje je definisala EU, kao ključnog elementa pripreme države za članstvo. Praćenje se vrši prema podeli kriterijuma na:

- 1) Politički kriterijum
- 2) Ekonomski kriterijum
- 3) Sposobnost ispunjavanja obaveza iz članstva u EU (pravni kriterijum).

Praćenje se vrši analizom godišnjih izveštaja Evropske komisije od 2014. do 2020, kao i izveštaja o stanju demokratije i slobode u Srbiji (*Freedom house*), slobode izražavanja (*Reporter bez granica*), korupcije (*Transparency international*), napretka u oblasti ekonomije koje prate Svetski ekonomski forum i Svetska banka (*Doing bussines list*) itd.

Posebno se prati sposobnost primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao osnovnog ugovora koji definiše odnose Srbije i EU do momenta ulaska u članstvo EU. Praćenje se vrši na osnovu godišnjih izveštaja Evropske komisije od 2014. do 2020. godine.

3. Proceduralna dinamika procesa proširenja i pregovora sa zemljama kandidatima

Proceduralna dinamika pokazuje kojom brzinom se pripremaju i usvajaju dokumenti u procesu pristupanja, kako na strani EU tako na strani Republike Srbije. Ova oblast pokazaće koliko prosečno vremena treba Evropskoj uniji da pripremi odgovarajuće dokumente, odnosno donese odluku potrebnu za napredak Srbije. Tu se pre svega prati koliko je potrebno EU da pripremi izveštaj sa skrininga, da otvori poglavlje nakon dobijanja pregovaračke pozicije Srbije, kada je i koliko održano međuvladinih konferencija.

Na strani Srbije biće predloženo vreme potrebno za izradu, usvajanje i podnošenje pregovaračke pozicije, vreme potrebno za ispunjavanje merila za otvaranje poglavlja, ispunjavanje prelaznih i završnih merila.⁶

Posebno će biti prikazana dinamika usklađivanja domaćeg zakonodavstva, preko Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), kao i stepen iskorišćenosti pretpristupne pomoći EU.

Kvantitativnom analizom podataka biće uspostavljena osnova za dalje praćenje trenda, što će omogućiti da se dokumentuje da li dolazi do ubrzanja/stagnacije/usporenja procesa, i na strani Srbije i na strani EU, u kasnijim fazama praćenja procesa.

U izradi analize smo polazili od zvanično dostupnih dokumenata Vlade Srbije, Narodne skupštine Republike Srbije i institucija Evropske unije.

5 Nova metodologija Evropske unije, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, februar 2020, str. 4.

6 Pošto ni u jednom poglavlju u kom su određena, završna merila nisu ispunjena, u ovom izveštaju nismo radili analizu potrebnog vremena za taj aspekt pregovora.

4. Stavovi javnog mnjenja o proširenju EU i članstvu Srbije u EU

Poslednja oblast praćenja jeste javno mnjenje. Na strani EU potrebno je pratiti stav javnog mnjenja prema proširenju. Ovde bi se pratili trendovi Evrobarometra i nacionalnih istraživanja za pojedine članice.

Na strani Srbije potrebno je pratiti stavove o pristupanju Srbije Evropskoj uniji i stavove građana Srbije o samoj EU, kao takvoj. Poseban fokus potrebno je staviti na stavove mladih.

Analiza će predstaviti raspoložive podatke relevantnih izvora za Srbiju i Evropsku uniju.

Ex post Analiza dosadašnje dinamike pregovora i postignutih rezultata Srbije 2014-2020.

1. Javno i zvanično izraženi stavovi i tonalitet (narativ) o proširenju

Praćenje ovog dela procesa proširenja zahteva posebno praćenje u sadašnjem (realnom) vremenu. Analiziranje narativa u posmatranom periodu prevazilazi mogućnosti projekta u ovom trenutku.

Zbog toga smo analizu fokusirali na korišćenje uzorka urađenog od strane BIRODI tokom pet meseci 2019. i 2020. godine. U cilju pokazivanja kako treba pratiti promenu narativa o Evropskoj uniji i o proširenju u samoj Srbiji, upotrebili smo podatke koje je razvio BIRODI u okviru Media monitora (Građanski monitor medija), koji je dostupan na sajtu BIRODI-ja¹. Ovo istraživanje smo iskoristili kao uzorak od pet meseci i pokazatelj kako treba pratiti narativ, ton i vreme izveštavanja o EU i proširenju u domaćim medijima. Ovakvo praćenje treba proširiti i na štampane medije, kao značajnog izvora informacija za građane. Obuhvatanjem i TV stanica sa nacionalnom frekvencijom i štampanih medija, dobila bi se potpuna slika narativa u medijima u Srbiji.

BIRODI je izradio i učinio javno dostupnim Bazu monitoringa medija centralnih informativnih emisija u periodu od 01.09.2019. do 31.01.2020. godine, na televizijama sa nacionalnom frekvencijom (RTS1, B92, Pink, Happy, Prva), kao i na televiziji N1. Baza sadrži podatke o vremenskoj zastupljenosti aktera, tonalitetu njihovog predstavljanja, diskursu izveštavanja, argumentaciji koja se koristi, kao i temama o kojima akteri govore.

U cilju ocenjivanja koliko i kako se u centralnim informativnim emisijama ovih televizija prikazuje Evropska unija, u pretraživaču Baze smo preuzeli podatke za sve praćene pojmove koji imaju vezu sa samom Evropskom unijom, kako ih je definisao BIRODI, i to:

1. EU uopšteno,
2. Evropska komisija,²
3. Evropski parlament,
4. Evropski savet,
5. Federika Mogherini, prethodna Visoka predstavnica za spoljnu politiku i bezbednost EU,
6. Jadranka Jaksimović, Ministarka za evropske integracije,
7. Johanes Han, tadašnji Komesar za proširenje,
8. Ministarstvo za evropske integracije,
9. Sem Fabrici, ambasador EU u Srbiji,
10. Tanja Fajon, poslanica u Evropskom parlamentu,
11. Ursula fon der Lejen, nova predsednica Evropske komisije,
12. Vladimir Bilčik, izvestilac za Srbiju u Evropskom parlamentu,
13. Žan klod Junker, prethodni predsednik Evropske komisije,
14. Žosep Borel, novi Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost EU.

¹ <http://mediamonitor.rs/baze-podataka-monitoringa/baza-monitoringa-medija-centralnih-informativnih-emisija-01-09-2019-31-01-2020-godine/>

² Nova Evropska komisija je stupila na dužnost 1. decembra 2019, tj. toko posmatranog perioda od pet meseci.

Dobili smo podatke navedene u tabeli ispod.

Tabela 1. Zastupljenost EU u centralnim informativnim emisijama 5 TV stanica sa nacionalnom frekvencijom i N1 u periodu od 5 meseci 01.09.2019. do 31.01.2020.

Akter	Ukupno sekundi	Ukupno sati	Pozitivno	Poz %	Neutralno	Neut %	Negativno	Neg %
EU Uopšteno	1623	00:27:03	729	44.92%	619	38.14%	275	16.94%
Evropska komisija	521	00:08:41	186	35.70%	237	45.49%	98	18.81%
Evropski parlament	921	00:15:21	471	51.14%	430	46.69%	20	2.17%
Evropski savet	24	00:00:24	24	100%	0	0%	0	0%
Frederika Mogerini spoljna politika i bezbednost EU	140	00:02:20	40	28.57%	95	67.86%	5	3.57%
Jadranka Joksimović ministarka za evropske integracije	769	00:12:49	647	84.14%	122	15.86%	0	0%
Johanes Han komesar za proširenje	92	00:01:32	88	95.65%	4	4.35%	0	0%
Ministarstvo za evropske integracije	62	00:01:02	25	40.32%	20	32.26%	17	27.42%
Sem Fabrici ambasador EU u Srbiji	794	00:13:14	421	53.02%	373	46.98%	0	0%
Tanja Fajon poslanica EP	685	00:11:25	375	54.74%	124	18.10%	186	27.15%
Ursula fon der Lejen predsednica Evropske komisije	24	00:00:24	0	0%	24	100%	0	0%
Vladimir Bilčik poslanik EP	386	00:06:26	50	12.95%	336	87.05%	0	0%
Žan Klod Junker predsednik Evropske komisije	40	00:00:40	0	0%	40	100%	0	0%
Žosep Borel spoljna politika i bezbednost EU	746	00:12:26	651	87.27%	95	12.73%	0	0%
UKUPNO sekundi za 5 meseci	6827	01:53:47	3707	54.29%	2519	36.89%	601	8.80%

Iz priloženog možemo videti da je Evropska unija kao takva vrlo slabo zastupljena u centralnim informativnim emisijama, budući da je tokom 5 meseci na pet TV stanica sa nacionalnom frekvencijom i N1, ukupno o EU izveštavano 1 sat, 53 minuta i 47 sekundi. Tonalitet sadržaja je u najvećoj meri pozitivan (54.29%) i svega 8.8% negativan.

Kad pogledamo samo centralne informativne emisije RTS kao nacionalnog servisa, videćemo da je u posmatranom periodu od pet meseci, EU kao takva bila prisutna nešto više od 27 minuta. Ton je skoro u potpunosti pozitivan (54.71%) i neutralan (42.13%), uz svega 3.14% negativnog tona.

Tabela 2. Zastupljenost EU u centralnim informativnim emisijama RTS u periodu od 5 meseci 01.09.2019. do 31.01.2020.

Akter	Ukupno sekundi	Ukupno sati	Pozitivno	Poz%	Neutralno	Neutr%	Negativno	Neg%
EU Uopšteno	461	00:07:41	267	57.92%	164	35.57%	30	6.51%
Evropska komisija	141	00:02:21	11	7.80%	109	77.30%	21	14.89%
Evropski parlament	109	00:01:49	29	26.61%	80	73.39%	0	0%
Evropski savet	18	00:00:18	18	100%	0	0%	0	0%
Frederika Mogerini spoljna politika i bezbednost EU	39	00:00:39	35	89.74%	4	10.26%	0	0%
Jadranka Joksimović ministarka za evropske integracije	160	00:02:40	116	72.50%	44	27.50%	0	0%
Johanes Han komesar za proširenje	15	00:00:15	13	86.67%	2	13.33%	0	0%
Ministarstvo za evropske integracije	45	00:00:45	25	55.56%	20	44.44%	0	0%
Sem Fabrici ambasador EU u Srbiji	494	00:08:14	255	51.62%	239	48.38%	0	0%
Tanja Fajon poslanica EP	52	00:00:52	52	100%	0	0%	0	0%
Ursula fon der Lejen predsednica Evropske komisije	10	00:00:10	0	0%	10	100%	0	0%
Vladimir Bilčik poslanik EP	10	00:00:10	10	100%	0	0%	0	0%

Žan Klod Juncker predsednik Evropske komisije	4	00:00:04	0	0%	4	100%	0	0%
Žosep Borel spoljna politika i bezbednost EU	63	00:01:03	56	88.89%	7	11.11%	0	0%
UKUPNO sekundi za 5 meseci	1621	0:27:01	887	54.71%	683	42.13%	51	3.14%

Pristupanje Republike Srbije je strateški cilj Vlade Republike Srbije, proklamovan u svim dokumentima. Imajući to u vidu očekivalo bi se da EU bude zastupljenija u medijima, a pogotovo na RTS-u. Tonalitet izveštavanja je uglavnom pozivan ili neutralan.

Što se zvaničnih dokumenata EU tiče, Zagrebačka deklaracija iz maja 2020. godine godine stavlja komunikaciju sa građanima u prvi plan u tački 1, rečenicom „**Kredibilnost te posvećenosti** (članstvu u EU, dodatak aut.) **zavisi od jasne komunikacije s javnošću i sprovođenja neophodnih reformi**“. Stavljajući „jasne komunikacije“ ispred „neophodnih reformi“ kao osnova za merenje kredibiliteta posvećenosti država Zapadnog Balkana članstvu u EU pokazuje da ova tema dobija veliki značaj u samoj Evropskoj uniji i da će biti dalje praćena.

Nova metodologija za vođenje pregovora iz februara 2020. jasno ističe da je za efektivniji proces proširenja stateška komunikacija značajna, i da će „javna posvećenost vlasti država ZB njihovom strateškom cilju učla-njenja u EU biti ocenjivana jasnije u godišnjim izveštajima“.³

Godišnji izveštaj EK o napretku Srbije objavljen je u oktobru 2020. U izveštaju je notirano da određene izjave zvaničnika Srbije nisu u skladu sa proklamovanim ciljem ulaska u EU. Jasno je istaknuto da je potrebna proaktivnija i jasnija komunikacija i promocija vrednosti EU. Izveštaj navodi: „**Vlada Srbije nastavila je da se izjašnjava da su evropske integracije njen strateški cilj. Međutim, nekoliko prvobitnih izjava visokih zvaničnika u kontekstu krize izazvane bolešću COVID-19 nije bilo u skladu sa ovim strateškim opredeljenjem. Bez obzira na pozitivnije signale upućene ka EU u najskorijem periodu, srpske vlasti u celini treba da stave veći naglasak na objektivno i nedvosmisleno pozitivno obaveštavanje o EU, koja je glavni politički i ekonomski partner Srbije**“.⁴ Komisija takođe ističe: „**Vlasti bi trebalo da stave veći naglasak na objektivno obaveštavanje o EU, kao glavnom političkom i ekonomskom partneru Srbije. Strateški izbor Srbije o pristupanju EU mora se proaktivnije i jasnije komunicirati kroz javnu raspravu. Potrebni su dalji napori za promovisanje vrednosti EU u srpskoj javnoj raspravi i u obrazovanju, uključujući spremnost za pomirenje**“.⁵

Budući da je ovo prvi godišnji izveštaj nakon Zagrebačke deklaracije, izveštaj se zadržao na preporukama i na konstataciji da izjave nisu bile u skladu sa proklamovanim ciljem članstva u EU. Tek treba videti kako će Komisije u budućnosti ocenjivati u Godišnjim izveštajima poruke koje stižu iz Srbije.

Kao moguća najava ugla iz kog će EU (ili samo neki njeni organi poput Evropskog parlamenta) posmatrati izjave o EU i tonalitete tih izjava iz Srbije, pojavljuje se Studija urađena za potrebe i na zahtev Odbora za spoljne poslove (AFET) Evropskog parlamenta: „**Mapiranje lažnih vesti i dezinformacija na Zapadnom Balkanu i identifikacija načina kako da se na njih efikasno odgovori**“⁶ iz decembra 2020. Studija detaljno analizira izvore lažnih vesti na Zapadnom Balkanu (uključujući i Srbiju), svrhu u koju se plasiraju i situaciju na celom Zapadnom Balkanu. Od značaja za Monitor identifikovali smo nekoliko delova Studije koji se odnose na pristupanje Srbije Evropskoj uniji i na narativ o EU u Srbiji.

Za ceo Zapadni Balkan je ocenjeno da „**dezinformacije na Zapadnom Balkanu (za razliku od ostatka sveta) ne predstavljaju napad na njihov politički i društveni život, dezinformacije na ZB su proizvod njihovog političkog i društvenog života**“.⁷

³ Furthermore, for the accession process to be more effective, **strategic communication** will be instrumental. It is critical to raise awareness in the region of the opportunities closer integration and reforms entail, and to tackle malign third country influence. This also requires more credible efforts by the countries themselves. The public political commitment of their authorities to the strategic goal of EU accession will be assessed more clearly in the annual reports. (*Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, uvod, str. 3).

⁴ The Serbian government continued to declare European integration as its strategic goal. However, several statements were initially made by high-ranking officials in the context of the COVID-19 crisis, which were not in line with this strategic commitment. Notwithstanding its latest more positive signals towards the EU, the Serbian authorities overall need to place more emphasis on objective and unambiguous positive communication on the EU, which is Serbia's main political and economic partner, *Godišnji izveštaj EK*, str. 4, dostupan na sajtu MEI: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/srbia_report_2020_SR.pdf

⁵ Authorities should put more emphasis on objective communication about the EU, as Serbia's main political and economic partner. Serbia's strategic choice of EU accession needs to be communicated more pro-actively and unambiguously in public debate. Further efforts are needed to promote EU values in Serbian public debate and in education, including readiness for reconciliation, *Godišnji izveštaj EK*, str. 13.

⁶ *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them*, EP/EXPO/AFET/FWC/2019-01/Lot1/R/01, December 2020 - PE 653.621, dostupno na sajtu Evropskog parlamenta: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2020\)653621](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2020)653621) (pristupljeno 31. januara 2021. godine).

⁷ Disinformation in the Western Balkans (as around the world) is not an attack on political and social life in the region: it is generated by the political and social life of the region, *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter*, str 61.

Za Srbiju je u Studiji uočeno da „međunarodni akteri igraju relativno sporednu ulogu u dezinformacijama u Srbiji“.⁸ Uočeno je da: „Medijskom slikom u Srbiji dominiraju SNS i predsednik Vučić... Primarnu ulogu u kampanji dezinformacija koju sponzorise država igraju TV stanice (istaknuto mesto ima TV Pink) i tabloidi, uključujući Kurir, Informer i Srpski telegraf, koji imaju ozbiljan doseg i koriste se za kampanju vladajuće stranke protiv opozicije. Analiza društvenih medija sprovedena za ovu studiju u međuvremenu je otkrila da su niz nacionalističkih publikacija (Nacionalist, Crvene Beretke, Intermagazin.rs, Sandžačke) i nekolicina uglednih pojedinaca (uključujući i političare i istaknutog ekonomskog komentatora) igrali posebno važnu ulogu. Ove medije i pojedince karakteriše negativno izveštavanje o EU, NATO i Zapadu uopšte, dok istovremeno neguju proruski diskurs“ (sopstveni prevod).⁹

Preporuka autora studije Evropskom parlamentu je da „kada vrše parlamentarni nadzor i u svojim spoljnim komunikacijama, skreću pažnju na prakse dezinformacija koje sprovode regionalne vlade, koje imaju za cilj destabilizaciju vlada i društava u drugim delovima regiona, kao posebno problematične. **Ovo se odnosi pre svega na Srbiju** čiji su mediji - uključujući i **one povezane sa državom i vladajućim krugovima** - presudni za destruktivne kampanje dezinformacija u Bosni i Hercegovini, na Kosovu* i u Crnoj Gori“.¹⁰

Ostaje dalje da se prati kakav efekat će imati ova Studija na dalje korake i izveštaje Evropske komisije, Evropskog parlamenta, Saveta i uopšte na pristup Evropske unije prema pristupanju Republike Srbije i pristupnim pregovorima.

