

Strahinja Subotić, mlađi istraživač

## Zastupanje interesa Srbije u Evropskoj uniji

### Kako iskoristiti sve veće mogućnosti?

#### Značaj lobiranja<sup>1</sup> u Briselu

Srbija aktivno učvršćuje veze sa Evropskom unijom (EU) već više od jedne decenije, što joj je omogućilo da se dobro upozna sa radom institucija EU, njenim zakonima i posebnostima procesa pridruživanja/pristupanja Uniji. Postavlja se pitanje da li Srbija to može da upotrebi u svoju korist. Štaviše, pitanje je na koji način stečeni „kapital“ može da se iskoristi radi proširivanja mreže kontakata i ostvarivanja drugih koristi. Ovakva pitanja posebno postaju značajna imajući u vidu da se očekuje povećana interakcija između EU i Srbije u narednim fazama pristupnog procesa. Uprkos tome, do sada nije bilo istraživanja koje je temeljno analiziralo način na koji Srbija zastupa svoje interese u Briselu, a istovremeno postoji vrlo malo javne diskusije na tu temu. Stoga, ovo istraživanje imalo je za cilj da ispita postojeće administrativne, finansijske i lobističke kapacitete Srbije u kontekstu procesa pristupnih pregovora sa EU, da bi se steklo sveobuhvatno razumevanje kako Srbija danas deluje u Briselu.

U svetlu rastuće interakcije između predstavnika Srbije i EU, teme lobiranja se kreću od formalnih pregovora o pristupanju, do praćenja sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), uz dijalog Beograd-Priština, pa do saradnje na ad hoc pitanjima, kao što su migrantska kriza ili prikupljanje pomoći za poplavljena područja. Imajući u vidu značaj gorepomenutih tema, potencijalne koristi od adekvatnog zastupanja interesa u EU ogledaju se u poboljšanju pregovaračke pozicije Srbije u vezi sa otvaranjem i zatvaranjem 35 poglavlja, dobijanju većih finansijskih sredstava i unapređenju imidža zemlje u očima zvaničnika EU. Takav složeni niz tema i potencijalne koristi koje mogu proistići tokom procesa pristupanja podstakli su ovo istraživanje da na sveobuhvatan način izvrši procenu kapaciteta srpske administracije da odgovori na zadatke koji stoje pred njom u Briselu. U tom smislu, nedavno osnivanje Ministarstva za evropske integracije pokazuje dinamiku procesa i poziva na preispitivanje postojećih kapaciteta. Veliki broj opština (65 u 2015. i 60 u 2016. godini) ne planira preneti sredstva iz prethodne godine u programima korišćenja fonda za narednu godinu.

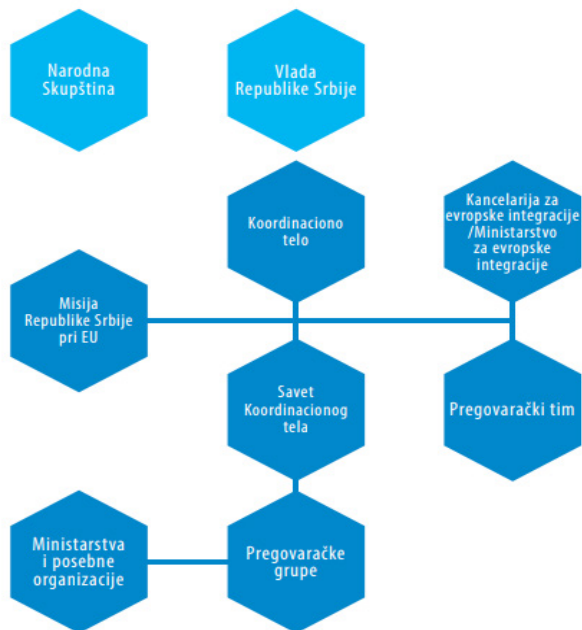
*U septembru 2017, predsednik Evropske komisije Žan Klod Junker prepoznao je Srbiju (uz Crnu Goru), kao državu kandidatkinju koja prednjači u regionu i koja kao takva ima perspektivu ulaska u Uniju 2025. godine. Takva vest može da posluži kao poziv na razmišljanje i dobar povod za Srbiju da krene sa pripremom za naredne faze, koje će zahtevati još veću uključenost tokom pristupnog procesa.*

