



# Ćorsokak procesa proširenja i potreba za njegovom transformacijom

*Izjava povodom otpočinjanja slovenačkog predsedavanja Savetu Evropske unije, 1. jul 2021.*

Poprilično je jasno da niko nije zadovoljan trenutnim statusom kvo na Zapadnom Balkanu. Trenutno stanje procesa proširenja donosi samo ograničene koristi, kako regionu tako i Uniji, sa ispoljenim nezadovoljstvom među lokalnom populacijom. S obzirom na to da je malo verovatno da će države regiona napraviti iznenađan skok po pitanju socio-ekonomske konvergencije ka EU proseku i punopravnom članstvu, ključno je raditi na predlozima postepenog i uslovnog pristupanja Zapadnog Balkana pravima i koristima od članstva u Evropskoj uniji.

Nužno je napustiti neke odlike rigidnog modela pristupanja korišćenog prilikom poslednjih proširenja na Centralnu i Jugoistočnu Evropu. Jednostavno rečeno, binarni 'unutra ili izvan' pristup je postao prevaziđen za region koji teži članstvu u Uniji već oko dve decenije. Naša polazna zamisao, stoga, jeste da bi proces pristupanja trebalo razdvojiti na funkcionalne/sektorske i institucionalne elemente dozvoljavajući delimično i postepeno članstvo u fazama. Centar za evropske politike (CEP) iz Beograda i Centar za studije evropskih politika (CEPS) iz Brisela su već samostalno razvili predloge u skladu sa tom zamisli.<sup>1</sup>

1. Pomenuti partneri već imaju dobru osnovu na kojoj će dalje preporuke biti razvijene: Milena Lazarević „*Away with the enlargement bogeyman – Reforming the EU Enlargement Policy for a prompt acceptance of the Western Balkans*“, diskusioni papir, jul 2018, CEP, Beograd, dostupno na: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/07/Away-with-the-Enlargement-Bogeyman\\_CEP-1.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/07/Away-with-the-Enlargement-Bogeyman_CEP-1.pdf);

Majkl Emerson, Stiven Blokman i dr., „*Balkan and Eastern European Comparisons - Building a New Momentum for the European Integration of the Balkan and Eastern European associated states*“, Doprinos formulaciji javnih politika, mart 2021, CEPS, Brisel, dostupno na: <https://3dcf-tas.eu/op-eds/building-a-new-momentum-for-european-integration-of-the-balkan-and-eastern-european-associated-states>;

Milena Lazarević i Strahinja Subotić, „*The Future of the EU in the Western Balkans... and the Future of the Western Balkans in the EU*“, Civil Society & Think Tank Forum, 2021, Think for Europe (TEN) mreža, dostupno na: [https://wb-csf.eu/docs/CSF\\_Paper\\_WG-J.pdf](https://wb-csf.eu/docs/CSF_Paper_WG-J.pdf)



Određeni stepen postepene i delimične uključenosti već postoji kroz usaglašavanje propisa sa obimnim zakonodavstvom Unije i pristupanjem mnogim programima i agencijama EU. Ono što je neophodno jeste dalje umnožavanje ovih procesa postepene i stepenaste integracije, uz ponovno naglašavanje podsticaja. U tu svrhu, TEN i CEPS udružuju svoje napore na razvijanju zajedničkog predloga za prevazilaženje ćorsokaka i transformaciju procesa proširenja, u cilju smislenog ubrzanja pristupnog puta Zapadnog Balkana na, još uvek, uverljiv način imajući u vidu rezervisanost po pitanju proširenja u nekoliko država članica Unije.

## Uvođenje diferencirane integracije u proces pristupanja ...

Opipljive koristi za građane i mogućnost postepene integracije sa politikama i programima EU – uključujući i mogućnost statusa posmatrača na sastancima tela EU koja se bave pitanjima od suštinske važnosti za njih – naglašene su u revidiranoj metodologiji proširenja razrađenoj od strane Evropske komisije,<sup>2</sup> a prihvaćenoj od strane država članica, kao sredstvo povećanja političke privlačnosti procesa pristupanja regionu. Međutim, ove ideje su uglavnom ostale nerazrađene u periodu nakon usvajanja nove metodologije. Stoga, imajući u vidu trenutno stanje stvari, značajne političke i socioekonomske koristi procesa pristupanja će verovatno nastupiti tek u trenutku formalnog pristupanja, što i dalje izgleda kao daleka budućnosti, kao i pre objavljivanja revidirane metodologije.