2. Aktivnosti donosilaca odluka u procesu evropskih integracija

Aktivnost donosilaca odluka u procesu evropskih integracija posebno se prati za Evropsku uniju, a posebno za Srbiju.

Budući da izveštaj pokriva period od 2014. do 2020. godine, na nivou EU se prati promena u pristupu proširenju u datom periodu. Na strani Republike Srbije se prati koliko je Srbija napredovala u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena kao osnovnog spiska kriterijuma po kojima se države kandidati ocenjuju u napretku.

2.1. Evropska unija

Period 2014-2020. na strani EU možemo oceniti kao period oscilacija i lutanja u stavovima i pristupu proširenju. Razlike u suštinskim stavovima između organa EU oko vizije proširenja (posebno na liniji Evropska komisija/Evropski parlament u odnosu na Evropski savet/Savet ministara) doprinele su utisku o nepostojanju konzistentne politike i dodatnom gubitku kredibiliteta i transformacionog uticaja EU. U kontekstu zastoja reformi i kriza u Uniji i narativ o proširenju koji su iznosili organi EU u svojim dokumentima, a posebno njihovi politički predstavnici, menjao se i oscilirao od najava usporavanja ili privremenog zastoja u procesu proširenja, do pokušaja da se obnovi pozitivna inercija proširenja Unije u perspektivi integracije i reformi EU do 2025. godine.

Početak mandata Komisije u junu 2014. pod predsedavanjem Ž.K. Junkera označila je njegova izjava u govoru pred Evropskim parlamentom da „tokom narednih pet godina, neće biti novih proširenja Evropske unije“, iako će sam proces pregovora o članstvu zemalja Zapadnog Balkana biti nastavljen.¹¹ Ova izjava je primljena sa mnogo kritika od strane „prijatelja proširenja“, posebno u regionu ZB, jer je u praksi smanjila efikasnost politike uslovljavanja, kao i kredibilnost EU, iako je u suštini odgovarala realnosti.

⁸ Despite playing host to one of the region's central distribution channels for transnational disinformation – Russia's Sputnik Serbia – international actors play a relatively minor role in the Serbian disinformation landscape. Of the major campaigns catalogued for this study, few had any significant foreign involvement. Of those, fewer than half involved Russia directly, ibidem, str. 32.

⁹ The Serbian media landscape is dominated by the Serbian Progressive Party (SNS) and President Vučić. Over the past several years, observers have noted a deterioration in the quality of media coverage, characterised by favourable reporting on and a lack of criticism of president Vučić and his circle. A primary role in state-sponsored disinformation campaigns is played by TV stations (prominently, TV Pink) and tabloids, including Kurir, Informer, and Srpski telegraf, which have significant reach and are used to echo the ruling party's smear campaigns against the opposition⁸⁸. Social media analysis conducted for this study, meanwhile, found that a suite of nationalist publications (Nacionalist, Crvene Beretke, Intermagazin.rs, Sandžačke), and a handful of high-profile individuals (including politicians, and a prominent economic commentator) played a particularly important role. These outlets and individuals are characterised by negative reporting about the EU, NATO and the west in general, while at the same time often fostering pro-Russian discourse. *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter*, str. 32

¹⁰ Turning from the causes of disinformation to disinformation itself, we have drawn attention in this study to the role that Serbian media in particular play in propagating disinformation throughout the Western Balkans. Thus, it is recommended that: Alongside noting the malign presence of extra-regional disinformation actors in the Western Balkans, including (most notably) Russia, European Parliament standing Rapporteurs and other lead MEPs on the Western Balkans, including Delegation Chairs and Vice-Chairs, coordinate their efforts and, when exercising Parliamentary scrutiny and in external communications, draw attention to disinformation practices by regional governments aimed at destabilizing governments and societies elsewhere in the region as being particularly problematic. This applies first and foremost to Serbia, whose media – including those linked to the state and ruling circles – are critical to destructive disinformation campaigns in Bosnia and Herzegovina, Kosovo* and Montenegro, ibidem, str. 64.

¹¹ Jean Claude Juncker, *A new start for Europe Opening Statement* in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, 15 July 2014, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>, pristupljeno 31.01.2021.

Od 2014. godine, pored ranije već postojećih „**konsolidovanja**“ obaveza, fer i *strogu uslovljenost* (conditionality) i bolju **komunikativnost**“ (processa) – uz preduslov koji se odnosi na „sposobnost EU“ da integriše nove članice, u zaključcima Saveta EU o proširenju se pojavljuje još jedan „k“ – **kredibilnost**.¹² Ovo ukazuje na svest o potrebi izgradnje kredibiliteta, ali da se luta u načinima njegovog jačanja.

Inicijativa Nemačke iz 2014. godine o tzv. „*Berlinskom procesu*“ trebalo je donekle da popuni političku prazninu u pristupnim pregovorima i dopuni narativ o proširenju nakon negativnih efekata Junkerove izjave. Nije bez značenja činjenica da je u početku bilo predviđeno da samiti Berlinskog procesa budu organizovani tokom četiri godine, ali 2018. godine odlučeno je da proces bude produžen bez krajnjeg roka, što je i na ovaj način pokazalo nejasne vremenske okvire proširenja za zemlje ZB. Nepostojanje jasne vizije članstva ZB u srednjoročnom periodu (jedan do dva politička ciklusa 4/8 godina) ostavlja utisak o postepenom **gubljenju uticaja EU** kada su u pitanju glavni *politički trendovi u pitanjima demokratizacije i vladavine prava* na ZB.

Kolika je razlika u tempu u odnosu na države Centralne i Istočne Evrope (CIE) pokazuje sama činjenica da je period od podnošenja zahteva do članstva u EU za CIE koje su postale članice Unije 2004. godine trajao manje od deset godina (1995/1996-2004). Period od otpočinjanja pregovora do ulaska u članstvo trajao je oko sedam godina ili kraće (1997/1999 - 2004) dok su formalni pregovori (otpočinjanje pregovora-završetak pregovora zatvaranjem svih poglavlja i potpisivanjem ugovora o pristupanju) trajali između tri i pet godina (1997/1999-2002). Imajući u vidu da su Rumunija i Bugarska otpočele pregovore 1999. godine, može se konstatovati da je u njihovom slučaju ceo period pregovaranja (od otvaranja pregovora do članstva) trajao osam godina, a period formalnih pregovora oko pet godina (1999-2004).

Pri kraju mandata Junkerove komisije, njen predsednik je krajem 2017. godine donekle promenio narativ. Ovo je verovatno bila posledica kako pritiska iz regiona ZB i od prijatelja proširenja, tako i kao reakcija na negativne poruke „bregzita“ i praktičnog zaustavljanja pristupnih pregovora sa Turskom. U „*pismu o namerama*“ EK upućenom Evropskom parlamentu od 13. septembra 2017. godine, koje predstavlja godišnji plan rada Komisije, navedno je da je „u perspektivi 2025. godine“ „*strategija za uspešno pristupanje Srbije i Crne Gore, kao vodećih zemalja (frontrunners) kandidata sa Zapadnog Balkana, sa posebnim naglaskom na vladavinu prava, osnovna prava i borbu protiv korupcije, kao i na stabilnost regiona u celini*“.

Ova inicijativa predsednika Junkera nije bila koordinisana sa vodećim državama članicama i u startu se susrela sa značajnim otporom, još u fazi njene izrade.¹³ Podsećajući da je članstvo ZB u političkom, ekonomskom i bezbednosnom interesu same EU, Komisija je ukazala da Unija mora postati još jača na internom planu da bi povećala članstvo na više od 27 država. Ukazala je da u 2018. još nijedna zemlja kandidat nije spremna za članstvo, i da je radi postizanja tog cilja i jačanja demokratije, potrebno da se zaokruže, između ostalog, ključne reforme u oblastima vladavine prava, konkurentnosti i regionalne saradnje i pomirenja. Komisija je istovremeno posebno naglasila široko prisutan fenomen „zarobljene države“. Čini se da je ova negativna slika stanja u regionu istaknuta u dokumentu u istoj, ako ne i u većoj, meri nego pozitivni aspekti reformi i napretka.

Na samitu u Sofiji šefova država i vlada EU i ZB (maj 2018) dodatno je razvodnjen politički impuls koji je Junkerova Komisija nameravala da pruži svojom strategijom o „kredibilnoj perspektivi proširenja“ u kontekstu planova razvoja EU do 2025. godine

Period 2019-2020. odnosno izbor nove Evropske komisije i drugih organa EU, kao i evolucija situacije na Balkanu (posebno Prespanski sporazum 2018. o imenu između Severne Makedonije i Grčke) ponovo su otvorili pitanje u EU „šta dalje“ sa proširenjem na ZB.

Nakon što je francuski predsednik Makron blokirao otvaranje pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom,¹⁴ Francuska je u novembru 2019. izašla sa novom inicijativom o „reformi procesa proširenja“. Osnovna ideja predloga je bila da pregovori budu dodatno kontrolisani od strane visoke politike i da budu zasnovani, umesto na otvaranje poglavlje po poglavlje, na otvaranje poglavlja po tzv. „klasterima“ (tj. više tematski povezanih poglavlja), zatim na daljem pojačavanju „uslovljenosti“ - posebno u oblasti vladavine prava, na mogućnosti „vraćanja“ pregovora (reverzibilnosti) ukoliko nema napretka, kao i na konkretnijim „nagradama“ državama kandidata u vidu veće finansijske podrške ili uključivanja u neke od internih politika EU. Posebno zanimljiv je bio i predlog da ceo proces postane politički vidljiviji putem održavanja godišnjih sastanaka Evropskog saveta i zemalja kandidata, na kojima bi se razmatrao napredak u pregovorima i reformama, ali i druge teme saradnje.¹⁵

¹² V. npr. Zaključke Saveta o proširenju u General Affairs - Council meeting Brussels, 11 December 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_517, pristupljeno 17.12.2020.

¹³ European Commission, *Communication, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final, 19 p.

¹⁴ V. Fouéré, E., *Macron`s non to EU enlargement*, CEPS, 22 October 2019, <https://www.ceps.eu/macrons-non-to-eu-enlargement/>, pristupljeno 10.12.2020.

¹⁵ Za francuski non paper v. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>, pristupljeno 14.12.2020.

Novi saziv Evropske komisije (pod predsedavanjem U. Fon Lajen, sa komesarom za proširenje O. Varheljijem) odgovorio je početkom 2020. godine na francusku inicijativu predlogom novog strateškog dokumenta: „Jačanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva ka EU za Zapadni Balkan“.¹⁶ Ovaj dokument je poznat kao nova metodologija pristupnih pregovora.

Nova metodologija jasno ističe da proširenje ne može da se dogodi na „autopilotu“, već da zahteva „aktivni društveni izbor“ država kandidata, a da je „posvećenost država članica proširenju pre svega politički poduhvat, a ne tehničko pitanje“. Komisija je ukazala na geopolitički značaj regiona za EU, ističući potrebu da se proces pristupanja ojača time što će biti kredibilniji, što će podrazumevati veći politički uticaj, što će biti dinamičniji (grupno otvaranje poglavlja na osnovu šest „klastera“), uz mogućnost usvajanja raznih oblika pozitivnih (sektorska integracija, povećano finansiranje) ili negativnih mera (npr. suspenzija pregovora u nekim oblastima, smanjenje fondova, zaustavljanje integracije u pojedinim oblastima). I u ovom dokumentu se posebno izdvajaju tri oblasti „fundamentalnih reformi“ gde se pregovori otvaraju na početku i zatvaraju poslednji i koji obuhvataju: mapu puta za **vladavinu prava**, kao i mapu puta za **funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave** (uz program ekonomskih reformi). U celini, prema stavu EK proces bi trebalo da bude „predvidljiviji, kredibilniji, dinamičniji i više politički orijentisan“. Iako metodologija predviđa izradu merljivih i vremenski ograničenih mapa puta u oblasti vladavine prava, funkcionisanja demokratskih institucija, reforme javne uprave i ekonomskih reformi, možda najznačajnija mapa. tj. vizija puta ka završetku pregovora i pristupanju nove države članice, u novoj metodologiji ipak izostaje.

Ukoliko bismo uporedili dokumenta EK o strategiji proširenja iz 2018. i 2020. moglo bi se konstatovati da je dokument o „novoj metodologiji“ iz 2020. u suštini dodatno preusmerio pristupne pregovore, na tehničku metodologiju kojom bi se mogla ostvariti parcijalna integracija zemalja kandidata u pojedinim sektorima („*phasing-in*“). Iako je ovo dobra inicijativa koja može imati značajne koristi za države kandidate uključivanjem u jedinstveno tržište EU i sektorske politike pre formalnog članstva, nova metodologija proširenja usvojena tokom 2020. ima prvenstveno za cilj da politički i tehnički podstakne nove opcije tokom prelazne faze procesa proširenja (srednjoročni period, sektorska integracija i sl). Ona **ne doprinosi kredibilitetu EU kada je u pitanju ostvarenje punopravnog članstva ZB u EU, niti daje jasnu srednjoročnu perspektivu članstva (period 4-8 godina, tj. dva politička ciklusa).**

Ipak, kredibilitet kako EU tako i država Zapadnog Balkana je reč koja se nalazi u fokusu i nove metodologije i Zagrebačke deklaracije.

Uz sve oscilacije i lutanja u samoj EU, **demokratija, vladavina prava i poštovanja ljudskih prava su bili i ostali osnovni preduslovi za članstvo u Evropskoj uniji, što se ponekad gubi iz vida kada su u pitanju ponašanje i stavovi vladajućih političkih elita u regionu ZB, odnosno u Srbiji.**

Kao rezultat pomenutog problema, Evropska unija je na Samitu u Zagrebu uvela novu temu koja će biti **predmet praćenja ponašanja država kandidata**. To je način komuniciranja o samoj EU u državama kandidatima. Praćenje javne komunikacije će prema novoj metodologiji biti predmet praćenja u daljem periodu. Ostaje da se prati da li ovo predstavlja uvođenje novog kriterijuma za članstvo, pored već postojećih kriterijuma iz Kopenhagena.

Vlada Srbije je zvanično saopštila da je prihvatila novu metodologiju. U ovom trenutku još uvek nije moguće oceniti kako će se ona primenjivati na Srbiju. Metodologija predviđa i održavanje posebne Međuvladine konferencije (MVK), nakon usvajanja Godišnjeg izveštaja, na kojoj bi se dogovorile kratkoročne aktivnosti najvišeg prioriteta za narednu godinu. Iako bi ovakav plan mogao imati pozitivne efekte po dinamiku pregovora i istinsko sprovođenje reformi u Srbiji, posebna MVK još nije zakazana (početkom februara 2020).

2.1.1. Dosadašnji nivo pretpristupne pomoći EU dostupan Srbiji

Od 1988, planiranje budžeta na nivou EU sprovodi se kroz Višegodišnji finansijski okvir za period od 7 godina. Jedna od oblasti politike koja se finansira iz zajedničkog budžeta je svrstana u naslovu budžeta „Spoljne aktivnosti“ (*External Action*). U okviru ovog naslova nalaze se aktivnosti koje uključuju različite vrste pomoći, koje EU koristi u saradnji sa različitim partnerima koji su najčešće razvrstani u odnosu na geografska područja, i druge mere saradnje koje su često horizontalne prirode i obično se odnose na sve zemlje koje nisu članice EU. U okviru ovog naslova budžeta nalaze se i sredstva koja EU izdvaja za pripremu budućih članica EU.

¹⁶ European Commission, *Communication, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final, 8 p. Komentar u Marko Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 - Paving the Way for Differentiated Integration?*, SIOI, Bologna, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440, pristupljeno 18.12.2020.

Tabela 3. Pregled rashoda EU i izdvajanja za spolje aktivnosti po godinama proširenja EU.

	1970 ¹⁷	1973 ¹⁸	1981 ¹⁹	1986 ²⁰	1988-1992 ²¹	1993-1999 ²²	2000-2006 ²³	2007-2013 ²⁴	2014-2020 ²⁵	2021-2027 ²⁶
Proširenja EU		Danska Irska, UK	Grčka	Španija, Portugalija		Austrija, Finska, Švedska	Kipar Češka Republika Estonija Mađarska Letonija Litvanija Malta Poljska Slovačka Slovenija	Bugarska, Rumunija Hrvatska		
Rashodi u % od BDP /BNP/BND EZ/EU	0.73	0.52	0.80	0.94	1.15	1.22	1.07	1	0.95	1.12
Prosečni godišnji rashodi u mlrd ECU/EUR (tekuće cene)	3.57	4.70	18.52	35.82	46.94	72.18	91.64	117.25	129.77	170.74
Rashodi za spoljne aktivnosti u budžetu u %	0	1.30	4	3.3	5	7	9	6	6	9

U narednom budžetskom periodu 2021-2027. zemljama Zapadnog Balkana biće na raspolaganju instrument IPA III, koji će biti u potpunosti komplementaran sa prethodnom finansijskom pomoći IPA I i IPA II, kao i sa politikama EU u odgovarajućim sektorima. Iznos sredstava biće uvećan za oko 20% u odnosu na IPA II, a najznačajnija novina ogleda se u tome što alokacija sredstava po zemljama nije utvrđena na samom početku korišćenja sredstava, već su sredstva alocirana na tematske prioritete. Evropska komisija smatra da se na ovaj način uvodi veća fleksibilnost instrumenta i prilagođava se potrebama koje se menjaju tokom vremena. Imajući u vidu da su zadržani svi modaliteti implementacije pomoći kao i u IPA II, **pretpristupnu pomoć je potrebno koristiti za povećanje kapaciteta uprava u zemljama korisnicama, kako bi se pripremile za buduće korišćenje strukturnih fondova i kohezionih fondova nakon pristupanja.**

Ekonomski i investicioni plan (EIP) za Zapadni Balkan, predstavljen u jesen 2020. godine, predviđa da će se 9 milijardi evra IPA III instrumenta za period 2021-2027. koristiti za podršku ekonomskoj konvergenciji sa EU, pre svega kroz investicije i podršku konkurentnosti i inkluzivnom rastu, održivoj povezanosti i zelenoj i digitalnoj tranziciji. Evropska komisija predlaže da veliki deo ove podrške bude usmeren na ključne investicije i održivu infrastrukturu (transport, energetika, zaštita životne sredine) na Zapadnom Balkanu, **a ključni mehanizam koji će se koristiti jeste Investicioni okvir za Zapadni Balkan (*Western Balkan Investment Framework - WBIF*)**. Pored povećanja IPA III sredstava, novina je da će zemljama Zapadnog Balkana u budućem finansijskom okviru biti omogućen pristup Evropskom fondu za održivi razvoj plus (EFSD+) pod nazivom „Garancijski fond za Zapadni Balkan (VBGF)“.