*Imajući u vidu da se očekuje povećana interakcija između EU i Srbije u narednim fazama, ovo istraživanje Centra za evropske politike imalo je za cilj da ispita postojeće administrativne, finansijske i lobističke kapacitete Srbije u kontekstu procesa pristupnih pregovora sa EU, da bi se steklo sveobuhvatno razumevanje kako Srbija danas zastupa svoje interese u Briselu.*

1. Ovo istraživanje značajnu pažnju usmerava ka analizi lobističkog kapaciteta države, definisan kao sposobnost relevantnih, pre svega, vladinih institucija, tela i zvaničnika (tj. diplomata, stručnjaka i političara), da adekvatno zastupaju interese države, na osnovu uputstava Vlade i u okviru dužnosti uspostavljenih normativnim okvirom.

**Pregovaračka struktura: između normativnog okvira i prakse**

Lobističke aktivnosti Srbije u Briselu zavise od nivoa međusobne povezanosti i funkcionalnosti različitih tela u okviru njene pregovaračke strukture. Prema normativnom okviru, Koordinaciono telo, kao primarno telo odgovorno za koordinaciju pristupnog procesa, zaduženo je za razmatranje najrelevantnijih pitanja i usmeravanje poslova iz delokruga organa državne uprave u procesu pristupanja EU. Dodatno, ono usmerava i Savet Koordinacionog tela, koji ima dužnost da obavlja poslove u vezi sa tekućim pitanjima, što ga čini odgovornim za operacionalizaciju cele pregovaračke strukture. Međutim, ova tela se retko sastaju u praksi, stvarajući na taj način vakuum u procesu donošenja odluka i koordinacije. Neusaglašenost normativnog okvira i prakse ostavlja prostor za spekulaciju o načinu na koji se donose odluke, da li je interakcija između drugih tela<sup>2</sup> u okviru pregovaračke strukture funkcionalna u praksi i kako to utiče na mogućnost Srbije da zastupa svoje interese u EU.



Slika 1. Normativni okvir pregovaračke strukture Srbije

*S obzirom da je Srbija pokazala zadovoljavajući nivo institucionalnog i kadrovskog kontinuiteta, predstavnici Srbije stekli su poverenje i poštovanje evropskih zvaničnika, što u praksi često predstavlja preduslov za uspešnu formalnu, a posebno neformalnu komunikaciju u Briselu*

*Čini se da analizirane institucije, ali i njihovi zaposleni, dele istu viziju o putu Srbije ka EU i ideju o tome na koji način lobističke aktivnosti u Briselu treba da se sprovede. Posledično, oni nastupaju „jednoglasno“, što im mahom obezbeđuje unifikovanu poziciju na nivou EU.*

Uprkos ovoj negativnoj činjenici, nalazi ukazuju na veoma visok nivo institucionalne saradnje i povezanosti različitih tela uključenih u pristupni proces, a samim tim i u proces zastupanja interesa u EU. Čini se da analizirane institucije, ali i njihovi zaposleni, dele istu viziju o putu Srbije ka EU i ideju o tome na koji način lobističke aktivnosti u Briselu treba da se sprovede. Posledično, oni nastupaju „jednoglasno“, što im mahom omogućava usaglašenu poziciju na nivou EU. S obzirom da je Srbija pokazala zadovoljavajući nivo institucionalnog i kadrovskog kontinuiteta, predstavnici Srbije stekli su poverenje i poštovanje evropskih zvaničnika, što u praksi često predstavlja preduslov za uspešnu formalnu, a posebno neformalnu komunikaciju u Briselu. Iz tog razloga evropski zvaničnici do ovog trenutka nisu imali nikakve zamerke kada je u pitanju način na koji je pregovaračka struktura Srbije funkcionisala. Činjenica da relevantna tela deluju u skladu sa svojim nadležnostima određenim normativnim okvirom, i imaju veoma dobar zajednički nastup, u velikoj meri vraća sistemu ravnotežu i funkcionalnost sistemu.



Slika 2. Institucionalna interakcija u praksi

2. Među najrelevantnijim telima ove analize jesu: Ministarstvo spoljnih poslova, Misija Republike Srbije u EU, Kancelarija za evropske integracije/Ministarstvo za evropske integracije i Pregovarački tim.

