

ZASTUPANJE INTERESA SRBIJE U EVROPSKOJ UNIJI

Administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti





ZASTUPANJE INTERESA SRBIJE U EVROPSKOJ UNIJI

Administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti

Beograd, 2017.

Izdavač: Centar za evropske politike – CEP

Autor: Strahinja Subotić

Urednici: Duško Lopandić, Sena Marić

Ova studija je izrađena uz finansijsku pomoć Open Society Initiative for Europe (Open Society Foundations Think Tank Fund) u okviru Think Tank Young Professional Development Programme 2016. Stavovi i mišljenja izražena u ovoj studiji ne predstavljaju zvanične stavove Fondacije za otvoreno društvo.

Predgovor

Proces ulaska u Evropsku uniju (EU) je kolektivni *par excellence* poduhvat i predstavlja izazov za celo društvo i celokupnu državnu administraciju. Ono podrazumeva širok društveni konsenzus i sveobuhvatnu dobru organizaciju. U tom smislu je značajna inicijativa Centra za evropske politike (CEP) da se uradi analiza potencijala Srbije koja se tiče zastupanja i promovisanja njenih interesa na administrativno-institucionalnom nivou pred telima EU, drugim rečima prakse lobiranja na ekspertskom nivou. Opšti zaključak studije o efikasnosti srpske administracije i diplomatičke u Briselu je u celini pozitivan, što i nije iznenađenje kada se imaju u vidu redovne pohvale koje Evropska komisija iznosi u svojim izveštajima o procesu proširenja. One se odnose na administrativne kapacitete Srbije u pregovorima sa EU. S druge strane, studija CEP sugerije i ukazuje na određena poboljšanja, kako na planu organizacije, tako, što je još bitnije, u pogledu rada na široj strategiji promovisanja interesa i slike Srbije u okviru procesa ulaska u EU.

Sve međunarodne i domaće okolnosti ukazuju da će narednih pet godina biti ključno za završetak pregovora Srbije o članstvu u EU, pa time i za završetak reformi u zemlji i potpuno usvajanje pravnih tekovina EU. Nalazimo se u važnom trenutku koji bi trebalo da omogući da se krunišu naporci cele jedne generacije. Važno je da Srbija deluje na planu daljeg unapređenja svoje slike u svetu i Evropi, kao otvorene, dinamične zemlje koja je u procesu modernizacije, koja u potpunosti deli evropske vrednosti i stremljenja i koja ima mnogo toga da pruži partnerima u EU - od svoje istorije, tradicije i kulture do privrednih, naučnih, sportskih i drugih različitih inovativnih i kreativnih dostignuća. U tom smislu, studija CEP-a je koristan korak i u širim društvenim razmišljanjima i debati o načinima za izgradnju konsistentne i dugoročne strategije lobiranja u procesu evropske integracije Srbije.

dr Duško Lopandić
Ambasador, bivši šef Misije RS pri EU

Sadržaj

I. Uvod	7
I. 1 Kontekst studije – sve intenzivniji angažman Srbije sa EU	7
I. 2 Cilj studije	10
I. 3 Lobiranje u kontekstu evropskih integracija Srbije	11
I. 4 Metodologija i ograničenja studije	12
I. 5 Struktura studije	16
II Analiza koncepata	17
II. 1 Lobiranje kao višeslojni koncept	17
II. 2 Povezanost administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta	20
II. 3 Državni imidž	21
III Normativni okvir: Koje institucije lobiraju u ime Srbije?	23
III. 1 Osnovna mreža aktera uključenih u proces zastupanja interesa	24
III. 1. 1 Ministarstvo spoljnih poslova i Sektor za EU	24
III. 1. 2 Misija Republike Srbije pri EU u Briselu	26
III. 1. 3 Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU	28
III. 1. 4 Kancelarija za evropske integracije (KEI)	31
III. 1. 5 Narodna skupština	33
III. 2 Zvanične institucionalne veze i interakcije	36
IV Institucionalna interakcija u praksi	42
IV. 1 Korišćenje postojećih struktura i procedura	42
IV. 2 Jasna podela odgovornosti	46
IV. 3 Načelo „jednog glasa“	47
IV. 4 Institucionalni kontinuitet	50
IV. 5 Novo Ministarstvo za evropske integracije - gledajući unapred?	52
V Lobiranje u institucijama EU	55
V. 1 Evropska komisija - DG NEAR	55

V. 2 Savet EU - COELA	58
V. 3 Evropska služba za spoljne poslove (EEAS)	63
V. 4 Evropski parlament (EP)	65
V. 4. 1 Prijateljski nastrojeni poslanici EP	66
V. 4. 2 Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC)	69
V. 5 Evropske političke partije	72
 VI Kako Srbija napreduje? Izazovi u praksi	 76
VI. 1 Da li postoji potreba za lobističkom strategijom?	76
VI. 1. 1 Lukrativno lobiranje - neophodnost ili luksuz?	78
VI. 1. 2 Transakcioni troškovi - zašto je pravovremeni nastup u Briselu važan?	81
VI. 2 Administrativno-finansijski nedostaci	83
VI. 2. 1 Broj kadrova	84
VI. 2. 2 Kompetentnost kadrova	87
VI. 2. 3 Finansijske prepreke	89
VI. 3 Uticaj političkih incidenata	91
VI. Kakvo je stanje u Srbiji komparativno gledano? - Slučaj Hrvatske	93
VI. 4. 1 Institucionalna struktura Hrvatske	93
VI. 4. 2 Kapaciteti Hrvatske tokom pristupnog procesa	94
VI. 4. 3 Glavne poruke hrvatskog iskustva	96
 VII Zaključak	 98
VII. 1 Završne napomene	
VII. 2 Preporuke	100
 Bibliografija	 104
Aneks 1: Lista skraćenica	111

I. Uvod

I. 1 Kontekst studije – sve intenzivniji angažman Srbije sa EU

Srbija aktivno učvršćuje veze sa EU već više od jedne decenije. Od kako je došlo do promene režima 2000. godine, svaka Vlada Srbije je postavila pristupanje EU za svoj prioritet, čime je u suštini uspostavljena platforma za dalji proces transformacije političke, ekonomske i socijalne sfere društva. Kao znak posvećenosti ovom prioritetu, Srbija je 2004. osnovala Kancelariju za Evropske integracije (KEI), istovremeno započevši proces usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU (*acquis communautaire*; u daljem tekstu „*acquis*“). Ovo se desilo četiri godine pre nego što je to postalo pravno neophodno potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2008. godine. Potom, Srbija je podnela zahtev za članstvo u EU i ostvarila viznu liberalizaciju 2009, a konačno dobila status kandidata 2012. godine.

Ovakva postignuća bila su propraćena jedinstvenim političkim događajima, među kojima je nelagodna saradnja Srbije sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, disolucija Državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. i samoproglašena nezavisnost Kosova¹ 2008, što delom objašnjava zašto su države članice ratifikovale SSP tek 2013. godine, pet godina nakon što je ovaj sporazum bio potpisani. Konačno, najveći politički napredak ostvaren je 2013. potpisivanjem Briselskog sporazuma između Beograda i Prištine, čime je omogućeno da se započnu pristupni pregovori 2014. godine i otvoriti nova faza u odnosima između Srbije i EU. Od tada, Srbija je otvorila dvanaest poglavlja (i privremeno zatvorila dva),² od kojih tri ključno određuju tempo i pravac celokupnog

¹ Ovaj naziv je dat bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

² Imajući u vidu da je proces pristupanja započeo u januaru 2014. godine, deluje da se tempo otvaranja poglavlja odvija prilično sporo, što dolazi do izražaja ukoliko se situacija u kojoj je Srbija uporedi sa onom u Crnoj Gori, koja je započela pregovore o pristupanju u decembru 2012. i otvorila 25 poglavlja do sada. Razlika u tempu pregovora je još drastičnija u poređenju sa Hrvatskom, čiji su pregovori o pristupanju trajali ukupno šest godina.

procesa: Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost i Poglavlje 35 – Ostala pitanja.³

Posmatrajući sa šireg stanovišta, još od neuspelog referendumu o Ustavu EU iz 2005. godine, EU se progresivno suočavala sa višestrukim krizama (finansijska kriza, izbeglička kriza, problem terorizma, Bregzit) koje su, zajedno sa zahtevnim načinom funkcionisanja nakon „Velikog proširenja“, izazvale tzv. „zamor od proširenja“, kao i preispitivanje kapaciteta Unije za prijem novih država članica. Međutim, deluje da se ove nepovoljne okolnosti po proces proširenja mogu promeniti u bliskoj budućnosti. U septembru 2017, predsednik Evropske komisije Žan Klod Junker je u svom izlaganju „O stanju Unije“ i propratnim dokumentima prepoznao Srbiju (uz Crnu Goru), kao državu kandidatkinju koja prednjači u regionu i koja kao takva ima perspektivu ulaska u Uniju 2025. godine.⁴ Ovaj dugoočekivani potez može da posluži kao podstrek Srbiji da izvrši procenu svojeg dosadašnjeg delovanja i da razmotri mogućnost unapređenja svojih kapaciteta, kako bi efektivno zastupala svoje interese u EU.

Da bi postala članica EU, Srbija mora da zatvori svih 35 poglavlja. Kako se broj otvorenih poglavlja bude povećavao, tako se očekuje i prošireni opseg posla. Stoga se može očekivati da će doći do povećane interakcije sa zvaničnicima EU u narednim fazama pristupnog procesa. Shodno tome, prisustvo i aktivnosti Srbije u Briselu će dobiti na većem značaju, dok će efektivnost ovih aktivnosti zavisiti od administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta Srbije.

Imajući u vidu međusobnu povezanost administrativnih i finansijskih kapaciteta, nedavno istraživanje CEP-a pokazuje da finansijska ograničenja predstavljaju jedan od razloga zašto najkvalifikovaniji državni službenici, koji se dobro razumeju u poslove u vezi sa EU, imaju tendenciju da napuštaju srpsku upravu, čineći na taj način ceo sistem manje efikasnim i

³ Poglavlje 35 je specifično za ovaj kontekst i ima jedinstvenu važnost za Srbiju, pošto obuhvata proces normalizacije između Beograda i Prištine. Tokom procesa pristupanja drugih država kandidatkinja, ovo poglavlje je jednostavno pokrivalo sva preostala pitanja koja nisu bila pokrivena drugim poglavljima, što ga nije činilo presudim u tim državama.

⁴ Poseban akcenat je bio na vladavini prava, osnovnim pravima, borbi protiv korupcije, kao i na sveukupnoj stabilnosti u regionu.

Evropska komisija, Stanje u Uniji 2017, Žan Klod Junker, 2017, str. 32, Internet:
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf, pristupljeno: 13. 9. 2017.

manje stabilnim.⁵ Stoga, postavlja se pitanje da li i u kojoj meri limitirani finansijski kapaciteti sputavaju adekvatno zastupanje interesa Srbije u Briselu. Kreatori javnih politika u Srbiji već su prepoznali značaj posedovanja adekvatnih administrativnih kapaciteta za pregovaranje budućeg članstva u EU, naglasivši da profesionalna uprava predstavlja preduslov za uspešno i efektivno zastupanje pristupanja Uniji.⁶ Međutim, ostaje pitanje da li se u praksi uzimaju u obzir narastajuće unutrašnje potrebe.

Literatura koja obrađuje pitanja o načinima na koje Srbija zastupa svoje interese prilično je oskudna i o ovoj temi nema dovoljno javne debate. Ova studija se neposredno bavi tim pitanjem, polazeći od pretpostavke da će uspostavljanje adekvatnih administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta pomoći Srbiji na njenom putu ka članstvu EU tako što će omogućiti bolje zastupanje interesa u Briselu. Unapređivanje kapaciteta u ovoj fazi bi takođe olakšalo Srbiji da se dodatno prilagodi radu EU jednom kada postane njena članica. Blagovremena i adekvatna priprema kapaciteta bi omogućila Srbiji da u potpunosti učestvuje u radu institucija EU, da se dodatno prilagodi novim pravilima i da maksimizuje benefite članstva u EU u budućnosti.

Promovisanjem slike ozbiljne, stabilne, kredibilne i odgovorne države kandidatkinje (i delujući na takav način), Srbija ima potencijal da uveća i poboljša svoju poziciju u Briselu, time što će pozitivno uticati na spremnost predstavnika EU i država članica da sarađuju sa njom i da uzmu u obzir njene preferencije. Iako je u ovoj studiji fokus na tome kako Srbija zastupa svoje interese na nivou EU, ovde se ne zanemaruje činjenica da imidž Srbije i njen pristup predstavnicima EU pre svega zavise od nivoa promocije proevropskih politika i vrednosti plasiranih od strane Beograda, kao i od sofisticiranih programa za unapređenje sveukupne slike države putem kulture, nauke, sporta, turizma i regionalne saradnje.

⁵ Milena Lazarević, Katarina Kosmina i Dragana Bajić, „Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do uspešne integracije Srbije u EU”, Beograd, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) i Centar za evropske politike (CEP), 2017, str. 61-69.

⁶ *Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Broj 05, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf, pristupljeno: 11. 4. 2017.

I. 2 Cilj studije

Cilj ove studije je da ispita postojeće administrativne, finansijske i lobističke kapacitete Srbije u kontekstu procesa pristupnih pregovora sa EU, radi sticanja sveobuhvatnog razumevanja *kako* Srbija danas ostvaruje svoje interese u Briselu. Da bi se ostvario taj cilj, u ovoj studiji se postavlja sledeće istraživačko pitanje: Koji su postojeći administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti Srbije na nivou EU i da li su oni dovoljni za njeno uspešno ostvarivanje interesa?

Da bi se odgovorilo na postavljeno istraživačko pitanje, u ovoj studiji se najpre ispituju teorijski koncepti gorepomenutih kapaciteta. Ovaj poduhvat je bio koristan prilikom definisanja termina koji će se koristiti u ovoj studiji. Potom, analizirani su postojeći pravni i institucionalni okviri kako bi se kritički ocenila međupovezanost i funkcionalnost srpske institucionalne strukture, na osnovu čijeg delovanja zavisi i pozicija Srbije u EU. Zatim, uzimajući u obzir složenost institucionalne strukture EU, istraženo je prema kojim institucijama, telima i organima EU Srbija usmerava svoje lobističke aktivnosti, što će omogućiti da se bolje spozna lobistički pristup Srbije prema EU. Ovo je omogućilo da se ispita i proceni učinak i adekvatnost relevantnih kapaciteta Srbije u uspešnom ostvarivanju njenih interesa u EU. Osim toga, kako bi se ovi analizirani kapaciteti stavili u širi kontekst i na taj način steklo bolje razumevanje njihovog funkcionisanja, korišćen je komparativni pristup prema primeru Hrvatske uz analizu kapaciteta koje je Hrvatska posedovala tokom svog pristupnog perioda. Na kraju, nakon otkrivanja glavnih kapacitetnih nedostataka, formulisane su preporuke za njihovo unapređenje.

Dobijeni zaključci bi trebalo da pokrenu javnu raspravu i stvore platformu za diskusiju srpskih kreatora politika i zainteresovanih strana uključenih u pristupni proces, sa ciljem da se podigne svest o značaju ove teme, što bi potencijalno moglo da dovede do poboljšanja trenutnih kapaciteta Srbije na nivou EU.

I. 3 Lobiranje u kontekstu evropskih integracija Srbije

Značaj lobiranja u EU je široko prepoznat u akademskoj literaturi, kao i u istraživačkim studijama.⁷ Termin „lobiranje“ često ima negativnu konotaciju u očima srpske i šire javnosti. Kada se razmišlja o lobiranju i akterima koji vrše lobiranje, najčešće se pomišlja na unosne aktivnosti lobističkih grupa koje predstavljaju i ostvaruju uske i partikularne interese industrijskog i poslovnog sektora. Shodno tome, ova studija ima cilj da demistifikuje ovaj koncept i da ga proširi, pokazujući da se on može shvatiti i na nelukrativni način.

U kontekstu ove studije, sposobnost lobiranja države se percipira kao sposobnost relevantnih vladinih organa, tela i zvaničnika (tj. diplomata, eksperata i političara) da adekvatno zastupaju i ostvaruju interes države, na osnovu uputstava Vlade i u okviru odgovornosti i dužnosti koje su uspostavljene normativnim okvirom (za detaljnu teorijsku raspravu, videti Poglavlje II).⁸

U svetu rastuće interakcije između Srbije i predstavnika EU, teme lobiranja se kreću od formalnih pregovora o pristupanju, praćenja sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) uz dijalog Beograda i Prištine, do saradnje koja je u vezi sa *ad hoc* pitanjima, kao što su migrantska kriza ili prikupljanje pomoći za poplavljena područja. Imajući u vidu značaj gorepomenutih tema, postaje neophodno da se sveobuhvatno i sistematski procene kapaciteti koji omogućavaju Srbiji da se na adekvatan način suočava sa problemima.

Poslednja institucionalna promena dogodila se u junu 2017. godine osnivanjem Ministarstva za evropske integracije, što oslikava dinamičnost ovog procesa i tako poziva na preispitivanje postojećih kapaciteta. U tom smislu, potencijalni uticaj unapređenih lobističkih kapaciteta Srbije bi mogao bi biti sledeći:

⁷ Nenad A. Vasić, „Mogućnosti diplomatskog lobiranja u Evropskoj uniji i strategija spoljne politike Republike Srbije“, *Međunarodna politika*, br. 115-1159, 2015; Irena Peterlin, „Značaj lobiranja u Evropskoj uniji“, *Anal*, godina LIV, br. 2, 2006.

⁸ Ovo istraživanje naizmenično koristi termine „lobiranje“ i „zastupanje interesa“, ne samo zato što to predstavlja redovnu praksu u EU, već i sa ciljem da pozitivno afirmiše oba ova koncepta, koji imaju istovetno značenje.

1. *Politički* – mogućnost poboljšanja pregovaračke pozicije Srbije u vezi sa otvaranjem i zatvaranjem 35 poglavlja;
2. *Ekonomski* – dobijanje dodatne finansijske podrške i poboljšanje korišćenja IPA fondova (Instrument za predpristupnu pomoć);
3. *Marketinški* – brendiranje države i poboljšanje imidža Srbije u institucijama EU.⁹

U poređenju sa svim prethodnim državama kandidatkinjama koje su danas članice EU, srpska administracija je do sada najduže angažovana u pogledu trajanja predpristupnog procesa, što joj je omogućilo da se dobro upozna sa radom institucija EU, njenim zakonima i posebnostima procesa pridruživanja/pristupanja. Postavlja se pitanje da li Srbija to može da upotrebi u svoju korist, odnosno, na koji način se stečeni „kapital“ može iskoristiti radi proširivanja mreže kontakata u Briselu. Lobističkim aktivnostima usmerenim prema zvaničnicima EU, Srbija može u dodatnoj meri sebe da promoviše kao pouzdanog partnera, prevremeno dobije informacije i snažnije zastupa ideju proširenja.

I. 4 Metodologija i ograničenja studije

Metodologija ove studije zasnovana je na kvalitativnom pristupu, što je omogućilo autoru da dođe do konkretnih zaključaka. Pošto je tema složena, a istraživanje sveobuhvatno, bilo je neophodno prikupiti podatke na raznovrsne načine. Iz tog razloga se prikupljanje informacija sastojalo od teorijskog istraživanja i rada na terenu.

Teorijsko istraživanje sastojalo se od analize koja se fokusirala na dva aspekta. Sa jedne strane, koncepti administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta istraženi su uz upotrebu akademske i profesionalne literature, što je omogućilo autoru da odabere adekvatne definicije za upotrebu svakog od ovih koncepata. Sa druge strane, normativni

⁹ Nenad A. Vasić, „Mogućnost diplomatskog lobiranja u Evropskoj uniji i strategija spoljne politike Republike Srbije“, *Međunarodna politika*, br. 115-1159, 2015, str. 112.

ZASTUPANJE INTERSA SRBIJE U EVROPSKOJ UNIJI

okvir je istražen kako bi se predstavile uloge institucija uključenih u proces pristupanja EU. Ovo je omogućilo da se istraži da li su uloga i obaveze propisane ovim okvirom

funkcionalne u praksi i da se zaključi da li i u kojoj meri postoji diskrepanca između ovog okvira i prakse.

Pre sprovođenja istraživanja na terenu, izvršeno je uzorkovanje zainteresovanih strana (*stakeholder sampling*), putem čega su identifikovani najrelevantniji zainteresovani akteri, koji su pritom odgovorni za kreiranje ili upravljanje analiziranih kapaciteta i na čiji rad ti kapaciteti mogu uticati.¹⁰ Među identifikovanim akterima bili su sadašnji i bivši članovi diplomatskih, administrativnih, ekspertske i političkih grupa, od kojih su informacije dobijene korišćenjem polustruktuiranih elitnih intervjeta, čija je svrha u ovom istraživanju bila dvostruka. S jedne strane, intervjeti su omogućili da se predstave i kritički procene kapaciteti Srbije u zastupanju interesa na nivou EU. Sa druge strane, intervjeti su omogućili autoru da istraži stavove zainteresovanih strana o kapacitetima Srbije, ukazujući na glavna ograničenja u ovoj oblasti. Obavljeno je ukupno 28 intervjeta u tri različita grada - Beogradu, Briselu i Zagrebu.

1. Veći broj intervjeta je održan u Beogradu, a u njima su učestvovali relevantni srpski zvaničnici, eksperți i diplomati, koji su direktno ili indirektno, trenutno ili u prošlosti bili uključeni u proces zastupanja interesa na nivou EU. Izabrani sagovornici su predstavljali sledeće institucije: Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU, Kancelarija za evropske integracije, Ministarstvo spoljnih poslova (Sektor za EU), Misiju Republike Srbije pri EU, Kancelariju ministra bez portfelja odgovornog za evropske integracije, Odbor Narodne skupštine i jednu opozicionu partiju. Takođe, radi dobijanja dodatnog teorijskog uvida u prethodno pomenute koncepte, intervjuisani su i akademici i politikolozi.
2. Kako bi se zauzela evropska perspektiva koja se tiče aktivnosti sprovođenih od strane prethodno pomenutih srpskih institucija i aktera, određeni broj intervjeta je održan u Briselu, sa sagovornicima koji su dolazili iz sledećih institucija EU: Evropske komisije, Saveta EU i Evropskog parlamenta. To je omogućilo da se ovo istraživanje zaokruži i tako stekne sveobuhvatan pogled, koji omogućava da se kritički i objektivno izvrši procena funkcionalnosti kapaciteta Srbije u praksi.

¹⁰ T. Palys, „*Purposive sampling*“. In L. M. Given (Ed.), *The sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, Vol. 2, Los Angeles: SAGE, str. 697-698.

3. Hrvatska je odabrana kao studija slučaja kako bi se pružio uporedni pregled istraživane teme. To je omogućilo da se nalazi ove studije dodatno kontekstualizuju i uporede sa državom koja je imala slična iskustva kao i Srbija. Intervjui u Zagrebu održani su sa hrvatskim zvaničnicima koji su učestvovali u procesu pregovaranja o pristupanju Hrvatske, a koji su stoga bili u mogućnosti da podeli svoje iskustvo i doživljaj u vezi sa tadašnjim administrativnim, finansijskim i lobističkim kapacitetima Hrvatske. Sagovornici su predstavljali sve ključne institucije koje su bile uključene u pristupni proces: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Misiju Republike Hrvatske pri EU, Pregovaračku skupinu za vođenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU i Parlamentarni odbor za europske integracije.

Informacije dobijene od gorepomenutih sagovornika predstavljaju samo jedan element primarnih izvora ovog istraživanja, dok među druge spadaju sledeći: zakoni, izveštaji, odluke i zaključci Vlade Republike Srbije. Što se tiče sekundarnih izvora, oni uključuju stručnu literaturu, naučne članke i analitičke osvrte iz novina. Kombinovanjem primarnih i sekundarnih izvora, težilo se sticanju boljeg razumevanja istraživane teme.

Treba napomenuti da institucije odabrane za ovu analizu ne predstavljaju iscrpnu listu institucija uključenih u poslove koji su u vezi sa EU. Zapravo, te institucije su izabrane kao najrelevantnije za ovu analizu, ne samo zato što se bave poslovima EU *per se*, već zato što su prepoznate kao institucije koje imaju veliki potencijal za ostvarivanje interesa države. U međuvremenu, iako su aktivnosti političkih zvaničnika na visokom nivou (npr. predsednik i premijer) prepoznate kao bitne za ceo proces, ova studija se fokusira i usmerava pažnju na aktere na nižem i srednjem nivou, čije su aktivnosti generalno nedovoljno istražene. Iz tog razloga fokus ostaje na njima, dok postupci aktera na visokom nivou ostaju izvan okvira ove studije.

Sve u svemu, sve prikupljene informacije bile su organizovane, sumirane i tumačene kako bi se dobro upoznalo područje istraživanja. Na kraju, nalazi su omogućili da se dođe do zaključaka i preporuka na osnovu kojih bi institucionalna struktura mogla da se unapredi i time povećaju šanse za uspešno lobiranje.

I. 5 Struktura studije

Ova studija je podeljena u sedam odvojenih poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja, poglavlje II se bavi teorijskom analizom i pojašnjenjem pojmove administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta. U poglavlju III se istražuje političko okruženje u Srbiji, predstavlja se osnovna mreža aktera uključenih u proces lobiranja na nivou EU i analiziraju se zvanične institucionalne veze i interakcije uspostavljene normativnim okvirom. U poglavlju IV se ispituju performanse srpskih institucija, uz posmatranje njihove međusobne povezanosti i funkcionalnosti u praksi. Poglavlje V ispituje srpske lobističke aktivnosti u praksi i ukazuje na ključne lobističke mete u Briselu. Poglavljem VI se ukazuje na glavne poteškoće koje ometaju ostvarivanje interesa Srbije na nivou EU i pravi se komparativna analiza istraživanjem iskustva i kapaciteta na koje se Hrvatska oslanjala tokom perioda pristupanja. Konačno, poglavlje VII predstavlja završno poglavlje, gde su uz glavne nalaze predstavljene i preporuke.