U periodu od 2000-2020. godine EU je investirala 24,3 milijardi EUR bespovratnih sredstava u reforme i evropsku integraciju Zapadnog Balkana i Turske. Izraženo po glavi stanovnika EU je investirala 243,7 EUR per capita u integraciju Zapadnog Balkana i Turske u članstvo u EU do 2020. godine²⁷. Ukoliko bi uzeli u razmatranje samo Zapadni Balkan (bez Turske i višekorisničkih programa), podaci pokazuju da je **EU investirala 10,8 mlrd EUR u periodu 2000-2020. (20 godina)** ili izraženo po glavi stanovnika EU je investirala 603,3 EUR per capita u periodu od 20 godina (30,16 EUR per capita godišnje).

¹⁷ *The Community Budget: The facts in figures*, European Communities, 2000.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Izvor: Ákos Kengyel, *New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget*, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2016/number/2/article/new-headings-old-problems-the-evolution-and-future-of-the-eu-budget.html>.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ ANNEX to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Technical adjustment of the financial framework for 2021 in accordance with Article 4 of Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, December 2020.

²⁷ Sopstveni proračun prema broju stanovnika Zapadnog Balkana i Turske u 2019 godini. Podaci iz baze Eurostata.

Prema podacima EU, **od 1990. do 2006. godine (16 godina)**, EU je investirala oko 43,5 milijardi EUR-a bespovratnih sredstava²⁸ u integraciju 12 zemalja CIE u članstvo u EU. Izraženo po glavi stanovnika, EU je investirala 437,9 EUR per capita (27,3 EUR per capita godišnje) u integraciju 12 zemalja CIE u članstvo u EU²⁹. Međutim, ukoliko se uzme u obzir iznos prepristupnih sredstava koje je Evropska unija stavila na raspolaganje navedenim zemljama samo kroz PHARE, ISPA i SAPARD (Tabela 4), dolazi se do podatka da je EU investirala 208 EUR per capita za navedeni period (13 EUR per capita godišnje).

Tabela 4. Prepristupna pomoć EU državama centralne i istočne Evrope u periodu 1990-2006.

Prepristupna pomoć EU u periodu 1990-2006 (mlrd EUR) ³⁰		
	1990-1999	2000-2006
PHARE	6.8	9
ISPA		2.9
SAPARD		2
Turska		0.7
Total	6.8	14.6

Ukoliko bi se uporedila pomoć EU Zapadnom Balkanu u periodu od 16 godina 2000-2016, sa pomoći zemljama CEI, pruženoj 1990-2006 (prepristupna i postpristupna pomoć), za zemlje Zapadnog Balkana EU je u periodu 2000-2016. alocirala 8,1 milijardi EUR tj. 455,43 EUR per capita u navedenom periodu (28,46 EUR per capita godišnje). Posmatrano u apsolutnom iznosu zemlje Zapadnog Balkana su od EU dobile 5 puta manje sredstava, ali posmatrano po glavi stanovnika se može videti da je taj iznos nešto veći nego u slučaju zemalja CEI (ZB 455,43 EUR per capita (28,46 EUR per capita godišnje) prema 437,9 EUR per capita (27,3 EUR per capita godišnje) za CEI). Ukoliko se uzmu u obzir samo prepristupna sredstva EU u navedenom periodu, onda je taj odnos gledano po glavi stanovnika znatno veći u korist zemalja Zapadnog Balkana (ZB 28,46 EUR per capita godišnje, prema 13 EUR per capita godišnje za CEI).

Dodatno u periodu 2021-2027. kroz IPA III biće alocirano još 14,1 milijardi EUR sa neizvesnim ishodom da li će makar jedna od navedenih zemalja Zapadnog Balkana postati članica EU do kraja budžetskog perioda. Zajedno sa planiranim sredstvima za period 2021-2027. EU će investirati 384,8 EUR per capita u integraciju Zapadnog Balkana i Turske u članstvo u EU, u periodu od 2000-2027. godine.³¹

Republika Srbija koristi sredstva prepristupne pomoći EU od 2000. godine i posmatrano u apsolutnom iznosu je najveći primalac sredstava EU iz celog regiona Zapadnog Balkana sa 3,9 milijarde EUR za period 2000-2020. godine. Mereno prema iznosu sredstava per capita Republika Srbija je na 4. mestu od svih zemalja Zapadnog Balkana.

Tabela 5. Pregled alociranih sredstava za Zapadni Balkan i Tursku u periodu 2000-2027. godine (u milionima EUR).

	CARDS 2000-2006 ³²	IPA I 2007-2013 ³³	IPA II 2014-2020 ³⁴	IPA III 2021 -2027
Srbija	1061.7	1385.4	1539.1	14.100 (po tekućim cenama)
Crna Gora	95.6	235.6	279.1	
Bosna i Hercegovina	346.7	610.1	552.1	
Severna Makedonija	236.2	615.1	608.7	
Albanija	247.8	591.2	639.5	
Kosovo* ³⁵	533.5	635.3	602.1	
Turska	-	4799	3533	
Višekorisnički programi	540.7	1137.3	2980.2	
Ukupno po budžetskim periodima (u milionima EUR)	3062.2	10009.2	10733.8	
Ukupno 2000-2027		38445.9		

²⁸ Računajući period pre pristupanja 2004. godine i posle pristupanja EU u periodu 2004-2006, kad je najveći iznos sredstava odobren za CIE.

²⁹ Sopstveni proračun prema broju stanovnika 12 novih zemalja članica EU u 2006. godine. Podaci iz AMECO baze https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en

³⁰ https://ec.europa.eu/budget/library/explained/faq/fiche_cost_enlargement_en.pdf.

³¹ Ibidem.

³² Izvor: European Commission, Commission Staff Working Document Background Document, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility COM (2014) 610 final, Brussels, 30.09.2014, str. 146-147.

³³ Izvor: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

³⁴ Izvor: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

³⁵ Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

Radi boljeg pregleda treba pogledati i nivo pomoći u periodu 2000-2020, posmatrano po glavi stanovnika (per capita) i po glavi stanovnika na godišnjem nivou.

Tabela 6. Iznos pretpristupne pomoći per capita po zemljama Zapadnog Balkana.

	Broj stanovnika (u milionima)	Iznos sredstava u periodu 2000-2020 u milionima EUR ³⁶	Iznos sredstava per capita u periodu 2000-2020 u EUR ³⁷	Iznos sredstava per capita godišnje u periodu 2000-2020 u EUR ³⁸
Albanija	2.9	1 478.5	509.8	25.49
Bosna i Hercegovina	3.5	1 508.9	431.1	21.55
Crna Gora	0.6	0.6103	1 017.1	50.80
Severna Makedonija	2.1	1 460.0	695.2	34.76
Srbija	7.0	3 986.2	569.4	28.40
Kosovo*	1.8	1 770.9	983.8	49.19

U slučaju zemalja Zapadnog Balkana EU je primenjivala naučene lekcije iz iskustva upotrebe sredstava pretpristupne pomoći u slučaju zemalja CIE i konstantno činila napore da unapredi efikasnost i efektivnost upotrebe sredstava iz dostupnih pretpristupnih instrumenata. Najbolji primer za to je dizajnirani instrument IPA u periodu 2007-2013. godine koji je objedinio iskustva iz upotrebe instrumenata PHARE, ISPA i SAPARD u zemljama CIE. Važno je istaći da je ovaj instrument u najvećoj meri do sada bio fokusiran na veoma važan cilj upotrebe pretpristupnih sredstava iz EU fondova, a to je priprema zemalja kandidata za implementaciju sredstava iz strukturnih fondova i kohezionog fonda EU. Sa kasnijim instrumentima IPA II i IPA III i pored promena u pristupu u procesu programiranja upotrebe sredstava, navedeni cilj pripreme zemalja kandidata za implementaciju sredstava iz strukturnih fondova i kohezionog fonda nije eksplicitno naglašen, što može biti i pokazatelj da su zemlje ZB još daleko od članstva u EU. Poslednji IPA III instrument po ovom pitanju ima isti pristup kao i IPA II u pogledu upotrebe nacionalnih programa IPA. Međutim, za razliku od IPA II, značajniju ulogu imaće mehanizam formiran kroz WBIF. Namera je da se 9 milijardi iz IPA III, tj. oko 60% od ukupnog iznosa sredstava IPA III, realizuje kroz WBIF mehanizam. Zemlje Zapadnog Balkana će svakako imati ulogu u programiranju ovih sredstava kao i do sada, ali neophodno bi bilo da se adekvatno uključe u sprovođenje odabranih investicionih projekata, kako bi gradile svoje kapacitete za upotrebu strukturnih i kohezionih fondova.

Tabela 7. Pregled ključnih elemenata pretpristupnih instrumenata za zemlje Zapadnog Balkana od 2000. godine do 2027.

CARDS	IPA I	IPA II	IPA III
Podrška zemljama Zapadnog Balkana za učešće u procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP)	Podrška zemljama u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena kao i pomoć u procesu priprema za korišćenje strukturnih fondova i Kohezionog fonda EU posle pristupanja Evropskoj uniji.	Podrška zemljama korisnicama u usvajanju i sprovođenju političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, socijalnih i ekonomskih reformi u cilju usaglašavanja sa vrednostima Evropske unije i postepenog usklađivanja sa pravilima, standardima radi dostizanja članstva u EU	Maksimiziranje učinka glavnih inicijativa utvrđenih u Strategiji proširenja i podrška procesu transformacije na Zapadnom Balkanu u sprovođenju programa ekonomskih reformi i sprovođenje reformi neophodnih za buduće članstvo zemalja korisnica u EU
Instrument strukturiran prema ciljevima	Instrument strukturiran po komponentama	Instrument strukturiran po oblastima politike	Instrument strukturiran po tematskim oblastima/prozorima
Sve zemlje korisnice imaju isti status	Podela na dve kategorije zemalja korisnica - kandidati za članstvo i potencijalni kandidati	Sve zemlje korisnice imaju isti status	Sve zemlje korisnice imaju isti status
Okvirna alokacija sredstava po zemljama korisnicama	Okvirna alokacija sredstava po zemljama korisnicama	Okvirna alokacija sredstava po zemljama korisnicama	Sredstva se alociraju prema oblastima i na osnovu performansi zemalja korisnica
Godišnje programiranje	Godišnje programiranje	Višegodišnje programiranje	Višegodišnje programiranje
Projektni pristup	Projektni pristup	Sektorski pristup	Sektorski pristup
Direktno upravljanje	Direktno upravljanje i Decentralizovano upravljanje	Direktno upravljanje, Indirektno upravljanje, budžetska pomoć	Direktno upravljanje, Indirektno upravljanje, budžetska pomoć

³⁶ Izvor: European Commission, Commission Staff Working Document Background Document, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility COM (2014) 610 final, Brussels 30.09.2014.

³⁷ Sopstvene kalkulacije na osnovu podataka Evropske komisije.

³⁸ Sopstvene kalkulacije na osnovu podataka Evropske komisije.

2.1.2. Koliko bi članstvo značilo za Srbiju pristupom budžetu EU – propuštena prilika

Analiza finansijskih tokova između EU budžeta i budžeta zemalja Zapadnog Balkana u slučaju da su one postale članice EU u budžetskom periodu 2014-2020. pokazuje da bi zemlje Zapadnog Balkana **bile neto primaoci fondova EU u nivou od 3.8% do 4.8% BND pojedinih zemalja Zapadnog Balkana tj. u iznosu od 18,44 milijardi EUR za ceo Zapadni Balkan.**³⁹ Iz IPA II u periodu 2014-2020. zemlje Zapadnog Balkana su dobile nešto više od 4 milijarde EUR, a ulaskom u članstvo EU, nivo sredstava koji bi bio raspoloživ zemljama Zapadnog Balkana, u neto iznosu bi se učtvarostručio.⁴⁰

Izraženo po glavi stanovnika zemlje Zapadnog Balkana bile bi primaoci sredstava u iznosu od 148 EUR/per capita godišnje⁴¹ za ceo region Zapadnog Balkana. Neto iznosi per capita za pojedinačne zemlje Zapadnog Balkana su date u sledećoj tabeli:

Tabela 8. Neto balans per capita za Zapadni Balkan.⁴²

Zemlje Zapadnog Balkana	Neto balans per capita u EUR
Albanija	142
Bosna i Hercegovina	144
Severna Makedonija	158
Srbija	158
Crna Gora	154
Kosovo*	117
Prosek za Zapadni Balkan	148

Prema ovoj analizi, Srbija bi svake godine bila neto primalac sredstava iz budžeta EU u iznosu od 1,106 milijardi evra, bespovratnih sredstava, tj. 158 EUR/pc, u odnosu na 30.8 EUR/pc koliko dobija u pretpristupnom periodu.

Na kraju, analiza je pokazala da bi budžetske implikacije ulaska Zapadnog Balkana u EU na države članice EU bile zanemarljive u sedmogodišnjem periodu nakon pristupanja. Procenjeno je da bi finansijsko opterećenje EU bilo u rasponu od 0.014% do 0.026% BND članica EU, a u apsolutnom iznosu od 1.6 do 10.8 EUR/pc/godišnje⁴³.

Treba istaći da iskustvo pokazuje da je iznos sredstava u pretpristupnom periodu značajno manji nego kada zemlja pristupi EU i počne da koristi sredstva iz zajedičkog budžeta EU. Stoga svako odlaganje članstva zemlje u EU ima svoju cenu. Kolika je za Srbiju cena ne-integracije u EU, može se na najbolji način prikazati u sledećoj tabeli, poredeći iznose **bespovratnih** sredstava iz EU fondova koje Republika Srbija ima na raspolaganju od 2000. godine sa iznosima koji su na raspolaganju članicama EU, npr. Bugarskoj i Hrvatskoj u istom periodu.

Tabela 9. Poređenje dostupnih sredstava iz fondova EU za Srbiju i članica EU: Bugarske i Hrvatske.⁴⁴

	Pretpristupna pomoć u periodu 1990-2006 (u milionima EUR)	Predpristupna pomoć u periodu 2007-2020 (u milionima EUR)	Dostupni fondovi EU nakon pristupanja (u milionima EUR)	Ukupno dostupna sredstva iz EU fondova u periodu 1990-2027 (u milionima EUR)
Srbija	1,061.7	2,924.5	0	3,986.2+ alokacija iz IPA III
Bugarska	3,587.6	0	43,194.7 (2007-2027)	46,782.3
Hrvatska	365.7	998 (do 2013)	31,249.4 (2013- 2027)	32,613.1

Navedeni iznosi pokazuju, da će se jaz u razvijenosti između Srbije i ove dve države samo povećavati u narednom periodu, imajući u vidu mogućnosti koje se njima pružaju, a na koje Srbija za sada ne može da računa.

³⁹ Vasja Rant, Mojmir Mrak & Matej Marinč (2020), *The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement*, Southeast European and Black Sea Studies, 20:3, 431-453, DOI: 10.1080/14683857.2020.1793061.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Prosečan iznos neto balansa per capita za zemlje koje su 2004 godine postale članice EU iznosi 176 EUR.

⁴² Vasja Rant, Mojmir Mrak & Matej Marinč (2020), *The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement*, Southeast European and Black Sea Studies, 20:3, 431-453, DOI: 10.1080/14683857.2020.1793061.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Sopstvene kalkulacije na osnovu raspoloživih podataka EU.

2.2. Srbija

Kad je u pitanju analiza aktivnosti donosilaca odluka u Srbiji prvenstveno se ocenjuje napredak u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena, tj. koliko je realno došlo do promene u Srbiji i koliko je Srbija spremnija za članstvo.

Kao baznu vrednost za praćenje napretka koristimo mišljenje Evropske komisije o zahtevu Srbije za prijem iz 2011. godine⁴⁵. Tada je Komisija zaključila da „*ukoliko se nastavi proces harmonizacije propisa i učine dalji koraci kako bi se obezbedilo sprovođenje propisa, Srbija bi bila u poziciji da u srednjem roku (5 godina) preuzme obaveze članstva u EU u skoro svim oblastima pravnih tekovina Evropske unije.*“

Osnovni metod praćenja napretka je praćenje godišnjih izveštaja Komisije. Tu je bitno istaći da je Evropska komisija 2015. godine promenila metodologiju izveštavanja i uvela danas važeću metodologiju, gde se spremnost za članstvo može izraziti numerički ocenama od 1 do 5, a je 5 najviša ocena. Stepem spremnosti za članstvo se meri na sledećoj skali:

- a. rana faza, ocena 1,
- b. određeni nivo, ocena 2,
- c. umerena spremnost, ocena 3,
- d. dobar nivo spremnosti, ocena 4,
- e. veoma napredna faza, ocena 5.