Uvođenjem faznog pristupa članstvu, rizik nanošenja štete funkcionisanju EU kroz pravo na veto u rukama krhkih demokratija bi mogao biti izbegnut. Takva integracija bi uključivala postepen pristup, kako pravima tako i obavezama koje redovne države članice imaju, sa punopravnim članstvom kao konačnim ciljem ovog procesa. Državama kandidatima bi moglo biti omogućeno da postepeno pristupe institucijama Unije, pod uslovom postignutog stepena napretka koji bi dosledno bio praćen. Detalji i uslovi za takve aranžmane bi se razlikovali, kako između Saveta, Komisije i Parlamenta, tako i između savetodavnih tela, agencija, i programa Unije – u nekim slučajevima bi oni podrazumevali samo strukturni dijalog po pitanju kreiranja politika, a u drugim status posmatrača i izražajnije učešće.

Isti način razmišljanja bi trebalo primeniti i po pitanju pristupa strukturnim fondovima Unije, koji bi mogao biti postepen i u skladu sa uslovom ostvarivanja postavljenih merila. Imajući u vidu relativno male veličine država (čije populacije iznose jedva 3,6% populacije Unije), predložene mere u ovom pravcu bi imale ograničen finansijski uticaj na budžet EU, dok bi pritom daleko otišle u pravcu obnavljanja kredibiliteta politika Unije i uopšte njene slike u regionu.<sup>3</sup> Vlade država u regionu bi bile značajno podstaknute da se drže preuzetih obaveza, dok bi predstava o Uniji bila unapređena kroz opipljive koristi za lokalnu populaciju. Upravo ovo postaje sve značajnije imajući u vidu sve izraženije prisustvo Rusije, i posebno Kine, u regionu.

Primenjujući diferenciranu integraciju na čitav proces pristupanja i na pojedinačne države Zapadnog Balkana, odluke o omogućavanju pristupa određenim pravima, ili ukoliko to bude potrebno, o povlačenju pristupa istim, bi morale da budu zasnovane na doslednom sistemu praćenja, kako suštinskih političkih normi (liberalne demokratije, vladavine prave i dobre vladavine) tako i tehničke usaglašenosti.

2. Evropska komisija, „Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans“, COM(2020)57 finalni dokument, 5.2.2020.

3. Mateo Bonomi i Dušan Reljić, „The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far Why the Region Needs Fast-Track Socio-Economic Convergence with the EU“, Nemački institut za međunarodna i bezbednosna pitanja (SWP), 2017, dostupno na: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eu-and-the-western-balkans-so-near-and-yet-so-far/>

Uz dobru volju i razmišljanje izvan okvira, moguće je očekivati postepenu i opsežnu integraciju, pritom ne gubeći iz vida osetljiva pitanja i ograničavajuće činioce. Ključni instrumenti za primenu ovog modela bili bi, isprva, usvajanje od strane Unije pravno razrađenog teksta koji definiše postupne korake diferenciranog pristupnog procesa, a zatim, pravno obavezujući sporazumi sa državama kandidatima koji jasno naznačuju postupak dalje integracije, korak po korak. Presedani po pitanju diferencirane integracije već postoje, imajući u vidu da u prethodnim proširenjima države nisu pristupile svim politikama Unije odjednom (Evropska monetarna unija i Šengenski prostor su ključni primeri) već su im odobreni prelazni periodi za preuzimanje određenih obaveza koje proističu iz članstva. Nastavak nadgledanja procesa reformi i nakon pristupanja je, takođe, već primenjen u slučajevima Bugarske i Rumunije. Ove presedane bi trebalo detaljno analizirati i upotrebiti kako bi se razvili novi i unapređeni mehanizmi u cilju dovršavanja balkanskog proširenja Unije. Već sprovedene analize od strane CEPS-a i CEP-a – kao vodeće organizacije u okviru TEN mreže – skiciraju nekoliko preporuka usmerenih ka primeni ovog pristupa. Ipak, neophodno je uložiti dodatne napore u punu razradu ovih predloga, sa konkretnom pravnom, političkom i ekonomskom osnovom, kao i u razvitak preciznih modela za određene stadijume članstva i prpratne uslove.