II. Analiza koncepata

II. 1 Lobiranje kao višeslojni koncept

Iako ne postoji jedan način da se definiše šta je lobiranje, Koeplova (Koeppl) definicija se u akademskoj literaturi smatra najobuhvatnijom: „Lobiranje je pokušaj ili uspešno uticanje na zakonodavno-administrativne odluke od strane javnih autoriteta preko zainteresovanih predstavnika. Takav uticaj je nameravan i podrazumeva korišćenje komunikacije i usmerenost na zakonodavne i izvršne organe.“¹¹ Slično tome, Društvo lobista Srbije posmatra ovu aktivnost kao „transparentnu i legitimnu metodu uticanja na zakonodavstvo ili administrativna pravila i propise.“¹² Jednostavno rečeno, lobiranje predstavlja pokušaj uticanja na donosioce odluka ili na osobe koje su, direktno ili indirektno, uključene u proces kreiranja, formulisanja ili implementacije politike.

Nije iznenadujuće što postoje različiti izrazi kojima se prethodno opisane aktivnosti mogu obeležiti. Čarad (Charrad) favorizuje izraz *zastupanje interesa*, jer se na taj način izbegavaju negativne konotacije koje prate termin „lobiranje“.¹³ Proširujući ovaj pojam, Varlei i Ferbras (Warleigh i Fairbrass) naglašavaju da on sadrži više elemenata nego što je to slučaj kod termina „lobiranje“, jer, prema njima, zastupanje interesa obuhvata „lobiranje, razmenu informacija, izgradnju saveza, formalnih i neformalnih kontakata, planiranih i neplaniranih odnosa: drugim rečima, sve oblike interakcije koji su osmišljeni da zagovaraju određene ideje, ubede donosioce odluka da usvoje određene pozicije ili perspektive, i u suš-

¹¹ Peter Koeppl „The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission –A first time Survey of the EU Comission's civil servants”, *Journal of Public Affairs* 1 (1), 2001, str. 71.

¹² Društvo lobista Srbije, *What is lobbying and how is it regulated?*, Internet: http://www.drustvolobistasrbije.org/files/pdf/SLA_Leaflet_Final_Draft.pdf, pristupljeno: 30. 1. 2017.

¹³ Drugi pojmovi su „zagovaranje“ i „promovisanje“, koji su manje sveobuhvatni od pojmove „lobiranje“ i „zastupanje interesa“.

Kristina Charrad, *Lobbying the European Union*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2005, str. 3.

tini, da utiču i na sam proces kreiranja politike.¹⁴ Interesantno je da sama EU koristi pojmove „lobiranje“ i „zastupanje interesa“ kao sinonime i definiše ih kao „sve aktivnosti koje se sprovode u cilju uticanja na procese donošenja zakona i implementacije politika evropskih institucija.“¹⁵

Uz to, treba napomenuti da se u literaturi naglašava da se ova aktivnost ne sme mešati sa korupcijom.¹⁶ Stoga, kada jedna država lobira na nivou EU, to ne znači da ona krši pravila ili „igra prljavo“. Naprotiv, fokusirajući se na lobiranje i unapređenje lobističkih kapaciteta, država legitimno promoviše i zastupa svoje interesu u inostranstvu. Podrazumeva se da usredsređivanjem na uspostavljanje adekvatnih lobističkih kapaciteta, država zapravo pokušava da reši svoje zvanične probleme na nezvaničnom nivou.¹⁷ Stoga, ukoliko država želi da poboljša svoju poziciju na međunarodnoj sceni, onda ona ne bi trebalo da zanemari svoje lobističke kapacitete.

Imajući u vidu da državni organi, tela i zvaničnici mogu sprovoditi lobističke aktivnosti na nelukrativni način, Vasić imenuje ovaj podtip lobiranja kao „diplomatsko lobiranje.“¹⁸ U tom smislu, lobiranje se posmatra kao sastavni deo diplomatiјe i ističe se kao najvažnija aktivnost ambasada.¹⁹ Međutim, koncept lobiranja se može primeniti ne samo na diplome, već i na vladine eksperte ili čak na članove partija, koji su, direktno ili indirektno uključeni u proces zastupanja interesa na međunarodnoj sceni u ime svoje države. Kao takva, ova aktivnost uključuje brojne aktere, zahteva uspostavljanje stabilne institucionalne strukture, jasnu podelu uloga i odgovornosti, finansijsko ulaganje i dugoročno planiranje.

¹⁴ Alex Warleigh and Jenny Fairbrass (Eds.), *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, London, Europa, 2002, str. 2.

¹⁵ European Transparency Initiative, Eur-Lex, Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0003>, pristupljeno: 10. 2. 2017.

¹⁶ Duško Krsmanović, *Vodič kroz lobiranje*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, str. 21.

¹⁷ Irena Peterlin, „Značaj lobiranja u Evropskoj uniji“, *Analisi*, godina LIV, br. 2, 2006, str. 236.

¹⁸ Nenad A. Vasić, *Uvod u lobiranje - Propedeutika nauke o lobiranju*, Beograd, Neopress Publishing, 2015, str. 36.

¹⁹ George Barrage, citirano u Nenad A. Vasić, „Mogućnosti diplomatskog lobiranja u Evropskoj uniji i strategija spoljne politike Republike Srbije“, *Međunarodna politika*, br. 115-1159, 2015, str. 107-108.

Zbog toga, lobiranje ostaje kao sredstvo koje država može da koristi prilikom ostvarivanja svojih ciljeva.

Evropske i nacionalne „rute“ za lobiranje

Kako bi se maksimizirale prednosti koje lobiranje nosi sa sobom, mora se uzeti u obzir da se struktura EU sastoji od više nivoa, zbog čega, kako Grinvud (Greenwood) objašnjava, postoje dva moguća pravca putem kojih se može uticati na Uniju. „Nacionalna ruta“ se odnosi na korišćenje nacionalnih kontakata i oslanjanje na vlade pojedinačnih država kako bi se izvršio uticaj na donošenje odluka u EU, dok „briselska ruta“ podrazumeva težnju da se vršenje uticaja usmeri ka samim evropskim institucijama.²⁰

Pređašnja ruta ilustruje mogućnost da država „indirektno“ zastupa svoje interese u EU, usmeravajući svoje aktivnosti ka državama članicama. U slučaju uspešnih lobističkih aktivnosti u različitim prestonicama, određena država može očekivati da njene željene politike dobiju podršku na nivou EU. Imajući u vidu da se EU sastoji od 28 država članica, ova ruta je od velikog značaja, posebno kada su mete lobiranja one institucije EU koje su u suštini *međuvladine*, poput Saveta EU i Evropskog saveta. Potonja ruta, poznatija i kao „briselska ruta“, naglašava važnost direktnog uticaja na EU, što omogućava pristup nadnacionalnim institucijama, kao što su Evropska komisija i Evropski parlament.

Imajući u vidu da Evropska unija predstavlja *sui generis* entitet koji se stalno menja, a koji se sastoji od nacionalnih i nadnacionalnih snaga, prethodno opisane pravce uticanja treba posmatrati kao čvrsto povezane. Na primer, iako evroparlamentarci rade u nadnacionalnoj instituciji kao što je Evropski parlament, oni su ipak birani od strane nacionalnog biračkog tela i ostaju odgovorni svojoj nacionalnoj partiji, što znači da se njima može takođe pristupiti putem „Nacionalne rute“.

²⁰ Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition, Palgrave, 2011.

II. 2 Povezanost administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta

Za adekvatno uređenje lobističkih kapaciteta neophodni su planiranje, ekspertiza i finansije. Bez usaglašene koordinacije kapaciteta koja bi podrazumevala postojanje operativne administracije u državi i inostranstvu, troškovi lobiranja bi se povećali, dok bi se efekti tih aktivnosti umanjili.²¹ Ovo ukazuje na to da su lobistički kapaciteti povezani sa drugim tipovima kapaciteta, poput administrativnih i finansijskih. Zbog takve međupovezanosti, prilikom analiziranja načina na koji država zastupa svoje interese u inostranstvu, ova tri tipa kapaciteta treba zajedno uzimati u obzir. U tom smislu, što bolje finansijske i administrativne kapacitete država poseduje, češće će lobirati kod aktera EU. Isto tako, ograničeni kapaciteti mogu ugroziti lobističke aktivnosti države.²²

Finansijski kapaciteti predstavljaju sposobnost institucija da deluju u skladu sa svojim interesima prilikom upravljanja postojećim resursima, donošenja finansijskih odluka koje najbolje odgovaraju njihovim radnim okolnostima i korišćenja finansijskih usluga koje odgovaraju njihovim potrebama.²³ Štaviše, ovim se ilustruje sposobnost institucija da se nose sa tekućim troškovima. Shodno tome, finansijske okolnosti i odluke o načinu na koji se upravlja novcem utiču na veličinu uprave i učestalost lobiranja, na jedan ili drugi način. U kontekstu ovog istraživanja, finansijski kapaciteti analiziranih institucija direktno su zavisni od budžetskih izdvajanja koje utvrđuje Vlada Srbije, a koje odobrava Narodna skupština.

Kada se govori o administrativnim kapacitetima, oni predstavljaju značajan koncept koji je tretiran kao ključna varijabla u analitičkoj literaturi o sprovođenju politika.²⁴ Zbog činjenice da je ovaj koncept već dugi niz godina prilično dobro istražen u akademskoj literaturi i stručnim istraživanjima, mnogi različiti termini se koriste kao sinonimi. Na primer, Adison

²¹ Diana Panke, „Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policymaking and counter-strategies”, *Journal of European Public Policy*, 2010, str. 13-14.

²² Diana Panke, „Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 50. Number 1, 2012, str. 130-134.

²³ The World Bank, *Financial Education Programs and Strategies – Approaches and Available Resources*, str. 1, Internet: <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Financial-Education-Programs-and-Strategies.pdf>, pristupljeno: 15. 9. 2017.

²⁴ Helen J. Addison, *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*, London. LSE, 2009.

(Addison) nudi spisak srodnih i sinonimnih koncepata poput: „birokratski kapaciteti“, „kapaciteti javnog sektora“, „državni kapaciteti“, „institucionalni kapaciteti“ i „organizacioni kapaciteti“.²⁵ Stoga, da bi se izbegla terminološka konfuzija, u ovoj analizi se koristi samo pojam „administrativni kapaciteti“.

Polidano definiše administrativne kapacitete kao „sposobnost stalne državne mašinerije da sprovodi politike, pruža usluge i daje savete donosiocima odluka.“²⁶ Drugim rečima, govori se sposobnosti relevantnih institucija da deluju u skladu sa svojim dužnostima koje su propisane normativnim okvirom, omogućavajući na taj način da se ostvare ciljevi koje je Vlada zacrtala.²⁷

Ovi kapaciteti se uglavnom sastoje od dva ključna elementa: broj i kompetentnost osoblja. U istraživanju se pretpostavlja da sveukupna institucionalna funkcionalnost zavisi od toga kako su ovi elementi administrativnih kapaciteta uređeni. Osim toga, adekvatno uspostavljanje administrativnih kapaciteta omogućava određenoj državi ne samo njeno efikasno funkcionisanje na nacionalnom, već i na supranacionalnom nivou.

Neadekvatno uređeni administrativni kapaciteti mogu na dvostruki način ugroziti lobističke aktivnosti. S jedne strane, nedostatak kadrova može da ograniči obim i učestalost lobiranja države. S druge strane, čak i sa dovoljno brojnim osobljem uključenim u dati proces, funkcionalnost i efektivnost ne bi bile zagarantovane. Odgovarajuća kadrovska brojnost treba istovremeno da zadovolji kriterijume kompetentnosti i meritokratije, kako bi se povećao kvalitet njihovog delovanja.

II. 3 Državni imidž

Nakon demokratskih promena 2000. godine, Srbija je morala da se nosi sa negativnim imidžom na međunarodnoj sferi, pre svega zbog ratnog nasleđa devedesetih godina prošlog veka, što joj je otežalo da sebe predstavi i promoviše kao proevropsku i demokratsku

²⁵ Ibid, str. 1.

²⁶ Charles Polidano, „Measuring Public Sector Capacity”, *World Development*, Vol. 28, No. 5, 2000, str. 805.

²⁷ Momčilo Radulović i Marko Lubarda, *Administrativni kapaciteti u Crnoj Gori*, Podgorica, Evropski pokret u Crnoj Gori, 2012, str.5

državu. Od tada, proces evropskih integracija se doživljavao kao način da se Srbiji omogući da istupi na međunarodnoj sceni i nastavi da unapređuje svoj imidž.²⁸ Iz tog razloga, ovo istraživanje je uzelo u obzir aspekt državnog imidža, koji ne zavisi samo od odgovornih političkih odluka, stručnih politika i proevropske retorike od strane države o kojoj je reč, već i od njenih lobističkih aktivnosti u Briselu.

Literatura pristupa pitanju državnog imidža na dvostruki način. S jedne strane, Martin i Eroglu definišu državni imidž kao kompletan skup deskriptivnih, inferencijalnih i informacionih verovanja pojedinaca o određenoj državi.²⁹ S druge strane, Kotler i drugi posmatraju ovaj pojam kao zbir ljudskih verovanja, ideja i utisaka o određenoj državi.³⁰ Pređašnja definicija se fokusira na procese informacionog procenjivanja (racionalni pristup), dok drugi naglašavaju primat verovanja i utisaka (emocionalni pristup).

Stoga, kako zvaničnici EU ocenjuju i vide Srbiju zavisi, između ostalog, od toga koliko profesionalno Srbija sprovodi svoje aktivnosti u Briselu. Zbog toga se lobiranje može iskoristiti kao sredstvo sveobuhvatne strategije brendiranja države.³¹ Osim što je neophodna odgovorna administracija i u Briselu, i kod kuće, sledeće metode mogu da se koriste za postizanje cilja uspešnog brendiranja: održavanje direktnih i indirektnih kontakata, pisanje i distribuiranje pozicionih dokumenata, pružanje naučne ekspertize/informacija, organizovanje konferencija za štampu i sprovođenje medijskih kampanja, delovanje na društvenim mrežama, organizovanje javnih prezentacija i galerija.³² Uz to, korišćenje digitalnih medija i socijalnih mreža postaje sve važniji aspekt brendiranja država i zato se može posmatrati kao način *indirektnog* lobiranja, zbog čega je značajno otkriti da li Srbija uvažava njegov značaj.

²⁸ Whitney Cox, „Soft power and stigma: Serbia's changing image in the eyes of the European Union”, *Place Branding and Public Diplomacy*, Volume 8, Issue 2, 2012, str. 170–180.

²⁹ Ingrid M. Martin and Sevgin Eroglu, „Measuring a Multi-Dimensional Construct: CountryImage”, *Journal of Business Research*, Vol. 28, 1993, str. 193.

³⁰ Philip Kotler, Donald Haider i Irving Rein, *Marketing Places: Attracting Investment and Tourism to Cities, States and Nations*, New York, FreePress, 1993, str. 141.

³¹ Corporate European Observatory, *Lobbying for governments in Brussels: A lucrative business still under the radar*, 2010, str. 5.

³² Aneta Cekik, „Lobbying by Interest Groups in Macedonia, Montenegro and Serbia: Findings from a Survey of Associations”, *Institute for Sociological, Political and Juridical Research of the University of Ss. Cyril and Methodius University*, Skopje, 2015, str. 35.

III. Normativni okvir: Koje institucije lobiraju u ime Srbije?

Kada su u pitanju interesi Srbije u EU, više institucija ima mogućnost da utiče na to kako će se oni ostvarivati - na jedan ili drugi način. Među njima, najznačajnija institucija je Vlada Srbije. Međutim, njen uspeh u određenoj meri zavisi i od saradnje sa predsednikom i Narodnom skupštinom, koji takođe imaju određena ovlašćenja u pogledu spoljne politike. Ustav Republike Srbije uspostavlja polupredsednički sistem, time što predviđa da izvršna vlast bude u rukama dveju institucija: Predsednika i Vlade. S jedne strane, predsednik je šef države i neposredno je biran od strane građana. Međutim, prema Ustavu, predsednik uglavnom ima ceremonijalnu ulogu, sa nekoliko izvršnih ovlašćenja. S druge strane, stvarna izvršna vlast nalazi se u rukama Vlade, koja je direktno odgovorna Narodnoj skupštini. Prema tome, politički sistem Srbije se može dalje naznačiti kao premijersko-predsednički podtip polupredsedničkog sistema, u kojem Vlada kontroliše kreiranje politike i njenu implementaciju, što znači da je samim tim i glavni organ odgovoran za poslove vezane za saradnju sa EU.³³

Važno je napomenuti da namena ove studije nije istraživanje načina na koji se vodi srpska spoljna politika *per se*, već analiza međusobne povezanosti institucionalnih aktera i njihove efikasnosti prilikom obavljanja lobističkih aktivnosti u Briselu.³⁴ Iako predsednik i premijer

³³ Priroda polupredsedničkog sistema ponekad u praksi stvara situaciju u kojoj predsednik preuzima primat u odnosu na Vladu u odnosima moći, u zavisnosti od popularnosti lidera. Kada se uzme u obzir da je Aleksandar Vučić, od kada je postao premijer, bio ključni igrač u postizanju sporazuma sa EU, negujući dobre odnose sa ključnim državama članicama i predvođenjem dijaloga Beograd-Priština u ime Srbije od 2014. godine, već u ovom trenutku je vidljivo da će on ostati vodeća ličnost, čak i nakon preuzimanja pozicije predsednika 2017. godine, stvarajući neku vrstu neslaganja između normativnog okvira i prakse. Takva praksa ne predstavlja presedan u demokratskoj istoriji Srbije.

³⁴ Način na koji se kreira i vodi spoljna politika u Srbiji, prvenstveno je definisan njenim Ustavom i zakonima, kao što su Zakon o spoljnoj politici, Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o predsedniku i Zakon o Vladi. Zakon o predsedniku ponovo potvrđuje odredbe utvrđene Ustavom i uglavnom se bavi tehničkim pitanjima (npr. predsedničko radno mesto, njegova plata, bezbednost, itd.). Zakon o Vladi ponovo potvrđuje ustavne odredbe, ali i dalje određuje njene uloge i detaljnije utvrđuje strukturu. Nijedan od prethodno pomenutih zakona dalje ne razmatra ulogu ove dve institucije u kontekstu spoljne politike. Zakon o Narodnoj skupštini takođe potvrđuje njenu ulogu utvrđenu Ustavom, ali se dalje bavi njenom sposobnošću da kontroliše izvršnu vlast. Što je najvažnije, sa stanovišta ovog istraživanja, ovaj zakon povećava sposobnost Narodne skupštine da uspostavi međunarodnu saradnju. Konačno, Ministarstvo spoljnih poslova regulisano je Zakonom o spoljnim poslovima, koji u potpunosti precizira nadležnosti ovog ministarstva, definiše njegove odnose sa Narodnom skupštinom i reguliše njegove misije i konzultate.

Zakon o predsedniku („Sl. glasnik RS”, 111/2007); Zakon o Vladi („Sl. glasnik RS”, br.55 / 2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014); Zakon o Narodnoj skupštini, („Sl. glasnik RS”, 9/2010); Zakon o spoljnim poslovima („Sl. glasnik RS”, br. 116/2007, 126/2007 - ispr. i 41/2009).

predstavljaju vodeće ličnosti u ovom procesu, odnosno ličnosti sa najvećim potencijalom za ostvarivanje interesa Srbije, njihovi napori u tom smislu ne predstavljaju deo ove analize, jer je fokus ove studije pre svega na naporima državnih tela i aktera sa nižih i srednjih nivoa upravljanja: Ministarstvo spoljnih poslova, Misija Republike Srbije pri EU u Briselu, Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU, Kancelarija za evropske integracije Srbije (KEI), Kancelarija ministra bez portfelja odgovornog za evropske integracije i Narodna skupština.

III. 1 Osnovna mreža aktera uključenih u proces zastupanja interesa

III. 1. 1 Ministarstvo spoljnih poslova i Sektor za EU

Ključno ministarstvo odgovorno za koordinaciju i implementaciju spoljne politike Srbije je Ministarstvo spoljnih poslova (MSP). Zakon o spoljnim poslovima određuje sve njegove nadležnosti (Čl. 5), a u nastavku su prikazane samo ključne:

1. predstavlja, uz predsednika Republike, Republiku Srbiju u odnosima sa drugim državama, međunarodnim organizacijama, međunarodnim sudovima i drugim međunarodnim institucijama, kao i sa njihovim predstavništvima u Republici Srbiji;
2. predlaže Vladi spoljnu politiku koju ona utvrđuje;
3. predlaže Vladi uspostavljanje i prekid diplomatskih odnosa sa drugim državama;
4. predlaže Vladi učlanjenje, odnosno učešće Republike Srbije u međunarodnim organizacijama i integracijama, kao i u drugim oblicima međunarodne saradnje;
5. učestvuje u pripremama za učešće predstavnika Republike Srbije na međunarodnim pregovorima i konferencijama;
6. predlaže Vladi strategiju razvoja spoljnih poslova i druge mere kojima se oblikuje spoljna politika Vlade; priprema dokumentaciju, informacije i analize iz oblasti spoljne politike.³⁵

³⁵ Zakon o spoljnim poslovima („Sl. glasnik RS”, br. 116/2007, 126/2007 - pr. I 41/2009).

Što se tiče aktivnosti usmerenih ka EU, MSP ima mogućnost da utiče i na „nacionalnu“ i na „briselsku rutu“. S jedne strane, MSP je odgovorno za promovisanje dobrih odnosa sa različitim državama članicama, što joj omogućava da ojača poziciju Srbije u EU putem „nacionalne rute“. U tom kontekstu, na značaju dobija Sektor za bilateralu, koji je odgovoran za unapređenje bilateralnih odnosa i realizaciju spoljnopolitičkih prioriteta Srbije. Sa druge strane, iako je Ministar za evropske integracije prevashodno odgovaran za saradnju sa EU, MSP ima veliki značaj i na ovom polju. Ono ima mogućnost da doprinese poboljšanju pregovaračkog procesa i procesa zastupanja interesa pomoću svog Sektora za EU, ali i uz podršku i rad njenih drugih sektora, kao što su Sektor za bezbednosnu politiku, koji se bavi pitanjima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije (CSDP) i Sektora za konzularne poslove, koji je odgovoran za migracionu i viznu politiku. Štaviše, Misija Republike Srbije ostaje odgovorna direktno MSP-u, čineći ovo Ministarstvo ključnim organom za koordinaciju procesa zastupanja interesa Srbije.

U okviru MSP-a, cilj postizanja „nesmetanog procesa pristupanja EU“, uključujući uspostavljanje i unapređenje regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu, i dalje predstavlja glavnu oblast aktivnosti kojom se bavi Sektor za EU.³⁶ Stoga, imajući u vidu opseg ove studije, od svih sektora MSP-a, pažnja se uglavnom posvećuje Sektoru za EU (u daljem tekstu „Sektor“), koji se blisko bavi pitanjima EU i procesom pregovora o pristupanju Srbije. Sektor se sastoji od tri odeljenja: Odeljenje za institucije EU, Odeljenje za sektorske politike EU i Odeljenje za regionalne inicijative. Kroz ova odeljenja, Sektor obavlja poslove koji se odnose na:

1. analizu političke aktivnosti EU i njenih pojedinih organa i tela, naročito u odnosu prema Republici Srbiji i zemljama Zapadnog Balkana;
2. političke aktivnosti Republike Srbije prema EU;
3. koordinaciju i vođenje pregovora Republike Srbije sa nadležnim institucijama EU u vezi sa članstvom u ovoj organizaciji;
4. procese regionalne saradnje koje EU vodi ili je u njima jedan od partnera.³⁷

³⁶ Vidi više: Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Proces evropskih integracija i regionalni saradnji, Internet: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu?lang=lat>, pristupljeno 11. 7. 2017.

³⁷ Za specifična delovanja odeljenja, pogledajte više: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/organizacione-jedinice/evropska-unija?lang=lat>, pristupljeno 11. 7. 2017.

Ovo pokazuje da se Sektor fokusira na interakciju Srbije sa institucijama EU i savetuje MSP u kojem pravcu da usmeri svoje aktivnosti koje su u vezi sa EU.

III. 1. 2 Misija Republike Srbije pri EU u Briselu

Misija Republike Srbije u EU (u daljem tekstu „Misija“) je stalno predstavništvo Srbije u Briselu i stoga predstavlja epicentar iz kojeg se odvijaju aktivnosti koje se tiču zastupanja interesa Srbije. Ona omogućuje redovne političke i stručne dijaloge između institucija EU i Srbije, i kao takva predstavlja osnovni komunikacioni kanal između Srbije i EU, uključujući i države članice EU.³⁸ Ona je direktno podređena MSP-u, koje je odgovorno za prenošenje njenih poruka Vladi i drugim relevantnim telima. Relevantnost Misije u kontekstu procesa pristupanja Srbije može se sagledati kroz pregled sledećih uloga Misije:

1. fokusira se na uspešno odvijanje pregovora i ispunjenje strateškog prioriteta Republike Srbije – članstva u EU;
2. kontinuirano informiše MSP o tokovima evropskih integracija – procesu pristupnih pregovora, sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kao i o ukupnom nastupu Republike Srbije prema institucijama i državama članicama EU;
3. sprovodi spoljnu politiku Republike Srbije i održava kontakte sa telima EU i sa svim Stalnim predstavništvima država članica EU u Briselu;

³⁸ *Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Brok 05, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf, pristupljeno: 11. 4. 2017.

4. doprinosi ostvarivanju tri ključna spoljnopolička prioriteta Republike Srbije – procesu evropskih integracija, jačanju regionalne saradnje i zaštiti suvereniteta i teritorijalnog integriteta države;
5. priprema i radi na realizaciji poseta državnih delegacija na najvišem nivou, kao i delegacija državnih resora na nivou redovnih tehničkih razgovora u okviru institucija EU;
6. sprovodi sve neophodne aktivnosti u okviru dijaloga o normalizaciji odnosa Republike Srbije i Prištine, koji se vodi uz posredovanje Visokog predstavnika za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU;
7. predstavlja kanal komunikacije u pitanjima usklađivanja spoljne politike Republike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU, odnosno pridruživanja Republike Srbije deklaracijama, izjavama i odlukama EU;
8. nadzire i analizira rad nadležnih radnih tela u institucijama EU i redovno informiše o pravima i obavezama Republike Srbije u vezi sa usklađivanjem zakonodavnih i drugih okvira Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU;
9. prati i učestvuje na sastancima „Unapređenog stalnog dijaloga“ - institucionalnog foruma u kojem nadležne institucije Vlade Republike Srbije i Evropske komisije nadgledaju i razgovaraju o procesu harmonizacije srpskog zakonodavstva sa pravnim tokovima EU;
10. redovno prati aktivnosti Evropskog parlamenta i održava kontakte sa evropskim poslanicima;
11. uključuje i aktivno diplomatsko delovanje u domenu javne diplomatijske s ciljem unapređenja opšte slike i doživljaja Srbije u institucijama EU, medijima i stručnoj javnosti.³⁹

Sve u svemu, Misija prenosi zvaničnicima EU stavove srpskih vlasti, sakuplja informacije, istovremeno delujući i kao zastupnik interesa Srbije u Briselu. Održavajući formalne i neformalne kontakte sa zvaničnicima EU, Misija ne deluje samo kao glasnogovornik Vlade čija uputstva prati, već i kao telo koje ima veliki potencijal da direktno ili indirektno obliku-

³⁹ Pogledajte ovde za više informacija: Internet stranica Misije Srbije pri EU: http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/lat/Omisijitext.php?subaction=showfull&id=1376992195&ucat=201&template=MeniENG##disqus_thread, pristupljeno: 10. 3. 2017.

je imidž Srbije u Briselu, postupajući na način koji će odražavati napore Srbije da se istakne kao kredibilan, profesionalan i poverljiv partner.