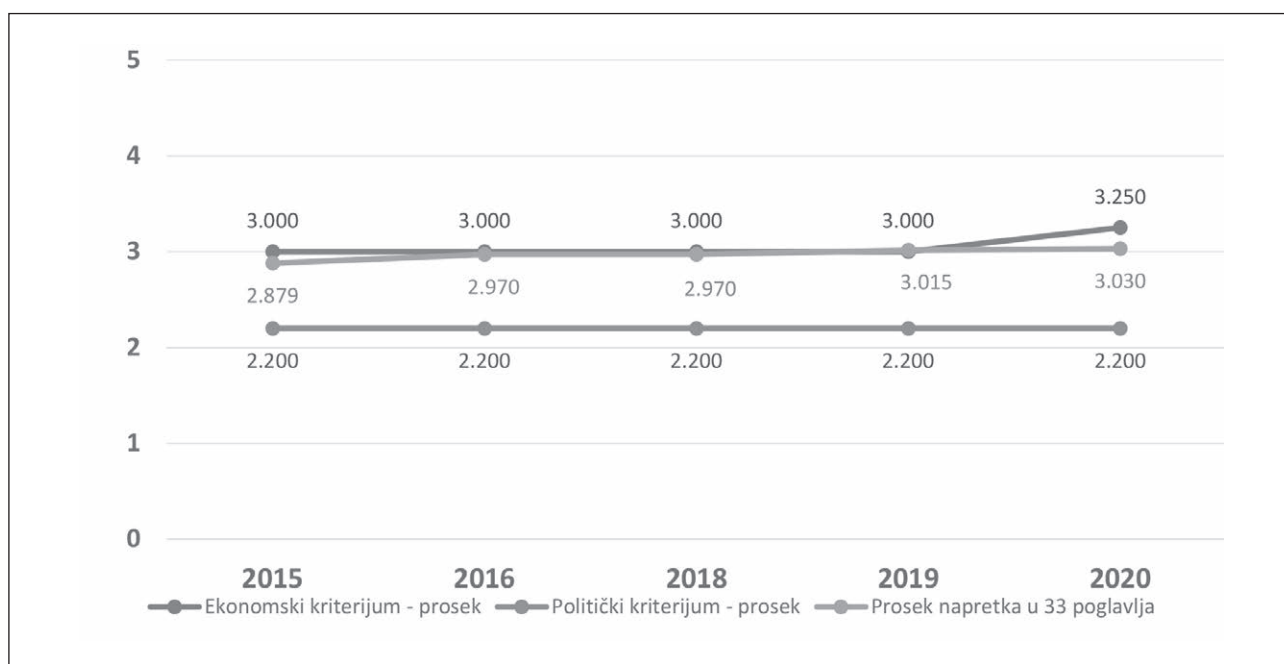
Na osnovu izveštaja je moguće izračunati prosečnu ocenu spremnosti za članstvo i videti koliko je bilo napretka u periodu 2015-2020. Evropska komisija nije izradila izveštaj 2017. godine, već je izveštaj iz 2018. pokrio period od 18 meseci, od objavljivanja prethodnog izveštaja za 2016. godinu.

Za praćenje političkog i ekonomskog kriterijuma su uzeti kao dodatni pokazatelji napretka izveštaji drugih organizacija koje prate političke ili ekonomske prilike u svetu. Većina ovih organizacija je tokom perioda 2014-2020. menjala svoje metodologije. Prilikom korišćenja njihovih izveštaja, koristili smo važeću metodologiju, idući unazad onoliko koliko smo mogli a da pri tom dobijemo uporedive podatke. Tamo gde podaci nisu dostupni, to smo naglasili i izostavili date godine. Cilj analize ja prikazivanje trendova koji postoje, tako da nedostatak podataka za određenu godinu ne može ugroziti takav trend.

Kad pogledamo trendove iz godišnjih izveštaja Evropske komisije od 2015. godine vrlo jasno uočavamo manje više ravnu liniju, tj. nedostatak napretka u spremnosti za članstvo u sva tri kriterijuma.

Srbija je u odnosu na 2015. godinu spremnija 0,40 (0,25 u ekonomskom i 0,15 u pravnom kriterijumu).

Grafikon 1. Napredak Srbije u spremnosti za članstvo prema kriterijumima iz Kopenhagena.⁴⁶



⁴⁵ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_ek_2011%20SR.pdf.

⁴⁶ Ocene izvučene iz godišnjih izveštaja Evropske komisije za period 2015-2020.

2.2.1. Politički kriterijum

Ocena spremnosti u političkom kriterijumu je 2020. godine ista kao i 2015. godine, sa prosečnom ocenom 2.2. Ni u jednoj od pet oblasti koje prati Evropska komisija (reforma javne uprave, funkcionisanje pravosuđa, borba protiv korupcije, borba protiv organizovanog kriminala i sloboda izražavanja) nije došlo do rasta ocene u posmatranom periodu.

Tabela 10. Ocene spremnosti Srbije u političkom kriterijumu 2015-2020.

Politički kriterijum	2015	2016	2018	2019	2020
Reforma javne uprave	3	3	3	3	3
Pravosuđe	2	2	2	2	2
Borba protiv korupcije	2	2	2	2	2
Borba protiv organizovanog kriminala	2	2	2	2	2
Sloboda izražavanja	2	2	2	2	2
Prosek	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2

Kada govorimo o članstvu u EU uvek moramo poći od člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji koji definiše vrednosti EU: „Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kom preovlađuju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“

Član 49 o pristupanju novih članica Evropskoj uniji jasno definiše da poštovanje člana 2 i promovisanje vrednosti navedenih u članu 2, predstavljaju uslov za podnošenje zahteva za prijem u EU.

Kako bi se bolje videlo stanje u Srbiji u osnovnim vrednostima EU i u celom političkom kriterijumu, pored izveštaja Komisije, analizirali smo i izveštaje:

- Freedom house (Freedom in the world⁴⁷),
- Freedom house (Nations in transition⁴⁸),
- Reportera bez granica (Reporters without borders - World Press Freedom Index⁴⁹),
- Economist intelligence unit (Democracy index⁵⁰),
- Transparency international (Corruption perception index - CPI⁵¹),
- V-dem (Democracy reports⁵²).

Freedom house

Prema standardima Freedom housea, Srbija je 2014. započela pregovore kao:

- „slobodna država“ (prema skali izveštaja *Freedom in the world*) i sa
- „polukonsolidovanom demokratijom“ (prema skali izveštaja *Nations in transition*).

Prema izveštaju **Freedom in the world** Srbija posle 7 godina pregovora više nema status slobodne zemlje.

Tabela 11. Ocene Srbije Freedom housea, u izveštajima Freedom in the world u periodu 2014-2020.

Godina	Ocena	Politička prava	Građanske slobode	Status
2014 ⁵³	2	2	2	slobodna
2015	2	2	2	slobodna
2016	2	2	2	slobodna
2017 ⁵⁴	76/100	29/40	47/60	slobodna
2018	73	28	45	slobodna
2019	67	24	43	delimično slobodna
2020	66	23	43	delimično slobodna

⁴⁷ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.

⁴⁸ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>.

⁴⁹ <https://rsf.od2.org/en/ranking>.

⁵⁰ <http://www.eiu.com/topic/democracy-index/>.

⁵¹ www.transparency.org/cpi.

⁵² <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/>.

⁵³ Važeća skala za ocenjivanje je bila od 1 do 7, gde je 1 bila najbolja ocena.

⁵⁴ Promenjena skala ocenjivanja gde se ocene daju od 1 do 100, gde je 100 najbolja ocena.

Status države može biti:

- Slobodna (F – free),
- Delimično slobodna (PF – partly free),
- Neslobodna (NF – not free).

Tabela 12. pokazuje kako se određuje rang države na skali *Freedom house*.⁵⁵

		Ocena političkih prava						
		0-5*	6-11	12-17	18-23	24-29	30-35	36-40
Ocena građanskih sloboda	53-60	DS	DS	DS	S	S	S	S
	44-52	DS	DS	DS	DS	S	S	S
	35-43	DS	DS	DS	DS	DS	S	S
	26-34	NS	DS	DS	DS	DS	DS	S
	17-25	NS	NS	DS	DS	DS	DS	DS
	8-16	NS	NS	NS	DS	DS	DS	DS
	0-7	NS	NS	NS	NS	DS	DS	DS

Od promene metodologije 2017. godine, uočljiv je trend pada ocene Srbije u oba parametra (političkih prava i građanskih sloboda). Srbija je 2019. godine izgubila status slobodne države po ovom izveštaju, a trend daljeg pada nastavljen je u 2020. godini.

Prema izveštaju za 2020, Srbija deli 18 mesto mesto na listi država sa najvećim padom u slobodama u periodu 2010-2020, budući da je zabeležila pad od 12 poena u odnosu na 2010. godinu⁵⁶. Od toga je 10 poena izgubila za samo četiri godine, u periodu 2017-2020.

Prema izveštaju *Nations in transition*, Srbija posle 7 godina pregovora nije više polukonsolidovana demokratija, već ima tranzicioni odnosno hibridni režim.

Tabela 13. *Nations in transition*.

Godina	Procenat demokratije	Ocena demokratije	Ocena
2014	55.95	4.36	polukonsolidovana demokratija
2015	55.36	4.32	polukonsolidovana demokratija
2016	54.17	4.25	polukonsolidovana demokratija
2017	52.98	4.18	polukonsolidovana demokratija
2018	50.60	4.04	polukonsolidovana demokratija
2019	50.00	4.00	tranzicioni ili hibridni režim
2020	49.40	3.96	tranzicioni ili hibridni režim

*od 100

*od 7

Freedom house meri stanje na sledećoj skali:⁵⁷

- 5.01–7.00 Konsolidovana demokratija - Consolidated Democracies,
- 4.01–5.00 Polukonsolidovana demokratija - Semi-Consolidated Democracies,
- 3.01–4.00 Tranzicioni odnosno hibridni režim - Transitional or Hybrid Regimes,
- 2.01–3.00 Polukonsolidovani autoritarni režim - Semi-Consolidated Authoritarian Regimes,
- 1.00–2.00 Konsolidovani autoritarni režim - Consolidated Authoritarian Regimes.

Srbija je pregovore 2014. godine počela sa ocenom demokratije od 4.36, koju je dobila 2011, i koju je držala do 2015. Godine 2019. Srbija dobija ocenu 4.00, i gubi status polukonsolidovane demokratije. Godine 2020. Srbija je dobila još nižu ocenu, 3,96. Trend pada demokratije je jasno uspostavljen nakon 2015. godine.

⁵⁵ Metodologija i tabela dostupni na sajtu <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>, pristupljeno 31.1.2021.

⁵⁶ https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf.

⁵⁷ <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>.

U izveštaju o stanju demokratije u Srbiji, Freedom house je u izveštaju Nations in transition za 2020. naveo da je „stanje demokratskih institucija i slobode nastavilo da pada rezultirajući najnižim nivoom demokratije od 2001. godine.“⁵⁸

Reporteri bez granica

Kad je u pitanju sloboda izražavanja, Srbija je 2014. godine prema World Press Freedom Index⁵⁹ bila 54. od 180 zemalja u svetu na lestvici slobode izražavanja. Tada je imala ocenu od 25.05 i bila na ivici da pređe u narednu kategoriju „zadovoljavajuća situacija“. Ocena 2014. je predstavljala napredak u odnosu na 2012. godinu kad je Srbija dobila 80. mesto sa ocenom 29.

Tabela 14. Reporteri bez granica.

Godina	Ocena	Pozicija u svetu
2014	25.05	54
2015	27.66	67
2016	27.60	59
2017	28.05	66
2018	29.58	76
2019	31.18	90
2020	31.62	93

Prema izveštaju Reportera bez granica, Srbija u 2020. godini zauzima 93. mesto u svetu po medijskim slobodama, sa 31.62 poena i nalazi se 39 mesta ispod mesta na kom je bila kad je počela pregovore. Ocena je sada mnogo bliže nižoj kategoriji koja se ocenjuje kao „teška situacija“. Srbija je ovde napravila krug i 2018. se vratila na nivo slobode iz 2012. godine.

Skala Reportera bez granica:

- od 0 do 15 poena: dobra situacija,
- od 15.01 do 25 poena: zadovoljavajuća situacija,
- od 25.01 do 35 poena: problematična situacija,
- od 35.01 do 55 poena: teška situacija,
- od 55.01 do 100 poena: veoma ozbiljna situacija.

Economist intelligence unit (Democracy index⁶⁰)

Na skali *Economist intelligence unit* (EIU), Srbija se tokom pregovora zadržala u istoj kategoriji država sa „manjkavom demokratijom“. Ipak i EIU beleži pad u oceni demokratije sa 6.71 iz 2014. godine na 6.41 u 2017. godini, mestu na kom se Srbija zadržala i u poslednjem izveštaju iz 2019. Izveštaj za 2020. godinu je pokazao dalji pad u oceni, jer je Srbija 2020. godine dobila ocenu 6.22 i kreće se ka kategoriji „hibridnih režima“, i po skali Indeksa demokratije. Kad je u pitanju pozicija na skali, Srbija je u posmatranom periodu pala 10 mesta, sa 56. na 66. mesto.

Srbija je 2020. godine zabeležila najnižu ocenu Indeksa demokratije, posmatrano od 2010. godine kad je dobila ocenu 6.33. Srbija je u prvom izveštaju Indeksa demokratije 2006. godine dobila ocenu 6.62.⁶¹

Tabela 15. Democracy index.

Godina	Ocena	Pozicija	Stanje
2014	6.71	56	manjkava demokratija
2015	6.71	58	manjkava demokratija
2016	6.57	64	manjkava demokratija
2017	6.41	66	manjkava demokratija
2018	6.41	63	manjkava demokratija
2019	6.41	66	manjkava demokratija
2020 ⁶²	6.22	66	manjkava demokratija

⁵⁸ The state of Serbia's democratic institutions and freedoms continued to deteriorate in 2019, resulting in the country's lowest democracy score since 2001, in Nations in Transit, <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2020>.

⁵⁹ <https://rsf.org/en/ranking>.

⁶⁰ <http://www.eiu.com/topic/democracy-index/>.

⁶¹ Izveštaj *Democracy Index 2020*, str 24, dostupan na: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>, pristupljeno 3. februara 2021. godine.

⁶² <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>.

Skala u ocenjivanju *Economist intelligence unit*:

- Puna demokratija, ocena 8-10,
- Manjkava demokratija, ocena 6-8,
- Hibridni režim, ocena 4-6,
- Autokratski režim, ocena 0-4.

Transparency international (Corruption perception index - CPI⁶³)

Srbija je na lestvici *Transparency international*, prema CPI indeksu koji beleži percepciju korupcije, od početka pregovora 2014. godine u početku imala značajan rast, jer se sa 78. mesta u 2014. godini popela na 71. mesto u 2015. godini. Međutim, 2017. godine se vraća na početnu poziciju i od tad sledi značajan pad od 17 mesta, zaključno sa 2020. godinom. Iako je u oceni u posmatranom periodu 2014-2020. Srbija zabeležila pad od „samo“ 3 poena, danas je 16 mesta ispod mesta koje je zauzimala na početku pregovora 2015. godini, budući da u 2020. godini Srbija zauzima 94. mesto od 179 posmatranih država u svetu, i nalazi se, globalno gledano, u donjoj polovini tabele.⁶⁴

Tabela 16. *Corruption perception index - CPI.*

Godina	Ocena	Pozicija u svetu
2014	41	78
2015	40	71
2016	42	72
2017	41	77
2018	39	87
2019	39	91
2020	38	94

Ocena se daje na skali od 1 do 100, gde je 100 najbolja ocena.

V-dem (Democracy reports⁶⁵)

Indeks liberalne demokratije (Liberal democracy index – LDI) beleži liberalne i izborne aspekte demokratije na osnovu 71 indikatora,⁶⁶ zasnovanih na Indeksu liberalne komponente (Liberal Component Index (LCI)) i Indeksu izborne demokratije (Electoral Democracy Index (EDI)). Ova dva indeksa prate izbornu demokratiju, slobodne i poštene izbore, slobodu udruživanja i govora (EDI), kao i zaštitu ličnih sloboda i teže i protivteže između institucija.⁶⁷

Tabela 17. *Liberal democracy index – LDI.*

Godina	Pozicija	Index liberalne demokratije ⁶⁸
2014 ⁶⁹	<i>n.a.</i>	0.373
2015	<i>n.a.</i>	0.345
2016	<i>n.a.</i>	0.347
2017	91	0.318
2018	103	0.272
2019	113	0.254
2020	117	0.25

Skala je od 0 do 1, gde je 1 najbolja ocena.

Prema izveštaju *Democracy Report* iz 2020. godine, Srbija je uz Tursku, Mađarsku, Poljsku, Brazil i Indiju, svrstana među države sa najvećim stepenom autokratizacije u u periodu 2009-2019. **Srbija je iz najviše, 1. grupe liberalnih demokratija 2009. godine, spuštena dve grupe ispod u 3. grupu izbornih autokratija 2019. godine.**

⁶³ www.transparency.org/cpi.

⁶⁴ https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_CPI_EN.pdf.

⁶⁵ <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/>.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Democracy report 2020*, str. 32.

⁶⁸ Globalne statistike o indeksu liberalne demokratije za svaku državu, pa i Srbiju, su dostupne na sajtu od 1900. godine: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>, pristupljeno 31.1.2021.

⁶⁹ vanični izveštaji nisu dostupni za period 2014-2016, pa nije bilo moguće navesti mesto Srbije na rang listi.

Tabela 18. Deset država sveta sa najvećim stepenom autokratizacije u periodu 2009-2019.⁷⁰

	Promena	LDI 2009	LDI 2019	Vrsta režima 2009	Vrsta režima 2019
Mađarska	-0.36	0.76	0.4	Liberalna demokratija	Izborna autokratija
Turska	-0.36	0.46	0.1	Izborna demokratija	Izborna autokratija
Poljska	-0.33	0.83	0.5	Liberalna demokratija	Izborna demokratija
Srbija	-0.27	0.525	0.254	Liberalna demokratija	Izborna autokratija
Brazil	-0.25	0.76	0.51	Izborna demokratija	Izborna demokratija
Indija	-0.19	0.55	0.36	Izborna demokratija	Izborna demokratija
Mali	-0.17	0.48	0.31	Izborna demokratija	Izborna autokratija
Tajland	-0.16	0.32	0.15	Izborna autokratija	Zatvorena autokratija
Nikaragva	-0.16	0.22	0.06	Izborna autokratija	Izborna autokratija
Zambija	-0.15	0.42	0.27	Izborna demokratija	Izborna autokratija

V-dem pod značajnim padom smatra pad LDI u apsolutnim vrednostima iznad 0.05.⁷¹ Srbija je od 2019. godine zabeležila pad LDI u iznosu od 0.27. Srbija je najviši nivo LDI dostigla 2011. godine, kad je iznosio 0.537.⁷²

2.2.2. Ekonomski kriterijum

Kao što smo na početku pokazali, u ekonomskom kriterijumu je prema Godišnjem izveštaju Evropske komisije u 2020. godini došlo da napretka od 0,25 u odnosu na 2015. godinu.