## Srbija u Briselu – Konačan presek: Pozitivno, ali... U susret sve većim izazovima i prilikama

Iako pregovaračka struktura funkcioniše prilično uspešno i uigrano, postojeći administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti Srbije nisu sasvim dovoljni za potrebe trenutne i naredne faze pristupanja EU.

1. **Lobističke aktivnosti** Srbije u Briselu su veoma česte i intenzivne. Kao takve, sprovode se na veoma profesionalan način od strane srpskih diplomata i eksperata. Ovu činjenicu potvrđuju i evropski zvaničnici. Kao ključne institucije EU prema kojima Srbija usmerava svoje lobističke aktivnosti navode se Generalni direktorat Komisije za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR) i Radna grupa Saveta EU za proširenje (COELA), ali i Evropski parlament i evropske političke partije, gde srpski parlamentarci igraju značajnu ulogu. Međutim, ovaj dobro ocenjeni nastup je okarakterisan utiskom da može još bolje i efektivnije. Iz tog razloga postoje indikacije da Srbiji tek predstoji razvoj određene sveobuhvatne strategije koja bi obezbedila unapređeno zastupanje interesa u Briselu, a pomoću koje bi se izvršila ponovna procena postojećeg pristupa, obratila pažnja na potrebu za unapređenjem kapaciteta i dugoročno usmerila srpske aktivnosti.

2. Kako proces pristupnih pregovora postaje razvijeniji i kompleksniji, veoma je moguće da se održivost trenutnih **administrativnih kapaciteta** dovede u pitanje prilikom susreta sa većom količinom posla. Iako je kompetentnost zaposlenih uglavnom ocenjena visoko, Srbija na evropskoj sceni nastupa sa veoma ograničenim brojem ljudi. Ova nedovoljna kadrovska popunjenost je jedno od glavnih ograničenja sa kojim se Srbija suočava tokom pristupnog procesa, što delom utiče i na kvalitet zastupanja interesa u Briselu. Na primer, zapaža se urgentna potreba za povećanjem broja eksperata u Misiji Srbije pri EU. Pored nedostatka kadrova, srpska administracija se u određenoj meri suočava i odlivom visoko specijalizovanih stručnjaka iz uprave. Zbog nepostojanja sistemskog i kontinuiranog pristupa stručnom razvoju kadrova, odlazak službenika često ostavlja praznine u ukupnom znanju i veštinama administracije, stečenim dugogodišnjim radom na poslovima u vezi sa pristupnim procesom.

3. **Finansijski kapaciteti** su ograničeni i nedovoljni za postojeće institucionalne potrebe. U užem smislu, budžetska ograničenja stvaraju demotivirajuće okruženje u kojem su plate zaposlenih nedovoljno visoke, a dnevnice za inostrane boravke veoma niske. U širem smislu, ova činjenica objašnjava zašto nema dovoljno kadrova, ali i zašto je opseg lobističkih aktivnosti donekle ograničen. Međutim, postoje indikacije da finansijska ograničenja ne mogu biti jedini krivac za izazove sa kojima se srpska pregovaračka struktura suočava. Na primer, imajući u vidu nesumnjivo veliki, možda i suštinski značaj stručnjaka za trenutni proces, postoje procene kako ipak ne bi bilo previše skupo za Srbiju da poveća njihov broj, uprkos ograničenim finansijskim sredstvima. Iz tog razloga se „prst upire“ i ka nedostatku političke volje za rešavanje postojećih problema.

Ovo pokazuje da je neophodan veći stepen prioritizacije u procesu pristupanja od strane Vlade Srbije, što u očima zaposlenih može predstavljati dodatnu motivaciju da se prebrode postojeći ograničeni kapaciteti.