Među lobističkim metama Misije nalaze se najznačajnije institucije EU, kao što su Evropska komisija (tj. Komesari i njihovi kabineti) i relevantni Generalni direktorati (DG), Savet EU i njegova radna tela, Evropski parlament (EP) i posebno Odbor za spoljne poslove Evropskog parlamenta (AFET), Kancelarija visokog predstavnika EU za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (HR) i Evropska služba za spoljne poslove (EEAS), uključujući i stalna predstavništva država članica EU u Briselu. Podsećajući da je glavna svrha ovog istraživanja analiza trenutnih kapaciteta Srbije i sposobnost uticanja na donosioce odluka u Briselu, posebna pažnja se posvećuje samoj Misiji koja je odgovorna da zastupa interes Srbije u Briselu, pa se zato upravo ona određuje kao najvažniji subjekt analize u ovom istraživanju.

III. 1. 3 Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU

Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU (u daljem tekstu „Pregovarački tim“) je *ad hoc* telo koje je Vlada osnovala 2013. godine, nakon što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) stupio na snagu iste godine, a neposredno pre nego što je Srbija započela pregovore o pristupanju EU 2014. godine.⁴⁰ Dužnosti Pregovaračkog tima određene su članom 2 *Odluke o obrazovanju Pregovaračkog tima*, čime se ono pozicionira kao administrativno-tehničko telo, ali u isto vreme omogućavajući mu da u određenoj meri pristupi i „političkoj areni“ kao telo sa političkim potencijalom. Njegova predašnje navedena uloga se definiše članom 2 u kojem se navodi da Pregovarački tim učestvuje u izradi pregovaračkih pozicija za vođenje pregovora o pristupanju EU, ali i članom 4 kojim se dodaje da Pregovarački tim učestvuje u radu 35 pregovaračkih grupa

⁴⁰ *Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Broj 05, Vlada Republike Srbije, 2013, Beograd, Internet:*

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf, pristupljeno: 10. 3. 2017.

(jedna pregovaračka grupa po poglavlju), analitičkom pregledu i oceni usklađenosti propisa, što rad Pregovaračkog tima čini tehničkim. Njegova potonja uloga je izvedena na osnovu zaduženja za vođenje pregovora o pristupanju EU *po svim poglavljima* i uključenosti u *sve faze* procesa.⁴¹

Iako su pregovori koje Pregovarački tim vodi u Briselu tehničke prirode *per se*, njime su obuhvaćena i poglavlja koja su od visokog političkog značaja. Ta činjenica čini još značajnijim rad Pregovaračkog tima na čitavom procesu koji je u vezi sa zastupanjem interesa u Briselu. Među takvim „političkim“ poglavljima jesu Poglavlje 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika (saradnja sa MSP) ili proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine, koji je pokriven Poglavljem 35 – Ostala pitanja (saradnja sa Kancelarijom Vlade za Kosovo i Metohiju).

Štaviše, mogućnost Pregovaračkog tima da zastupa interes Srbije u Briselu je oličena i u činjenici da ista *Odluka* navodi da je ovo telo odgovorno i za pregovore sa institucijama EU, državama članicama EU, pa čak i državama kandidatima za članstvo u EU. Ovo omogućava Pregovaračkom timu široko polje delovanja, čineći ga telom sa visokim lobističkim potencijalom. Posledično, ono ostavlja trag u svim oblastima pregovaračkog procesa Srbije, pa zato ostaje veoma relevantan subjekt ovog istraživanja.

Pregovarački tim se sastoji od oko 25 članova koje je izabrala Vlada, a prema kojoj su svi oni odgovorni.⁴² Njime predsedava šef Pregovaračkog tima, koji je od vitalnog značaja, ne samo zato što se bavi tehničkim i administrativnim pitanjima, kao što je usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekoninama EU, već i zato što obavlja redovnu komunikaciju sa institucijama EU i sastaje se sa zvaničnicima država članica. Stoga, šef Pregovaračkog tima kao javna ličnost predstavlja Srbiju, što mu pruža mogućnost i da se dotakne političkih pitanja prilikom svojih lobističkih aktivnosti kod zvaničnika EU. Nakon

⁴¹ *Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Broj 05, Vlada Republike Srbije, avgust 2015, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim_13_08_15.pdf, pristupljeno: 10. 03. 2017.

⁴² *Rešenje o imenovanju članova pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Vlada Republike Srbije, 2015, Beograd, Internet: http://www.eupregovori.rs/files/File/documents/pregovori/Resenje_o_imenovanju_UPT.pdf, pristupljeno: 08.03.2017.

bližeg ispitivanja, ostaje utisak da šef Pregovaračkog tima ima posebnu ulogu balansiranja između političke i administrativne sfere, što mu daje posebno i jedinstveno mesto među „ključnim institucijama“.

Dodatno, pregovaračke grupe, čiji rad koordinira Pregovarački tim, uspostavljene su 2013. godine,⁴³ čime se pokriva 35 poglavlja koje Srbija treba da zatvori pre nego što postane članica EU. Kao takve, pregovaračke grupe imaju sledeće dužnosti:

1. učešće u procesu analitičkog pregleda ili zakonodavstva (skrining);
2. priprema predloga pregovaračkih pozicija za odgovarajuća poglavlja o pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji;
3. izrada, revizija i praćenje sprovođenja Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU;
4. podela nadležnosti za praćenje propisa Evropske unije;
5. priprema predloga za planiranje komunikacionih aktivnosti za odgovarajuća poglavlja pregovora o pristupanju Evropskoj uniji.

Ovaj spisak zadataka pregovaračkih grupa ilustruje da je njihov posao u suštini tehničke prirode, što ograničava prostor za potencijalne lobističke aktivnosti u Briselu tokom trenutne faze pregovaračkog procesa. Međutim, treba skrenuti pažnju na to da je uloga pregovaračkih grupa bila veoma važna tokom procesa skrininga. Ovaj proces je doveo do redovne interakcije članova pregovaračkih grupa sa ekspertima EU, preko kojih su imali prilike da se dodatno upoznaju sa pravnim tekovinama EU (eksplanatorni skrining), a kojima su članovi pregovaračkih grupa pružili analitički pregled zakonodavstva Srbije (bilateralni skrining). Ovaj vid interakcije je omogućio pregovaračkim grupama da odrede preostale neusaglašenosti između zakonodavstva Srbije i EU.

⁴³ *Odluka o uspostavljanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije EU*, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_osnivanju_koordinacionog_tela_januar_16.pdf, pristupljeno: 12. 07. 2017.

Sagovornici se slažu da su pregovaračke grupe svojim odgovornim radom ostvarivale odličan učinak tokom skrining faze, čime su dodatno poboljšale imidž Srbije u očima zvaničnika EU. Takvi primeri ilustruju da organi nižeg nivoa vlasti, koji se bave tehničkim pitanjima, takođe imaju lobistički potencijal. S obzirom na svoje znanje i stručnost, oni imaju potencijal da ubrzaju proces pristupanja Srbije. Imajući u vidu da je proces skrininga trajao od septembra 2013. do marta 2015. godine, ne treba zanemariti značaj stručnog učešća pregovaračkih grupa u ukupnom procesu lobiranja Srbije tokom tog perioda. Njihov značaj za neometano funkcionisanje celokupnog okvira postaje relevantan kada se određeno pregovaračko poglavlje svake od pregovaračkih grupa nađe na dnevnom redu. Međutim, s obzirom na to da su prilike za dalje susrete članova pregovaračkih grupa sa akterima iz EU značajno manje u poređenju sa drugim analiziranim akterima, ovaj važan deo institucionalne strukture za pregovore o pristupanju Srbije neće biti dodatno analiziran.

III 1. 4. Kancelarija za evropske integracije (KEI)

KEI je osnovana kao služba Vlade Srbije 2004. godine, u cilju pružanja pomoći Vladi u kontekstu procesa integracije Srbije u EU. Kao takva, ona je uglavnom odgovorna za pružanje administrativne i tehničke podrške drugim institucijama koje učestvuju u procesu pridruživanja i pristupanja EU. Član 2 *Uredbe o osnivanju Kancelarije za evropske integracije* u potpunosti specifikuje njene uloge, a ovde će biti predstavljene samo one najvažnije:

1. obavlja stručne, administrativne i operativne poslove i poslove za potrebe Vlade povezane sa koordinacijom rada ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade koje se odnose na: koordinaciju, praćenje i izveštavanje u vezi sa procesom pridruživanja i pristupanja EU;
2. koordinaciju pripreme i pregovora sa Evropskom unijom;
3. koordinaciju pripreme strateških dokumenata u vezi sa procesom pristupanja EU;
4. koordinaciju saradnje organa državne uprave sa Evropskom komisijom i drugim stručnim telima Evropske unije, kao i stručnu i tehničku saradnju u procesu

pridruživanja i pristupanja sa državama članicama, kandidatima i potencijalnim kandidatima, u saradnji i uz obaveštavanje Ministarstva spoljnih poslova;

5. podsticanje i praćenje usklađivanja propisa Srbije s propisima i standardima EU;
6. odgovoran je za prekograničnu i transnacionalnu saradnju;
7. ostvaruje saradnju, posredstvom MSP-a, sa Misijom pri EU u procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji;
8. ostvaruje saradnju sa Ministarstvom spoljnih poslova i drugim nadležnim organima državne uprave u razmatranju pitanja koja se odnose na definisanje potreba i popunjavanje stručnog dela diplomatskog kadra Misije.⁴⁴

Prilikom analize delatnosti KEI, najčešće se nailazi na izraz – „koordinacija“: od koordinacije ministarstava i pregovora sa EU, do koordinacije saradnje sa Evropskom komisijom i izrade strateških dokumenata. Zapravo, predstavnici KEI redovno posećuju Brisel i razgovaraju o otvorenim pitanjima i pružaju tehničku ekspertizu Generalnom direktoratu za proširenje (DG NEAR) i drugim generalnim direktoratima. To pokazuje da KEI ima sposobnost da lobira za interes Srbije, na jedan ili drugi način, što prevazilazi normativni okvir koji predstavlja KEI prosti administrativno-tehničko telo.

Osim toga, KEI je jedna od najstabilnijih srpskih institucija kada je u pitanju trajanje angažovanja zaposlenih, što joj je omogućilo da razvije stručan kadar, zasnovan na iskustvu i „institucionalnom pamćenju“. Stoga, KEI ne treba posmatrati samo kao administrativno telo, već i kao „motor“ institucionalne saradnje Srbije sa EU. Kao takvo, ono se ne bavi svakodnevnim političkim aktivnostima *per se*, već se njena uloga pre ogleda u mogućnosti da pruža profesionalne i tehničke savete, na osnovu čega bi se srpska pozicija prema EU mogla dalje profesionalizovati. Iako se ne može okarakterisati kao „političko“ telo, ona je direktno podređena Ministru bez portfelja odgovornom za evropske integracije, a koji se određuje kao politička figura.

⁴⁴ Uredba o osnivanju Kancelarije za evropske integracije, br. 126/2007, 117/2008, 42/2010, 48/2010 i 106/2012, Vlada Republike Srbije, 2010, Beograd, Internet: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2012_11/t11_0034.htm, pristupljeno: 30. 10. 2017.

KEI je zvanično prestala da postoji u junu 2017. godine, odnosno tokom pisanja ove studije, i umesto toga postala je „jezgro“ novog Ministarstva za evropske integracije, na čijem čelu se nalazi nekadašnji Ministar bez portfelja. Ipak, u narednim delovima ove studije fokus ostaje na KEI jer je imala veliki kontinuitet u svom radu, dok je u trenutku izrade studije bilo prerano da se detaljno analizira novoformirano Ministarstvo.

III. 1. 5 Narodna skupština

Uloga Narodne skupštine u spoljnoj politici veoma je ograničena. Ustav (član 99) i *Zakon o Narodnoj skupštini* (članovi 15, 18, 59, 60) regulišu njene funkcije iz spoljnopolitičke oblasti, više joj omogućavajući da deluje kao kontrolor izvršne vlasti, nego da samostalno upravlja spoljnom politikom.⁴⁵ Uprkos tome, ovu instituciju ne bi trebalo označiti kao irelevantnu u kontekstu zastupanja interesa na nivou EU.

U kontekstu ovog istraživanja, mogućnost uspostavljanja međunarodne saradnje ostaje najrelevantnija funkcija Narodne skupštine jer joj omogućava da postane dodatni igrač u mreži institucija koje učestvuju u zastupanju interesa Srbije u institucijama EU. Ova uloga je u potpunosti prepoznata i precizirana u *Rezoluciji o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji* iz 2013, a koja je *Narodnu skupštinu* prepoznala kao važnog aktera u kontekstu procesa pristupanja Srbije EU.⁴⁶

Član 3 *Rezolucije* navodi da Narodna skupština nastoji da „doprinese uspešnom vođenju i što skorijem okončanju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji“. Član 14 potvrđuje kontrolnu ulogu Skupštine, obavezujući Vladu da „pravovremeno i sveobuhvatno

⁴⁵ U kontekstu ostvarivanja međunarodne saradnje Narodna skupština ima sledeće ključne funkcije: 1. upućivanje stalnih delegacija u parlamentarne skupštine međunarodnih organizacija; 2. ostvaruje međunarodnu saradnju u okvirima svojih nadležnosti u cilju očuvanja i razvoja mira, dobrosusedskih odnosa i ravnopravne saradnje; 3. ostvaruje parlamentarnu saradnju sa predstavničkim telima drugih država; 4. uspostavlja međunarodnu saradnju sledećim koracima: - razmenom delegacija sa međunarodnim organizacijama; - učešćem narodnih poslanika na konferencijama i savetovanjima; - kroz interparlamentarni dijalog i druge oblike saradnje sa Evropskim parlamentom; - kroz pokretanje i učešće na zajedničkim projektima sa predstavničkim telima drugih država, parlamentarnim skupštinama i međunarodnim organizacijama; - upućivanjem delegacije Narodne skupštine, predsednika Narodne skupštine ili pojedinih narodnih poslanika u posete predstavničkim telima drugih država i prijemom delegacija predstavničkih tela drugih država; - razmenom informacija, drugih materijala i publikacija, kao i putem drugih oblika saradnje sa predstavničkim telima drugih država; - obrazovanjem poslaničkih grupa prijateljstva. 5. Utvrđuje sastav stalnih delegacija („Sl. glasnik RS“, 9/2010).

informiše Narodnu skupštinu o planiranim aktivnostima u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji". Konačno, naglašen je i poseban značaj saradnje između Narodne skupštine, Vlade i predsednika Republike, kako bi u najkraćem roku bili ispunjeni svi potrebni kriterijumi za pristupanje (član 11).

Član 10 navodi da će Narodna skupština uspostaviti „aktivnu saradnju sa Evropskim parlamentom, nacionalnim parlamentima država članica Evropske unije i parlamentima država uključenim u Proces stabilizacije i pridruživanja". Dodatno, Narodna skupština treba da doprinosi predstavljanju pozicija i interesa Srbije, koja je u ovom dokumentu predstavljena kao buduća članica EU. Ovaj član omogućava Narodnoj skupštini da deluje kao dodatni faktor u kontekstu pristupnog perioda Srbije, što joj obezbeđuje mesto u složenoj mreži institucionalnih aktera. Njena najbliža interakcija sa predstavnicima EU se ogleda kroz rad u zajedničkom parlamentarnom Odboru za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC). Stoga, uloga Narodne skupštine ne sme biti zanemarena.

Najveći deo produktivnog rada Narodne skupštine vrši se u njenim odborima, kojih ima 18.⁴⁷ Ova radna tela su uspostavljena kako bi vršila sledeće zadatke:

1. razmatranje predloga zakona i drugih dokumenata koji se podnose Narodnoj skupštini;
2. sagledavanje stanja vođenja politike od strane Vlade;
3. praćenje izvršavanja zakona i drugih opštih akata od strane Vlade i drugih državnih organa;
4. razmatranje drugih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine.⁴⁸

⁴⁶ Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji; broj 05, decembar 2013, Beograd, Internet: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>, pristupljeno: 30. 10. 2017.

⁴⁷ Lista skupštinskih odbora: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.895.html>, pristupljeno: 31. 10. 2017.

⁴⁸ Pogledati za više informacija o radu skupštinskih odbora: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/radna-tela-narodne-skupstine-.2405.html>, pristupljeno: 31. 10. 2017.

Član 13 prethodno pomenute *Rezolucije* naglašava potrebu da se svi relevantni skupštinski odbori uključe u proces praćenja pregovora o procesu pristupanja. Postoje i drugi skupštinski odbori, kao što su Odbor za spoljne poslove i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, koji omogućavaju Narodnoj skupštini da se angažuje u poslovima koji podrazumevaju saradnju sa međunarodnim akterima. Odbor za Kosovo i Metohiju je takođe značajan jer učestvuje u praćenju dijaloga između Beograda i Prištine i nadgleda aktivnosti koje vodi Kancelarija Vlade za Kosovo i Metohiju, a koja je u interakciji sa Evropskom službom za spoljne poslove (EEAS) u Briselu. Konačno, Odbor za evropske integracije je stvoren u ime Narodne skupštine za potrebe rukovođenja poslovima koji su u vezi sa EU, zbog čega se njemu posebna pažnja posvećuje u nastavku.

Odbor za evropske integracije je skupštinski odbor koji, zajedno sa predsednikom Narodne skupštine, koordinira proces praćenja pregovora o pristupanju Srbije EU.⁴⁹ Pored toga, ovaj odbor razvija saradnju sa skupštinskim odborima drugih država i parlamentarnim institucijama Evropske unije (Poslovnik Narodne skupštine, član 64.5).⁵⁰ Dakle, normativni okvir pruža članovima ovog Odbora mogućnost da zastupaju interes Srbije i da lobiraju, direktno ili indirektno, izgradnjom kontakata sa predstavnicima Evropskog parlamenta. Isto to mogu da čine i na bilateralnom nivou sa predstavnicima skupština država članica, što čini ovaj Odbor relevantnim akterom vrednim razmatranja u ovom istraživanju. Međutim, primećuje se da potencijalna inostrana saradnja u kojoj ovaj Odbor može da se angažuje nije u potpunosti precizirana i ostaje nejasno definisana. Nije precizirano koliko često ovaj vid saradnje treba da se sprovodi, niti se omogućuje da se utvrdi nivo relevantnosti potencijalne saradnje. Stoga će ovo istraživanje pojasniti šta zapravo ova saradnja podrazumeva i istražiće njen potencijal za zastupanje interesa Srbije.

⁴⁹ *Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji; Broj 05, član 15, decembar 2013, Beograd, Internet: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>, pristupljeno: 30. 10. 2017.*

⁵⁰ Njene funkcije su odredene Poslovnikom Narodne skupštine (član 64): 1. razmatra predlog zakona i drugog opštег akta sa stanovišta njihove prilagodenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope i daje prethodno mišljenje o opravdanosti skraćenog postupka; 2. razmatra planove, programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji; 3. prati realizaciju strategije pridruživanja, predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzavanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti Narodne skupštine; 4. predlaže mere za uspostavljanje opštег, nacionalnog sporazuma o pridruživanju Srbije evropskim institucijama; Internet: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html), pristupljeno: 31. 10. 2017.

III. 2 Zvanične institucionalne veze i interakcije

Prema normativnom okviru,⁵¹ Koordinaciono telo je primarno telo koje je zaduženo za koordinaciju procesa pristupnih pregovora, a time i aktivnosti zastupanja interesa u Briselu. U njenom sastavu se nalaze premijer, ministar inostranih poslova, ministar nadležan za Evropske integracije i još šest drugih ministara.⁵² Drugim rečima, ovo telo se sastoji od polovine Vladinog kabineta. Uz to, u *Odluci o osnivanju* se dodaje da će direktor KEI i šef Pregovaračkog tima učestvovati u aktivnostima ovog tela, što u suštini njenom sastavu daje i političku i ekspertsку prirodu. Kao takvo, ono razmatra najvažnija pitanja i usmerava sve aktere uključene u proces pristupnih pregovora. Shodno tome, ono je takođe odgovorno za formulisanje opšteg pristupa Srbije u Briselu.

Koordinaciono telo treba da pruži smernice za rad Savetu koordinacionog tela, u čijem sastavu se nalaze ministar nadležan za evropske integracije, koji je odgovoran za rad ovog tela, šef Pregovaračkog tima, predsednici pregovaračkih grupa, državni sekretari iz ministarstava čiji predstavnici ne rukovode pregovaračkim grupama, predstavnik Narodne banke Srbije, zamenik direktora i koordinator za fondove EU pri KEI i predstavnik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Kao takvo, ono je osnovano da bi obavljalo poslove u vezi sa tekućim pitanjima u procesu pristupanja EU,⁵³ što ga čini odgovornim za operacionalizaciju cele pregovaračke strukture.

Ipak, dobro je poznata činjenica da se Koordinaciono telo i njegov Savet skoro nikada ne sastaju u praksi, što ostavlja prostor za spekulacije o tome kako se donose ključne odluke, da li je interakcija između ostalih organa u praksi funkcionalna i u kojoj meri je diskrepanca

⁵¹ *Odluka o uspostavljanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije EU*, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_osnivanju_koordinacionog_tela_januar_16.pdf, pristupljeno: 12. 07. 2017.

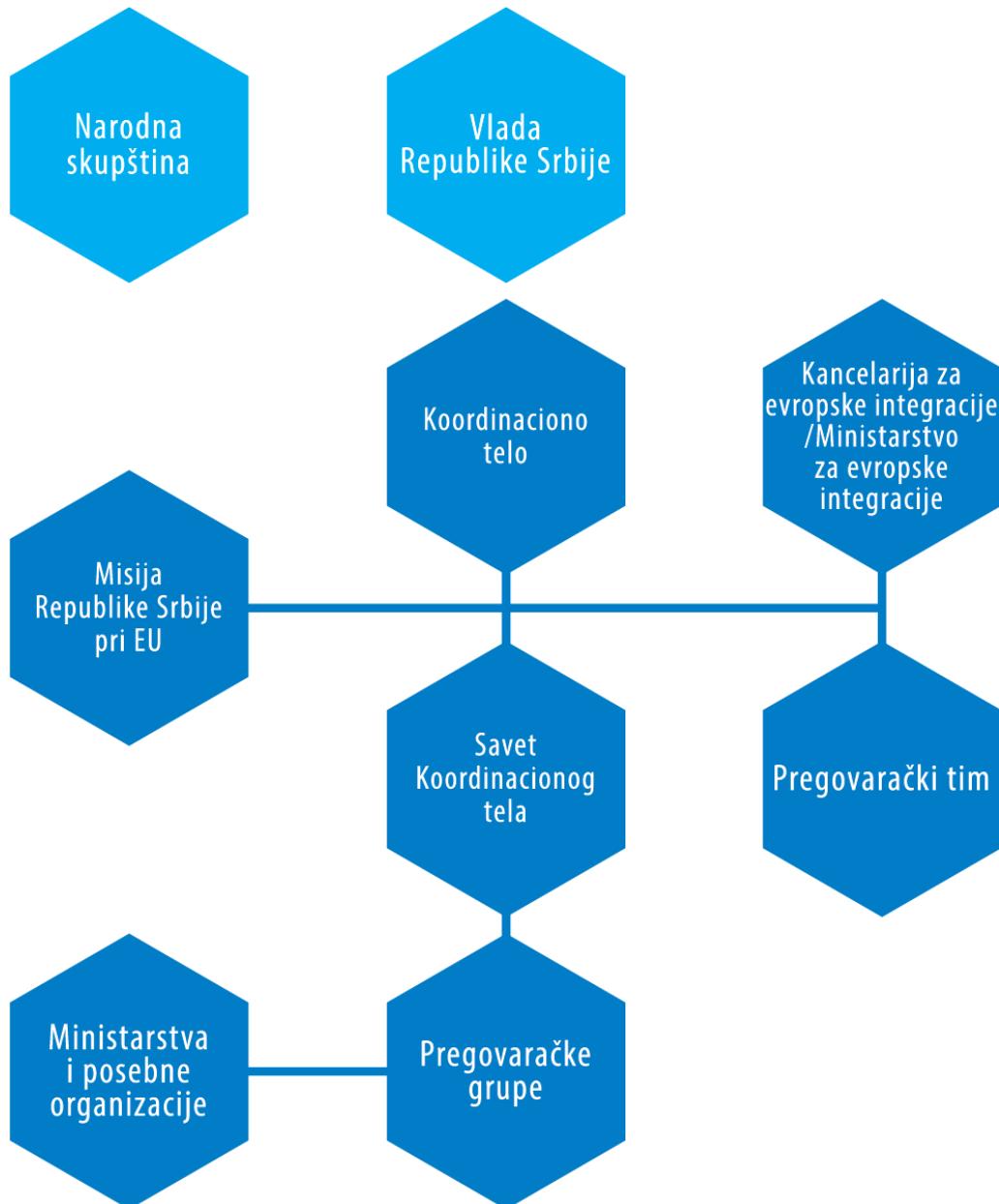
⁵² Ostalih šest ministara koji sačinjavaju Koordinaciono telo su: ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; ministar trgovine, turizma i telekomunikacija; ministar državne uprave i lokalne samouprave; ministar finansija; ministar pravde i ministar poljoprivrede i zaštite životne sredine.