Tabela 19. Ocene spremnosti Srbije u ekonomskom kriterijumu 2015-2020.

Ekonomski kriterijum	2015	2016	2018	2019	2020
Postojanje funkcionalne tržišne privrede	3	3	3	3	3.5
Kapacitet za suočavanje sa pritiscima na tržištu EU	3	3	3	3	3
Prosek	3	3	3	3	3.25

Ekonomski kriterijum se prati preko dva potkriterijuma:

- 1) Postojanje funkcionalne tržišne privrede, i
- 2) Kapacitet za suočavanje sa pritiscima konkurencije na tržištu EU.

U segmentu postojanja funkcionalne tržišne privrede, Srbija je 2015. bila umereno spremna za članstvo, da bi 2020. godine nivo spremnosti za članstvo bio ocenjen sa 3,5 kao umeren/dobar.

U segmentu kapaciteta za suočavanje sa pritiscima konkurencije na tržištu EU, Srbija je i 2020. godine, kao i 2015. godine, ocenjena kao umereno spremna za članstvo, tj. ocenom 3.

Ekonomski kriterijum, sa ukupnom ocenom spremnosti od 3,25, predstavlja segment u kom je Srbija najspremnija za pristupanje Evropskoj uniji.

Pored ocena u Godišnjem izveštaju u segmentu ekonomskog kriterijuma smo uzeli u razmatranje i relevantne nalaze:

- *Doing bussines* liste Svetske banke i
- *Global Competitiveness Report* Svetskog ekonomskog foruma.

Oba izveštaja potvrđuju ocene Evropske komisije o napretku u ekonomskom kriterijumu.

Svetska banka - Doing bussines lista

Prema nalazima *Doing bussines* liste Svetske banke, Srbija je od 2014. godine napravila značajan iskorak u uslovima poslovanja na tržištu.

Prema nalazima Svetske banke⁷³ Srbija se sa 93. mesta 2014. godine, popela na 44. mesto 2020, zabeleživši skok od čak 49 mesta.

⁷⁰ Izveštaj za 2020, tabela 1, str. 16: <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/>.

⁷¹ Izveštaj za 2020, str.11.

⁷² Globalne statistike o indeksu liberalne demokratije za svaku državu, pa i Srbiju, su dostupne na sajtu od 1900. godine: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>, pristupljeno 31.1.2021.

⁷³ <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>.

Tabela 20. Doing bussines list.

Godina	Ocena	Pozicija
2014	n.a ⁷⁴	93
2015	62.57	91
2016	68.41	59
2017	72.29	47
2018	73.13	43
2019	73.49	48
2020 ⁷⁵	75.70	44

Srbija je popravila ocenu sa 62.57 u 2014. godini na 75.70 u 2020. godini. Ocene su na skali od 1 do 100, gde je 100 najbolja ocena.

Svetski ekonomski forum - Global Competitiveness Report

Global Competitiveness Index integriše makroekonomske i biznis aspekte konkurentnosti jedne države u jedan indeks, ocenjujući sposobnost države da obezbedi visok nivo prosperiteta za građane.

Kad je u pitanju pozicija Srbije, sa 94. mesta koje držala 2014. godine, napredovala je na 72. mesto u 2019. godini. Izveštaj za 2020. godinu nije urađen zbog pandemije COVID-19.

Tabela 21. Global Competitiveness Report.

Godina	Ocena	Pozicija
2014	3.90	94
2015	3.89	94
2016	3.97	90
2017	4.14	78
2018 ⁷⁶	60.90	65
2019	60.90	72
2020	n.a	n.a

WEF je 2018. godine promenio metodologiju računanja ocena, tako da ocene nisu uporedive, ali je napredak na rang listi ostao uporediv.

⁷⁴ Promenjena metodologija ocenjivanja uspeha.

⁷⁵ <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/serbia/SRB.pdf>.

⁷⁶ Promenjena metodologija računanja ocene.

2.2.3. Pravni kriterijum

Kriterijum sposobnosti preuzimanja obaveza iz članstva u EU, odnosno proces usklađivanja zakonodavstva i njegova efektivna primena, prati se preko 35 poglavlja pristupnih pregovora. Osnovno merilo za praćenje predstavlja Godišnji izveštaj Evropske komisije. Izveštaj se radi za poglavlja 1-33, budući da u poglavljima 34 Institucije i 35 Ostalo nema pravnih tekovina EU sa kojima se treba usklađivati.

Uporednim pregledom godišnjih izveštaja EK u posmatranom periodu možemo uočiti minimalni napredak u spremnosti Srbije za članstvo u ovom kriterijumu.

Tabela 22. Stanje po poglavljima 2014-2020.

Poglavlje/ ⁷⁷ Godina	2015	2016	2018	2019	2020
1.	3	3	3	3	3
2.	3	3	3	3	3
3.	3	3	3	3	3
4.	3	3	3	3	3
5.	3	3	3	3	3
6.	4	4	4	4	4
7.	4	4	4	4	4
8.	3	2.5 ⁷⁸	2.5	2.5	3
9.	3	3	3	3	3
10.	3	3	3	3	3
11.	1	2	2	2	2
12.	3	3	3	3	3
13.	3	3	3	3	3
14.	3	3.5	3.5	4	4
15.	3	3	3	3	3
16.	3	3	3	3	3
17.	3	3	3	3	3
18.	3	3	3	3	3
19.	3	3	3	3	3
20.	3	3	3	3	3
21.	3	3	3	3	3
22.	3	3	3	3	3
23.	2	2	2	2	2
24.	2	2	2	2	2
25.	4	4	4	4	4
26.	4	4	4	4	4
27.	1	2	2	2	2
28.	3	3	3	3	3
29.	3	4	4	4	4
30.	3	3	3	3	3
31.	3	3	3	3	3
32.	3	3	3	3	3
33.	1	1	1	2	2
Prosečna ocena	2.88	2.97	2.97	3.015	3.03

Srbija je ukupno gledano podigla nivo spremnosti za članstvo sa 2,88 u 2015. godini na 3,03 u 2020. godini.

⁷⁷ Sivom bojom su obeležena poglavlja u kojima je došlo do napretka u oceni Evropske komisije.

⁷⁸ Evropska komisija je ovde revidirala prethodnu ocenu za celo poglavlje, dajući posebno ocenu za deo o konkurenciji, a posebno o državnoj pomoći.

Prilikom otvaranja pregovora na prvoj Međuvladinoj konferenciji održanoj 2014. godine, Srbija je izjavila da planira da do kraja 2018. godine bude spremna za članstvo, što podrazumeva potpuno usklađivanje domaćeg zakonodavstva.⁷⁹

Za po jednu ocenu napredak je ostvaren u samo šest poglavlja.⁸⁰ Najveći napredak u jednoj godini ostvaren je 2016. godine kad je zabeležen napredak u četiti poglavlja.

Potpuno odsustvo napretka evidentirano je u Godišnjem izveštaju za 2018. godinu, kad u periodu od 18 meseci nije zabeležen napredak ni u jednom poglavlju. U 2019. godini napredak je ostvaren u dva poglavlja, a 2020. u jednom poglavlju.

U 27 poglavlja pristupnih pregovora Srbija je 2020. godine dobila istu ocenu kao i 2015. godine.

2.2.4. Primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Srbija je zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU i njenim državama članicama aprila 2008. godine. SSP predstavlja osnovnu ugovornu bazu za odnose sa EU, pre svega trgovinsku, jer je stvorio zonu slobodne trgovine sa EU i omogućio značajan rast izvoza iz Srbije, ali i političke odnose, dajući Srbiji status države pridružene Evropskoj uniji.

Tela za primenu SSP

Radi primene SSP formirana su tela za praćenje njegove primene: Savet za stabilizaciju i pridruživanje na ministarskom nivou, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje sa sedam pododбора i jednom posebnom radnom grupom. Formiran je i Parlamentarni Odbor za stabilizaciju i pridruživanje od poslanika Narodne skupštine i Evropskog parlamenta.

Sva tela se sastaju jednom godišnje od njihovog formiranja i tu ne dolazi do promene u posmatranom periodu. Dinamika se poštuje.

Kršnja SSP od strane Srbije

Evropska komisija u svakom godišnjem izveštaju navede da Srbija nastavlja da primenjuje SSP i da gradi „track record“.

U izveštaju za 2020. godinu Komisija je navela da postoji određeni broj otvorenih pitanja poštovanja obaveza iz SSP. Neka pitanja se na toj listi nalaze od samog početka primene 2009. godine, odnosno od stupanja na snagu SSP 2013. godine ili od dana protoka prelaznog roka koji je dogovoren u SSP.

Komisija je u Izveštaju 2020. godine navela nekoliko slučajeva kršenja SSP od strane Srbije.⁸¹ To su sledeće aktivnosti:

- Fiskalna diskriminacija uvoznih alkoholnih pića (stoji od 2009),
- Ograničenja za sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu (stoji od 2017),
- Diskriminacija izdavanja platnih kartica banaka (od 2018),
- Naplata taksi kamionima na carinskim terminalima (od 2018).⁸²

U izveštaju je apostrofirano, mada ne kao kršenje SSP, da međudržavni sporazumi zaključeni sa trećim državama povezanim sa javnim nabavkama treba da prate principe EU o jednakom tretmanu, transparentnosti, nediskriminaciji i konkurenciji. Oni takođe imaju kao posledicu sprečavanje kompanija iz EU da učestvuju u velikim infrastrukturnim projektima u Srbiji.⁸³

Treba istaći da, iako je i dalje potrebno nastaviti sa usklađivanjem propisa u oblasti državne pomoći (Pogavlje 8), od 2020. godine pitanja iz ove oblasti više nisu na spisku otvorenih pitanja, tj. EU ih nije ocenila kao kršenje SSP. Ova pitanja su od samog početka primene SSP 2009. godine opterećivala njegovu punu i efikasnu primenu. Skidanje sa spiska otvorenih pitanja posle 10 godina je ujedno dovelo i do napretka u opštoj oceni poglavlja 8 sa 2,5 na 3,00 u 2020. godini.

⁷⁹ Tačka 33 Uvodne izjave na prvoj Međuvladinoj konferenciji. Dokument dostupan na sajtu MEI: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf.

⁸⁰ Poglavlje 8 Konkurencija je složeno poglavlje koje se sastoji iz dva podjednako značajna dela: konkurencije i državne pomoći. U delu državne pomoći ocena je sa 2 podignuta na 3 2020. godine, tako da se ovo može smatrati napretkom za celu ocenu.

⁸¹ Godišnji izveštaj za 2020. godinu, str. 122.

⁸² Ibidem, str. 113.

⁸³ Ibidem, str. 122.

3. Proceduralna dinamika procesa proširenja i pregovora sa Republikom Srbijom

Pregovori o pristupanju Srbije EU traju sedam godina i ne postoje naznake kada će biti okončani. Zbog toga je potrebno napraviti presek proceduralne dinamike, koju smo videli u periodu 2014-2020. godine.

Proceduralna dinamika pre svega pokazuje kojom brzinom se pripremaju i usvajaju dokumenti u procesu pristupanja, kako na strani EU tako i na strani Republike Srbije. Ova oblast će pokazati koliko prosečno vremena treba Evropskoj uniji da pripremi odgovarajuće dokumente, odnosno donese odluku potrebnu za napredak Srbije. Tu se prati koliko je potrebno EU da pripremi **izveštaj sa skrininga**, da **otvori poglavlje** nakon dobijanja pregovaračke pozicije Srbije, **koliko i kad je održano međuvladinih konferencija** i slični podaci koji daju jasnu sliku o utrošenom vremenu.

Radi lakšeg praćenja ocena, potrebno je pojasniti osnovne korake u procesu pregovora. To su sledeći koraci:

1. **Skrining** (analitička ocena usaglašenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU). Sastoji se iz dva koraka:
 - a. eksplanatornog (objašnjavajućeg) dela, gde Evropska komisija predstavlja pravo EU državnim organima Srbije u 35 poglavlja⁸⁴; i
 - b. bilateralnog skrininga, gde predstavnici Srbije predstavljaju Komisiji domaće zakonodavstvo, raspoređeno prema poglavljima.

Ova faza je ujedno i jedina potpuno završena faza pregovora. Održana je od septembra 2013. do marta 2015, bez ikakvog zastoja i kašnjenja, ni sa jedne strane.

2. **Izveštaj sa skrininga (Screening report)**. Nakon održanog skrininga, Komisija izrađuje izveštaj sa skrininga, gde ocenjuje nivo usklađenosti Srbije po poglavljima i da li je Srbija spremna da nastavi dalje. U izveštaju postoje dve mogućnosti:
 - a. Komisije ocenjuje da je Srbija dovoljno napredovala i preporučuje da se Srbija pozove da podnese pregovaračku poziciju,
 - b. Komisija smatra da Srbija nije dovoljno napredovala u usklađivanju sa pravom EU i preporučuje da se odrede merila koja Srbija treba da ispuni pre nego što dobije poziv da podnese pregovaračku poziciju.

U oba slučaja, odluku donose države članice u Savetu. Do sada je Komisija predložila usvajanje merila za otvaranje u 11 pregovaračkih poglavlja. Za poglavlje 31 Zajednička spoljna i bezbednosna politika, izveštaj sa skrininga još nije usvojen, iako je skrining za ovo poglavlje završen 2014. godine i Komisija je podnela izveštaj sa skrininga Savetu krajem 2015. godine.

- 2b. U slučaju da je dobila **merila za otvaranje (opening benchmarks)**, Srbija treba prvo da ispuni merila za otvaranje, Evropska komisija treba da pripremi Izveštaj o ispunjavanju merila za otvaranje (Opening benchmarks assessment report – OBAR), Savet mora da usvoji OBAR i pozove Srbiju da podnese pregovaračku poziciju. Ispunjavanje merila predstavlja dodatni korak koji Srbija mora da učini da bi došla do ključne faze u pregovorima, tj. podnošenja pregovaračke pozicije.
3. **Pregovaračka pozicija** predstavlja ključni dokument koji Srbija podnosi EU jer u njemu iznosi svoje planove za dostizanje pune usklađenosti sa pravilima EU. U poglavljima gde su utvrđena merila za otvaranje u obliku zahteva za izradu akcionih planova, poput poglavlja 23 i 24, pregovaračka pozicija je skoro u celosti već sadržana u tim akcionim planovima. Ipak, tek sa podnošenjem pregovaračke pozicije, moguće je otvaranje poglavlja.
4. **Merila za zatvaranje (closing benchmarks)**. Na Međuvladinoj konferenciji (MVK) na kojoj se otvara poglavlje, EU utvrđuje i merila za zatvaranje datog poglavlja. Izuzeci su poglavlja 23, 24 i 35 gde je EU odredila prelazna merila, kao dodatni korak koji Srbija mora da ispuni da bi dobila merila za zatvaranje. Izuzetak takođe predstavljaju poglavlja 25 i 26 koja su jedina privremeno zatvorena na istoj MBK na kojoj su i otvorena. To su ujedno i dva poglavlja koja je Srbija do sada privremeno zatvorila. U svim ostalim poglavljima, Srbija je dobila ili očekuje da će dobiti merila za zatvaranje poglavlja.
- 4b. **Prelazna merila (interim benchmarks)**. U poglavljima 23, 24 i 35, da bi dobila merila za zatvaranje pregovora, Srbija treba prvo da ispuni prelazna merila, Evropska komisija treba da pripremi Izveštaj o ispunjavanju prelaznih merila (Interim benchmarks assessment report – IBAR), Savet mora da usvoji IBAR i utvrdi merila za zatvaranje poglavlja. Procedura za usvajanje IBAR je ista kao i za OBAR.

⁸⁴ Skrining u ovoj fazi nije održan za poglavlje 34 Institucije. U skladu sa praksom Evropske komisije on se vrši u kasnijoj fazi pregovora.

- 5. Zatvaranje poglavlja.** Da bi zatvorila poglavlje, Srbija mora da ispuni merila za zatvaranje koja je utvrdila EU (tj. Savet na predlog Komisije), Evropska komisija treba da pripremi Izveštaj o ispunjavanju merila za zatvaranje (Closing benchmarks assessment report – CBAR), Savet mora da usvoji CBAR i zakaže sastanak MVK na kojem će privremeno biti zatvoreno dato poglavlje. Srbija još nije zatvorila nijedno poglavlje u kom su utvrđena merila za zatvaranje. Procedura za usvajanje CBAR je ista kao i za IBAR i OBAR.

3.1. Evropska unija

Na strani Evropske unije pratimo dinamiku aktivnosti koje zavise samo od odluke Evropske unije. Zbog toga na strani EU pratimo usvajanja izveštaja sa skrininga, dinamiku otvaranja poglavlja, broj održanih sastanaka međuvladinih konferencija, broj otvorenih poglavlja i broj zatvorenih poglavlja.

3.1.1. Usvajanje izveštaja sa skrininga

U vreme potrebno za izradu izveštaja sa skrininga računali smo period od završetka bilateralnog skrininga do usvajanja izveštaja na Savetu, tj. do dana kad je Srbija dobila poziv da podnese pregovaračku poziciju, odnosno kad je Srbija dobila listu utvrđenih merila za otvaranje, budući da se to dešava na istoj sednici Saveta. Nakon sednice Saveta, ambasador države predsedavajuće Savetu dostavlja u ime Saveta obaveštenje Republici Srbiji o ishodu skrininga. Informaciju o datumima dobijanja poziva za podnošenje pozicije ili o utvrđenim merilima smo dobili zvanično od Pregovaračkog tima Vlade Srbije, februara 2019. godine, budući da ti datumi nisu dostupni ni na jednom sajtu.

Pregled važnih datuma u pregovorima po poglavljima je dat u Prilogu 1 na kraju Analize.

Tabela 23. Potrebno vreme EU da usvoji izveštaj sa skrininga (u mesecima). U poglavljima u kojima su određena merila, označeno je koliko je merila utvrđeno (zaključno sa januarom 2021).