U septembru 2017, predsednik Evropske komisije Žan Klod Junker prepoznao je Srbiju (uz Crnu Goru), kao državu kandidatkinju koja prednjači u regionu i koja kao takva ima perspektivu ulaska u Uniju 2025. godine. Takva vest može da posluži kao poziv na razmišljanje i dobar povod za Srbiju da krene sa pripremom za naredne faze, koje će zahtevati još veću uključenost tokom pristupnog procesa. Imajući to u vidu, uz nalaze istraživanja, razvijeno je nekoliko grupa preporuka koje mogu poslužiti kao uputstvo za postepeno usavršavanje administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta Srbije u narednom periodu:

**I. Razviti sveobuhvatnu strategiju za zastupanje interesa, pomoću koje bi se težilo daljoj optimizaciji delovanja Srbije na nivou EU.** Ova strategija bi bila zasnovana na detaljnoj analizi koja bi utvrdila postojeće stanje i razmotrila institucionalne potrebe i nedostatke. Analiza bi morala biti činjenično utemeljena, dok bi njena izrada uključila i saradnju sa poslovnim i civilnim sektorom, ali i sa proevropskim opozicionim partijama. Budući da predstavnici ovih oblasti već imaju ulogu u Briselu, svaki na svoji način, neophodan bi bio integrisani pristup i organizacija njihovog potencijalnog zajedničkog delovanja. Nacionalni konvent o EU bi bio neizostavni učesnik u izradi strategije, dovodeći na taj način do maksimizacije saradnje između civilnog društva i srpske uprave, što bi podiglo legitimitet i transparentnost celokupne inicijative i povećalo šanse za uspešnu primenu ovog dokumenta. Kada je u pitanju potencijalni sadržaj ovog dokumenta, on bio odgovorio na neke od sledećih tema:

- Akteri i institucije ka kojima Srbija mora usmeriti svoje lobističke aktivnosti – od EU institucija, preko organizacija civilnog društva i poslovnog sektora, do organizacija iz oblasti kulture i sporta;
- Izgradnja jačeg partijskog i nacionalnog konsenzusa kada je u pitanju pristupanje Uniji, što bi omogućilo Srbiji da na sveobuhvatniji način zastupa svoje interese u Briselu;
- Plan koji bi vodio do usavršavanja administrativno-finansijskih kapaciteta (pogledati tačku II);
- Novo Ministarstvo za evropske integracije bi bilo odgovorno za razvoj i monitoring implementacije ove strategije.

**II. Postepeno podizanje administrativno-finansijskih kapaciteta Srbije, koje bi moglo biti sprovedeno pomoću sledećih koraka:**

- Povećati broj državnih službenika uključenih u proces zastupanja interesa Srbije, sa posebnim naglaskom na Misiju u Briselu, kojoj je zbog velikog porasta posla tokom pristupnog procesa neophodno povećanje broja stručnjaka iz resornih ministarstava;
- Povećati broj državnih službenika koji se uopšteno bave poslovima vezanim za pristupanje EU, kako bi pružili podršku službenicima „na terenu“ prilikom komunikacije sa zvaničnicima u Briselu i unapredili sliku Srbije kao profesionalnog i dobro obaveštenog partnera;

- Identifikovati sektore i opseg u kojem je neophodno povećati platu državnim službenicima Srbije koji rade na poslovima vezanim za pristupni proces EU, kako bi se sprečili dalji odlasci visokokvalifikovanih službenika ka drugim poslovima koji su bolje plaćeni;
- Do zadovoljavajućeg nivoa povećati dnevnicu zaposlenima koji odlaze iz Beograda u Brisel, kako bi se sprečio negativni trend izbegavanja službenih putovanja (prouzrokovan niskom dnevnicom). Na taj način bi se zaposleni dodatno motivisali da povećaju napore za zastupanje interesa Srbije u inostranstvu;
- Razviti politiku zadržavanja kadrova, kako bi se povećalo zadovoljstvo zaposlenih uslovima rada i kako bi se sprečio odlazak kompetentnih kadrova.<sup>3</sup> Razvoj takvih mera treba osloniti na već uspostavljenu praksu zadržavanja kadrova koji se bave fondovima EU (što predstavlja uslov za otvaranje Poglavlja 22 – regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata);
- Nastavak obuka i edukacionih programa na renomiranim evropskim univerzitetima, kao što je Koledž Evrope. Ovo bi doprinelo razvoju znanja i veština iz oblasti pristupanja EU, što bi takođe omogućilo ekspanziju mreže relevantnih kontakata. Ovakve mogućnosti mogu biti pružene sadašnjim zaposlenima, na osnovu kompetitivnog procesa zasnovanog na zaslugama, ali i novim kadrovima koji se tek upoznaju sa sistemom;
- Uspostaviti bazu podataka sa kontaktima eksperata. Ona bi predstavljala mrežu alumna sa prestižnih univerziteta specijalizovanih za studije EU, potom profesionalaca za poslove EU koji rade u inostranstvu, i konačno, eksperata za EU u srpskoj javnoj upravi. Takve mere bi pomogle da se prati kretanje i razvoj stručnjaka, što bi omogućilo i njihovu mobilizaciju po potrebi, u kontekstu suočavanja sa sve većom količinom posla tokom pristupnog perioda. Kancelarija zadužena za odnose sa dijasporom bi mogla da igra u ovom slučaju bitnu ulogu;
- Minimizovati *ad hoc* smenjivanja državnih službenika sa višegodišnjim iskustvom, a pogotovo šefova određenih tela koji su uključeni u proces zastupanja interesa u Briselu.