⁵³ *Ibid.*

između normativnog okvira i prakse uticala na sposobnost Srbije da zastupa svoje interese u EU. Jedan sagovornik ističe da praksa neredovnih sastanaka ilustruje da najviše političko rukovodstvo nije u dovoljnoj meri posvećeno procesu evropskih integracija. Ovakva negativna praksa je štetna za proces integracija Srbije, s obzirom na to da je snažna posvećenost političkog rukovodstva neophodna iz najmanje dva razloga: prvo, ona obezbeđuje konsistentnost i olakšava operacionalizaciju tehničkog aspekta pregovora; drugo, ona pruža neophodne smernice kada je potrebno doneti političke odluke tokom procesa pristupanja, a za koje drugi akteri u institucionalnoj strukturi nemaju mandat ili legitimitet da samostalno deluju.

Na Slici 1 prikazan je grafikon koji predstavlja srpsku pregovaračku strukturu. Međutim, ovaj grafikon se može pokazati kao varljiv ukoliko se tumači iz perspektive kako se interakcija vrši u praksi. Na primer, Koordinaciono telo i njegov Savet nalaze se u centru grafikona, čineći ih nezamenljivim delom celokupnog procesa, iako to nije slučaj u praksi.

Grafikon 1. Normativni okvir pregovaračke strukture Srbije



Imajući ovo u vidu, u narednim delovima se predstavlja način na koji normativni okvir reguliše interakciju između ostalih relevantnih tela u pregovaračkoj strukturi Srbije, što će omogućiti da se pruže šire i bolje predstave o institucionalnoj interakciji između „ključnih” tela u praksi.

1. Član 6 *Odluke o osnivanju Pregovaračkog tima* uspostavlja vezu između Pregovaračkog tima i KEI, navodeći da KEI pruža stručnu i administrativno-tehničku podršku radu Pregovaračkog tima.⁵⁴ Iako sam Pregovarački tim ima između 20 i 25 članova, prethodno pomenuti član omogućuje ovom telu da se osloni na ljude koji rade u KEI, kada je u pitanju administrativno-tehnička podrška. Imajući u vidu da KEI stavlja svoje profesionalne usluge na raspolaganje Pregovaračkom timu, KEI ostvaruje indirektan uticaj na učinak Pregovaračkog tima u Briselu. Pored toga, postavljajući direktora KEI za člana Pregovaračkog tima uspostavljena je i dodatna veza između ova dva tela, što još više učvršćuje njihovu povezanost.

2. Član 7 iste *Odluke* uspostavlja vezu između Pregovaračkog tima i Misije Srbije pri EU, navodeći da će Pregovarački tim, kroz posredovanje MSP-a, obaveštavati Misiju pri EU (i diplomatske misije Republike Srbije u državama članicama EU) o stavovima Vlade u vezi sa pitanjima koja se odnose na proces pregovora o pristupanju EU. Stoga, Pregovarački tim može da deluje kao glasnogovornik Vlade jer mu je omogućeno da daje svoje instrukcije i da koordiniše delovanje Misije pri EU i drugih diplomatskih misija. Ovo ostavlja mogućnost Pregovaračkom timu da ostavi svoj trag u načinu rada Misije. Veza između ova dva tela ojačana je dvostruko činjenicama da je s jedne strane šef Misije ujedno i član Pregovaračkog tima i da, s druge strane, šef Pregovaračkog tima deluje istovremeno kao zamenik šefa Misije. Ovo pokazuje da postoji snažna institucionalna povezanost Misije i Pregovaračkog tima.

3. Član 9 prethodno pomenute *Odluke* upućuje MSP da neposredno informiše Pregovarački tim o svim relevantnim informacijama iz EU, njenih država članica i država kandidata za članstvo u EU. Zauzvrat, to omogućava Pregovaračkom timu da pripremi instruktivni materijal i dostavi ga MSP-u. Institucionalnu povezanost ovih tela dodatno ojačava činjenica da je državni sekretar MSP-a član Pregovaračkog tima.

⁵⁴ *Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Broj 05, Vlada Republike Srbije, avgust 2015, Beograd, Internet:*
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim_13_08_15.pdf, pristupljeno: 10. 03. 2017.

4. S obzirom na to da je Misija neposredno podređena MSP-u, njena sposobnost lobiranja direktno zavisi od komunikacije i interakcije sa MSP-om. Pretpostavlja se da je Sektor za EU glavno telo unutar MSP-a koje je odgovorno za odnose sa Misijom, iako to nije normativno definisano. Kao što je već pomenuto, Misija sprovodi spoljnu politiku Srbije u ime MSP-a i informiše MSP o tokovima evropskih integracija, a posebno o ukupnom učinku Srbije prema institucijama EU i državama članicama EU.

5. Odnos između KEI i Misije definisan je *Uredbom Vlade Republike Srbije o uspostavljanju KEI*, koja nejasno navodi da će ove institucije sarađivati posredstvom MSP-a. Prema tome, sledeće poglavlje je posebno značajno u ovom pogledu jer će pokazati kakva vrsta saradnje ovih tela postoji u praksi.

6. U istoj *Uredbi* navodi se da KEI ostvaruje saradnju sa MSP-om i drugim nadležnim organima u pogledu razmatranja pitanja koja se odnose na definisanje potreba i popunjavanje stručnog dela diplomatskog kadra Misije pri EU.⁵⁵ Ovo pokazuje da KEI i MSP imaju sposobnost i odgovornost da adresiraju administrativne potrebe Misije. Kako lobistički kapaciteti direktno zavise od adekvatnosti administrativnih kapaciteta (kao što je prikazano u poglavlju II.2), KEI, zajedno sa MSP-om, ima važnu ulogu u regulisanju efektivnog funkcionisanja Misije. Sve u svemu, institucionalna interakcija između „ključnih“ tela uključenih u proces je složenija nego što bi se to moglo na prvi pogled učiniti. Iz tog razloga, ova studija pruža grafikon koji pokušava da obuhvati i predstavi postojeće odnose na Slici 2.

⁵⁵ *Uredba o osnivanju Kancelarije za evropske integracije*, br. 126/2007, 117/2008, 42/2010, 48/2010 i 106/2012, Vlada Republike Srbije, 2010, Beograd, Internet: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/0ld/t/t2012_11/t11_0034.htm, pristupljeno: 30. 10. 2017.

Slika 2. Institucionalna interakcija u praksi



Iako su, prema normativnom okviru, neke institucije zamišljene da funkcionišu na određeni način, to ne znači da su one nužno funkcionalne u praksi. Na primer, Slika 2 jasno pokazuje da Koordinaciono telo i njegov Savet ne predstavljaju glavni pokretački mehanizam institucionalnog uređenja. Pored toga, pokazuje da su sve institucije oformljene s namerom da blisko sarađuju. Iz tog razloga, sledeće poglavje analizira i predstavlja nivo sveukupne povezanosti i efikasnosti relevantnih institucija u praksi, u kontekstu zastupanja interesa Srbije na nivou EU.

IV. Institucionalna interakcija u praksi

U kontekstu koncipiranja institucionalnog okvira, *Zaključak kojim se prihvata analiza u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji* predstavlja načela koja bi u praksi trebalo da sprovode institucije koje su uključene u proces:

1. korišćenje postojećih struktura i procedura u najvećoj mogućoj meri (uključujući neophodna prilagođavanja);
2. izbalansiran odnos između stručnog i političkog nivoa;
3. najveća moguća otpornost institucionalne strukture, posebno Pregovaračkog tima, na političke promene;
4. jasna podela odgovornosti između različitih institucija koje su uključene u proces;
5. institucionalno pamćenje svih institucija uključenih u proces;
6. uključivanje zainteresovane javnosti, kao i sistemsko angažovanje svih onih koji mogu da doprinesu kvalitetu procesa;⁵⁶
7. koordinirana komunikacija sa institucijama EU i državama članicama (po sistemu „jedan glas“).⁵⁷

Načela utvrđena *Zaključkom* se mogu smatrati konstitutivnim i osnovnim elementima funkcionalnih institucija, zbog čega ovo poglavje analizira kvalitet institucionalne interakcije i ocenjuje kako se svaki od tih načela primenjuje u praksi. Nalazi se zasnivaju na intervuima sa zvaničnicima iz institucija čiji je rad analiziran.

IV. 1 Korišćenje postojećih struktura i procedura

1. Imajući u vidu da je ministar nadležan za evropske integracije politička figura, on poseduje veći potencijal za bavljenje političkim pitanjima u odnosu na neke druge institucije

⁵⁶ Načelo uključivanja zainteresovane javnosti nije analizirano, jer se nalazi izvan okvira ovog istraživanja.

⁵⁷ *Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Broj 05, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf, pristupljeno: 11. 04. 2017.

čiji je fokus na tehničkim aspektima procesa. Uprkos tome, to ne znači da ministar nije uključen i u tehničke aspekte procesa. Naprotiv, on takođe prati i učestvuje u procesu harmonizacije zakonodavstva u procesu harmonizacije zakonodavstva i uz KEI (koji odgovara ministru) vodi računa o horizontalnom radu institucija, osiguravajući njihovu efikasnost.

Jedan od sagovornika čvrsto naglašava značaj ministra bez portfelja, ukazujući na njegovu nadmoć u odnosu na ministra spoljnih poslova u vezi sa pitanjima koja se tiču procesa pregovora o pristupanju EU. Dakle, ministar često komunicira sa Misijom, koja ga redovno informiše i kojoj šalje svoje izveštaje i analize. Pored toga, kada predstavnici Kancelarije ministra za EI posećuju Brisel, Misija organizuje zajedničke susrete sa njima, održava informativne sastanke (*briefings*) i dogovara se o daljim koracima koje treba preduzeti u Briselu. Stoga, ministar takođe može uticati na način na koji će lobističke aktivnosti biti sprovedene u Briselu. Konačno, ministar za EI dobija dodatno na značaju budući da je na čelu Državne delegacije na međuvladinim konferencijama na kojima se otvaraju i zatvaraju pregovaračka poglavlja.

2. Zbog načina na koji je Misija pri EU zamišljena da deluje, ona ima najbliži uvid u evropske poslove koji se odvijaju u Briselu i posledično, najviše mogućnosti da redovno zastupa interes Srbe u prestonici EU. U praksi postoji redovna interakcija između Misije i MSP-a, pošto predašnje telo prati uputstva koja su mu data od strane potonjeg. Istovremeno, sagovornici ukazuju na to da Misija zadržava svoju relativnu, operativnu autonomiju u odnosu na MSP u različitim aspektima ili situacijama, što predstavlja odgovor na praktične potrebe diplomacije 21. veka. Naime, iako Misija nema moć da određuje ciljeve, u izvesnoj meri je slobodna da utvrdi kako će pristupiti institucijama EU tokom svojih svakodnevnih aktivnosti. Prema tvrdnjama sagovornika, svaki pristup koji Misija odabere je prihvatljiv za MSP, sve dok to vodi ka ostvarenju glavnih ciljeva koje je postavila Vlada. Međutim, kada je u pitanju Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU (CFSP), tu MSP zadržava svoj primat.

Ne samo da Misija informiše MSP o aktivnostima institucija EU, već takođe vrši analize i pruža izveštaje o interakciji u Briselu. Ti izveštaji se šalju Sektoru za EU u okviru MSP-a.

Nakon toga, oni se inkorporiraju u izveštaje Sektora i konačno dostavljaju Vladi i drugim relevantnim institucijama.⁵⁸

Pošto ruke Misije nisu strogo vezane, pored formalne komunikacije, ona takođe koristi i neformalnu komunikaciju kroz savremene načine komuniciranja kao što su SMS i i-mejl. Jedan sagovornik to opisuje kao „suštinu diplomatije“ jer ubrzava interakciju ključnih igrača i obično se odigrava pre nego što se pokrene formalna komunikacija. Na taj način se dopunjuje sistem formalne komunikacije, koju neki sagovornici kritikuju kao sporu i zastarelju. Stoga, iako neformalna komunikacija nije propisana formalnim procedurama, sagovornici se slažu sa činjenicom da njena upotreba ne šteti ostvarivanju interesa Srbije.

3. Neformalnost ne samo da ubrzava komunikaciju između relevantnih aktera, već u praksi uspostavlja veze između organa ili institucija čiju vrstu odnosa normativni okvir nije u potpunosti definisao. Najbolja ilustracija takve neformalne veze je odnos između Misije i KEI. Kao što je predstavljeno u prethodnom poglavlju, *Odluka* Vlade samo nejasno definiše da ove institucije treba da saraduju preko MSP-a, što navodi na dva zaključka: sa jedne strane, MSP je odabran da igra ulogu posrednika između Misije i KEI, dok sa druge strane, tip odnosa između ovih tela nije jasno definisan. Međutim, u praksi su institucije o kojima je ovde reč to adekvatno rešile.

Sagovornici ističu da postoji redovna komunikacija između KEI i Misije, što posredovanje MSP-a čini retko potrebnim u praksi. Sagovornici iz Misije i KEI se slažu da ovaj *de facto* odnos ne škodi čitavom procesu, već naprotiv, omogućava bolju komunikaciju i povezivanje ovih intitucija, što poboljšava sam kvalitet predstavljanja Srbije u Briselu. Ovakav odnos održava se ne samo čestom komunikacijom, već i zajedničkim kolegijumima koji se povremeno organizuju. Osim toga, KEI takođe dobija analize i izveštaje od strane Misije, što znači da Sektor za EU nije jedino telo koje dobija povratne informacije od nje.

Ovo doprinosi argumentu koji ukazuje na to da Misija zadržava svoju relativnu autonomiju u odnosu na MSP kada su u pitanju njene rutinske aktivnosti. Ista vrsta odnosa

⁵⁸ Neki sagovornici postavljaju pitanje da li najviši zvaničnici zapravo čitaju zvanične izveštaje i analize koje su napravili Misija i Sektor za EU.

postoji između eksperata iz Misije i eksperata koji su upućeni Misiji od strane različitih ministarstava, a kojima pritom ostaju odgovorni. Slično tome, utvrđeno je da KEI zadržava vlastitu operativnu autonomiju u odnosu na ministra bez portfelja ili Vlade, kada su u pitanju njene rutinske aktivnosti. Ovo joj omogućava da predlaže i uvodi brojne inicijative, na osnovu kojih može da pruži dodatni doprinos u ovom procesu. Stoga, KEI i Misija zadržavaju svoju relativnu radnu autonomiju prilikom sprovođenja delatnosti, što podstiče njihovu produktivnost. Iz tih razloga sistem može biti ocenjen kao fleksibilan i prilagodljiv, omogućavajući različitim institucijama da pruže svoj vlastiti doprinos.

Uz to, čak i KEI ima svoje predstavnike u Misiji. Prvobitno, pri Misiji nije uopšte bilo predstavnika KEI, međutim, to se promenilo 2010. godine, kada je Vlada usvojila *Zaključak o potrebi uvođenja eksperata iz drugih organa državne uprave u Stalnu misiju RS pri EU u Briselu*, što je omogućilo KEI da uputi svoja dva predstavnika u Misiju. Od ova dva predstavnika, jedan se bavi komunikacijom, ljudskim resursima i socijalnom politikom, dok je drugi fokusiran na Instrument za prepristupnu pomoć (IPA).⁵⁹ Ovo je primer koji ukazuje na to da je struktura sklona mogućim prilagođavanjima i poboljšanjima.

4. Pregovarački tim je u kontaktu sa svim relevantnim institucijama, uključujući Misiju, MSP i KEI. Nalazi ukazuju na to da MSP u praksi rado prihvata sugestije i predloge Pregovaračkog tima. Iz tog razloga, MSP prosleđuje poruke i uputstva Pregovaračkog tima ambasadorima Srbije u drugim državama članicama, čime se Pregovaračkom timu omogućava da utiče na način na koji Srbija zastupa svoje interesе i putem „nacionalne rute“.

5. Sektor za EU pri MSP-u je odgovoran za rešavanje političkih pitanja koja prate pregovarački proces. Zbog toga ovo telo razmatra potencijalni tok političkih akcija i zadržava sposobnost da inicira ili predloži određene aktivnosti na osnovu kojih Misija može delovati u skladu sa tim. Nije iznenadujuće što članovi MSP-a, ili konkretnije članovi Sektora za EU, redovno posećuju Brisel kako bi održavali političke konsultacije sa akterima EU i državama članicama.

⁵⁹ *Zaključak o potrebi uvođenja eksperata iz drugih organa državne uprave u Stalnu misiju Republike Srbije pri Evropskoj uniji u Briselu, 05 broj: 337-8086/2010*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010.

Sektor je u mogućnosti da se povezuje sa predstavnicima EU preko Misije, koja je odgovorna za održavanje kontakata sa institucijama EU. Prema rečima sagovornika iz ovog Sektora, alternativni način da Sektor ostane u kontaktu sa predstavnicima EU jeste preko Delegacije EU u Srbiji, sa kojom takođe sarađuje. Kao što je to slučaj i kod drugih tela, komunikacija sa Misijom se redovno održava i informacije koje Sektor dobija od Misije zadržavaju veliki značaj. Zbog toga, učestalost komunikacije i interakcije sa Misijom je veoma visoka. Pored poseta i interakcija sa Briselom, kako ističe sagovornik iz ovog Sektora, prepoznaje se i presudni značaj koji imaju države članice. Iz tog razloga, Sektor za EU odlazi i u njihove prestonice zajedno sa Sektorom za bilateralu, što im omogućava da lobiraju i putem „nacionalne rute“.

Sve u svemu, na osnovu informacija dobijenih od sagovornika, čini se da se analizirane institucije u praksi pridržavaju propisane strukture uspostavljene normativnim okvirom i zadržavaju visok stepen interakcije u praksi. Stoga, načelo koji precizira da institucije treba da koriste postojeće strukture i procedure u najvećoj mogućoj meri, uglavnom ostaje ispunjeno u praksi.

IV. 2 Jasna podela odgovornosti

Pitanje koje se postavlja u ovom delu jeste da li brojni akteri koji predstavljaju Srbiju na nivou EU, imaju jasno podeljene odgovornosti u praksi. Prethodno se pokazalo da se postojeća struktura smatra funkcionalnom i sklonom *ad hoc* formalnim i neformalnim prilagođavanjima u praksi. Među sagovornicima generalno postoji konsenzus oko toga da su čak i u praksi odgovornosti jasno razdvojene. Štaviše, uloge su dobro postavljene i dobro poznate relevantnim zainteresovanim stranama, što znači da ne postoji institucija koja je „višak“ u ovoj konstelaciji institucija uključenih u proces pregovaranja o pristupanju, kao i u procesu zastupanja interesa.

Dodatno, potvrđeno je da zvaničnici EU dobro razumeju kako funkcioniše institucionalna struktura Srbije, uprkos tome što je sačinjena od velikog broja tela i aktera. Drugim rečima,

iako postojeća institucionalna postavka može izgledati zbumujuće ako se posmatra „spolja”, ona je dobro poznata igračima koji deluju „iznutra”. Zbog toga zvaničnici EU nisu izneli nikakve primedbe na način na koji je srpska institucionalna struktura do sada funkcionalisala.

Ponekad srpske institucije udružuju snage kako bi izašle u susret jedna drugoj oko rešavanja pojedinih pitanja. Tokom ovakvih udruženih napora, institucionalne odgovornosti se ponekad mogu „spajati” u praksi, čime se dodatno komplikuje jasna diferencijacija uloga različitih institucija. Međutim, sagovornici se slažu sa tim da takva praksa pokazuje da institucije umeju da rade zajedno, zbog čega ovakvi zajednički napori treba da se posmatraju kao način za poboljšanje učinka Srbije na nivou EU, a ne kao nedostatak jasnog odvajanja uloga u negativnom smislu.

Potom, utvrđeno je da obim odgovornosti šefa Pregovaračkog tima ostaje prilično kompleksan. Iako je kvalitet njegovog rada široko prepozнат i pozdravljen u praksi, obim njegovih aktivnosti ostaje ponekad nejasan zbog nedovoljne normativne regulisanosti njihovog opsega. Podsećajući da šef Pregovaračkog tima predstavlja vezu između administrativne i političke sfere, neke nejasnoće i dalje nastaju zbog nedovoljno preciznog normativnog okvira.

Uprkos postojanju „spajanja“ odgovornosti u praksi u određenoj meri i delimično neprecizno definisanoj poziciji šefa Pregovaračkog tima, sagovornici su se složili da se diskrepance bez većih problema prevazilaze u praksi, čime se osigurava funkcionalnost ukupne strukture. Stoga, deluje da se *Načelo jasne podele odgovornosti* velikim delom uspešno implementira u praksi.

IV. 3 Načelo „jednog glasa“

Delovanje „jednim glasom“ predstavlja sposobnost ekspertskeg, diplomatskog i političkog establišmenta da promoviše interes Srbije na način koji izbegava iznošenje suprotstavljenih stavova. To podrazumeva identičnost ciljeva i jednoobrazno delovanje, odnosno izbegavanje situacije u kojoj bi delovanje jedne institucije išlo na uštrb neke druge. Pretpostavlja se da jedinstveni stav srpskih institucija osigurava veću efektivnost i

bolje zastupanje interesa. Svi sagovornici se slažu da su Pregovarački tim, ministar nadležan za EI, Misija i KEI delovali jednoglasno, što im je, dakle, izgradilo kredibilitet i omogućilo pridobijanje poverenja predstavnika EU. Ta činjenica predstavlja značajnu prednost srpske institucionalne strukture. Dakle, ove „ključne“ institucije ispunjavaju načelo koordinisane komunikacije sa institucijama EU i državama članicama.

Uz to, treba napomenuti da ova tela uzajamno deluju i koordiniraju svoje postupke sa različitim srpskim ministarstvima, domaćom administracijom i ambasadama Srbije, koje takođe učestvuju u procesu zastupanja interesa. Kako će se dalje ispitati u poglavlju VI, ukupno je oko 2.500 državnih službenika, direktno ili indirektno, uključeno u ovaj proces, što otežava jednoglasni nastup.

„Lines to be taken“ - Način na koji Evropska komisija obezbeđuje jednoglasnost u svojim redovima

Sagovornik iz Pregovaračkog tima ukazuje na činjenicu da za uspostavljanje jednoglasnosti Evropska komisija koristi alat koji se naziva „*Lines to be taken*“, odnosno dokument u formi memoranduma koji identificuje strateške i političke ciljeve Komisije iz različitih oblasti. Dakle, ovaj dokument se distribuira zvaničnicima Komisije koji nastupaju u javnosti, kako bi na taj način osigurala uniformnost i konzistentnost stavova zaposlenih. Takva praksa se pokazala vrednom u kontekstu velikog broja zaposlenih u ovoj instituciji, različitih tipova ekspertize koje poseduju i unakrsne prirode različitih politika kojima se Komisija bavi. U slučaju Srbije, ovaj alat bi mogao da se upotrebi distribuiranjem dokumenta koji bi ispitao relevantna pitanja, a koji bi takođe sumirao stav Srbije za svako pitanje. Pristup ovom dokumentu bi imao svaki zaposleni u administraciji koja se bavi ovim procesom, sa ciljem da se umanji odstupanje od glavnog toka u procesu.

Među sagovornicima postoji neslaganje o načinu tumačenja efekata nekih odstupanja od principa „jednog glasa“, uzimajući u obzir čitavu srpsku administraciju i politički

establišment. Jedna grupa sagovornika tvrdi da postojanje nekih varijacija otežava jednoglasni pristup Srbije na nivou EU; druga grupa ističe da ova varijacija ne negira postojanje jedinstvenog glasa i na taj način ima minimalan negativan uticaj na zastupanje Srbije na nivou EU.

Grupa koja ukazuje na postojanje varijabilnosti vidi *politiku* kao glavnu prepreku na putu uspostavljanja jedinstvenog glasa u Briselu. Po njihovom mišljenju, politička agenda ugrožava kvalitet zastupanja interesa koje sprovode diplomate i eksperti iz „ključnih“ institucija. Na primer, u periodu od 2012. do 2016. godine, Srbija je tri puta održala parlamentarne izbore, što je štetilo procesu zastupanja interesa na dva načina. Sa jedne strane, svaki put kada se Vlada raspusti, to sprečava Srbiju da u potpunosti usredsređuje svoje resurse i vreme na proces pristupnih pregovora i zastupanje interesa. Sa druge strane, tokom kampanja neki ministri i političari daju izjave koje izlaze iz prvobitnog kursa i obaveza koje su dogovorili sa zvaničnicima EU u Briselu. Dok pređašnji problem šteti kvalitetu zastupanja interesa, potonji ilustruje kako se jedinstvena pozicija Srbije može sputati.

U tom smislu, prva grupa sagovornika tvrdi da predstavnici EU negativno shvataju varijabilnost do koje se ponekad dolazi, posebno tokom izbora, čime se stvaraju sumnje u nivo posvećenosti Srbije procesu evropskih integracija. Među pitanjima na koja se „podižu obrve“ u Briselu je i povremena „anti-EU“ retorika, odnosi sa Rusijom, čvršći stav Srbije kada je u pitanju regionalna saradnja, kao i odnosi sa Prištinom, što je u suprotnosti sa duhom procesa pristupanja EU. Shodno tome, privremeno odstupanje od glavnog toka ometa rad eksperata i diplomata u Briselu, jer su oni ti koji su odgovorni da objasne zvaničnicima EU šta je zapravo „pravi glas“ Srbije i šta su njene prave namere.

Pored toga, druga grupa sagovornika se ne slaže sa prethodnim tvrdnjama, tvrdeći da iako postoje razlike između mišljenja ministara ili visokih zvaničnika, to ne znači da se time „jedan glas“ Srbije dovodi u pitanje. Oni smatraju da postojeće političke varijacije predstavljaju samo razliku u stilu ministara ili političara iskazanog njihovim načinom

pristupa ili načinom bavljenja određenim pitanjima. Dodaje se da dokle god ne postoje varijacije u percepciji glavnih ciljeva i prioriteta koje je uspostavila Vlada Srbije, može se zaključiti da je prisutan „jedan glas“, koji omogućava „ključnim“ institucijama da efikasno sprovode svoje lobističke aktivnosti.

Na primer, neki srpski zvaničnici imaju veoma pozitivnu percepciju Rusije i tretiraju je sa dubokim poštovanjem, zbog čega, ponekad, izjavljuju da Srbija *nikada* neće nametnuti sankcije Rusiji, delujući na taj način otvoreno protiv spoljнополитичких odluka EU. Naime, ova grupa sagovornika tvrdi da takve izjave u očima EU nisu problematične, kao što bi se to moglo učiniti, pošto EU veoma dobro zna da je glavni prioritet Srbije članstvo u EU. To znači da će Srbija sigurno nametnuti sankcije Rusiji pre nego što postane punopravni član, ako takve sankcije ostanu na snazi do tog trenutka. Štaviše, EU je svesna da je tokom izbornih kampanja prilično česta pojava da političari prave određeni raskorak kada se obraćaju javnosti, čak i ako je ponekad to predstavljanje suprotstavljeno obavezama koje su prethodno ugovorene sa EU. Shodno tome, proces zastupanja interesa u Briselu ostaje nepovređen bez obzira na nivo takvog odstupanja.