Poglavlje	Eksplanatorni/ Bilateralni skrining	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju ili dostavlja listu merila)	Potrebno vreme EU da usvoji izveštaj sa skrininga u mesecima
1 – Slobodno kretanja robe	17-20.6.2014/ 9-12.9.2014.	29.6.2015 Merila – 2	9 meseci
2 Sloboda kretanja radnika	23.1.2014/ 25.3.2014.	11.12.2015.	20 meseci
3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga	30-31.1.2014/ 12-13.3. 2014.	17.6.2015. Merilo – 1	15 meseci
4 – Slobodno kretanje kapitala	13.10.2014/ 15.12.2014.	13.4.2016.	17 meseci
5 – Javne nabavke	21.3.2014/ 13.5.2014.	29.4.2015.	11 meseci
6 – Pravo privrednih društava	11.12.2014/ 5.2.2015.	22.4.2016.	15 meseci
7 – Pravo intelektualne svojine	24-25.9.2014/ 12-13.11.2014.	25.3.2016.	17 meseci
8 – Politika konkurencije	31.3.-2.4.2014/ 4-5.11.2014.	25.2.2016. Merila – 6	16 meseci
9 – Finansijske usluge	21-22.1.2015/ 17.3.2015.	1.06.2016.	15 meseci
10 – Informaciono društvo i mediji	22-23.5.2014/ 10-11.7.2014.	29.6.2017.	23 meseca
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	18-20.3.2014/ 14-16.5.2014.	19.6.2015. Merila – 2	12 meseci
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3-7.2.2014/ 20-24. 10.2014.	3.2.2017.	27 meseci
13 - Ribarstvo	30.9.2014/ 14.11.2014.	22.7.2015.	8 meseci

Poglavlje	Eksplanatorni/ Bilateralni skrining	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju ili dostavlja listu merila)	Potrebno vreme EU da usvoji izveštaj sa skrininga u mesecima
14 – Transportna politika	16-19.12.2014/ 24.-26.2.2015.	11.3.2016.	12 meseci
15 - Energetika	29-30.4.2014/ 11-12.6.2014.	21.9.2015. Merila – 2	15 meseci
16 - Porezi	14-15.10.2014/ 5-6.3.2015.	25.11.2016. Merilo -1	22 meseca
17 – Ekonomska i monetarna politika	2.-3.12.2014/ 12.3.2015.	4.5.2016.	14 meseci
18 - Statistika	20-21.5.2014/ 25-26.11.2014.	23.2.2017.	26 meseci
19 – Socijalna politika i zapošljavanje	10-12.2.2014/ 24-26.6.2014.	28.4.2016. Merilo – 1	22 meseca
20 – Preduzetništvo, industrijska politika	2-3.4.2014/ 1.7.2014.	29.4.2015.	10 meseci
21 – Transevropske mreže ⁸⁵	16-19.12.2014/ 29-30.4.2014. / 24-26.2.2015/ 11-12.6.2014.	11.3.2016.	22 meseca
22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	1-2.10.2014/ 28-29.1.2015.	11.2.2016. Merilo – 1	12 meseci
23 – Pravosuđe i osnovna prava	25-26.9.2013/ 9-10.12.2013.	25.7.2014. Merilo - 1	7 meseci
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	2-4.10.2013/ 11-13.12.2013.	25.7.2014. Merilo - 1	7 meseci
25 – Nauka i istraživanje	6.10.2014/ 1.12.2014.	13.11.2015.	11 meseci
26 – Obrazovanje i kultura	20.2.2014/ 4.4.2014.	20.5.2015.	13 meseci
27 – Životna sredina	15-19.9.2014/ 17-21.11.2014.	19.12.2016.	25 meseci
28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	4-5.12.2014/ 3-4.2.2015.	25.11.2016.	21 mesec
29 – Carinska unija	26-27.3.2014/ 3-4.6.2014.	25.2.2016.	21 mesec
30 – Spoljni ekonomski odnosi	2.7.2014/ 9.10.2014.	25.2.2016.	17 meseci
31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	15.7.2014/ 10.10.2014.	X	6 godine i 4 meseca
32 – Finansijski nadzor	17.10.2013/ 26.11.2013.	2.6.2014.	6 meseci
33 – Finansijska i budžetska pitanja	27.1.2015/ 24.3.2015.	25.3.2016.	12 meseci
34 – Institucije	Skrining nije održan u ovoj fazi pregovora		
35 – Ostala pitanja (dijalog sa Prištinom)	22.1.2014/ 22.1. 2014.		
Prosek			15,6 meseci

Iz priložene tabele možemo izračunati da je EU potrebno 15,6 meseci (bez poglavlja 31) da izradi i usvoji Izveštaj sa skrininga. Izveštaj za poglavlje 31, iako izrađen, nije usvojen ni nakon 6 godina i 4 meseca i nije uključen u prethodnu računnicu. Kada bismo računali i Poglavlje 31, prosečno vreme za usvajanje izveštaja sa skrininga bi bilo 17,5 meseci.

⁸⁵ Skrining za Poglavlje 21 je obavljen iz dva dela, jedan deo zajedno sa Poglavljem 14, a drugi sa Poglavljem 15.

Evropskoj uniji je trebalo više od 18 meseci da izradi i usvoji Izveštaj sa skrininga za 10 poglavlja: **2, 10, 12, 16, 18, 19, 21, 27, 28, 29.**

Za poglavlja 23 i 24, koja su vrlo kompleksna bilo je potrebno svega 7 meseci, a za poglavlje 32 samo 6 meseci. Za ova tri poglavlja skrining je bio završen već 2013. godine i imala su prioritetan status od samog početka.

3.1.2. Dinamika otvaranja poglavlja

Zaključno sa januarom 2021. Srbija je otvorila 17 poglavlja za koje je podnela pregovaračku poziciju (za poglavlje 35 nije podneta pregovaračka pozicija), a za dodatnih 5 je podneta pregovaračka pozicija, ali ona nisu otvorena. Zato 22 poglavlja ulaze u računicu po ovoj kategoriji. Ovako izgleda dinamika otvaranja poglavlja u realnom vremenu (zaključno sa januarom 2021):

Tabela 24. Vreme potrebno za otvaranje poglavlja.

Poglavlje	Vlada usvaja pregovaračku poziciju ⁸⁶	Poglavlje otvoreno/ MVK na kojoj je otvoreno	Vreme potrebno za otvaranje poglavlja od trenutka podnošenje pozicije Srbije
1 – Slobodno kretanja robe			
2 – Sloboda kretanja radnika	Jul 2018. ⁸⁷		30
3 – Pravo poslovnog nastajivanja i sloboda pružanja usluga	Novembar 2019. ⁸⁸		14
4 – Slobodno kretanje kapitala	Septembar 2018. ⁸⁹	10.12.2019. 11	15
5 – Javne nabavke	Mart 2016. ⁹⁰	13.12.2016. 4	9
6 – Pravo privrednih društava	Jun 2017. ⁹¹	11.12.2017. 7	6
7 – Pravo intelektualne svojine	Mart 2017. ⁹²	20.6.2017. 6	3
8 – Politika konkurencije			
9 – Finansijske usluge	Oktobar 2017. ⁹³	27.6.2019. 10	21
10 – Informaciono društvo i mediji			
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj			
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika			
13 - Ribarstvo	Novembar 2017. ⁹⁴	25.6.2018. 8	7
14 – Transportna politika	Oktobar 2018. ⁹⁵		27
15 - Energetika			
16 - Porezi			
17 – Ekonomska i monetarna politika	Mart 2018. ⁹⁶	10.12.2018. 9	9

⁸⁶ Datum usvajanja pozicije za poglavlja koja nisu otvorena je određen prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine na kojoj je pozicija razmatrana.

⁸⁷ http://www.parlament.rs/41_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34544.941.html

⁸⁸ http://www.parlament.rs/68_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38028.941.html

⁸⁹ http://www.parlament.rs/43_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34721.941.html

⁹⁰ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-5/>

⁹¹ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-6/>

⁹² http://www.parlament.rs/15_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.31191.941.html

⁹³ http://www.parlament.rs/25_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.32365.941.html

⁹⁴ http://www.parlament.rs/27_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.32646.941.html

⁹⁵ http://www.parlament.rs/46_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.35050.941.html

⁹⁶ http://www.parlament.rs/34_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.33453.941.html

Poglavlje	Vlada usvaja pregovaračku poziciju ⁸⁶	Poglavlje otvoreno/ MVK na kojoj je otvoreno	Vreme potrebno za otvaranje poglavlja od trenutka podnošenje pozicije Srbije
18 - Statistika	Februar 2018. ⁹⁷	10.12.2018. 9	10
19 – Socijalna politika i zapošljavanje			
20 – Preduzetništvo, industrijska politika	January 2017. ⁹⁸	27.2.2017. 5	2
21 – Transevropske mreže	Oktobar 2018. ⁹⁹		27
22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata			
23 – Pravosuđe i osnovna prava	Mart 2016. ¹⁰⁰	18.7.2016. 3	4
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	Maj 2016. ¹⁰¹	18.7.2016. 3	3
25 – Nauka i istraživanje	Oktobar 2016. ¹⁰²	13.12.2016. 4	2
26 – Obrazovanje i kultura	Oktobar 2016. ¹⁰³	27.2.2017. 5	4
27 – Životna sredina	Januar 2020. ¹⁰⁴		12
28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja			
29 – Carinska unija	Januar 2017. ¹⁰⁵	20.6.2017. 6	5
30 – Spoljni ekonomski odnosi	Maj 2017. ¹⁰⁶	11.12.2017. 7	7
31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika			
32 – Finansijski nadzor	Jul 2014. ¹⁰⁷	14.12.2015. 2	17
33 – Finansijska i budžetska pitanja	Jun 2017. ¹⁰⁸	25.6.2018. 8	12
34 – Institucije			
35 – Ostala pitanja (dijalog sa Prištinom)	Nije podneta pozicija	14.12.2015. 2	
Prosečno od podnošenja pozicije do otvaranja			11.2 meseca

Prosečno vreme od podnošenja pozicije Srbije do otvaranja poglavlja, zaključno sa januarom 2021. godine, jeste 11,2 meseca. Do početka 2020. godine bilo je 8,5 meseci. (Nakon toga Srbija nije otvorila nijedno poglavlje, a u toku 2020. je podnela samo jednu poziciju, za Poglavlje 27).

⁹⁷ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-18/>

⁹⁸ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-20/>

⁹⁹ http://www.parlament.rs/46_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.35050.941.html

¹⁰⁰ http://www.parlament.rs/56_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29050.941.html

¹⁰¹ http://www.parlament.rs/57_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29193.941.html

¹⁰² <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavnje-25/>

¹⁰³ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-26/>

¹⁰⁴ http://www.parlament.rs/71_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38425.941.html

¹⁰⁵ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-29/>

¹⁰⁶ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-30/>

¹⁰⁷ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-32/>

¹⁰⁸ http://www.parlament.rs/20_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34471.941.html

3.1.3. Broj održanih sastanaka međuvladinih konferencija, broj otvorenih poglavlja i broj zatvorenih poglavlja

Od samog početka proces pregovora sa Srbijom je tekao sporo. Između prve MVK (januar 2014), kad su otvoreni pregovori i druge MVK, kad su otvorena prva dva poglavlja (decembar 2015), proteklo je 22 meseca, iako je već sredinom 2014. godine bilo spremnih poglavlja za otvaranje (poglavlje 32). Ovo je u startu najavilo sporu dinamiku pregovora.

Ni na jednoj MVK nije otvoreno više od dva poglavlja, iako je uvek bilo više poglavlja spremnih za otvaranje. Jedino je 2017. održano više od dve MVK godišnje i to možemo nazvati „vrhuncem ubrzanja“ pregovora do sada. Tada su održane tri MVK, iako po pravilima EU u toku godine mogu da se održe najviše četiri MVK i nigde ne postoji propisana gornja granica broja poglavlja koji može biti otvoren i zatvoren.

Godine 2019, dolazi do usporavanja dinamike otvaranja poglavlja, jer je broj poglavlja koji se otvara po MVK pao sa dva (prosek) na jedan, da bi 2020. godine Srbija došla u situaciju da ne otvori nijedno poglavlje.

Tabela 25. Dinamika održavanja MVK i otvaranja poglavlja.

Godina	Broj MVK u godini	Broj otvorenih poglavlja po godini	Broj zatvorenih poglavlja po godini
2020	0	0	0
2019	2	2	0
2018	2	4	0
2017	3	6	1
2016	2	4	1
2015	1	2	0
2014	1	0	0
Ukupno	11	18	2

3.2. Srbija

Na strani Srbije pratimo realizaciju aktivnosti koje zavise isključivo od napora Vlade Srbije. Tako pratimo vreme potrebno za **izradu i podnošenje pregovaračke pozicije Srbije** u poglavljima u kojima Evropska unija nije utvrdila merila za otvaranje poglavlja. Pošto na sajtu Vlade Srbije i Ministarstva za evropske integracije nisu dostupne informacije o vremenu kad Vlada Srbije usvoji pregovaračku poziciju, sve do momenta otvaranja pregovora, kao relevantan datum za usvanjanje pozicije uzeli smo momenat odobrenja pregovaračke pozicije na Odboru za Evropske integracije, pošto je taj podatak dostupan na sajtu Skupštine. Uobičajeno je da Vlada podnese poziciju Evropskoj uniji nedelju do dve nakon dobijanja odobrenja od Odbora Narodne skupštine.

Takođe pratimo **vreme potrebno za ispunjanje merila za otvaranje poglavlja**. Pošto se ispunjavanje merila za otvaranje poglavlja završava usvanjem Izveštaja o ispunjenosti merila za otvaranje (Opening benchmark assessment report – OBAR) na Savetu, kao relevantan datum smo uzeli donošenje odluke EU o prihtavanju OBAR, budući da tek nakon usvajanja OBAR Srbija dobija zvanični poziv da podnese poziciju u datom poglavlju.

Poređenja radi:

- pregovori država CIE (otpočinjanje pregovora – završetak pregovora zatvaranjem svih poglavlja i potpisivanjem ugovora o pristupanju) trajali su između tri i pet godina (1997/1999-2002),
- imajući u vidu da su Rumunija i Bugarska otpočele pregovore 1999. godine, može se konstatovati da je u njihovom slučaju ceo period pregovaranja (od otvaranja pregovora do članstva) trajao osam godina, a period formalnih pregovora oko pet godina (1999-2004),
- Hrvatska je pregovore o pristupanju otvorila 2005. godine i zatvorila ih 2011. godine (pregovori su trajali šest godina sa jednom godinom blokade), da bi 2013. godine postala članica EU.

3.2.1. Izrada i podnošenje pregovaračke pozicije

Ovo je ključni dokument u procesu pristupanja države, budući da je za podnošenje pozicije potrebno da se država kandidat jasno odredi o načinu i vremenu planiranom za ispunjavanje zahteva za članstvo u EU. Pregovaračka pozicija nije tehnički dokument, već dokument koji kombinuje političke elemente sa elementi-

ma javne politike (public policy) u datoj oblasti. Na osnovu brzine i efikasnosti ispunjavanja plana iznetog u poziciji, Evropska unija ocenjuje kredibilitet plana, odnosno spremnost i sposobnost države da ispunjava obaveze iz članstva. Država kandidat na osnovu sprovođenja pozicije gradi dosije primene prava EU pre pristupanja, tj. „track record“, na osnovu čega se ocenjuje njena spremnost za pristupanje.

Tabela 26. Vreme potrebno Srbiji da podnese pregovaračku poziciju Evropskoj uniji od momenta dobijanja poziva da podnese poziciju, gde su određena merila za otvaranje. Uzeta su u obzir samo poglavlja gde su merila ispunjena i pozicije podnete (zaključno sa januarom 2021).

Poglavlje	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciji ili dostavlja listu merila)	Vlada usvaja pregovaračku poziciju ¹⁰⁹	Vreme potrebno Srbiji da podnese poziciju u poglavljima bez merila za otvaranje ili da ispuni merila i podnese poziciju (poglavlja 3, 23, 24) ¹¹⁰
1 – Slobodno kretanja robe	29.6.2015. merila – 2		
2 – Sloboda kretanja radnika	11.12.2015.	Jul 2018. ¹¹¹	31
3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga	17.6.2015. merila – 1	Nov 2019. ¹¹²	54
4 – Slobodno kretanje kapitala	13.4.2016.	Septembar 2018. ¹¹³	30
5 – Javne nabavke	29.4.2015.	Mart 2016. ¹¹⁴	11
6 – Pravo privrednih društava	22.4.2016.	Jun 2017. ¹¹⁵	14
7 – Pravo intelektualne svojine	25.03.2016.	Mart 2017. ¹¹⁶	12
8 – Politika konkurencije	25.2.2016. Merila – 6		
9 – Finansijske usluge	1.06.2016.	Oktobar 2017. ¹¹⁷	17
10 – Informaciono društvo i mediji	29.6.2017.		43, nije podneta
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	19.6.2015. merila – 2		
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3.2.2017. Merila - 3		
13 - Ribarstvo	22.7.2015.	Novembar 2017. ¹¹⁸	28
14 – Transportna politika	11. 03.2016.	Oktobar 2018. ¹¹⁹	32
15 - Energetika	21.9.2015. Merila – 2		
16 - Porezi	25. 11. 2016. Merila - 1		
17 – Ekonomska i monetarna politika	4.5.2016.	Mart 2018. ¹²⁰	23
18 - Statistika	23.2.2017.	Februar 2018. ¹²¹	12
19 – Socijalna politika i zapošljavanje	28.4.2016. Merila – 1		
20 – Preduzetništvo, industrijska politika	29.4.2015.	Januar 2017. ¹²²	21

¹⁰⁹ Datum usvajanja pozicije za poglavlja koja nisu otvorena je određen prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine na kojoj je pozicija razmatrana.

¹¹⁰ Mereno u mesecima.

¹¹¹ http://www.parlament.rs/41_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34544.941.html.

¹¹² http://www.parlament.rs/68_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38028.941.html.

¹¹³ http://www.parlament.rs/43_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34721.941.html.

¹¹⁴ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-5/>.

¹¹⁵ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-6/>.

¹¹⁶ http://www.parlament.rs/15_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.31191.941.html.

¹¹⁷ http://www.parlament.rs/25_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.32365.941.html.