### III. Uvećati vidljivost Srbije i poboljšati njenu promociju u Briselu, kroz pojačano korišćenje komunikacionih alata ili putem sveobuhvatne komunikacione strategije.

- Povećati onlajn vidljivost, sa većim fokusom na tzv.

3. Centar za evropske politike je već razvio tri grupe preporuka, u skladu sa opsegom i dužinom neophodnih preporuka. Videti: M. Lazarević et al., Ka pametnoj politici zadržavanja kadrova, Centar za evropske politike, 2017, p.61-69.

„digitalnu diplomatiju“ i podstaći upotrebu veb-sajtova. Informacije na sajtovima moraju biti redovno ažurirane i dostupne na engleskom jeziku na zvaničnim stranicama srpskih institucija;

- Pružiti obuke zaposlenima o najboljim načinima korišćenja „e-diplomatije“ i razviti smernice koje bi motivisale inovativnost i svakodnevnu komunikaciju sa zainteresovanom publikom, ali i zvaničnicima EU, putem dostupnih društvenih mreža;
- Unajmiti posebnog PR menadžera, koji bi koordinisao medijsku kampanju Srbije u Briselu i koji bi bio zadužen za izgradnju imidža. Misija bi mogla da bude najadekvatnije radno mesto za takvu poziciju, s obzirom da bi na licu mesta ova osoba mogla da osmišljava način na koji se Srbija može promovisati, pogotovo kada su u pitanju evropski zvaničnici koji nisu još uvek dobro upoznati sa Srbijom.

### IV. Osigurati već politički podsticaj aspiracijama Srbije za članstvo u EU:

- Koordinaciono telo i Savet Koordinacionog tela treba revitalizovati. Iako prema normativnom okviru ova tela predstavljaju centralna tela odgovorna za koordinaciju i razmatranje i donošenje odluka, ona u praksi nisu operativna. Stoga, ona bi trebalo da se sastaju barem jednom mesečno i da okupljaju najrelevantnije ministre, na čelu sa premijerom. Takođe treba obezbediti mesto i za predsednika Republike Srbije u Koordinacionom telu, imajući u vidu lobistički potencijal i politički značaj ove pozicije.
- Najviši politički vrh bi trebalo da u većoj meri stavlja pristupanje EU na svoju agendu, kako bi pokazao da pristupanje predstavlja i dalje prioritet broj jedan za Srbiju;
- Usvojiti mere pomoću kojih bi se osigurao još veći nivo usaglašenosti celokupne srpske administracije. Dokument Evropske komisije – *Lines to be taken* – može poslužiti kao model. Analizom relevantnih problema i izlaganjem pozicije Srbije o najbitnijim temama, ovaj dokument može biti distribuiran ka svakom zaposlenom licu u srpskoj administraciji, i posledično smanjiti odstupanja od glavnog pravca delovanja.

\*Stavovi izneti u ovoj studiji su isključiva odgovornost njegovih autora/ki.

# O Centru za evropske politike

[www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 European Policy Centre

 EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU.

Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

**Više o aktivnostima CEP-a možete saznati na internet adresi: [www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)**

 OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Ovaj siže politike je proizveden uz finansijsku pomoć Open Society Initiative for Europe (Open Society Foundations Think Tank Fonda) u okviru programa Think Tank Young Professional Development Programme 2016. Stavovi i mišljenja izražena u ovoj studiji ne predstavljaju zvanične stavove Fondacije za otvoreno društvo.