Nakon razgovora sa zvaničnicima EU iz Brisela, stiče se utisak da oni drugačije ocenuju efekte povremenih političkih odstupanja. Jedna grupa čak tvrdi da iako odstupanja u početku možda mogu da izgledaju zbunjujuće, predstavnici EU koji se fokusiraju na Srbiju tačno znaju tačno koji tok misli treba da prate, što znači da se odnosi ne oštećuju. Druga grupa tvrdi da bi Srbija trebalo da smanji svoja odstupanja i da bi mogla da se ugleda na države poput Gruzije, čija je posvećenost EU nedvosmislena. Što je manje varijacija, to će se bolje ilustrovati stepen posvećenosti Srbije procesu pristupanja EU i time potencijalno ubrzati taj proces.

IV. 4 Institucionalni kontinuitet

Analizirani period institucionalnog kontinuiteta se može posmatrati na dva načina. U užem smislu, Srbija je u potpunosti zadržala institucionalni kontinuitet od 2013. godine (dakle, četiri godine u nizu, uzimajući maj 2017. kao završnu tačku). Najveća institucionalna

promena u tom periodu bila je uvođenje Pregovaračkog tima, koji je osnovan 2013. godine, nakon što je Savet EU dao saglasnost da se započnu pregovori sa Srbijom.⁶⁰

nakon što je Savet EU dao saglasnost da se započnu pristupni pregovori sa Srbijom.⁶¹ Pregovarački tim je postao potpuno operativan 2015. godine. U širem smislu, a istovremeno imajući u vidu da se institucionalna novina iz 2013. godine dogodila zbog promenjenih okolnosti u odnosima između EU i Srbije, moglo bi se tvrditi da je Srbija zadržala institucionalni kontinuitet još od 2004. godine, kada je KEI prvi put uvedena. Međutim, sa stanovišta ovog istraživanja, period od 2013. godine je posebno relevantan, zbog čega se pre svega on razmatra u nastavku.

Prema mišljenju nekih sagovornika, važno je dugoročno zadržati sposobne šefove institucija na njihovim pozicijama kako bi se održala institucionalna stabilnost. Vremenom, osim što mogu da izgrade lične kontakte sa predstavnicima EU, oni takođe mogu da postanu prepoznatljiv brend ili simbol pregovaračkog procesa, što bi im pružilo veći kredibilitet prilikom lobiranja. Na primer, većina sagovornika je navela da je Tanja Miščević, šefica Pregovaračkog tima, stekla prepoznatljiv imidž profesionalnog i kredibilnog partnera na nivou EU. Ove prednosti treba zadržati jer se time osigurava ne samo institucionalni kontinuitet, već i kontinuitet koji se odnosi na ljude koji profesionalno zastupaju interes Srbije u Briselu.

Sa komparativnog stanovišta, neki sagovornici tvrde da institucionalni kontinuitet Srbije predstavlja „značajno dostignuće“ kada se ima u vidu da su druge države iz regiona Zapadnog Balkana daleko češće modifikovale svoje strukture. Međutim, u toku izrade ove studije došlo je do najveće institucionalne promene, i to u junu 2017. godine, kada je formirano Ministarstvo za evropske integracije. Zbog toga se u sledećem delu posebna pažnja posvećuje upavo ovoj instituciji.

⁶⁰ Pozicija ministra bez portfelja odgovornog za EI postoji od 2013. godine, međutim, to se ne smatra značajnom novinom, s obzirom na to da je i u prethodnim Vladama postojala pozicija potpredsednika Vlade odgovornog za EI.

⁶¹ Pozicija ministra bez portfelja odgovornog za EI postoji od 2013. godine, međutim, to se ne smatra značajnom novinom, s obzirom na to da je i u prethodnim Vladama postojala pozicija potpredsednika Vlade odgovornog za EI.

IV. 5 Novo Ministarstvo za evropske integracije - gledajući unapred?

Rasprave o tome da li Srbija treba da stvori posebno ministarstvo koje bi bilo odgovorno za proces evropskih integracija traju još od 2007. godine.⁶² Nakon jedne decenije i posle brojnih propalih inicijativa, Ministarstvo za evropske integracije (u daljem tekstu MEI) je konačno formirano u junu 2017. godine. Ova novina je pokrenula javnu raspravu o tome koja bi bila svrha novog ministarstva, na koji način bi ono funkcionalo, i što je najvažnije, kako bi ono izmenilo dosadašnje institucionalno okruženje. Iako su mnogi sagovornici ukazivali na pojedina ograničenja dosadašnjih kapaciteta, interesantno je istaći da nijedan od sagovornika nije ukazao na potrebu da se kao način rešavanja tih nedostataka oformi novo i posebno ministarstvo.

Još pre nego što je došlo do nove reforme, ova studija je prepoznala značaj ministra bez portfelja odgovornog za evropske integracije kao jednog od glavnih aktera u „ključnoj“ mreži institucija uključenih u proces pregovora i zaduženih za zastupanje interesa Srbije na nivou EU. Kao takva, pozicija ministra bez portfelja osnovana je 2013. godine, odnosno iste godine kada je formiran Pregovarački tim i godinu dana pre nego što je Srbija zvanično započela proces pregovaranja o pristupanju.

Biti „bez portfelja“ podrazumevalo je da ministar nije radio u okviru posebnog ministarstva na čijem vrhu bi mogao da se nalazi. Time se, u odnosu na ostale ministre u Vladi, umanjivala njegova politička snaga. Prema tome, neki sagovornici ukazuju na to da će nova promena dati dodatni značaj ministru nadležnom za EI i pružiti mu veću političku snagu prilikom njegovih napora u zastupanju interesa na nivou EU. Pored toga, neki sagovornici tvrde da ova institucionalna novina predstavlja signal posvećenosti Srbije pristupnom procesu. Međutim, ukoliko je to bio cilj, može se postaviti pitanje - zašto ministar za EI nije istovremeno unapređen na poziciju potpredsednika Vlade?

⁶² Politika, *EU integracije pod jednom kapom*, 29. 06. 2017, Internet: <http://www.politika.rs/scc/clanak/383981/EU-integracije-pod-jednom-kapom>, pristupljeno: 17. 06. 2017.

Narodna skupština je u junu 2017. godine usvojila *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima* kojim se uspostavilo Ministarstvo za evropske integracije, a kojem su dodeljene sledeće odgovornosti:

1. koordinacija, praćenje i izveštavanje u vezi sa procesom pridruživanja i pristupanja EU;
2. koordinacija pristupnih pregovora sa EU i rada organa osnovanih za potrebe pregovora;
3. usmeravanje rada Pregovaračkog tima i davanje obaveznih instrukcija i uputstava, shodno politici Vlade;
4. pružanje analitičke podrške radu Pregovaračkog tima;
5. koordinacija pripreme strateških dokumenata u vezi sa procesom pristupanja EU;
6. koordinacija saradnje organa državne uprave sa Evropskom komisijom i drugim stručnim telima EU;
7. saradnja u procesu pridruživanja i pristupanja sa institucijama EU, državama članicama, kandidatima i potencijalnim kandidatima;
8. praćenje i podsticanje usklađivanja propisa Srbije sa propisima i standardima EU i obaveštavanje EU i javnosti o tome.⁶³

Pored toga, dodato je da će Ministarstvo za evropske integracije ostvarivati saradnju sa Misijom, MSP-om i drugim nadležnim organima u razmatranju pitanja koja se odnose na definisanje potreba i popunjavanje stručnog dela diplomatskog kadra Misije. Imajući u vidu da je gorepomenuti *Zakon* usvojen u periodu tokom kojeg je ova studija pisana, ne ostaje mnogo da se doda o tome kako MEI funkcioniše u praksi i kakvi su njegovi kapaciteti, a kamoli da se oceni na koji način zastupa interes Srbije. Međutim, može se gledati unapred i tako ispitati koje potencijalne promene ovo Ministarstvo nosi sa sobom sada kada postaje deo konstelacije institucija koje se bave pregovaračkim procesom i lobiranjem. Na taj način ova studija podstiče dalju javnu raspravu ili diskusiju o ovom pitanju.

⁶³ Zakon o Ministarstvima, („Službeni glasnik RS”, br. 44/11, 14/15, 5/15, 96/15-dr.zakon)

Do ove tačke, struktura je bila donekle decentralizovana. KEI i Pregovarački tim su bili ključni igrači koji su, uz svoju relativnu autonomiju, istovremeno koordinisali svoje nastupe zajedno sa tadašnjim ministrom bez portfelja. Novi zakon navodi da MEI „preuzima od KEI zaposlene i postavljena lica, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu za obavljanje poslova utvrđenih ovim zakonom“. Drugim rečima, u trenutku stupanja na snagu *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima*, KEI je prestala da funkcioniše. Ovo predstavlja veliku promenu kada se ima u vidu da je ova institucija, čiji su rad brojni sagovornici cenili i dobro ocenili, održala svoj kontinuitet tokom 13 godina.

U međuvremenu, ekspertska javnost je već pokazala zabrinutost zbog ovog poteza, smatrajući da se na taj način uvodi moguća politizacija procesa,⁶⁴ koji je u velikoj meri tehničke prirode. Prema njima to znači da politički uticaj može igrati veću ulogu prilikom imenovanja kadrova, čime se može umanjiti ekspertska orijentisanost koju ima Pregovarački tim i koju je do tada imao KEI. Istovremeno, time se ukazuje i na bojazan da može doći do sputavanja njihovog kontinuiranog i uspešnog rada. Ova zabrinutost u vezi sa politizacijom postojala je i pre nego što je stvoreno novo ministarstvo. Na primer, u maju 2017. godine, Vlada je pet članova pregovaračkog tima uklonila sa njihovih položaja, što je ekspertska javnost shvatila kao politički motivisan potez ministra za EI. Zato su eksperti izrazili sumnju da se na taj način pregovarački proces stavlja u politički okvir.⁶⁵

Sada kada novo Ministarstvo razvija sistematizaciju svog rada i radnih mesta, ostaje nada da bi njegovo uvođenje moglo da se iskoristi kao dobar povod da se fokus stavi na re-evaluaciju dosadašnje delotvornosti administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta.

⁶⁴ European Western Balkans, *Ministarstvo za EU integracije – potreba ili politička trgovina*, 28.06.2017, internet: <http://europeanwesternbalkans.rs/ministarstvo-za-eu-integracije-potreba-ili-politicka-trgovina/>, pristupljeno: 17. 07. 2018.

⁶⁵ European Western Balkans, *Pregovarački tim – politika iznad stručnosti*, 07. 06. 2017, Internet: <http://europeanwesternbalkans.rs/pregovaracki-tim-eu-politika-iznad-strucnosti/>, pristupljeno: 14. 07. 2017.

V. Lobiranje u institucijama EU

Brisel predstavlja izvor neiscrpnih informacija i mesto gde zainteresovane i kredibilne strane imaju priliku da zastupaju svoje interesе i razmenjuju informacije. Ako su formalni pregovori u pogledu strukture i jasnoće predvidivi, pravi pregovori se odigravaju tokom neformalne faze pregovora, koja je manje strukturirana i pristupačnija za lobiranje. Sagovornici se slažu da, u praksi, lobiranje prethodi formalnim pregovorima. Dakle, odvijanje formalnih pregovora može zavisiti od toga koliko efikasno država lobira tokom neformalne faze procesa.

Efikasno lobiranje traži koordinisan skup aktivnosti i targetiranje najrelevantnijih aktera unutar institucija EU. U suprotnom, samo prisustvo u Briselu ne znači mnogo. Ključna pitanja na koja treba odgovoriti jesu - ko treba da lobira, kako i kada. U nastavku, odgovori na ova pitanja predstavljeni su analizom načina na koji Srbija zastupa svoje interese u sledećim institucijama ili telima EU: Evropska komisija – Generalni direktorat za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), Evropska služba za spoljnu akciju (EEAS), Savet EU - Radna grupa za proširenje i države koje pregovaraju o pristupanju Uniji (COELA), Evropski parlament (EP), Evropske političke partije - Evropska narodna partija (EPP) i Partija evropskih socijalista (PES), i konačno, Parlamentarni Odbor za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC) i Konferencija odbora za poslove Unije parlamenta Evropske unije (COSAC).

V. 1 Evropska komisija - DG NEAR

U kontekstu proširenja EU, Evropska komisija sprovodi pregovore o pristupanju u ime Saveta EU i nadgleda usklađivanje zakonodavstva države kandidatkinje sa EU *acquis*.⁶⁶ Sagovornici se slažu da je u okviru Komisije najrelevantnije telo za Srbiju Generalni direktorat za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), kojim rukovodi

⁶⁶ Videti više: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al14536>

Generalni direktor, a čiji se rad sprovodi pod političkim pokroviteljstvom Komesara za susedsku politiku i pregovore o proširenju. Broj oblasti koje pokriva ovaj DG je prilično veliki. Među njima svoje mesto nalaze Turska, južno i istočno susedstvo EU, kao i Zapadni Balkan, u okviru kojeg funkcioniše posebna jedinica za Srbiju (D.2). Svoje ekspertske znanje o politikama Srbije ovaj Direktorat uvećava održavanjem saradnje sa ostalim generalnim direktoratima zaduženim za tematska pitanja. Dodatno, DG NEAR blisko sarađuje i sa Evropskom službom za spoljnu akciju (EEAS), što mu omogućava da stekne bolji uvid i u pitanja političke prirode, koja su u vezi sa Srbijom.

Pomoću tih različitih *inputa* ovaj Direktorat dobija i akumulira neophodne informacije, što mu omogućava da prati sprovođenje SSP-a Srbije, analizira kapacitete Srbije i ocenjuje proces reformi i usklađivanje sa EU *acquis*. Njegov rad je takođe predstavljen u obliku godišnjih izveštaja koje objavljuje Komisija, a u kojem se ocenjuje napredak koji je Srbija ostvarila tokom referentne godine, ali se i predstavljaju veoma značajne preporuke. Takođe, DG NEAR upravlja finansijskom i tehničkom pomoći upućenoj Srbiji kroz IPA programe, koji zadržavaju veliki značaj kada je u pitanju proces reformi u Srbiji.⁶⁷

U suštini DG NEAR predstavlja telo koje pruža smernice koje olakšavaju Srbiji ostvarenje kriterijuma definisanih Ugovorom o EU (TEU), koji su utemeljeni od strane Evropskog saveta. Iz tog razloga se akcenat pre svega stavlja na vladavinu prava, ekonomsko upravljanje i reformu javne uprave (PAR). Imajući ove zadatke u vidu, postaje jasno zašto Srbija usmerava veliki deo svojih lobističkih aktivnosti upravo prema ovom Direktoratu. S obzirom da je DG NEAR deo evropske uprave čiji je posao mahom tehničke prirode, nije iznenađujuće da eksperti koji dolaze iz Misije, Pregovaračkog tima, KEI i različitih resornih ministarstava, imaju najveći potencijal kada je u pitanju lobiranje Srbije pri ovom Direktoratu. Eksperti svoj uticaj ostvaruju upravo zato što deluju na odgovoran i profesionalan način.

⁶⁷ Videti više: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/directorate-general_en

Otvaranjem pristupnih pregovora i pregovaračkih poglavlja, sektorski generalni direktorati postaju sve više uključeni u celokupni proces. Na primer, čini se da se DG NEAR u velikoj meri oslanja na podatke koje dobija od DG GROW (Generalnog Direktorata za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća) kada su ekonomske teme u pitanju, zbog čega Srbija i sa ovim Direktoratom održava saradnju. Isto važi i za druge Generalne direktorate kada su na dnevnom redu druga sektorska pitanja.⁶⁸

Formalna komunikacija između eksperata iz Srbije i njihovih kolega iz ostalih Direktorata bi trebalo zvanično da se odvija uz posredstvo DG NEAR. U tom slučaju, ovaj Generalni direktorat stupa u kontakt sa Misijom Srbije pri EU i Delegacijom EU u Srbiji, koji zajedno deluju kao posrednici, a sa kojima DG NEAR održava redovnu komunikaciju. Štaviše, ukoliko Misiji nedostaju eksperti za određene oblasti ili ako su u pitanju neki vrlo specifični detalji, ti posrednici uspostavljaju vezu sa KEI, u čijim rukama se nalazi odgovornost da pronađe dodatne odgovarajuće eksperte iz različitih ministarstava u Beogradu. Na taj način se resornim ekspertima omogućava da zajednički deluju sa svojim kolegama iz Komisije.

Iako neki sagovornici tvrde da ova procedura usporava proces i sprečava dugoročno stvaranje kontakata, sagovornik iz DG GROW tvrdi da je ovakav postupak neophodan deo procesa, dodajući da je ponekad poželjno raditi sa ekspertima iz ministarstava iz Beograda, jer upravo oni imaju najviše znanja o srpskom zakonodavstvu, a istovremeno „poseduju moć da predlože prave reforme, za razliku od njihovih kolega iz Misije koji nemaju tu mogućnost“.

Kada su na agendi određena sveobuhvatna pitanja, kao što je reforma javne uprave, DG NEAR formira horizontalnu jedinicu. Ona se sastoji od različitih eksperata koji istovremeno dolaze iz različitih Direktorata i koji zajednički mogu da se bave ovim složenim pitanjima. U tom svojstvu oni ponekad zakazuju kolektivne zvanične sastanke sa srpskim kolegama i čak posećuju Beograd na godišnjem nivou. Ove posete EU zvaničnika omogućavaju Srbiji da lobira i na domaćem terenu, a ne samo u Briselu.

⁶⁸ Ukupan broj Generalnih direktorata je 31. Oni pokrivaju različite oblasti, od poljoprivrede, klimatskih promena i životne sredine, pa do budžeta i ekonomije.

Pored formalnih kanala komunikacije, Evropska komisija podstiče i *neformalnu* komunikaciju radi povećanja učestalosti i efikasnosti interakcije između eksperata. Iz tog razloga, u praksi, u određenoj meri, postoje i direktni kontakti između eksperata iz različitih Generalnih direktorata i eksperata koji dolaze iz Misije, Pregovaračkog tima, KEI i ministarstava. Konačno, DG NEAR predstavlja značajan centar srpskih lobističkih aktivnosti, ne samo zato što ono ima mogućnost da utiče na percepciju koju Komisija kao celina može da ima o Srbiji, a što se posledično ogleda i u godišnjim izveštajima, već i zato što se upravo tu prave nacrti pregovaračkih dokumenata koji se kasnije šalju u COELA, odnosno radnom telu Savetu EU za proširenje. U nastavku se analiziraju lobističke aktivnosti Srbije u Savetu i pri COELA.

V. 2 Savet EU - COELA

Savet EU je u suštini gornji dom zakonodavstva EU i kao takav zastupa interese nacionalnih vlada. Njegova struktura je prilično složena, s obzirom na to da se sastoji od deset različitih konfiguracija u okviru kojih se okupljaju različiti nacionalni zvaničnici, u zavisnosti od oblasti politike za koju su zaduženi. Sa stanovišta proširenja, najrelevantnija konfiguracija Saveta jeste Savet za opšte poslove (GAC), koji predstavlja ključno telo zaduženo za proces proširenja EU.⁶⁹ Naime, sve odluke koje se odnose na pristupanje države kandidatkinje - od usvajanja *skrining* izveštaja, otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja, do potpisivanja Ugovora o pristupanju Uniji - moraju biti jednoglasno usvojene od strane država članica EU koje su predstavljene u Savetu. Njegovu relevantnost dodatno naglašava činjenica da Evropski parlament nema formalnu ulogu u procesu proširenja, čime je u suštini Evropskoj komisiji prepušteno da vodi postupak, a Savetu da donosi konačne odluke.

⁶⁹ Imajući u vidu politički aspekt procesa pristupanja, Savet za spoljne poslove (FAC) dobija na značaju kao telo koje je odgovorno za obezbeđivanje jedinstva, doslednosti i efikasnosti spoljne akcije EU. Uz to, ono definiše i primenjuje spoljnu i bezbednosnu politiku EU. Njeni izveštaji pružaju pregled trenutne političke situacije u državama kandidatkinjama, a čime se oblikuje percepcija DG NEAR-a. Njime predsedava Visoki predstavnik Unije za spoljnu politiku i bezbednost, koji ima značajnu ulogu prilikom facilitacije medijacije u okviru dijaloga Beograda i Prištine.

GAC je međuvladino telo koje okuplja ministre spoljnih poslova (ili njihove zamenike), ministre za evropske poslove (ili državne sekretare) i stalne predstavnike država članica, čije sastanke organizuje država koja predsedava Savetu. Imajući ovo na umu, sagovornici se slažu da lobiranje u Briselu usmereno prema različitim stalnim predstavništvima država članica ostaje od suštinskog značaja.⁷⁰

Mnogi autori tvrde da Savet ima reputaciju najdiskretnije institucije EU, za razliku od Evropske komisije i Evropskog parlamenta koji su u poslednje vreme uložili veći napor da svoje aktivnosti učine transparentnijim. Međutim, iako je Savet najmanje pristupačan, to ipak ne znači da pristup njemu ne postoji. Zbog jedinstvenog *modus operandi* Saveta i njegove višeslojne strukture, Hejs-Renšo (Hayes-Renshaw) objašnjava da lobističke aktivnosti usmerene prema ovoj instituciji treba započeti u „vrlo ranoj fazi procesa donošenja odluka i na veoma niskom nivou aktivnosti Saveta“.⁷¹ Slično tome, Olson tvrdi da su suštinski pregovori smešteni na nižim nivoima, gde se u stvari razrešava 70-90% odluka Saveta.⁷²

Ispod najvišeg nivoa u Savetu nalazi se COREPER (francuska skraćenica *Comité des représentants permanents*), koji okuplja stalne predstavnike država članica - *de facto* ambasadore - šefove ili zamenike šefova misija iz država članica EU u Briselu,⁷³ a koji pripremaju dnevni red ministarskih sastanaka i koordiniraju rad pripremnih tela.⁷⁴

Kao takav, COREPER se nalazi u položaju dobrom za donošenje odluka, s obzirom na to da su mnoge njegove jednoglasne odluke odobrene na najvišem nivou Saveta, bez rasprave

⁷⁰ Na čelu Stalnih predstavništva se nalaze šefovi Misija, koji u Briselu deluju kao ambasadori država pri EU. Kao takvi, oni zastupaju i brane interesu svojih država na nivou EU.

⁷¹ Fiona Hayes-Renshaw, „Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council“, u *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, eds. David Coen, and Jeremy Richardson, New York, Oxford University Press, str. 70, 86.

⁷² Ingvild Olsen, „The Council Working Groups – Advisors or de facto Decision Makers?“, Aarhus University, Paper to be presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Portugal, 2010, str. 1

⁷³ *Ugovor o funkcionisanju EU, član. 240*, dostupno: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF

⁷⁴ U skladu sa kompleksnim sastavom Saveta, COREPER se pojavljuje u dve konfiguracije: COREPER I - sastoji se od zamenika stalnih predstavnika koji su odgovorni za „poljoprivredu i ribarstvo“, „konkurentnost“, „obrazovanje, mlađe, kulturu i sport“, „zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i potrošačke poslove“, „životnu sredinu“ i „transport, telekomunikacije i energiju“; COREPER II - sastoji se od stalnih predstavnika koji se bave „ekonomskim i finansijskim poslovima“, „spoljnim poslovima“, „opštim poslovima“ i „pravosuđem i unutrašnjim poslovima“. Temu proširenja pokriva COREPER II, a obuhvaćena je pod „opštim poslovima“.

ministara država članica.⁷⁵ Međutim, neki sagovornici ističu da u praksi COREPER nije direktno lobiran, već se fokus stavlja pre svega na bilateralne kontakte sa predstavnicima radnih grupa, koji predstavljaju „arene u kojima se nacrt zakona kreće i usmerava ka kompromisnim rešenjima“. ⁷⁶

COELA je pripremno telo koje radi u okviru GAC,⁷⁷ i u najvećoj meri se sastoji od diplomata ili državnih zvaničnika poznatijih kao *ataše*, koji dolaze iz stalnih država članica, predstavnika u Briselu i koji mogu da istovremeno zastupaju svoje države članice u jednoj ili više radnih grupa (npr. COELA i COWEB - Radna grupa za region Zapadnog Balkana, itd.).⁷⁸ Najznačajnije funkcije COELA su rezimirane u sledećem okviru:

1. priprema pregovora o pristupanju i pregovaračke pozicije EU;
2. procena napretka država kandidatkinja u ispunjavanju kriterijuma za pristupanje;
3. upravljanje odnosima sa državama kandidatkinjama u okviru Sporazuma o pridruživanju (u slučaju Srbije radi se o SSP).⁷⁹

Pored toga, kako sagovornik iz COELA objašnjava, ovo radno telo takođe proverava izveštaje o *skriningu*, izveštaje o proceni merila za otvaranje i poziciju DG NEAR-a, na osnovu kojih ono sugeriše otvaranje ili privremeno zatvaranje poglavlja. Sav ovaj rad prethodi aktivnostima koje sprovodi COREPER, što znači da ono predstavlja osnovu za naknadno donošenje odluka u okviru GAC. Drugim rečima, COELA u suštini određuje tempo pregovaračkog procesa, zbog čega ostaje jedan od najvrednijih ciljeva lobiranja srpske administracije, ako ne i njegov najvažniji cilj. Lobiranje članova COELA daje Srbiji priliku da

⁷⁵ Ovo se događa kada su tačke obeležene sa A, što ukazuje na to da postoji dogovor u okviru COREPER-a oko predloga Komisije, što omogućuje Savetu da ga prihvati bez diskutovanja. Savet donosi odluke kada u COREPER-u nije došlo do jedinstvene pozicije (tačke obeležene sa B).

⁷⁶ Eves Fouilleux, Jcques de Maillard i Andy Smith, „Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers”, *Journal of European Public Policy* 12:4, 2005, str. 610.

⁷⁷ Postoji ukupno 17 radnih tela. Videti više: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/?wp%5B%5D=718>

⁷⁸ Fiona Hayes-Renshaw, „Least Accessible but not Inaccessible”, str. 85

⁷⁹ Videti više: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-enlargement-countries-negotiating-accession-eu/>

utiče na rane faze razvoja politike u Savetu, što njenim aktivnostima daje proaktivnu prirodu.