¹¹⁸ http://www.parlament.rs/27_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.32646.941.html.

¹¹⁹ http://www.parlament.rs/46_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.35050.941.html.

¹²⁰ http://www.parlament.rs/34_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.33453.941.html.

¹²¹ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-18/>.

¹²² <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-20/>.

Poglavlje	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciji ili dostavlja listu merila)	Vlada usvaja pregovaračku poziciju ¹⁰⁹	Vreme potrebno Srbiji da podnese poziciju u poglavljima bez merila za otvaranje ili da ispuni merila i podnese poziciju (poglavlja 3, 23, 24) ¹¹⁰
21 – Transevropske mreže	11.3.2016.	Oktobar 2018. ¹²³	32
22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	11.2.2016. merila – 1		
23 – Pravosuđe i osnovna prava	25.7.2014. merila - 1	Mart 2016. ¹²⁴	20
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	25.7.2014. merila - 1	Maj 2016. ¹²⁵	21
25 – Nauka i istraživanje	29.4.2015.	Oktobar 2016. ¹²⁶	18
26 – Obrazovanje i kultura	20.5.2015.	Oktobar 2016. ¹²⁷	17
27 – Životna sredina	19.12.2016.	Januar 2020. ¹²⁸	37
28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	25.11.2016.		50, nije podneta
29 – Carinska unija	25.2.2016.	Januar 2017. ¹²⁹	11
30 – Spoljni ekonomski odnosi	25.2.2016.	Maj 2017. ¹³⁰	14
31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	X		
32 – Finansijski nadzor	2.6.2014.	Jul 2014. ¹³¹	2
33 – Finansijska i budžetska pitanja	25.3.2016.	Jun 2017. ¹³²	14
34 – Institucije			
35 – Ostala pitanja (dijalog sa Prištinom)		Nije podneta pozicija	
Prosek		Uračunato je 24 poglavlja (22 pozicije i poglavlja 10 i 28 gde smo dobili poziv EU)	23,45 meseci

Izvor: računica autora na osnovu podataka dobijenih od Pregovaračkog tima i sa sajta Narodne skupštine.

Srbija je do januara 2021. godine predala EU 22 pregovaračke pozicije, od kojih je 17 poglavlja otvoreno do sada, a pet pozicija je i dalje u Savetu.

Pored 22 poglavlja u kojima su predate pregovaračke pozicije, uzete su uobzir i pregovaračka poglavlja 10 Informaciono društvo i mediji i 28 Zaštita potrošača i javno zdravlje, za koje Srbija dobija pozive da podnese pregovaračke pozicije juna 2017. (10) i novembra 2016. (28), ali to još uvek nije učinila.

Uzimajući u obzir navedena 24 poglavlja, prosečno vreme potrebno za izradu pregovaračke pozicije Srbije je 23,45 meseca. Vreme potrebno za izradu varira:

- 2 meseca za poglavlje 32,
- manje od godinu dana za poglavlja: 5, 7, 18 i 29,
- manje od godinu i po dana za poglavlja: 6, 30, 9, 25 i 26,
- više od 2 godine je potrebno za poglavlja: 2, 4, 12, 13, 14, 21 i 27.

Poglavlja 23 i 24 svakako spadaju među najzahtevnija za koordinaciju i izradu pozicije, a za ispunjavanje merila za otvaranje i izradu pregovaračke pozicije bilo je potrebno 21 mesec (poglavlje 23), odnosno 24 meseca (poglavlje 24).

¹²³ http://www.parlament.rs/46_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.35050.941.html.

¹²⁴ http://www.parlament.rs/56_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29050.941.html.

¹²⁵ http://www.parlament.rs/57_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29193.941.html.

¹²⁶ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavnje-25/>.

¹²⁷ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-26/>.

¹²⁸ http://www.parlament.rs/71_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38425.941.html.

¹²⁹ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-29/>.

¹³⁰ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-30/>.

¹³¹ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije/pregovaračke-pozicije-za-poglavlje-32/>.

¹³² http://www.parlament.rs/20_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34471.941.html.

Pozicija za poglavlje 10 nije podneta ni posle 43 meseca, a za poglavlje 28, ni posle 50 meseci od dobijanja poziva Evropske unije da to učini.

Ovde opet treba podsetiti da je Srbija na prvoj MVK januara 2014. godine predstavila kao svoj plan da bude spremna za članstvo do kraja 2018. godine.

3.2.2. Vreme potrebno za ispunjanje merila za otvaranje poglavlja

Vreme potrebno za ispunjavanje merila za otvaranje poglavlja se meri od dana dobijanja obaveštenja EU o utvrđenim merilima, pismom predsedavajućeg Saveta, do momenta usvajanja OBAR na Savetu.

Iako je za pojedina poglavlja Srbija uradila dokumenta prema zahtevima EU (usvojeni akcioni planovi, preduzete zahtevane aktivnosti itd), do usvajanja OBAR ne može se prihvatiti da je obaveza izvršena.

Za sada je Srbija ispunila merila za otvaranje tri poglavlja, 23 i 24, koja su i su otvorena, i u Poglavlju 3 gde je Srbija podnela pregovaračku poziciju, koja se i dalje nalazi u Savetu na razmatranju, a Poglavlje nije otvoreno.

Srbija je dobila merila za otvaranje ukupno 11 poglavlja: 1, 3, 8, 11, 12, 15, 16, 19, 22, 23, i 24. **Po tome je u istom rangu sa Hrvatskom, koja je takođe dobila merila u 11 poglavlja.**

Trenutno se radi na ispunjavanju merila u osam poglavlja: 1, 8, 11, 12, 15, 16, 19 i 22.

Tabela 27. Vreme potrebno Srbiji za ispunjavanje merila za otvaranje tj. od dobijanja merila do usvajanja OBAR na Savetu (zaključno sa januarom 2021).

Poglavljje ¹³³	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju ili dostavlja listu merila)	Usvojen OBAR ¹³⁴	4. Vlada Srbije predala pregovaračku poziciju ¹³⁵	Prosečno vreme za ispunjavanje merila, u mesecima
1 – Slobodno kretanja robe	29.6.2015. Merila – 2			67
3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga	17.6.2015. Merila – 1	Jun 2019.	Novembar 2019. ¹³⁶	48
8 – Politika konkurencije	25.2.2016. Merila – 6			59
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	19.6.2015. Merila – 2			67
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3.2.2017. Merila - 3			47
15 - Energetika	21.9.2015. Merila – 2			64
16 - Porezi	25.11.2016. Merilo - 1			50
19 – Socijalna politika i zapošljavanje	28.4.2016. Merilo – 1			57
22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	11.2.2016. Merilo – 1			59
23 – Pravosuđe i osnovna prava	25.7.2014. Merilo - 1	Jun 2016.	Mart 2016. ¹³⁷	22
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	25.7.2014. Merilo - 1	Februar 2016.	Maj 2016. ¹³⁸	19
Prosečno vreme potrebno za ispunjavanje merila za otvaranje				51

Prosečno je potreban 51 mesec da Srbija ispunji merila za otvaranje i dobije OBAR. Ovaj broj će samo rasti jer su ispunjena merila samo za 3 poglavlja, dok je za ispunjavanje merila za poglavlja 23 i 24 bilo potrebno mnogo manje vremena od proseka (22 i 19 meseci).

¹³³ Navedena su samo poglavlja u kojima su određena merila za otvaranje.

¹³⁴ OBAR – opening benchmark assessment report.

¹³⁵ Datum usvajanja pozicije je ovde predstavljen prema sednici Odbora za Evropske integracije Narodne skupštine kao jedini javno dostupan izvor podataka.

¹³⁶ Sednica Odbora za EI kada je razmatrana pozicija, http://www.parlament.rs/68_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38028.941.html.

¹³⁷ Pozicija usvojena pre formalnog dobijanja OBAR-a. Sednica Odbora za EI kada je razmatrana pozicija, http://www.parlament.rs/56_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29050.941.html.

¹³⁸ Sednica Odbora za EI kada je razmatrana pozicija, http://www.parlament.rs/57_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29193.941.html.

Za većinu merila je protekao ceo mandat Vlade 2016-2020, a da merila nisu u potpunosti ispunjena.

Mora se pomenuti da su u nekim poglavljima ispunjene aktivnosti koje su bile zahtevane, tj. traženi dokumenti su izrađeni i predati EU, ali OBAR nije dobijen (poglavlja 1, 19 i 22).

3.2.3. Vreme potrebno za ispunjanje prelaznih merila

Srbija je za poglavlja 23, 24 i 35 dobila prelazna merila. Kad prelazna merila budu ispunjena, Srbija će dobiti merila za zatvaranje tih poglavlja.

Pošto Poglavlje 35 prati napredak u dijalogu sa Prištinom i ne sadrži pravila i standarde EU, nećemo ga uzeti u obzir ovom prilikom.

Prelazna merila za poglavlja 23 i 24 su određena na trećoj MVK održanoj 18. jula 2016. godine, kad su ova dva poglavlja otvorena u zajedničkim pozicijama EU za poglavlja 23¹³⁹ i 24¹⁴⁰.

Srbija do kraja januara 2021. godine nije dobila izveštaj o ispunjenosti prelaznih merila (Interim benchmark assesment report - IBAR).

Zaključno sa januarom 2021. godine, Srbiji je potrebno 54 meseca da ispuni prelazna merila u poglavljima 23 i 24.

Prelazna merila za ova poglavlja, zaključno sa januarom 2021. godine, nisu ispunjena. Nova metodologija Evropske unije za vođenje pregovora, usvojena u februaru 2020. godine, predviđa da nijedno poglavlje ne može biti zatvoreno dok prelazna merila ne budu ispunjena.

Tabela 28. Vreme potrebno Srbiji za ispunjavanje prelaznih merila tj. od otvaranja poglavlja do usvajanja IBAR-a na Savetu (zaključno sa januarom 2021).

Poglavlje	Poglavlje otvoreno/ MVK na kojoj je otvoreno	Vreme potrebno ispunjavanje prelaznih merila od momenta otvaranja poglavlja - usvajanje IBAR-a
23 – Pravosuđe i osnovna prava	18.7.2016. 3	54
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	18.7.2016. 3	54
35 – Ostala pitanja (dijalog sa Prištinom)	14.12.2015. 2	
Prosečno od otvaranja poglavlja do ispunjavanja prelaznih merila (u mesecima)		54

3.2.4. Sprovođenje Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA)

Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo preko višegodišnjih programa od 2008. godine. Od države kandidata, Evropska unija očekuje da na početku pregovora pripremi svoj program usklađivanja na osnovu koga će predstaviti plan dostizanja pune harmonizacije do kraja pregovora.

Srbija je na početku pregovora avgusta 2014. godine usvojila plan harmonizacije za period 2014-2018,¹⁴¹ do kada je izrazila spremnost na prvom MVK da bude usklađena sa obavezama iz članstva u EU.

Drugi revidirani NPAA je usvojen 17. novembra 2016 godine,¹⁴² pokrivajući period 2016-2018.

Treći i sada važeći revidirani NPAA je usvojen 1. marta 2018. godine i plan primene je produžen do kraja 2021. godine.¹⁴³ On pokriva period 2018-2021.

¹³⁹ Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23, dostupna na sajtu MEI, pristupljeno 6. februara 2021. godine, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-23>.

¹⁴⁰ Zajednička pozicija EU za Poglavlje 24, dostupna na sajtu MEI, pristupljeno 6. februara 2021. godine, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-24>.

¹⁴¹ Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf.

¹⁴² Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.

¹⁴³ Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.

Izveštaj o ispunjenosti NPAA za period avgust 2014 - decembar 2015. godine pokazuje da NPAA ispunjen **63%, budući da je od 340 planiranih akata (strategija, zakona i podzakonskih akata) usvojeno 215 akata.**¹⁴⁴

Za period 2016-2017. godine izveštaji o ispunjvanju NPAA nisu objavljeni i ostaje nepoznanica da li ih je Vlada uopšte usvojila, a Narodnoj skupštini, tj. Odboru za evropske integracije, nisu dostavljeni u navedenom periodu.¹⁴⁵

Nakon usvajanja treće revizije NPAA, marta 2018. godine, izveštavanje je opet bilo redovno do oktobra 2019. godine. Nakon oktobra 2019. godine izveštavanje ponovo prestaje. Poslednji dostupan izveštaj na sajtu Ministarstva za evropske integracije pokriva period trećeg kvartala 2019.¹⁴⁶

Prema poslednjem objavljenom izveštaju za treći kvartal 2019. godine, možemo videti da je NPAA u periodu **od marta 2018. do kraja septembra 2019. godine ispunjen 49%**, budući da je od 440 planiranih akata (strategija, zakona i podzakonskih akata) usvojeno 215 akata.¹⁴⁷

Na nivou usvajanja zakona, uspešnost primene NPAA u navedenom periodu je 41%, budući da je od planiranih 108 zakona usvojeno samo 44 zakona.¹⁴⁸ Kao ispunjena obaveza se uzima samo usvajanje predloga u Narodnoj skupštini i objavljivanje u Službenom glasniku.

Na osnovu raspoloživih podataka, jasno se uočava trend usporavanja procesa usklađivanja propisa.

3.2.5. Step en iskorišćenosti pretpristupne pomoći EU za Srbiju u periodu 2000-2020.

Uspešnost korišćenja alociranih sredstava u periodu 2000-2020. godine je prikazan prema instrumentima EU koji su bili na raspolaganju u datom periodu.

Uspešnost korišćenja sredstava alociranih kroz CARDS instrument od strane zemalja primalaca u periodu 2000-2006. data je u narednoj tabeli.

Tabela 29. Iskorišćenost sredstava CARDS fonda po zemljama 2000–2007. (u milionima EUR).¹⁴⁹

	Alocirano	Ugovoreno	Isplaćeno	Ugovoreno/ Alocirano %	Isplaćeno/ Alocirano %	Isplaćeno/ Ugovoreno %
Albanija	247.8	244.1	234.9	98.5	94.79	96.23
Bosna i Hercegovina	346.7	344.79	344.76	99.43	99.42	99.99
Severna Makedonija	236.2	235.58	235.52	99.71	99.69	99.97
Srbija	1061.7	1056.9	1054.8	99.55	99.36	99.35
Crna Gora	95.65	95.61	95.61	99.96	99.96	100
Kosovo*	533.5	530.9	530.05	99.51	99.35	99.83
Regionalni programi	540.7	538.8	537.7	99.64	99.44	99.79
Ukupno	3062.2	3046.6	3033.3	99.49	99.05	99.56

Prema dostupnim podacima iz novembra 2020. uspešnost korišćenja sredstava iz IPA I i IPA II u Republici Srbiji data je u sledećim tabelama.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_oktobar_decembar_2015.pdf.

¹⁴⁵ Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna_dokumenta/npaa.

¹⁴⁶ Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna_dokumenta/npaa.

¹⁴⁷ Dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, pristupljeno 31.1.2021, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_trece_tromesece_19.pdf

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Izvor: European Commission, Commission Staff Working Document Background Document, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility COM (2014) 610 final, Brussels 30.09.2014.

¹⁵⁰ Izvor: Delegacija EU u Republici Srbiji.

Tabela 30. Iskorišćenost IPA I sredstva u Republici Srbiji u periodu 2007-2013. (u EUR).

IPA I	Alocirano u EUR	Ugovoreno u EUR	Ugovoreno %	Plaćeno u EUR	Plaćeno %
2007	159,105,307.87	159,082,703.87	99.99	159,082,703.87	100
2008	158,264,934.70	158,205,486.70	99.6	158,205,486.61	100
2009	163,352,206.51	163,352,206.51	100	163,272,487.47	99.95
2010	170,305,383.43	170,305,383.43	100	170,305,383.43	100
2011	146,997,706.73	146,997,706.73	100	140,771,115.97	95.76
2012	157,480,723.51	154,419,463.5	98.06	151,314,052.81	97.99
2013	18,676,961.27	18,676,961.27	100	18,126,961.27	97.06

Tabela 31. Iskorišćenost IPA II sredstva u Republici Srbiji u periodu 2014-2020. (u EUR).

IPA II	Alocirano u EUR	Ugovoreno u EUR	Ugovoreno %	Plaćeno u EUR	Plaćeno %
2014	121,500,000.00	118,092,420.66	97.2	103,097,757.24	87.3
2015	133,980,000.00	122,315,460.62	91.3	82,466,252.35	67.42
2016	151,500,000.00	149,847,537.17	98.91	91,720,076.60	61.21
2017	41,177,139.00	13,414,309.00	33	5,404,626.54	40
2018	93,800,000.00	75,339,480.00	80	21,572,683.51	29
2019	110,773,897.00	17,545,557.78	16	11,351,583.00	65
2020	34,500,000.00	30,000,000.00	87	0	0

Iskorišćenost sredstava iz Programa prekogranične saradnje u periodu 2007-2020. je data u tabeli ispod.

Tabela 32. Iskorišćenost IPA sredstva namenjenih proogramima prekogranične saradnje u Republici Srbiji u periodima 2007-2013. i 2014-2020. (u EUR) .

Godine	Alocirano u EUR	Ugovoreno u EUR	Ugovoreno %	Plaćeno u EUR	Plaćeno %
2007-2013	18,291,050	18,179,181	99%	17,708,501.42	97%
2014-2020	24,770,000	17,360,000	70%	8,597,478.55	50%

Iz navedenog možemo videti kako nivo ugovorenih i plaćenih sredstava raste sa protokom vremena. Zbog toga je potrebno višegodišnje praćenje implementacije pretprijetne pomoći kako bi se mogla uočiti eventualna promena nivoa apsorpcionog kapaciteta u Srbiji.

4. Stavovi javnog mnjenja o proširenju EU i članstvu u EU

Javno mnjenje je bitan segment političkog procesa pristupanja.

U ovom segmentu smo obradili stavove u EU povodom proširenja i u Srbiji povodom pristupanja Evropskoj uniji. Posebno smo uzeli u obzir stavove mladih u Srbiji.

4.1. Evropska unija

Prema podacima Evrobarometra možemo videti da je 2019. godine prvi put nakon 2009. godine, broj građana EU koji je za proširenje veći od broja građana EU koji se protive proširenju, u odnosu 44:42.¹⁵¹

Tabela 33. Istraživanja Evrobarometra u periodu 2014-2020.