Međutim, kako bi došlo do takve promene, u politici proširenja Unije neophodna je jednoglasna odluka država članica, što u centar pažnje svakako stavlja nužnost iznalaženja dugoročnog rešenja za situacije u kojima jednostrani interesi država članica mogu biti bezobzirno upotrebljeni da osujete čitav proces proširenja, pokrećući pitanja koja prevazilaze okvire prava ili politika Unije. Kako bi ovakvi problemi bili prevaziđeni, Unija bi morala da promeni okvir ovih pitanja, koja trenutno potpadaju pod 'bilateralna', odstranjujući njihov uticaj na donošenje odluka.

## ... praćene detaljnijom, doslednom i kvantifikovanom metodologijom

---

Civilno društvo u regionu je često upozoravalo da je postojeći okvir pregovora u domenu vladavine prava neefektivan kada je u pitanju hvatanje u koštac sa dubljim problemima zarobljavanja države i demokratskog nazadovanja na Zapadnom Balkanu. Većina merila po pitanju vladavine prava je poprilično uopštena, često sa nedovoljnim fokusom na detalje, kao i na kontekst, što stvara dodatne prepreke u merenju postignutih rezultata.<sup>4</sup> Dokumenti Komisije, u nedostatku ideja o tome kako modifikovati postojeće mere stepena napretka i spremnosti za članstvo u cilju unapređenja pristupnog procesa, velikim delom ne uspevaju da razjasne pojedina očekivanja pomenuta u komunikaciji o novoj metodologiji. Ovakvo stanje je poprilično problematično, pogotovo imajući u vidu da je jedan od ključnih razloga za uvođenje revidirane metodologije nepoverenje koje su neke države članice imale u ocene Komisije. Rešavanje ovog pitanja je, stoga, od suštinske važnosti. Bez uvođenja unapređenih mehanizama za praćenje i procenu napretka, neopravdano je očekivati značajne promene, kao ni to da će revidirana metodologija imati transformativni efekat.

Mi predlažemo dva pristupa za prevazilaženje ovih nedostataka.

Prvi pristup bi bio izgrađen na iskustvu SIGMA inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja već uveliko pomaže Uniji u merenju napretka u oblasti reforme javne uprave, za čije potrebe je 2014. razvijena savremena, kvantitativna i detaljna metodologija (nastala kao rezultat saradnje SIGMA inicijative i Generalnog direktorata za susedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR)). Takođe, za potrebe projekta WeBER, koordinisanog od strane CEP-a i sprovedenog od strane TEN mreže od 2015, razvijena je metodologija praćenja reforme javne uprave pod vođstvom civilnog društva, koristeći sličan kvantitativni pristup sa složenim indikatorima koji se sastoje od skupa podindikatora. Pomenuti primeri su korisni za razvoj nove metodologije praćenja reformi koja bi mogla da bude korišćena u procesu pristupanja. Novi kvantitativni pristup bi svakako morao da bude praćen temeljnom kvalitativnom analizom, kako bi se osiguralo podesno razumevanje dubljih problema i prepreka u sprovođenju reformi. Ovako razvijene metodologije je neophodno uneti u 'mape puta' namenjenih za oblast osnova, kako je i predviđeno revidiranom metodologijom, čime bi one bile dovoljno razrađene i lake za praćenje.