Kao što je pomenuto u prethodnom poglavlju, radu COELA prethodi rad DG NEAR-a iz Evropske komisije, čiji dokumenti o Srbiji predstavljaju platformu na osnovu koje COELA može da izgradi sopstvenu perspektivu ili da predloži dodatne izmene. Sagovornik iz COELA smatra da u većini slučajeva postoji oko 80% poklapanja između mišljenja COELA i ocena DG NEAR-a, što objašnjava zašto je lobiranje od strane srpskih eksperata u DG NEAR od suštinskog značaja. Ovo pokazuje kako su međusobno povezane institucije EU, što znači da lobističke aktivnosti Srbije, koje sprovode njeni eksperti, diplomate i političari, mogu imati umnožavajuće dejstvo.

Formalna komunikacija se između Misije i Stalnih predstavnika odvija direktno, omogućavajući rukovodiocima tih tela da se susreću jedni s drugima, razmenjuju informacije i razgovaraju o pitanjima od značaja. Još važnije, utvrđeno je da se neformalna komunikacija između članova COELA (tj. Stalnih predstavnika) i diplomata iz Misije odvija svakodnevno. Svaki diplomat iz Misije odgovoran je za održavanje komunikacije sa određenim članom COELA, omogućujući na taj način dvojici kolega da se u većoj meri i bolje upoznaju sa međusobnim radom. Štaviše, prema rečima intervjuisanog člana COELA, pomoću takve redovne interakcije se vremenom gradi poverenje, što olakšava obema stranama da dođu do dogovora ili ugovaranja obaveza. Shodno tome, ovakvo lobiranje omogućava Srbiji da raspravlja o najnovijim političkim događajima, pruži dodatna pojašnjenja i promoviše svoje interes u najranijoj fazi. Uz to, utvrđeno je da Misija tri ili četiri puta godišnje organizuje neformalne sastanke sa COELA, što dalje dopušta predstavnicima Misije i Beograda da zastupaju svoj stav o određenim političkim pitanjima od značaja ili da diskutuju o mogućnostima ubrzavanja procesa otvaranja različitih poglavlja.

U međuvremenu, COELA godišnje odlazi u posetu dvema državama kandidatkinjama, što njenim predstavnicima pruža dodatnu priliku da komuniciraju sa srpskim zvaničnicima

prilikom njihovog dolaska u Srbiju. Njihova poslednja poseta Beogradu dogodila se u martu 2017. godine, a nju je sagovornik iz COELA ocenio kao veoma uspešnu, dodavši da je Vlada Srbije dobro pripremljena u takvim situacijama i da je u potpunosti otvorena da razgovara o najznačajnijim pitanjima.

Velika korist lobiranja se sastoji u tome što omogućava Srbiji da u Briselu stekne nove veze, ali i da neguje postojeće. Prema mišljenju jednog sagovornika, za Srbiju, veliki značaj imaju njoj „priateljske“ države članice (na primer Mađarska, Grčka i Kipar), koje su često u mogućnosti da promovišu interes Srbije pri COELA. Štaviše, sagovornik iz COELA tvrdi da Srbija iznenađujuće brzo uspeva da dobije poverljive podatke i informacije, čineći to tokom ranih faza procesa. Ovo dodatno podržava tezu koju mnogi sagovornici zastupaju, a to je da dobijanje ključnih informacija u ranoj fazi predstavlja najveći benefit efektivnog lobiranja.

Ovakve aktivnosti pri COELA pokazuju da zastupanje interesa u Briselu takođe zavisi od bilateralnih odnosa između Srbije i drugih država članica, što ilustruje činjenica da su „nacionalna“ i „briselska“ ruta posebno povezane u slučaju Saveta, što daje važnu ulogu MSP-u, koje je zaduženo za bilateralne odnose. U tom smislu, sagovornik iz MSP-a je pojasnio da je oko 80-90% razgovora koji se vode na bilateralnom nivou zapravo u vezi sa pitanjem evropskih integracija. To daje presudnu ulogu Sektoru za bilateralnu saradnju MSP-a, koji prilikom lobiranja pri državama članicama EU sarađuje sa Sektorom za EU. Pored toga, čak i druge „ključne“ institucije, kao što je Pregovarački tim, KEI i ministar za EI, redovno posećuju i lobiraju u prestonicama, ilustrujući koliko je u stvari „nacionalna“ ruta značajna i kako se putem nje može uticati na rad predstavnika COELA.

Predsedavanje Savetu EU

Konfiguraciji GAC (uključujući COREPER i COELA) predsedava država koja je predsedavajuća i Savetu EU. Na svakih šest meseci izbor predsedavajuće države se menja tako što se na tom mestu naizmenično rotiraju države članice EU, čime se predsedavajućoj državi članici omogućava da usmeri rad Saveta i formira dnevni red obezbeđujući šestomesečnu agendu.⁸⁰ Zbog činjenice da COELA predstavlja lobističku metu koja ima veliku važnost za Srbiju, izuzetno je značajno da li predsedavajuća država članica podržava ideju proširenja i da li Srbija ima dobre odnose sa tom državom.

U vreme pisanja ove studije, predsedavanje EU je prešlo iz ruku Malte u ruke Estonije. Obe zemlje podržale su ideju proširenja EU i procesa pregovora o pristupanju Srbije.⁸¹ Države članice koje su na čelu Savetu u periodu od 18 meseci zajedno rade kao „trio”, što im omogućava da odrede dugoročne ciljeve, pripreme zajednički program i utvrde ključna pitanja koja Savet treba da razmatra.⁸² Imajući u vidu da se rad ove trojke proteže na period od godinu i po dana, Srbija počinje da usmerava svoje aktivnosti ka državama članicama mnogo pre nego što dođe njihov red da predsedavaju.

V. 3 Evropska služba za spoljne poslove (EEAS)

Ova nova institucija EU zvanično je počela da funkcioniše 2011. godine, a stvorena je Lisabonskim ugovorom, koji je stupio na snagu krajem 2009. godine. Njen glavni zadatak jeste pružanje podrške Visokom predstavniku prilikom sprovođenja zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU (CFSP) i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (CSDP). Uz to, Visokom predstavniku se pruža podrška i kada je u svojstvu predsednika Saveta za

⁸⁰ Videti više: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/>

⁸¹ Sena Marić i Strahinja Subotić, „Estonsko predsedavanje Savetu Evropske unije: Jedinstvena prilika da se ostvari napredak u Evropskoj uniji (i Srbiji)”, Centar za evropske politike (CEP), Belgrade, 2017, Internet: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/07/CEP-Pogled-Estonsko-predsedavanje.pdf>, pristupljeno: 13. 07. 2017.

⁸² Uz Estoniju, koja je preuzeila predsedavanje u junu 2017. godine, Bugarska i Austrija čine druga dva člana trenutnog „tria“.

spoljne poslove i potpredsednika Komisije.⁸³ Ovo telo okuplja diplomate iz stranih službi 28 država članica EU i predstavlja još jedan nadnacionalni organ EU.

U kontekstu pristupanja Srbije EU, ova institucija je značajna jer je odgovorna za Poglavlje 31, a posebno za vođenje dijaloga između Beograda i Prištine. Postizanje Briselskog sporazuma 2013. godine tadašnja Visoka predstavnica EU Ketrin Ešton je okarakterisala kao najveći uspeh zajedničke spoljne politike EU.⁸⁴ U isto vreme, pitanje Beograda i Prištine predstavlja jedinstven slučaj jer se njime obuhvata i politika proširenja EU i CFSP.⁸⁵

Imajući u vidu da pregovaračko poglavlje 35, koje podrazumeva normalizaciju odnosa s Prištinom, ima suspenzivni i odlučujući efekat na ishod procesa pristupanja, EEAS predstavlja neizbežnu metu srpskih lobističkih napora. Visokog predstavnika EU, koji vodi dijalog najvišeg nivoa između predstavnika Beograda i Prištine, podržava Direkcija za Zapadnu Evropu, Zapadni Balkan i Tursku, u okviru kojeg se nalazi jedinica koja se posebno bavi Zapadnim Balkanom. Među telima koja imaju primarnu odgovornost za interakciju sa EEAS jeste Kancelarija za Kosovo i Metohiju. Prema sagovorniku, ona uspostavlja kontakt sa EEAS preko Misije, pri čemu dobija potrebnu pomoć od MSP-a kada je to neophodno. Pored toga, Kancelarija za Kosovo i Metohiju informiše Skupštinski Odbor za Kosovo i Metohiju, od kojih dobija savete za dalje delovanje.

Na kraju, utvrđeno je da do nedavno nije bilo duboke interakcije između EEAS i drugih srpskih institucija (na primer, MSP-a), oko tema koje se ne tiču samog dijaloga Beograda i Prištine. Međutim, ovo je počelo da se menja 2017. godine, nakon što je Srbija predložila uspostavljanje platforme za redovne političke konsultacije između EEAS i država Zapadnog Balkana. Ovo je omogućilo MSP-u da poveća svoje prisustvo pri EEAS i da razmatra različita spoljнополитичка pitanja sa njom, koja ne moraju nužno imati veze sa samim procesom integracije. U okviru ove platforme, široki dijapazon pitanja je uključen, kao što je na primer rat u Siriji. Pre ove inovacije nije postojao nikakav oblik redovnih konsultacija

⁸³ Član 2 Odлуке Saveta 2010/427/EU, 16. jula 2010. uspostavlja organizaciju i funkcionisanje EEAS; videti više: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf

⁸⁴ Carnegie Europe, „How the EU Brought Serbia and Kosovo to a Deal“, 2014, Internet: <http://carnegieeurope.eu/strategicEurope/?fa=54403>, pristupljeno: 12. 09. 2017.

⁸⁵ Denisa Kostovicova, „When enlargement meets common foreign and security policy: Serbia's Europeanisation, Visa liberalisation and the Kosovo policy“, *Europe-Asia Studies*, 66.1, 2014, str. 67-87.

između MSP-a i EEAS-a zbog čega je EEAS morala da kontaktira Misiju ukoliko joj je bilo neophodno da se informiše o poziciji Srbije kada se radilo o određenim spoljнополитичким pitanjima. Sada se čini da ova inovacija omogućava bliže kontakte, redovne sastanke i bolju koordinaciju između EEAS i MSP.

Sagovornik iz MSP-a tvrdi da ovo Srbiji pruža dodatni prostor, ne samo za lobiranje samo po sebi, već i za izgradnju poverenja, time što će Srbija iskazati spremnost da sarađuje na širokom spektru pitanja. Štaviše, čini se da ova inicijativa čitavom regionu omogućava više prostora za zajednički rad i podelu saznanja u većem obimu nego što je to bio slučaj ranije. Kao što je ranije pomenuto, posvećenost regionalnoj saradnji doprinosi stvaranju imidža Srbije kao verodostojnog partnera u Briselu.

Sve u svemu, EEAS je do sada predstavljaо lobističku metu Srbije uglavnom kada se radilo o već pomenutom dijalogu. Međutim, očekuje se da će se značaj ove institucije povećati, posebno kada se ima na umu da je došlo do uspostavljanja nove platforme za direktnu saradnju između EEAS i MSP. Pored toga, kako se Srbija bude približavala svom članstvu, ona će morati da uskladi svoju spoljnu politiku sa EU, što znači da će poglavljе 31 ostati prepreka koju će Srbija morati da prevaziđe. Zbog toga se očekuje veća interakcija sa EEAS u narednom periodu.

V. 4 Evropski Parlament

Tokom proteklih decenija Evropski parlament (EP) je povećavaо opseg moći i delokrug svог delovanja, međutim, i dalje nije uspeо da za sebe obezbedи formalnu ulogу u procesu proširenja EU. Iako je formalna saglasnost EP neophodna само u fazi ratifikacije Sporazuma o pristupanju, što predstavlja završnu fazu procesа, то не znači da je ova institucija irelevantna za lobističke aktivnosti Srbije.

Zakonodavna ovlašćenja EP sada se odnose na gotovo sve oblasti politike, što znači da njene zakonodavne aktivnosti mogu imati direktne implikacije i na Srbiju, koja bi približavanjem pristupanju EU trebalo da u potpunosti uskladi svoj pravni sistem sa EU

acquis. Na primer, EP uz Savet ima značajnu ulogu kada je u pitanju usvajanje Višegodišnjeg finansijskog okvira EU (Multi-Financial Framework), kojim se utvrđuju sredstva za Instrument pretpristupne pomoći (IPA).

V. 4. 1 Prijateljski nastrojeni poslanici EP

Evropski parlament okuplja 751 poslanika iz 28 država članica, od kojih, prema sagovornicima, oko 15-20 aktivno prati proces pristupanja Srbije. Ovo pokazuje da je raspon lobističkih aktivnosti Srbije pri EP prilično uzak i fokusiran samo na određene pojedince koji imaju potencijal da stanu iza Srbije u određenim situacijama.

Misija pri EU ima stalnu komunikaciju i čestu interakciju sa poslanicima EP koji učestvuju u različitim odborima i neformalnim grupama relevantnim za Srbiju, kao što su: 1. Odbor za spoljne poslove (AFET), kojim predsedava izveštač EP za Srbiju Dejvid Mekalister (David McAllister), koji je zadužen za izradu godišnje rezolucije o Srbiji; 2. Delegacija EU za Srbiju (D-RS) koja učestvuje u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC) i koja se susreće sa poslanicima iz Srbije, sa kojima procenjuje primenu SSP-a, a na čijem čelu se nalazi Eduard Kukan;⁸⁶ 3. Neformalna parlamentarna grupa „Prijatelji Srbije“ (Friends of Serbia), u koju su uključeni sledeći relevantni poslanici EP: Emilijan Pavel, Franc Bogović, Eduard Kukan, Tanja Fajon, Andor Deli i Knut Flekenštajn.⁸⁷

Uz to, pažnja se takođe posvećuje i poslancima EP koji deluju kao „izveštači iz senke“ (shadow rapporteurs) za svaku od partijskih grupa, kao što je Igor Šoltes iz Grupe Zelenih/ Evropske slobodne alijanse, koji je istovremeno i zamenik predsedavajućeg D-RS, i Ivo Vajgl u ime ALDE, koji je član D-RS i AFET-a. Većina relevantnih poslanika EP u isto vreme prisustvuje različitim odborima i različitim grupama koje se bave Srbijom, što znači da Misija može istovremeno da utiče na različita tela, formalno i neformalno, sastajući se sa poslanicima EP o kojima je reč. Stoga, važnost poslanika EP može biti višestruka.

⁸⁶ O SAPC-u će biti više reči u poglavljiju V.7, gde se dodatno razmatra lobistička uloga Narodne skupštine.

⁸⁷ B92, European Parliament's "Friends of Serbia" visit Belgrade, 2016, Internet: http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=07&dd=08&nav_id=98570, pristupljeno: 13. 07. 2017.

Najznačajnije sredstvo koje EP ima na raspolaganju tokom procesa proširenja sastoji se od njenih godišnjih neobavezujućih rezolucija o državama kandidatkinjama, na čijim se nacrtima radi pri AFET. Kao takve, ove rezolucije imaju političku težinu i dobijaju visok nivo pažnje država kandidatkinja i drugih institucija EU.⁸⁹ U prethodnim delovima studije,

Aktivnosti poslanika EP Andora Delija – Stvaranje mostova između Srbije i EU

Nekoliko sagovornika istaklo je značajne aktivnosti koje je u ime Srbije sproveo gospodin Andor Deli. On je član srpske manjinske stranke Savez vojvođanskih Mađara (SVM), koji trenutno radi kao poslanik EP-a, predstavljajući mađarsku partiju Fidesz (pripada EPP-u). Njega u jedinstveni položaj stavlja činjenica da ima i srpsko i mađarsko državljanstvo, što mu omogućava da deluje kao most između Srbije i EU. U praksi ovo znači da Srbija „na neki način ima direktnog predstavnika“ pri EP, što joj je pružilo šansu da proširi svoj uticaj u okviru ove institucije EU.

Na primer, u novembru 2016. godine, poslanik EP Andor Deli je u ime Srbije i uz organizacionu podršku Misije bio domaćin izložbe pri EP – „Dunav - umetnik, svedok, putnik“.⁸⁸ Među gostima bili su Antonio Tajani, tada potpredsednik EP (trenutno predsednik EP), predsedavajući delegacije EP za Srbiju Eduard Kukan, potpredsednik neformalne grupe „Prijatelji Srbije“ u Evropskom parlamentu Franc Bogović, predstavnici Evropske komisije, regionalna predstavnštva, predstavnici država članica EU i drugi.

prikazano je da DG NEAR uzima u obzir uvide i zaključke koji dolaze od strane EP-a, prilikom izrade sopstvenih godišnjih izveštaja o državama. Takve rezolucije su detaljne, uključuju najnoviji pregled napretka Srbije i ukazuju na najvažnije probleme sa kojima se suočava. Shodno tome, ovo utiče na imidž Srbije kao države, jer oblikuje i utiče na to kako se Srbija sagledava na nivou EU.

⁸⁸ Videti više: <http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/news.php>

⁸⁹ Sena Marić i Strahinja Subotić, „Tajanijevo predsedavanje: Novi predsednik Evropskog parlamenta, mali politički potres i zašto je to značajno za Srbiju“, Centar za evropske politike (CEP), Belgrade, 2017, Internet: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/02/CEP-Insight-TAJANI-SRP.pdf>, pristupljeno: 20. 04. 2017.

Pomoću „priateljski“ nastrojenih poslanika EP, Srbija ne samo da potencijalno može uticati na izradu nacrta rezolucije EP, već ima mogućnost da dalje promoviše svoj imidž i da ojača svoju sveukupnu poziciju pri EP. Srećom po Srbiju, pri EP već postoji neformalna grupa pod nazivom „Prijatelji Srbije“. Prema rečima sagovornika iz ove grupe, iako je formirana 2010. godine, ova grupa je počela značajnije da deluje tek nekoliko godina nakon svog nastanka. Od tada, u okviru nje su se okupljali poslanici EP koji su iskazali iskren interes za Srbiju i koji su sa entuzijazmom podržali proces proširenja EU. Zbog činjenice da njen rad nije institucionalno regulisan, *modus operandi* ove grupe je neformalne prirode *per se*. Sagovornik iz ove grupe ocenjuje dosadašnji rad ovog tela kao uspešan, jer je omogućio izgradnju novih kontakata, bolje razumevanje i razmenu informacija. Kao rezultat dobre saradnje, članovi ove grupe ponekad kolektivno posećuju Beograd, gde im u susret izlaze relevantni zvaničnici Vlade Srbije. Poslednja poseta dogodila se u leto 2016. godine. Imajući u vidu da su članovi ove grupe istovremeno članovi formalnih grupa i odbora pri EP, dobri odnosi sa njima omogućavaju Srbiji da učvrsti svoju promociju u relevantnim odborima, kao što je na primer AFET.

Sagovornik iz EP ističe važnost poslanika EP, ističući da upravo oni imaju mogućnost da utiču i na politiku države iz koje dolaze. Po okončanju lobiranja pri EP, poslanici ove institucije dele sa matičnom državom svoje utiske i informacije o državi kandidatkinji, što utiče na to kako će nacionalne vlade videti državu o kojoj je reč. Ovo je primer kako lobiranje putem „briselske rute“ može da utiče ne samo na institucije EU, već i na nacionalne vlade. Lobiranjem na evropskom nivou, Srbija ima šansu da indirektno zastupa svoje interese na bilateralnom nivou. Konačno, EP dopušta svojim poslanicima da u okviru ove institucije organizuju javne događaje, odnosno izložbe, gde mogu promovisati svoje matične države. Na ovim događajima prisustvuju predstavnici različitih institucija EU. Interesantno je da se poslanicima EP omogućava da organizuju dve izložbe tokom jednog mandata; poslanici EP to mogu učiniti i u ime države kandidatkinje, što je omogućilo Srbiji da organizuje dva takva događaja do sada.

Balkan Trafik! - Kultura povezuje ljude

Iako je uticaj javnih događaja donekle ograničen, postoje značajni izuzeci na koje Srbije može da se ugleda prilikom sopstvene promocije. Na primer, događaj pod nazivom *Balkan Trafik!* se smatra veoma popularnim i dobro organizovanim događajem sa kulturološkim uticajem u Briselu. Njegov moto je „spajanje kultura i iskustva koja nude ključ za integraciju, komunikaciju, saradnju i otvaranje prema drugima.“⁹⁰ Iako ovaj događaj nema organizacione veze sa EP-om, u Briselu ga na godišnjem nivou zajednički sprovode države ZB. Sagovornik iz EP-a opisuje da ovaj događaj privlači pozitivnu pažnju zvaničnika EU, što pokazuje da bi neki zajednički događaj država ZB pri EP mogao potencijalno da ostvari zavidan utisak, što bi bilo od koristi za ove države.

V. 4. 2 Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC)

Iako zakonodavna grana u poređenju sa izvršnom granom ima manje istaknuto ulogu tokom procesa pristupnih pregovora, to ne znači da ona ne poseduje potencijal za lobiranje. Osim što nadgleda kako izvršna vlast zastupa interese Srbije u EU, Narodna skupština ima mogućnost da se pridruži lobističkim naporima na nivou EU, pre svega kroz Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC) i Konferenciju odbora za evropske poslove parlamenta EU (COSAC).

SAPC je u suštini zajednički odbor koji okuplja poslanike EU i Srbije, sa zadatkom da „razmotri sve aspekte odnosa između EU i Srbije, a posebno implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“.⁹¹ Stvoren je 2013. godine, nakon stupanja na snagu SSP-a, omogućavajući zvanični politički dijalog između dve parlamentarne strane. Zvanično, održava se dvaput godišnje, jednom u okviru EP-a, a drugi put u Srbiji.⁹² Do sada je bilo ukupno šest sastanaka.

⁹⁰ Videti više: <http://www.balkantrafik.com/>

⁹¹ *Pravila procedure SAPC*, pravilo 2, Internet: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/72423/Rules-EU_Serbia_amended_11_2014.pdf, pristupljeno: 01. 09. 2017.

⁹² *Ibid.*, pravilo 5.

Poslednji sastanak održan je u septembru 2017. godine, pod kopredsedavanjem g. Eduarda Kukana ispred Delegacije EU za Srbiju (D-RS) i g. Vladimira Orlića ispred delegacije Narodne skupštine Republike Srbije. Tokom dvodnevnog sastanka parlamentarci su imali priliku da razgovaraju na sledeće teme: stanje pregovora o pristupanju Srbije i odnosima sa EU, implementacija SSP-a, ekonomski razvoj, zaštita osnovnih prava i sloboda, rodna ravnopravnost i nasilje u porodici, rad nezavisnih državnih organa i organizacija, dijalog o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, i izbegličkoj krizi.⁹³

Duga lista tema pokazuje da ovaj Odbor omogućava parlamentarcima Srbije da pruže svoj doprinos praktično svim relevantnim poljima i otvorenim pitanjima sa kojima se Srbija suočava. Uz to, ova platforma kao zvanični kanal komunikacije između EU i Srbije, omogućava da se glas opozicionih stranka jasno čuje. Među opozicionim strankama koje učestvuju u radu ovog Odbora su: Demokratska stranka, Socijaldemokratska partija Srbije, Dosta je bilo, Savez vojvođanskih Mađara, uključujući jednog neopredeljenog člana i jednu anti-EU stranku - Srpsku radikalnu stranku.⁹⁴ Dosta je bilo, Savez vojvođanskih Mađara, uključujući jednog neopredeljenog člana i jednu anti-EU stranku - Srpsku radikalnu stranku.⁹⁵

Prema mišljenju jednog sagovornika, koji je ujedno član EP-a i ovog Odbora, čini se da se SAPC dokazao kao dobar primer kako je formalna saradnja sklona uspešnom stvaranju i olakšavanju neformalnih kontakata i interakcije između dve strane. Tokom svih godina rada ovog Odbora, njegovo članstvo je ostalo u istom sastavu, što je omogućilo parlamentarcima da se dobro upoznaju, uspostave poverenje i izgrade lične kontakte kroz uspešnu saradnju. Na kraju svake sesije, SAPC stvara završni dokument pod nazivom „Deklaracija i preporuke“, koji sumira najnovije aktivnosti, meri napredak, identificuje glavne prepreke i daje preporuke. Zvanično, SAPC može dostaviti svoje preporuke EP-u,

⁹³ 6. sastanak SAPC, 2017, Beograd, Internet: http://www.parlament.gov.rs/Sixth_Meeting_of_European_Union-Serbia_Stabilisation_and_Association_Parliamentary_Committee_32112.537.html, pristupljeno: 15. 09. 2017.

⁹⁴ Članovi Narodne skupštine Srbije pri SAPC, Internet: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117624/Members%20NARS%20-%20April%202017.pdf>, pristupljeno: 01. 09. 2017.

⁹⁵ Članovi Narodne skupštine Srbije pri SAPC, Internet: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117624/Members%20NARS%20-%20April%202017.pdf>, pristupljeno: 01. 09. 2017.

Narodnoj skupštini i Vladi Srbije, Savetu EU i Evropskoj komisiji.⁹⁶ Sagovornik iz ovog Odbora tvrdi da iako završni dokument SAPC-a nema obavezujuću snagu, njega AFET i Komisija mogu da koriste kao referentnu tačku u svojim dokumentima, što se ponekad i dešava u praksi.

Lobiranje Odbora za evropske integracije pri COSAC

COSAC okuplja odbore koji dolaze iz različitih država članica i država kandidatkinja i pruža parlamentarcima mogućnost da diskutuju i razmotre najvažnija pitanja sa kojima se suočava EU.⁹⁷ Zatvarajući COSAC, parlamentarci donose „zajedničku izjavu“ koja sumira stavove i predlaže dalje delovanje. Iako Srbija nema pravo glasa, ona ima mogućnost da lobira i utiče na to kako bi mogla da izgleda konačna verzija „zajedničke izjave“ Konferencije. Poslednji COSAC održan je u Estoniji, pod pokroviteljstvom estonskog predsedništva Saveta, što je potencijalno omogućilo članovima Odbora da lobiraju sam Savet pristupajući predstavnicima Estonije na konferenciji.⁹⁸

⁹⁶ Pravila procedure, pravilo 7.

⁹⁷ Sagovornik iz Odbora za EI ukazuje da COSAC predstavlja najznačajniju lobističku metu ovog Odbora. Kontakti koji se stvore tokom COSAC-a ostaju i po završetku konferencije, što povećava broj eksperata EU koje Srbija može da kontaktira ili dodatno lobira u budućnosti.