	2014 ¹⁵²	2015 ¹⁵³	2016 ¹⁵⁴	2017 ¹⁵⁵	2018 ¹⁵⁶	2019 ¹⁵⁷
Za u %	39	38	39	42	44	44
Protiv u %	48	51	51	47	46	42

¹⁵¹ *Europeans' opinions about the European Union's priorities*. Finally, respondents are more evenly split on the subject of further enlargement of the EU to include other countries in future years: 44% (-2 percentage points) say they support this, while 42% (=) oppose it. This is only the second time since autumn 2009 that further enlargement of the EU to include other countries in future years has received the support of a majority of Europeans (this was also the case in spring 2019), November 2019, str. 95.

¹⁵² https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_publ_en.pdf, str. 188, 199, 200.

¹⁵³ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/72444> str. 4, 16, 17.

¹⁵⁴ <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79402>, str. 5, 22 i 23.

¹⁵⁵ <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82875> str. 4, 24 i 25.

¹⁵⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44aab4f2-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1/language-en> str. 4, 25 i 26.

¹⁵⁷ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33119d82-f3d4-11ea-991b-01aa75ed71a1> str. 95, 105, 106, 107, 108, 109.

Istraživanje za 2019. godinu je objavljeno 9. septembra 2020. godine.¹⁵⁸ Podaci za uporedivo istraživanje za 2020. godinu u ovom trenutku nisu dostupni. Istraživanje Evrobarometra sprovedeno u julu-avgustu 2020. godine ne sadrži pitanja o proširenju.¹⁵⁹

Kretanja javnog mnjenja treba dodatno pratiti, zbog priče o zamoru od proširenja i slušanju stavova građana Evropske unije, kad se želi opravdati usporavanje procesa proširenja.

4.2. Srbija

Za stavove u Srbiji smo koristili izvore Ministarstva za evropske integracije, Krovne organizacije mladih Srbije (za stavove mladih) i Regionalnog Saveta za saradnju (RCC) iz Sarajeva, za stavove građana Srbije dobijene u regionalnim istraživanjima.

Istraživanja Ministarstva za evropske integracije

Ministarstvo za evropske integracije (MEI) radi preseke na šest meseci, ali smo mi koristili samo decembarska istraživanja u cilju uspostavljanja trenda. Svi podaci su uzeti sa sajta Ministarstva.¹⁶⁰ Prema analizama javnog mnjenja koje radi MEI, krajem 2019. godine 54% građana bi glasalo ZA ulazak u EU.

Ukoliko bi sutra bio raspisan referendum *„Da li podržavate ulazak Srbije u EU, kako biste glasali?“* MEI je dobilo sledeće rezultate:

Tabela 34. Podrška ulasku Srbije u EU 2014-2019, Ministarstvo za evropske integracije.

Decembar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ZA	44	48	47	52	55	54
PROTIV	25	28	29	24	25	24

Možemo videti da je veća oscilacija na strani onih koji bi glasali ZA, i kreće se između u rasponu od 44-55%. Broj onih koji bi glasali protiv beleži manje oscilacije i kreće se u rasponu od 24-29%.

Na pitanje, *„Da li je članstvo u EU dobra ili loša stvar za Srbiju?“*, MEI je dobilo sledeće rezultate:

Tabela 35. Da li je članstvo u EU dobra ili loša stvar za Srbiju? 2014-2019, Ministarstvo za evropske integracije.

Decembar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DOBRA	35	41	35	42	45	42
LOŠA	28	29	31	26	23	22

Ovde je oscilacija onih koji smatraju da je članstvo loše i varira od 22% do 31%. Takođe manja je razlika između onih koji smatraju da članstvo dobro ili loše u odnosu na one koji bi glasali „za“ ili „protiv“ na referendumu.

Na pitanje: *„Prema vašem mišljenju, treba li sprovesti reforme neophodne za pristupanje EU, pre svega jer je to ispunjavanje uslova koje je postavila EU, ili bi ih trebalo sprovesti i da ih EU ne postavlja kao uslov, radi stvaranje bolje Srbije i radi nas samih?“* MEI je dobio sledeće odgovore:

Tabela 36. Sprovođenje reformi neophodnih za pristupanje EU 2014-2029, Ministarstvo za evropske integracije

Decembar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Da	73	73	64	65	75	73
Ne treba uopšte	6	6	14	14	7	8
Treba samo zbog EU	8	10	9	13	12	10

Broj onih koji podržavaju reforme neophodne za ulazak u EU je konstantno visok i ne pada.

Krovna organizacija mladih Srbije (KOMS)

KOMS objavljuje svoje izveštaje od 2017 godine. Za pristupne pregovore je posebno bitan deo o stavovima mladih prema osnovnim vrednostima demokratije, i o samoj EU i članstvu Srbije u EU. Podaci su preuzeti iz „Alternativnog izveštaja o položaju i potrebama mladih u Republici Srbiji 2020“.¹⁶¹

¹⁵⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33119d82-f3d4-11ea-991b-01aa75ed71a1>.

¹⁵⁹ Dostupno na sajtu: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2262>, pristupljeno 3.2.2021. godine.

¹⁶⁰ <https://www.mei.gov.rs/srp/informacije/javno-mnjenje/>.

¹⁶¹ Dostupan na sajtu KOMS, <https://koms.rs/wp-content/uploads/2020/09/Alternativni-izves%CC%8Ctaj-o-polo%CC%8Caju-i-potrebama-mladih-u-RS-2020.pdf>, pristupljeno 31.1.2021.

Na pitanje: „*Da li je demokratija najbolji oblik vladavine?*“¹⁶² mladi odgovaraju na sledeći način:

Tabela 37. Da li je demokratija najbolji oblik vladavine?, KOMS.

	2017	2018	2019	2020
DA	33	30	43.3	45.5
NE	32	35	30.5	28.6
NE ZNAM	35	35	26.2	25.9

Evidentan je trend porasta shvatanja među mladima da je demokratija kao oblik vladavine najbolji i pogotovo je jasno da pada broj onih koji su neopredeljeni kad je u pitanju demokratija. Takođe je 2018. godine bilo evidentno da mladi misle da demokratija nije najbolji oblik vladavine.

Uporedo sa jačanjem shvatanja da je demokratija najbolji oblik vladavine, na pitanje „*Da li je Srbiji potreban jak lider i vođa koga će narod slediti?*“¹⁶³ mladi odgovaraju ovako:

Tabela 38. Da li je Srbiji potreban jak lider i vođa koga će narod slediti?, KOMS.

	2017	2018	2019	2020
DA	39	48.6	58.8	55.6
NE	46	39.4	30.6	31.5
NE ZNAM	15	12	10.6	12.9

Evidentan je jak trend porasta shvatanja da Srbiji treba vođa, uporedo sa shvatanjem da je demokratija najbolji oblik vladavine.

Na pitanje „*Da li podržavate ulazak Srbije u EU?*“¹⁶⁴ od 2019. godine većina mladih je protiv.

Tabela 39. Da li podržavate ulazak Srbije u EU?, KOMS.

	2017	2018	2019	2020
DA	42	42.5	37.9	32.7
NE	32	37.8	39.8	46
NE ZNAM	26	19.7	22.3	21.3

Na pitanje „*Kada čujete Evropska unija – kakva Vam je prva reakcija na taj pojam?*“¹⁶⁵, mnogo veći broj mladih ima negativnu reakciju nego pozitivnu.

Tabela 40. Reakcija na pojam EU, KOMS.

	2017	2018	2019	2020
Pozitivno	26	26.6	22.9	18
Negativno	28	33.5	34.8	40.9
Neutralno	46	39.8	42.3	41.1

Iz navedenog se jasno vidi da mladi u Srbiji imaju jaku anti-EU poziciju i da je to nešto na šta treba računati ubuduće, i napraviti plan kako se nositi sa tom činjenicom.

Regionalni savet za saradnju (RCC)

Na pitanje: „*Da li će članstvo u EU biti dobro, loše ili ni dobro ni loše za vašu državu?*“, građani Srbije su odgovorili na sledeći način:

Tabela 41. Uticaj članstva u EU na državu, RCC.

	2015 ¹⁶⁶	2016 ¹⁶⁷	2017 ¹⁶⁸	2018	2019	2020
Dobro	24	21	26	n.a.	n.a.	n.a.
Ni dobro ni loše	44	40	37	n.a.	n.a.	n.a.
Loše	27	31	30	n.a.	n.a.	n.a.
Ne zna	5	7	6	n.a.	n.a.	n.a.

¹⁶² KOMS Izveštaj 2020, str. 140.

¹⁶³ Ibidem, str. 142.

¹⁶⁴ Ibidem, str. 157.

¹⁶⁵ Ibidem, str. 156.

¹⁶⁶ Balkan Barometer Public Opinion 2015 str. 45.

¹⁶⁷ Balkan Barometer Public Opinion 2016, str. 50.

¹⁶⁸ Balkan Barometer Public Opinion 2017, str. 55.

Na pitanje: „Da li je članstvo u EU dobro, loše ili ni dobro ni loše po **ekonomiju** vaše države?“, građani Srbije su dali sledeći odgovor:

Tabela 42. Uticaj članstva u EU na ekonomiju države, RCC.

	2015	2016	2017	2018 ¹⁶⁹	2019 ¹⁷⁰	2020 ¹⁷¹	Prosek ZB 2020 ¹⁷²
Dobro	n.a.	n.a.	n.a.	29	32	26	59
Ni dobro ni loše	n.a.	n.a.	n.a.	39	38	44	26
Loše	n.a.	n.a.	n.a.	22	21	24	11
Ne zna	n.a.	n.a.	n.a.	11	9	5	4

RCC je 2020. godine u analizi javnog mnjenja na ZB pokazao i osećanja prema EU na celom ZB.

Tabela 43. Osećanje prema članstvu u EU 2014-2019, ceo ZB.¹⁷³

	2015	2016	2017	2018	2019
Dobro	41	44	49	56	59
Ni dobro ni loše	33	32	30	28	26
Loše	21	19	15	12	11

Iz navedenih anketa RCC, možemo zaključiti da su građani Srbije najveći evroskeptici u regionu Zapadnog Balkana.

¹⁶⁹ Balkan Barometer Public Opinion 2018, str. 50.

¹⁷⁰ Balkan Barometer Public Opinion 2019, str. 36.

¹⁷¹ Balkan Barometer Public Opinion 2020, str. 40.

¹⁷² Balkan Barometer Public Opinion 2020, str. 40.

¹⁷³ Balkan Barometer Public Opinion 2020, str. 40.

Prilog 1. Pregled važnih datuma po poglavljima

Poglavlje	Ekspanatori/ Bilateralni skrining	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju ili dostavlja listu merila)	OBAR ¹⁷⁴ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ¹⁷⁵	Poglavlje otvoreno/ MVK na kojoj je otvoreno	IBAR ¹⁷⁶ usvojen	CBAR ¹⁷⁷ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
1 – Slobodno kretanja robe	17-20.6.2014/ 9-12.9.2014.	29.6.2015. Merila – 2	X					
2 – Sloboda kretanja radnika	23.1.2014/ 25.3.2014.	11.12.2015.		Jul 2018. ¹⁷⁸	X			
3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga	30-31.1.2014/ 12-13.3.2014.	17.6.2015. Merilo – 1	Jun 2019.	Novembar 2019. ¹⁷⁹	X			
4 – Slobodno kretanje kapitala	13.10.2014/ 15.12.2014.	13.4.2016.		Septembar 2018. ¹⁸⁰	10.12.2019. 11.		X	
5 – Javne nabavke	21.3.2014/ 13.5.2014.	29.4.2015.		Mart 2016. ¹⁸¹	13.12.2016 4.		X	
6 – Pravo privrednih društava	11.12.2014/ 5.2.2015.	22.4.2016.		Jun 2017. ¹⁸²	11.12.2017. 7.		X	
7 – Pravo intelektualne svojine	24-25.9.2014/ 12-13.11.2014.	25.3.2016.		Mart 2017. ¹⁸³	20.6.2017. 6.		X	
8 – Politika konkurencije	31.3.–2.4.2014/ 4-5.11.2014.	25.2.2016. Merila – 6	X					
9 – Finansijske usluge	21-22.1.2015/ 17.3.2015.	1.6.2016.		Oktobar 2017. ¹⁸⁴	27.6.2019. 10.		X	
10 – Informaciono društvo i mediji	22-23.5.2014/ 10-11.7.2014.	29.6.2017.		X				
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	18-20.3.2014/ 14-16.5.2014.	19.6.2015. Merila – 2	X					
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3-7.2.2014/ 20-24.10.2014.	3.2.2017. Merila – 3	X					
13 – Ribarstvo	30.9.2014/ 14.11.2014.	22.7.2015.		Novembar 2017. ¹⁸⁵	25.6.2018. 8.		X	
14 – Transportna politika	16-19.12.2014/ 24.-26.2.2015.	11.3.2016.		Oktobar 2018. ¹⁸⁶	X			
15 – Energetika	29-30.4.2014/ 11-12.6.2014.	21.9.2015. Merila – 2	X					
16 – Porezi	14-15.10.2014/ 5-6.3.2015.	25.11.2016. Merilo -1	X					
17 – Ekonomska i monetarna politika	2.-3.12.2014/ 12.3.2015.	4.5.2016.		Mart 2018. ¹⁸⁷	10.12.2018. 9.		X	
18 – Statistika	20-21.5.2014/ 25-26.11.2014.	23.2.2017.		Februar 2018. ¹⁸⁸	10.12.2018. 9.		X	
19 – Socijalna politika i zapošljavanje	10-12.2.2014/ 24-26.6.2014.	28.4.2016. Merilo – 1	X					
20 Preduzetništvo, industrijska politika	2-3.4.2014/ 1.7.2014.	29.4.2015.		Januar 2017. ¹⁸⁹	27.2.2017. 5.		X	

¹⁷⁴ OBAR – opening benchmark assessment report.

¹⁷⁵ Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

¹⁷⁶ IBAR – interim benchmark assessment report, odnosi se samo na poglavlja 23, 24, 35.

¹⁷⁷ CBAR – closing benchmark assessment report, odnosi se na sva poglavlja sa izuzetkom 25 i 26.

¹⁷⁸ http://www.parlament.rs/41_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34544.941.html.

¹⁷⁹ http://www.parlament.rs/68_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38028.941.html.

¹⁸⁰ http://www.parlament.rs/43_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34721.941.html.

¹⁸¹ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-5/>.

¹⁸² <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-6/>.

¹⁸³ http://www.parlament.rs/15_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.31191.941.html.

¹⁸⁴ http://www.parlament.rs/25_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.32365.941.html.

¹⁸⁵ http://www.parlament.rs/27_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.32646.941.html.

¹⁸⁶ http://www.parlament.rs/46_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.35050.941.html.

¹⁸⁷ http://www.parlament.rs/34_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.33453.941.html.

¹⁸⁸ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-18/>.

¹⁸⁹ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-20/>.

Poglavlje	Eksplozivni/ Bilateralni skrining	EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju ili dostavlja listu merila)	OBAR ¹⁷⁴ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ¹⁷⁵	Poglavlje otvoreno/ MVK na kojoj je otvoreno	IBAR ¹⁷⁶ usvojen	CBAR ¹⁷⁷ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
21 – Transevropske mreže	16-18.12.2014/ 29-30.4.2014. / 24.-26.2.2015/ 11-12.6.2014.	11.3.2016.		Oktobar 2018. ¹⁹⁰	X			
22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	1-2.10.2014/ 28-29.1.2015.	11.2.2016. Merilo – 1	X					
23 – Pravosuđe i osnovna prava	25-26.9.2013/ 9-10.12.2013.	25.7.2014. Merilo - 1	Jun 2016.	Mart 2016. ¹⁹¹	18.7.2016. 3.	X		
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	2-4.10.2013/ 11-13.12.2013.	25.7.2014. Merilo - 1	Februar 2016.	Maj 2016. ¹⁹²	18.7.2016. 3.	X		
25 – Nauka i istraživanje	6.10.2014/ 1.12.2014.	29.4.2015.		Oktobar 2016. ¹⁹³	13.12.2016. 4.		Nije bilo merila za zatvaranje	13.12.2016. 4.
26 – Obrazovanje i kultura	20.2.2014/ 4.4.2014.	20.5.2015.		Oktobar 2016. ¹⁹⁴	27.2.2017. 5.		Nije bilo merila za zatvaranje	27.2.2017. 5.
27 – Životna sredina	15-19.9.2014/ 17-21.11.2014.	19.12.2016.		Januar 2020. ¹⁹⁵	X			
28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	4-5.12.2014/ 3-4.2.2015.	25.11.2016.		X				
29 – Carinska unija	26-27.3.2014/ 3-4.6.2014.	25.2.2016.		Januar 2017. ¹⁹⁶	20.6.2017. 6.		X	
30 – Spoljni ekonomski odnosi	2.7.2014/ 9.10.2014.	25.2.2016.		Maj 2017. ¹⁹⁷	11.12.2017. 7.		X	
31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	15.7.2014/ 10.10.2014.	X						
32 – Finansijski nadzor	17.10.2013/ 26.11.2013.	2.6.2014.		Jul 2014. ¹⁹⁸	14.12.2015. 2.		X	
33 – Finansijska i budžetska pitanja	27.1.2015/ 24.3.2015.	25.3.2016.		Jun 2017. ¹⁹⁹	25.6.2018. 8.		X	
34 – Institucije	Skrining nije održan u ovoj fazi	X						
35 – Ostala pitanja (dijalog sa Prištinom)	22.1.2014/ 22.1.2014.	X		Nije podneta pozicija	14.12.2015. 2.	X		
	34	32	3	22	18	0	0	2

¹⁹⁰ http://www.parlament.rs/46_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.35050.941.html.

¹⁹¹ http://www.parlament.rs/56_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29050.941.html.

¹⁹² http://www.parlament.rs/57_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.29193.941.html.

¹⁹³ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-25/>.

¹⁹⁴ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-26/>.

¹⁹⁵ http://www.parlament.rs/71_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.38425.941.html.

¹⁹⁶ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-29/>.

¹⁹⁷ <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-30/>.

¹⁹⁸ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-32/>.

¹⁹⁹ http://www.parlament.rs/20_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.34471.941.html.