---

4. Simonida Kacarska i Ardita Abazi Imeri, "Effective Benchmarking for Concrete Rule of Law Reforms in the Western Balkans", TEN, 2019, dostupno: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2019/10/Effective-benchmarking-for-concrete-rule-of-law-reforms-in-the-Western-Balkans.pdf>

Drugi pristup, koji može biti kombinovan sa prvim, sastojao bi se iz prevođenja postojećih kvalitativnih ocena Komisije u godišnjim izveštajima u kvantitativne ocene na jednostavnoj, ali efektivnoj numeričkoj skali. Ovakav pristup bi poprilično jednostavno mogao da bude primenjen u oblastima sa razvijenim pravnim tehnikama, gde Komisija ima jasnu osnovu za sprovođenje svojih procena, u prilog čemu idu i ugledna međunarodna istraživanja u ključnom političkom i pravnom domenu. Izvodljivost ovog pristupa je već testirana u studiji CEPS-a na koju se prethodno pozivamo. TEN mreža, takođe, primenjuje sličan pristup u kvantifikovanju kvalitativnih ocena Komisije. Međutim, iako se na prvi pogled čini da ovaj pristup ne bi bio ništa više do promene u načinu predstavljanja podataka, došlo bi se do suštinskih promena i napretka. Ovakva izmena bi omogućila agregaciju podataka i kreiranje proseka, pa bi stoga činila i objektivniju i transparentniju osnovu za procese uslovljavanja. U samom procesu bi, dakle, postojala jasnija veza između ocena i različitih uslova za dalju integraciju.

Pomenute metodologije treba osmisliti na takav način da ne samo da omogućuju Komisiji da bolje prati i procenjuje situaciju na terenu, već i da omoguće da nadzor ekspertskih misija država članica bude zasnovan na objektivnim pokazateljima. Napredak u tom pravcu bi, takođe, doprineo verodostojnosti i uverljivosti procesa pristupanja u očima svih država članica Unije.

Sa povećanim značajem ovih ocena, bilo bi nužno uspostaviti proveru njihove verodostojnosti, na primer, kroz njihovo praćenje od strane panela nezavisnih posmatrača civilnog društva, kako iz Evropske unije tako i iz država Zapadnog Balkana.

Na kraju, detaljne, kvantifikovane i uporedive procene bi omogućile Komisiji da donosi racionalne i dobro obaveštene odluke po pitanju preporuka Savetu EU i državama članicama o postupnim koracima integracije država Zapadnog Balkana. Primena pomenutih metodologija bi dodatno osnažila i obezbedila legitimitet naporima za primenjivanjem diferencirane integracije na politiku proširenja.

Uz dodatni napor uložen u punu razradu ovih predloga, na srednji rok, realnosti i percepcije mogu biti preobražene: ne na osnovu zastarelog, klasičnog modela pristupanja, već kroz verodostojno postavljanje država kandidata na put ka potpunom pristupu pravima i koristima od članstva na nivou pojedinaca i ekonomije, pored sve značajnije političke participacije vlada u institucijama Unije.

---

Potpisnici:

U ime mreže *Think for Europe*:

Centar za evropske politike – CEP, Beograd, koji predstavlja Milena Lazarević, programska direktorka, i Strahinja Subotić, programski menadžer i viši istraživač

Institut za evropsku politiku - EPI, Skoplje, koji predstavlja Simonida Kacarska, direktorka

Institut za demokratiju i medijaciju, IDM, Tirana, koji predstavlja Sortać Hroni, izvršni direktor

Grupa za legalne i političke studije, GLPS, Priština, koju predstavlja Arbereša Lođa Stubla, izvršna direktorka i viša naučna istraživačica

Vanjskopolitička inicijativa Bosna i Hercegovina, VPI BH, Sarajevo, koju predstavlja Anida Sabanović, direktorka

Institut alternativa – IA, Podgorica, koji predstavlja Stevo Muk, predsednik Upravnog odbora

U ime Centra za evropske političke studije:

Stiven Blokmans, direktor istraživanja, Centar za evropske političke studije (CEPS), Brisel

Majkl Emerson, viši naučni saradnik, Centar za evropske političke studije (CEPS), Brisel

*Ova izjava je zajednička inicijativa mreže Think for Europe (TEN), grupe neprofitnih, nezavisnih istraživačkih centara (tink tenkova) sa Zapadnog Balkana, koja se bavi istraživanjem procesa integracije Zapadnog Balkana u EU i zagovara kreiranje politika zasnovanih na dokazima i Centra za evropske političke studije (CEPS), vodećeg briselskog tink tenk centra i foruma za debatu o politikama EU.*