⁹⁸ Slično tome, Odbor za EI učestvuje na COSAP-u (Konferencija Odbora za EI država koje učestvuju u procesu stabilizacije i pridruživanja jugoistočne Evrope), koja okuplja samo regionalne Odbore za EI, dajući im priliku da zajednički rešavaju pojedina pitanja. Prema sagovorniku, takve aktivnosti regionalne saradnje, koje često naglašava i ohrabruje sama EU, odaju pozitivan signal i poboljšavaju imidž Srbije u relevantnim institucijama EU. Ovo kreira dodatni prostor Odboru za EI na narednim skupovima COSAC-a.

V. 5 Evropske političke partije

Evropske političke partije (Europarties) su transnacionalne partijske organizacije koje deluju na nivou EU. One okupljaju partije sličnih afiniteta, čiji članovi rade u institucijama EU ili su šefovi država i vlada, ministri, ili čak i vođe opozicije i partijski lideri. U ovoj poziciji, oni mogu uticati na donošenje odluka Evropskog Saveta i delovati putem svojih političkih grupacija u EP.⁹⁹ Uz to, partije iz država koje nisu članice EU imaju mogućnost priključivanja redovima Evropskih političkih partija, najčešće sticanjem statusa pridruženog člana ili posmatrača. Trenutno, Srpska napredna stranka (SNS) i Savez vojvođanskih Mađara (SVM) su pridruženi članovi Evropske narodne partije (EPP),¹⁰⁰ dok Demokratska stranka (DS) ima isti status u Partiji evropskih socijalista (PES). U praksi, istraživanje pokazuje da Evropske političke partije i dalje predstavljaju ključnu adresu za srpske lobističke aktivnosti. U ovom slučaju, lobiranje se vrši isključivo na članove srpskih partija, čije aktivnosti su neki sagovornici označili terminom „parlamentarna diplomacija“.

Od svih Evropskih političkih partija, desno orijentisana i okrenuta proširenju, Evropska narodna partija (EPP) jeste najrelevantnija za Srbiju. EPP je najveća grupacija u EP od 1999. godine i u Evropskom Savetu je od 2002. godine, što je čini grupom sa najvećim potencijalom da značajno oblikuje agendu EU i utiče na odluke koje donosi. Uz to, vladajuća SNS je postala njen pridruženi član 2016. godine, što je prvi put da se ova partija pridružila nekoj evropskoj partijskoj porodici, iako je do trenutka pridruživanja bila već četiri godine na vlasti.¹⁰¹ Ova novina je stvorila naglo uvećanje prostora za lobiranje na nivou EU za Srbiju. Od tada, prema rečima jednog sagovornika, EPP postaje „jedan od najvažnijih kanala komunikacije“ između Srbije i predstavnika EU.

⁹⁹ Evropske parlamentarne grupacije jesu transnacionalne grupe koje okupljaju članove EP-a sa sličnim opredeljenjima. Takve grupe održavaju sastanke nedelju dana pre zvaničnih sesija, kao i tokom njih. Uz to, oni organizuju i seminare putem kojih utvrđuju ključne principe njihovih aktivnosti. Videti više:

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.3.pdf, pristupljeno: 07. 09. 2017.

¹⁰⁰ Savez vojvođanskih Mađara je stranka mađarske manjine u Srbiji. Ona je postala pridruženi član EPP-a 2007. godine. Aktivnosti njenog člana, Andora Delija, već su predstavljene u prethodnom podpoglavlju.

¹⁰¹ Videti više: http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=11&dd=15&nav_id=99693,

Na skupovima EPP-a, članovi SNS-a imaju priliku da grade lične kontakte, razmenjuju informacije i razgovaraju sa relevantnim članovima EPP-a o pitanjima od značaja za Srbiju. Pored partijskih aktera, ministar za evropske integracije (koji je istovremeno i međunarodni sekretar SNS-a) takođe učestvuje na sastancima EPP-a, čime se stvara dodatna politička prednost lobističkim aktivnostima Srbije u ovoj areni. Sagovornik dodaje da se EPP čak konsultuje sa predstavnicima SNS-a pre nego što pristupi donošenju odluka o pitanjima i temama koje se direktno ili indirektno odnose na Srbiju, pružajući na taj način priliku Srbiji da razjasni svoju poziciju i dodatno zastupa svoje interes. Ovim se dobro ilustruje da se suština lobiranja sastoji od rešavanja formalnih pitanja u neformalnoj fazi. Prema tome, kao što jedan sagovornik zaključuje, „partijsko lobiranje može imati još veći uticaj od lobiranja koje sprovode diplomat“.

U vreme kada je studija pisana, EPP je imao tri predsedavajuće pozicije pri EU – Žan-Klod Junker, kao predsednik Evropske komisije, Donald Tusk, kao predsednik Evropskog saveta i Antonio Tajani, kao predsednik Evropskog parlamenta. To povećava važnost lobiranja u okviru ove Evropske političke partije.¹⁰² Redovni kontakt sa ovim najvišim zvaničnicima EU znači da se glas Srbije čuje kod aktera koji trenutno vode Uniju. Kako jedan sagovornik ilustruje: „nije isto kad se sastanete sa zvaničnicima EU na formalnim sastancima i kada im se obraćate ravnopravno i na prijateljski način u okviru EPP-a“. Stoga, lobiranjem u EPP-u Srbiji se omogućuje da utiče na način na koji će je druge institucije EU percipirati. Ponovo, ovo pokazuje kako aktivnosti lobiranja na jednom mestu u Briselu mogu imati višestruki efekat.

Pored toga, EPP predstavlja platformu u okviru koje zvaničnici iz Srbije mogu pristupiti, komunicirati i dobiti podršku istaknutih evropskih lidera iz različitih država članica, kao

¹⁰² Sena Marić i Strahinja Subotić, „Tajanijevo predsedavanje“, Centar za evropske politike, 2017.

što je na primer Angela Merkel, čija je Hrišćansko-demokratska unija (CDU) ključni član EPP-a.¹⁰³ Po rečima jednog sagovornika, „s obzirom na to da je Srbija dobila podršku Nemačke i gospođe Merkel, u Briselu sada svi posmatraju Srbiju drugim očima u odnosu na period pre toga“. Zbog toga EPP ostaje vredna osnova za održavanje i unapređenje dobrih odnosa sa istaknutim evropskim liderima. Na kraju, jedan sagovornik posebno naglašava činjenicu da EPP može poslužiti kao platforma za rešavanje bilateralnih pitanja, jer okuplja vodeće partije, koje potiču od Hrvatske do Kosova*. Ova činjenica postaje važna kada se ima u vidu da Srbija ima brojna otvorena pitanja sa Hrvatskom, kao i sa Prištinom u vezi sa tekućim dijalogom.

Sve u svemu, novostečeni status u EPP-u omogućio je Srbiji da učestvuje na forumu, gde se njen glas može čuti iako nije članica EU. Imajući u vidu koliko je u posledenje vreme intenzivirana saradnja između SNS-a i EPP-a, sagovornici se slažu da se očekuje povećanje saradnje i dodatno zbližavanje odnosa sa EPP-om u bliskoj budućnosti.

Iako u odnosu na vladajuće partije opozicija nema snagu da promeni ili upravlja kapacitetima Srbije na nivou EU, ovo istraživanje ipak pokazuje da i opozicione partije imaju potencijal za lobiranje u Briselu. Među srpskom opozicijom, Demokratska stranka (DS) je jedina stranka koja sada ima pristup Evropskim političkim partijama.¹⁰⁴ Naime, ona je još od 2008. godine¹⁰⁵ pridružena članica levo orijentisane Partije evropskih socijalista (PES) koja je okrenuta proširenju. Njihova politička grupacija Progresivna alijansa socijalista i demokrata (S&D) je bila druga po veličini u EP.¹⁰⁶ Zbog činjenice da DS ima skoro decenijsku saradnju sa PES-om, čini se da je uspela da izgradi veliku mrežu kontakata na osnovu koje je u mogućnosti da lobira za Srbiju, čak i dok je deo opozicije. Na primer,

¹⁰³ Drugi relevantni lideri EPP-a dolaze iz Španije, Rumunije, Mađarske, Irske, Kipra, Bugarske, Hrvatske, Norveške, Kosova*, Bosne i Hercegovine, Jermenije i Švajcarske.

Videti više: <http://www.epp.eu/about-us/leaders/>,

¹⁰⁴ Tokom vladavine DS-a Srbija je potpisala SSP 2008. godine, aplicirala za članstvo u EU 2009. godine i zadobila status kandidata 2012. godine.

¹⁰⁵ Danas, *SPS osam godina pred vratima Socijalističke internacionale*, 12. 09. 2016., Internet: http://www.danas.rs/politika/56.html?news_id=327493&title=SPS+osam+godina+pred+vratima+Socijalisti%C4%8Dke+internacionale, pristupljeno: 02. 05. 2017.

¹⁰⁶ Tokom istorije PES i EPP su bili najveći rivali kada je u pitanju veličina Evropskih partija i grupacija.

predsednik DS-a, Dragan Šutanovac, postao je član predsedništva PES-a 2016. godine, što ilustruje visok nivo saradnje i poverenja između PES-a i DS-a.¹⁰⁷

Sagovornik iz DS-a tvrdi da poslanici iz Evropskih grupacija predstavljaju „najveću lobističku mrežu u Briselu“, zbog čega je za ovu partiju formalna, a naročito neformalna interakcija sa članovima PES-a i dalje „od presudnog značaja“ prilikom lobiranja. Uz to, DS ima redovne kontakte čak i sa nekim drugim parlamentarnim grupacijama EU, kao što su EPP i ALDE (Savez liberala i demokrata za Evropu),¹⁰⁸ sa kojima razmenjuje informacije i lobira za interes Srbije. Štaviše, čini se da DS čak ima i pristup skoro svim institucijama EU, a samim tim i mogućnost da se sastane sa zvaničnicima EU. Ovo ilustruje činjenicu da se čak i glas opozicione partije može čuti u Briselu, kao i da takva partija može imati konstruktivnu ulogu u promovisanju interesa Srbije na nivou EU.

Postoji li nacionalni konsenzus?

Posmatrajući domaću arenu, istraživanje je otkrilo da iako je DS deo opozicije, ona ipak u određenoj meri komunicira sa Pregovaračkim timom, Misijom i KEI. Štaviše, sagovornik iz Odbora za evropske integracije tvrdi da stranke na vlasti i većina opozicionih stranaka deluju zajedno i konstruktivno prilikom poseta zvaničnika EU ovom Odboru. Ipak, iako se većina stranaka zalaže za članstvo Srbije u EU, neki sagovornici izražavaju sumnju kada je u pitanju preslikavanje konsenzusa na pitanje praktične i efektivne saradnje između opozicije i Vladinih institucija. Iako pristupanje EU predstavlja zajednički cilj SNS-a i DS-a, ostaje utisak da one ipak ne usklađuju lobističke aktivnosti u Briselu.

¹⁰⁷ N1, Šutanovac član predsedništva Partije evropskih socijalista, 02. 12. 2016, Internet: <http://rs.n1info.com/a211949/Vesti/Vesti/Sutanovac-clan-predsednistva-Partije-evropskih-socijalista.html>, pristupljeno: 02. 05. 2017.

¹⁰⁸ ALDE je četvrta najveća politička grupacija pri EP.

VI. Kako Srbija napreduje? Izazovi u praksi

Iako Srbija svoje lobističke aktivnosti usmerava prema brojnim institucijama i akterima unutar sistema EU, kao što je to i predstavljeno u prethodnom poglavlju, ona se i dalje suočava sa određenim ograničenjima u pogledu svojih kapaciteta. Takva ograničenja variraju od nedostatka sveobuhvatnih strategija lobiranja i komunikacije, do administrativnih nedostataka i finansijskih ograničenja, uz negativan uticaj političkih incidenata. Dakle, u ostatku ovog poglavlja, ta pitanja su detaljno predstavljena.

VI. 1 Da li postoji potreba za lobističkom strategijom?

Iako su intervjuisane strane iz Brisela uglavnom imale reči hvale za lobističke aktivnosti srpske administracije prema evropskim institucijama, neki sagovornici ukazuju na nedostatak njene dugoročne lobističke perspektive u Briselu. Naime, intervjuisane strane iz Beograda primećuju da zbog ograničenih kapaciteta Srbija nije bila toliko efektivna u prestonici EU, u odnosu na to kako je mogla da bude da se u većoj meri bavila nekim pitanjima koja su se odnosila na poboljšanje njenih lobističkih kapaciteta. Drugim rečima, čini se da Srbija nije u potpunosti iskoristila svoj lobistički potencijal i mogućnosti koje Brisel nudi.

Što se tiče organizacije srpskih lobističkih aktivnosti, postoje dve različite grupe sagovornika koje ih percipiraju na različite načine. Jedna grupa tvrdi da su lobistički kapaciteti Srbije, koji su duboko oblikovani njenim administrativnim i finansijskim kapacitetima, kratkoročno orijentisani i upostavljeni bez jasne analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*). Zbog toga se predlaže da bi bilo korisno da Srbija razvije neku vrstu sveobuhvatne lobističke strategije, koja bi se zasnivala na pouzdanoj analizi performansi postojećih kapaciteta. To bi omogućilo srpskoj administraciji da sagleda troškove i koristi tekućih aktivnosti na osnovu kojih bi se administrativni i finansijski kapaciteti mogli

izračunati i shodno tome specifikovati. U tom slučaju navodi se da bi se ova strategija fokusirala na ponovnu procenu trenutnog lobističkog pristupa u Briselu - od lobiranja institucija EU do saradnje sa organizacijama civilnog društva. To bi potencijalno omogućilo stvaranje i implementaciju inovativnog lobističkog pristupa u Briselu.

Takvu strategiju ne bi bilo neophodno izraditi u formi dokumenta koji bi u potpunosti bio obelodanjen, ali bi zato mogla biti izrađena kao interni dokument, na osnovu kojeg bi se zasnivale i sprovodile dalje lobističke aktivnosti. Ova ideja proizilazi iz argumenta koji su izvesni sagovornici izneli - da Srbiji nedostaje sveobuhvataniji lobistički pristup u Briselu i da su mnoge aktivnosti usmerene ka logističkim pitanjima od nesuštinskog značaja. Na primer, neki sagovornici tvrde da Misija ulaže previše vremena u upravljanje događajima, kao i u organizaciju prevoza za dolazeće delegacije, što ilustruje da Misija neefektivno raspodeljuje svoje vreme i resurse. Sa dobrom strategijom, Misija bi imala priliku da pravilno reorganizuje svoje aktivnosti, što bi rezultiralo boljom organizacijom vremena i oskudnih resursa, pa bi bolje zadovoljili lobističke potrebe.

Nasuprot prethodno izloženom stavu, druga grupa sagovornika tvrdi da je Srbija u Briselu na veoma profesionalan i uspešan način zastupala svoje interese, bez obzira na nepostojanje neke vrste lobističke strategije. Ovaj stav dobija na snazi kad se uzmu u obzir komentari sagovornika koji rade u institucijama EU, koji su posmatrajući aktivnosti svih država Zapadnog Balkana naveli da su aktivnosti Srbije u odnosu na druge na samom vrhu. Pored toga, s obzirom na to da su mete lobističkih aktivnosti već dobro poznate (npr. DG NEAR, COELA i određeni poslanici EP), i da su, isto tako, dugoročni ciljevi jasno definisani: članstvo u EU i normalizacija odnosa sa Prištinom, postoje i tvrdnje da lobistička strategija već *de facto* postoji.

A šta je sa komunikacionom strategijom?

Neki sagovornici navode da bi za imidž Srbije bilo korisno da razvije neku vrstu komunikacione strategije, u okviru koje bi se izvršila reevaluacija domaćaja srpskih aktivnosti, kao i razvoj njene meke moći. Na primer, primećuje se da je zapostavljena potencijalna moć „digitalne“ ili „e-diplomatije“, koja se definiše kao upotreba interneta i novih informacionih i komunikacionih tehnologija putem kojih bi se moglo priteću u pomoć prilikom ostvarivanja diplomatskih ciljeva.¹⁰⁹ Ova strategija mogla bi poslužiti kao sredstvo za isplativu samopromociju, čak i putem društvenih mreža, kao što su Fejsbuk (Facebook), Jutjub (YouTube) ili Tviter (Twitter), koje se danas u velikoj meri koriste od strane političara i diplomata iz drugih država. Štaviše, dodaje se da internet stranice srpskih institucija (npr. Misija i MSP) sadrže zastarele informacije i poseduju ograničenu količinu informacija dostupnih na engleskom jeziku, čime se sprečava da zainteresovana javnost dobije potrebne informacije ili detaljnije upozna Srbiju. Stoga se predlaže da Srbija treba da poveća svoje „online“ prisustvo putem bolje kampanje na društvenim mrežama, kao i vidljivosti u Briselu kroz dalju kulturološku i turističku promociju. Osim toga, jedan sagovornik posebno naglašava da bi trebalo da postoji PR menadžer u Misiji koji bi bio odgovoran za rukovođenje primene komunikacione strategije u Briselu.

VI. 1. 1 Lukrativno lobiranje - neophodnost ili luksuz?

Iako lukrativno lobiranje nije u fokusu ove studije, treba napomenuti da bi se potencijalna lobistička strategija takođe bavila pitanjem da li i u kojoj meri treba koristiti usluge lobiranja. Prema procenama, u Briselu radi više od 25.000 lobista, a njihov broj se povećava.¹¹⁰ Međutim, neki sagovornici otkrivaju da izraz „lobiranje“ i danas ima negativnu

¹⁰⁹ Fergus Hanson, A digital DFAT: Joining the 21st century, Lowy Institute for International Policy, Sydney, 2015, str. 3.

¹¹⁰ Corporate Europe Observatory, *Lobby Planet – Brussels*, 2017, str.2, Internet: https://corporateeurope.org/sites/default/files/lp_brussels_report_v7-spreads-lo.pdf, pristupljeno: 21. 07. 2017.

konotaciju u Briselu. Ovo je paradoksalno, posebno kada se ima na umu da se usluge lobističkih grupa koriste u velikoj meri, ne samo zbog toga što su one u stanju da prilikom sastajanja sa zvaničnicima EU ostvare interese zainteresovanih strana, već i zato što nude svoje ekspertize i omogućavaju razmenu informacija.¹¹¹

Iako države članice i države kandidatkinje prilikom ostvarivanja svojih interesa u Briselu u praksi redovno koriste usluge ovog tipa, sagovornici su potvrdili da to nije slučaj sa Srbijom. Na pitanje da li takva praksa umanjuje sposobnost Srbije da adekvatno zastupa svoje interes, odgovor je bio negativan. To znači da se Srbija pre svega oslanja na lobističke aktivnosti svojih diplomata, eksperata i političara. Iz tog razloga deluje da potencijalno buduće korišćenje lobističkih usluga ne bi predstavljalo značajnu dodatnu vrednost za srpske napore u Briselu.

Ipak, jedan sagovornik konkretno ističe da je ponekad oslanjanje na lobističke grupe *conditio sine qua non*, kada su u pitanju vrlo specifična pitanja tehničke sadržine (npr. *antidamping* mere), koja zahtevaju visoko specijalizovano znanje i stručnost. U tom kontekstu se dodaje da država o kojoj je reč može u očima profesionalne javnosti izgledati nedovoljno posvećeno rešavanju određenog pitanja, ukoliko ne koristi znanje i stručnost koje nude lobističke grupe.

Ova studija otkriva da su se neke srpske institucije ili njihovi predstavnici samo u posebnim prilikama oslanjali na usluge lobističkih grupa, poput grupe Bel Potering (Bell Pottinger). Ona za sebe tvrdi da je „agencija za upravljanje reputacijom“, pa stoga nudi veštine i iskustvo u oblastima kao što su odnosi s javnošću, bankarske investicije, pravo, računovodstvo, novinarstvo, odnosi sa investitorima, izrada politika, planiranje i istraživanje.¹¹² Osim ove lobističke grupe, autor ove studiju nije bio u mogućnosti da pronađe dodatne informacije o tome koje ostale grupe Srbija angažuje, kada i za koje svrhe.

¹¹¹ Duško Krsmanović, *Vodič kroz Lobiranje*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2003, str. 21.

¹¹² Videti više: <https://bellpottinger.com/>

Stoga, čini se da ceo proces korišćenja usluga lobističkih grupa ostaje netransparentan, što nije iznenađujuće kada se ima u vidu da se u Briselu lobiranje reguliše samo *mekim*, odnosno, neobavezujućim pravnim mehanizmima.¹¹³ Nadalje, prema rečima jednog sagovornika, većina država članica još uvek nije usvojila Zakon o lobiranju, a tu ni Srbija nije izuzetak.¹¹⁴ Ovo ilustruje činjenicu da lobiranje tek treba da bude potpuno demistifikovano i zakonski regulisano u celoj Evropi.

Lobistički napori nacionalnih i lokalnih organizacija

Lobiranje u Briselu može da se odvija i putem pristupa odozdo-nagore (*bottom-up*), što omogućava određenim organizacijama iz država o kojima je reč da samostalno zastupaju interes u Briselu, bez oslanjanja na samu državu. Prema jednoj internet stranici koja na osnovu službenog EU registra za lobističku transparentnost i objavljenih spiskova sastanaka sa lobistima Komisija prati način na koji se lobiranje u Briselu odvija, postoji 13 organizacija koje dolaze iz Srbije, a među kojima sledeće tri najviše ulazu: Fakultet tehničkih nauka (Univerzitet u Novom Sadu), NIS (Naftna industrija Srbije) i Privredna komora Srbije.¹¹⁵

Nije iznenađujuće što ovaj sajt navodi da podaci u registru nisu dovoljno pouzdani da daju ukupne podatke. Čak i tokom intervjeta, čini se da su sagovornici nerado razgovarali o aktivnostima koje su podrazumevale saradnju između poslovnih i državnih aktera. Na kraju, čini se da su gradske vlasti pokušavale da šalju svoje lokalne predstavnike u Brisel u lobističke svrhe (npr. Kragujevac, Niš i Novi Pazar). Autonomna pokrajina Vojvodina se

¹¹³ Duško Krsmanović, *Vodič kroz Lobiranje*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2003, str. 36.

¹¹⁴ Srpsko društvo lobista objašnjava zašto je neophodno da Srbija usvoji Zakon o lobiranju: „U državama sa nedavnom istorijom slabih institucija ili nedemokratskim političkim okruženjima, postojanje neformalnih i netransparentnih načina za vršenje uticaja na vlade čini uvođenje zakonskog okvira za lobiranje značajnijim. U tom smislu, dobro regulisana mreža lobiranja, sa formalnim pravilima i procedurama, sankcionisanih zakonom, ključna je za transparentnost i borbu protiv korupcije“.

Srpsko društvo lobista, *What is lobbying and how is it regulated?*, Internet:

http://www.drustvlobistasrbije.org/files/pdf/SLA_Leaflet_Final_Draft.pdf, pristupljeno: 30. 01. 2017.

¹¹⁵ LobbyFacts - Srbija, Internet: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/0/196/>, pristupljeno: 21. 07. 2017.

smatra pozitivnim primerom kako lokalni predstavnici mogu uspešno lobirati u Briselu, a kao takvi, čak su imali i svoje predstavnike u Misiji.¹¹⁶

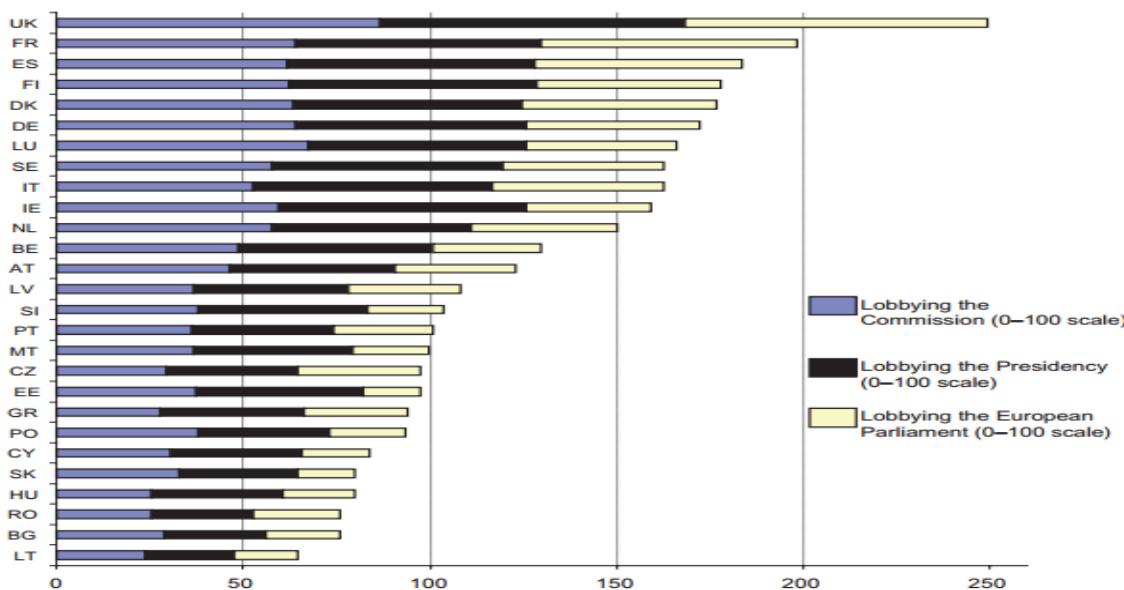
VI. 1. 2 Transakcioni troškovi - zašto je pravovremeni nastup u Briselu važan?

Čak i ukoliko bi Srbija poboljšala svoje lobističke kapacitete, naglo povećanje uticaja u Briselu ne bi trebalo očekivati. EU funkcioniše na takav način da se prostor za ostvarivanje uticaja mora postepeno izgraditi. Posmatranjem *Slike 3*¹¹⁷ jasno se vidi se da najveće i najstarije članice Unije najčešće lobiraju u institucijama EU (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Španija). Pored toga što imaju najviše predstavnika u institucijama EU, ove države su imale dovoljno vremena da razviju sopstvenu mrežu kontakata. Shodno tome, u poređenju sa nekim drugim državama članicama, one imaju niske transakcione troškove i visoku učestalost lobiranja. Postoji jednostavna logika iza toga: što su niži transakcioni troškovi, to će država više lobirati. Ista logika primjenjuje se i u obrnutom pravcu: što manje kontakata država ima u institucijama EU, to će lobiranje zahtevati više transakcionih troškova.¹¹⁸

¹¹⁶ Stoga bila bi neophodna posebna studija kako bi se došlo do odgovora da li i u kojoj meri Srbija pomaže ovim organizacijama prilikom njihovih lobističkih aktivnosti u Briselu. Ovakvi naporci lokalnih predstavnika i biznis sektora izlaze van istraživačkog okvira ove studije, pa zato ostaje da se dalje i detaljnije analizira u nekoj od narednih studija.

¹¹⁷ Diana Panke, „Lobbying Institutional Key Players”, str. 132.

¹¹⁸ Ibid, strane 130 – 134.

Slika 3. Učestalost lobiranja od strane država članica

119

Argument da je Srbija mala država koja nikada ne može doći do nivoa uticaja koji bi bio uporediv sa onim koji poseduju velike države članice EU, ne može se uzeti kao izgovor za to što se ne ulažu veći napor i pobjoljšanje sopstvenih lobističkih potencijala. S obzirom na to da postoje jasni dokazi koji ukazuju na izvanredni uspeh nekih malih i srednjih država u ovom pogledu, Srbija bi trebalo da posveti veću pažnju svojim lobističkim naporima.¹²⁰ Uviđanjem svoja ograničenja i procenom sadašnjih i mogućih budućih kapaciteta, lobistička strategija u Srbiji bi mogla da predvidi frekventnost lobiranja i nivo uticaja uzimajući kao reper grupu malih i srednjih država koje su njeni susedi, kao i primer nekih koje su se nedavno priključile Uniji (tj. Mađarska i Slovenija 2004. godine, Bugarska i Rumunija 2007. i Hrvatska 2013. godine).

Prosto rečeno, za uspostavljanje kontakata je neophodan dugi protok vremena, što delom objašnjava zašto Srbija do sada nema veliki broj kontakata u poređenju sa onim brojem koji poseduju države članice. Međutim, sagovornici dele mišljenje da Srbija ima više kontakata i

¹¹⁹ Ljubičasta boja - lobiranje pri Evropskoj komisiji; crna – lobiranje kod države predsedavajuće; i bela – lobiranje pri Evropskom parlamentu (na skali od 0 do 100).

¹²⁰ Milena Lazarević, Sena Marić i Amanda Orza, „Policy Making and EU Accession Negotiations – Getting Results for Serbia“, Deutche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ, 2013.

bolji ugled u Briselu nego ostale države Zapadnog Balkana zbog činjenice da je bila prisutna u Briselu mnogo pre početka zvaničnih pristupnih pregovora 2014. godine.

Neki predstavnici država članica EU, koji su joj se priključili 2004. godine, komentarisali su da se, iako je prošlo mnogo godina od njihovog pristupanja EU, u konstelaciji interesa EU i dalje osećaju kao „autsajderi“. ¹²¹ Zato se pretpostavlja da što ranije Srbija uspostavi profesionalnu, dobro koordiniranu i efektivnu strukturu zaduženu za zastupanje interesa na nivou EU, uz poboljšanje svojih administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta, to će pre biti u mogućnosti da radi na poboljšanju i proširenju svoje mreže kontakata. Istovremeno, Srbija bi mogla da počne da smanjuje i svoje buduće transakcione troškove, kako bi u nekoj meri izbegla prethodno spomenutu situaciju „autsajdera“. Ipak, čak i pored poboljšanih kapaciteta, treba napomenuti da Srbija, kada se priključi EU, verovatno ne može izbeći da bude „autsajder“ neko vreme.

VI. 2 Administrativno-finansijski nedostaci

Adekvatno uspostavljeni administrativni kapaciteti predstavljaju osnovu za bilo koju organizovanu aktivnost. Zaključkom Vlade Srbije precizirano je da „[z]a potrebe efikasnog i uspešnog vođenja pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji potrebni preduslov je administracija koja je na odgovarajući način pripremljena za proces pregovora“. ¹²²

U tom smislu, jedan od sagovornika tvrdi da administrativni kapaciteti imaju dve namene. Prvo, trebalo bi da omoguće nesmetanu koordinaciju rada koji je u vezi sa procesom pristupanja EU. Koordinacija uključuje povezanost i efektivnost institucija, procedura i osoblja. S druge strane, to bi trebalo da omogući Srbiji da sprovede obaveze koje je

¹²¹ Diana Panke, „Lobbying Institutional Key Players“, str. 138.

¹²² *Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, Broj 05, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf, pristupljeno: 11. 04. 2017.

preuzeala u procesu pristupanja, a koje se odnose na sposobnost Srbije da preuzme i primeni *acquis*, usklađivanjem svog zakonodavstva. Od ove dve svrhe samo je prethodna relevantna za ovo istraživanje i odgovara definiciji predstavljenoj u Poglavlju II.2. Uz to, institucionalna povezanost, koja je deo administrativnih kapaciteta, predstavljena je u Poglavlju IV. Iz tog razloga, sledeće dve komponente administrativnih kapaciteta se analiziraju: broj kadrova i njihova kompetentnost. Pored toga, mogućnost unapređenja administrativnih kapaciteta zavisi i od sposobnosti uprave da se nosi sa tekućim troškovima. Zbog toga treba da se istraže i finansijski kapaciteti.

VI. 2. 1 Broj kadrova

Prema rečima sagovornika iz Pregovaračkog tima, oko 2500 ljudi je, na ovaj ili onaj način, uključeno u ovaj proces. Generalno, sagovornici dele utisak da je ovaj broj ljudi jedva dovoljan za trenutnu fazu pristupnog procesa. Pored toga, dodaje se da kako se Srbija približava članstvu Uniji, ovaj broj ljudi neće biti dovoljan, zbog čega pozivaju na dugoročno administrativno planiranje i povećanje broja ljudi uključenih u proces u bliskoj budućnosti.

Među svim analiziranim institucijama, najsloženija situacija u pogledu nedostatka kadrova nalazi se u Misiji Srbije u EU. Prema tvrdnji sagovornika iz Misije, u ovom telu radi oko dvadesetak ljudi,¹²³ dok se procenjuje da bi se u ovoj fazi sa četrdeset ljudi mogla ostvariti potpuna efektivnost, a sa pedeset do šezdeset u narednoj i završnoj fazi. Čini se da je ukupan broj zaposlenih relativno mali, posebno kada se ima u vidu količina posla sa kojom se Misija suočava. Na primer, u ovoj fazi procesa, prema sagovornicima iz Zagreba, Hrvatska je imala trideset ljudi (eksperte i diplomatе), dok se u poslednjim fazama procesa taj broj povećao na pedeset. Zbog toga, upoređujući Srbiju sa Hrvatskom može se zaključiti da je Misija Hrvatske bila veća za 50%.

¹²³ U Misiji radi još deset ljudi, međutim oni su deo administrativno-tehničkog osoblja, što nije relevantno za svrhu ove studije.

Preciznije, istraživanje pokazuje da pri Misiji radi dvanaest diplomata i osam eksperata.¹²⁴ Prema rečima sagovornika, broj diplomata odgovara trenutnim i budućim potrebama Misije. Ipak, posebno je istaknuto da postoji hitna potreba za većim brojem eksperata koji obavljaju visoko specijalizovane poslove i koji su odgovorni samo za određene oblasti politike. Potencijalno povećanje broja eksperata smatra se ključnim za poboljšanje kvaliteta rada Misije, posebno prilikom povećanja vidljivosti i kontakata resornih ministarstava u Briselu. Pametni, odgovorni i kooperativni eksperti bi pokazujući svoje znanje i stručnost takođe mogli da rade na poboljšanju imidža Srbije, kao odgovorne i pouzdane zemlje.

Imajući u vidu da postoji dugoročni problem nedovoljno velikog kadra pri Misiji, nekoliko negativnih posledica ovakvog stanja se mogu naglasiti:

1. Svaki ekspert stavlja se u neugodnu poziciju preuzimanja više tematskih oblasti simultano, umesto da ostavi svoj fokus na jednoj ili nekoliko srodnih oblasti politike. Na primer, utvrđeno je da 15 poglavlja o ekonomiji pokriva samo jedan ekspert u Misiji. Toliko obimni opseg posla sprečava eksperte da se u potpunosti usredstvuje na njihovu specifičnu oblast stručnosti.
2. Za određene oblasti politika kao što su veoma važna pitanja zaštite životne sredine, transporta i energije, Misija nema ni jednog eksperta. Nije teško uočiti značaj tih oblasti, a ni koliko je štetno za Srbiju to što nema eksperte koji bi se njima bavili direktno iz Brisela.
3. Kada nedostaju eksperti, brojnije diplomate su prisiljene da „uskoče“ i ponekad da samostalno „pokrivaju“ pojedine političke oblasti, iako nemaju dovoljno znanja i stručnosti u tim oblastima. Shodno tome, kada su u pitanju delikatna pitanja, komunikacija se uspostavlja između EU i eksperata iz Srbije, koji rade u ministarstvima u Beogradu. Međutim, ovo alternativno rešenje ponekad usporava celi proces saradnje i sprečava da se lično radi na izgradnji imidža ili na stvaranju kontakata, što bi moglo biti učinjeno u slučaju da su se eksperti lično nalazili u Briselu.

¹²⁴ Među ekspertima u Misiji dva dolaze iz KEI i šest iz ministarstava odgovornih za sledeće oblasti: unutrašnje poslove, trgovinu, poljoprivredu, finansije - upravljanje carinama i pravosuđe.

Od juna 2017. godine, odgovornost za razmatranje pitanja koja su u vezi sa definisanjem potreba Misije nije samo u rukama MSP-a, već i u novom Ministarstvu za evropske integracije. Dakle, pitanje administrativnih kapaciteta biće jedan od njegovih glavnih zadataka i izazova kojima bi trebalo da izađe u susret. Do te tačke, ova odgovornost bila je u rukama KEI-a, zajedno sa MSP-om.

Primeri administrativnih promena

Vlada je 2010. godine usvojila *Zaključak* koji je prepoznao potrebu jačanja Misije slanjem većeg broja eksperata.¹²⁵ U prethodnom periodu, odnosno u periodu od 2005. godine do 2009. godine u Misiji je bilo samo tri eksperata koji su predstavljali ministarstva zadužena za ekonomiju, poljoprivrednu i finansije. Nakon usvajanja *Zaključka*, još osam eksperata je trebalo da bude upućeno tamo, kao pojačanje koje je dolazilo iz relevantnih resornih ministarstava.¹²⁶ Međutim, u praksi, određena mesta ostaju i dalje upražnjena, što znači da Misija na kraju ima samo osam eksperata.

Da bi došlo do određenih promena bilo je potrebno da prođu četiri godine kako bi Vlada Srbije započela izradu dodatnih predloga za povećanje broja ljudi koji bi radili pri Misiji. Međutim, za sada nema konkretnih mera. U svakom slučaju, *Zaključak* iz 2017. godine priznaje činjenicu da do ovog trenutka Misija nije imala dovoljno eksperata na raspolaganju, i iz tog razloga poziva na pojačanje njenih redova.¹²⁷ Ovi primeri pokazuju da postoji prostor za poboljšanje i da je Misija tokom vremena napredovala.

¹²⁵ *Zaključak o potrebi uvođenja eksperata iz drugih organa državne uprave u Stalnu misiju Republike Srbije pri Evropskoj uniji u Briselu*, 05 broj:337-8086/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010.

¹²⁶ Dva eksperta je trebalo da dođu iz KEI i šest iz ministarstava odgovornih za sledeće oblasti: trgovinu i usluge, infrastrukturu, unutrašnje poslove, zaštitu životne sredine i pravdu.

¹²⁷ U pitanju su ministarstva: Ministarstvo za finansije, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo rudarstva i energetike i Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine - Sektor za zaštitu životne sredine, *Zaključak o upućivanju eksperata u Misiju Republike Srbije pri Evropskoj uniji u Briselu*, broj: 337-3132/2017, Vlada Republike Srbije, Beograd, april 2017.

VI. 2. 2 Kompetentnost kadrova

Što se tiče kompetentnosti kadrova, većina sagovornika se slaže da su zaposleni pri KEI i Pregovaračkom timu „veoma kompetentni, vešti i spremni za usavršavanje“, dodajući da je stručnost pojedinaca predstavljala ključni kriterijum za zapošljavanje pri ovim institucijama. Shodno tome, sagovornici iz Beograda i Brisela smatraju da su ovi kadrovi veoma značajni za proces pristupnih pregovora, kao i za proces zastupanja interesa u

Zvaničnici EU o kompetentnosti srpskih zvaničnika

Ocenjujući nadležnost srpskih eksperata, sagovornik iz DG NEAR tvrdi da je njihov učinak bio veoma profesionalan. Slično tome, sagovornik iz DG GROW tvrdi da eksperti iz Srbije imaju dobru reputaciju u Briselu. Dodaje se da čak i u poređenju sa drugim ekspertima iz regionala, oni koji dolaze iz Srbije često rade bolje. Ovo pokazuje da različiti generalni direktorati dele iste ili uglavnom slične stavove prema ekspertima iz Srbije. Štaviše, odnosi eksperata iz Srbije i EU su ocenjeni kao odlični i ispunjeni poverenjem. Takvi odnosi predstavljaju proizvod kontinuiranog procesa uspostavljanja kontakata i održanja saradnje između eksperata, čime predstavljaju suštinu lobiranja i izgradnje imidža.

Ocenjujući kompetentnost srpskih diplomata, sagovornik iz COELA tvrdi da oni poseduju veoma dobro znanje kada je u pitanju način funkcionisanja Saveta, što im omogućuje da svoje lobističke aktivnosti usmere u pravom smeru. Prema rečima sagovornika, izgleda da među ostalim predstavnicima EU postoji percepcija da srpske diplome rade svoj posao veoma profesionalno, zbog čega su uglavnom zadovoljni stalnom formalnom i neformalnom saradnjom sa njima. Sagovornici se slažu da u Misiji postoji dovoljan broj diplomata. Iz tog razloga, svaki od njih sužava svoj fokus i specijalizuje se za nekoliko država članica, čije predstavnike redovno lobira.

Briselu. Isto tako, većina tih sagovornika ističe da je rad diplomata i eksperata Misije veoma profesionalan, što stvara pozitivnu sliku o Srbiji u Briselu. Ostaje utisak da su u praksi aktivnosti Misije od velike koristi za Srbiju, upravo zato što ih sprovode kompetentni ljudi.

Međutim, jedan sagovornik ipak ističe da su postojali neki slučajevi partokratije prilikom odabira kadrova Misije, a koja je povezana sa politikom zapošljavanja MSP-a.¹²⁸ Ipak, čini se da je ovo pitanje od ograničenog značaja, s obzirom na to da je ograničeno na pojedine i izolovane slučajeve, i kao takvo nije narušilo visoki nivo kompetentnosti kadrova Misije, a koji je evidentan kada se posmatra praksa i njihova lobistička aktivnost. Pored toga, zbog činjenice da neki zvaničnici sa dugogodišnjim iskustvom stagniraju ili retko dobijaju promociju, dok istovremeno neki novi kadrovi napreduju velikom brzinom u svojoj diplomatskoj karijeri bez ispunjavanja kriterijuma meritokratije, čini se da je proces karijernog napredovanja u Misiji ponekad otežan. Ova pojava ima demotivišući efekat na službenike koji odgovorno obavljaju svoje dužnosti i stoga podriva kredibilitet srpske diplomatiјe.

Sve u svemu, kompetentnost srpskih zvaničnika uključenih u aktivnosti zastupanja interesa predstavlja najjači aspekt administrativnih kapaciteta Srbije. Međutim, jasno je da je nedovoljan broj eksperata uključen u proces, što je razlog zašto se svi sagovornici slažu da postoji hitna potreba za povećanjem broja srpskih eksperata u Briselu.

¹²⁸ Takav nedostatak je proizvod opštег problema problematičnog sistema javne uprave. Ovaj problem je takođe prepoznat od strane Evropske komisije, u kojoj se naglašava činjenica da politički uticaj često igra ključnu ulogu u imenovanjima na određene pozicije u javnom sektoru, zbog čega ova institucija poziva Srbiju da u većoj meri zagarantuje „neutralnost i kontinuitet javne uprave i obezbedi zapošljavanje, unapređenje i otpuštanje zasnovane na zaslugama“. Pored toga ponovo ukazuje da je princip zasluga podriven „prekomernim diskrecijama koje su dozvoljene političkom nivou prilikom izbora konačnih kandidata, kao i nedostatak jasnih kriterijuma za organizovanje selekcionih testova i sastav komisija za selekciju“.

Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju 2016*, Brisel, 2016, str. 9-11, Internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-prosirenje /stranice /blizu /datoteke /pdf /kei_documents /2016 /20161109_report_serbia.pdf, pristupljeno: 14. 07. 2017.

VI. 2. 3 Finansijske prepreke

Sagovornici se slažu da srpski organi rade pod uslovima ograničenih finansijskih kapaciteta, pa zato i nije iznenadujuće da ova okolnost negativno utiče na lobistički potencijal Srbije. Stoga su, u narednom delu, prikazani ključni nedostaci uzrokovani ograničenim finansijskim kapacitetima.

Finansijska ograničenja u skupštinskom Odboru za evropske integracije

Ozbiljna finansijska ograničenja mogu primorati neke institucije da pronađu alternativne načine finansiranja za svoje lobističke aktivnosti. Primer ovakve institucije jeste skupštinski Odbor za evropske integracije. Imajući u vidu da on poseduje sposobnost da lobira za Srbiju, ne samo tako što dočekuje zvaničnike EU u Beogradu, već i posećivanjem Brisela, moglo bi se očekivati da će aktivnosti ovog tela biti pokrivenе godišnjim budžetom Srbije. Međutim, istraživanje pokazuje da to nije slučaj.

Posete ovog odbora Briselu uopšte nisu pokrivenе budžetom. Zbog toga je Odbor uvek pokušavao da pronađe alternativni način finansiranja svojih aktivnosti, što je njegovim članovima omogućilo odlazak na sastanke u inostranstvu. Obično organizacije kao što su *Friedrich Ebert Stiftung* (FES), *Konrad Adenauer Stiftung* (KAS) i *Westminster Foundation for Democracy* (VFD) pružaju finansijsku pomoć pokrivajući putne troškove članova Odbora.

Ovaj primer pokazuje da su institucije u Srbiji u praksi fleksibilne i sposobne da pronađu alternativne načine finansiranja kada je to potrebno. Međutim, ostaje pitanje šta bi se dogodilo sa spoljnim aktivnostima Odbora u slučaju da nije bilo tih alternativnih načina finansiranja.

Dok Srbija napreduje na svom putu ka EU, zaposleni se suočavaju sa sve većim obimom posla, koji ne povlači povećanje plata. U tom kontekstu Centar za evropske politike (CEP) je 2017. godine ukazao na činjenicu da postoji „značajan odliv najkvalitetnijih kadrova zaduženih za poslove evropskih integracija“.¹²⁹ Slično tome sagovornici ove studije upućuju na zabrinjavajuću tendenciju *odliva mozgova* sa nižih nivoa menadžmenta u analiziranim institucijama, zbog čega situacija može postati alarmantna ukoliko se trenutni odliv državnih službenika ne zaustavi u narednim fazama.

Uz to, postoji alarmantna tendencija državnih službenika da izbegavaju odlazak u inostranstvo, posebno u slučajevima dugotrajnih inostranih poseta, jer njihov boravak nije finansijski nadoknađen. Dnevica za putovanja u Brisel ili druge prestonice iznosi svega 15 evra dnevno, što sagovornici smatraju veoma niskom sumom. Jedan sagovornik tvrdi da ova praksa predstavlja značajno odstupanje od uobičajene prakse u drugim državama.¹³⁰

Ovakav nedostatak ima demotivšući efekat na kadrove, s obzirom na to da, u tom slučaju, na njima ostaje odgovornost da pokriju svoje troškove tokom boravka u inostranstvu, gde lobiraju u ime Srbije. Ova praksa zapravo značajno optereće službenike. Imajući u vidu da eksperti treba redovno da putuju iz Beograda u Brisel, a posebno sada kada se celi proces ubrzava, postavlja se pitanje - u kojoj su meri niske dnevnice uticale na njihove lobističke aktivnosti.

Pored toga, podsećajući da je broj eksperata u Misiji manji nego što je to trenutno neophodno, jedan broj sagovornika objašnjava ovu situaciju ukazujući na ograničene finansijske kapacitete. Međutim, postoje i drugi sagovornici koji ne veruju da su finansijska pitanja nužno presudna, pa zato postavljaju pitanje da li nedostatak kadrova u Misiji postoji zbog trenutnih budžetskih ograničenja ili je to ipak rezultat nedostatka političke volje za bavljenjem ovom problematikom. Na primer, prema rečima sagovornika iz Misije, rad jednog eksperta u Briselu košta 50.000 evra na godišnjem nivou. Iz tog razloga neki savogornici tvrde da su troškovi za upošljavanje eksperata relativno mali u odnosu na

¹²⁹ Milena Lazarević, Katarina Kosmina, Dragana Bajić, „Towards a Smart Staff Retention Policy“, str. 9.

¹³⁰ Sadašnji iznos uveden je od strane Vlade relativno nedavno. Prethodno su dnevnice iznosile 50 evra tokom odlaska u inostranstvo. Stoga nije iznenadujuće što trenutna praksa demotiviše zaposlene, s obzirom na to da je promena iz 2016. godine smanjila dnevnice za 70%.

godišnji budžet Srbije. U tom slučaju, manjak broja eksperata se ne može u potpunosti pravdati argumentom da bi bilo previše skupo zaposliti nove ljude.

Sve u svemu, bez adekvatnih finansijskih kapaciteta, ne samo da uprava gubi sposobnost da zadrži najkvalifikovane radnike ili da zaposli veći broj eksperata, već se na taj način u određenoj meri ograničava obim i delokrug lobističkih aktivnosti Srbije.

VI. 3 Uticaj političkih incidenata

Administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti Srbije su analizirani upravo zbog njihovog ključnog značaja za adekvanto zastupanje interesa u Briselu. Međutim, postoje određena pitanja koja leže izvan opsega kapaciteta, ali koja ipak imaju potencijal da pomognu ili odmognu uključenim telima, a samim tim imaju i mogućnost da podignu ili umanje vrednosti postojećih kapaciteta. Drugim rečima, da bi zastupanje srpskih interesa u Briselu bilo efikasno, predstavnici Srbije koji sprovode lobističke aktivnosti moraju biti smatrani kredibilnim ili odgovornim. Pored toga, čitav srpski politički establišment mora biti posmatran na takav način.

Prema rečima nekih sagovornika, usklađivanje sa evropskim vrednostima „kod kuće“ predstavlja najbolji način da se osigura pozitivna percepcija od strane zvaničnika EU. Ista logika se primenjuje i u obrnutom slučaju. Politički incidenti ili krize na domaćem terenu mogu delovati kao ometajući faktori jer poseduju potencijal da oštete imidž Srbije i umanje šanse za uspešno lobiranje u Briselu.

Na primer, u januaru 2017. godine, Vlada Srbije je odlučila da ponovo aktivira železničku liniju između Beograda i Kosovske Mitrovice, prvi put posle 1999. godine. Međutim, voz je bio obeležen sloganom „Kosovo je Srbija“, koji je bio isписан na 21 različitom jeziku, što je prouzrokovalo oštro negodovanje u Prištini. Voz nikad nije prošao „administrativni prelaz“ sa Kosovom*. Nakon završetka „incidenta sa vozom“ odnosi između Beograda i Prištine su se pogoršali, s obzirom na to da su obe strane počele da optužuju jedna drugu za agresivno ponašanje.

Većina sagovornika iz Beograda i Brisela se slaže s tim da predstavnici EU nisu dobro prihvatili ovakvo delovanje Vlade Srbije, a prema rečima jednog sagovornika, ovaj incident je čak „izazvao šok u Briselu“. Posebno je naglašeno da se incidenti ovakve vrste moraju izbegavati po svaku cenu, ako je cilj uspešno ostvarivanje interesa u Briselu i zadržavanje verodostojne slike države.

Pozitivan primer političkog delovanja

Svi sagovornici iz Brisela pozdravili su posvećenost Srbije prilikom rešavanja migracione krize koja je potresla Evropu. Usvajanjem kooperativnog i humanog pristupa, a istovremeno prevazilazeći određene članice EU u tome, Srbija je uspela da znatno poboljša svoj imidž u Briselu. Pored toga, postignuća na planu regionalne saradnje dobro izgledaju u očima zvaničnika EU, zbog čega je osnivanje Regionalne kancelarije za saradnju mladih Zapadnog Balkana (RYCO) 2016. godine, u sklopu Berlinskog procesa, dobro prihvaćeno u Briselu. Uz to, treba imati na umu da RYCO ima za cilj da promoviše duh pomirenja i saradnje između mladih u regionu Zapadnog Balkana.¹³¹ Takva pozitivna politička dostignuća, u državi i regionu, pozitivno utiču na imidž Srbije u Briselu i tako povećavaju šanse za uspešno zastupanje interesa.

Uspostavljanjem održivog i stabilnog kursa političkog delovanja, Srbija bi mogla da održi imidž verodostojnjog partnera. Stoga se ovim ukazuje da kredibilitet i poverenje ne zavise samo od kvaliteta sposobnosti Srbije da adekvatno zastupa sopstvene interese, već i od unutrašnje politike i sposobnosti političara da izbegnu učešće u regionalnim krizama. Poboljšanje administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta bi za Srbiju moglo biti od male koristi ukoliko unutrašnja politika nastavi da izaziva značajnije političke krize, kao i varijabilnost koja bi u potpunosti ugrozila profesionalni rad srpskih diplomata i eksperata na nivou EU.

¹³¹ Videti više: <https://rycowesternbalkans.org/>

VI. 4. Kakvo je stanje u Srbiji komparativno gledano? - Slučaj Hrvatske

Kada se ima u vidu činjenica da Hrvatska predstavlja najmlađu državu članicu Unije i da pripada istom regionu kao i Srbija, ova studija sažeto razmatra administrativne, finansijske i lobističke kapacitete Hrvatske. Time se iskustvo Srbije posmatra iz komparativne perspektive, što omogućuje da se iz iskustva Hrvatske izvuku lekcije stečene tokom njenog pristupnog perioda pre 2013. godine.

VI. 4. 1 Institucionalna struktura Hrvatske

Tokom pristupnog perioda Hrvatska se oslanjala na institucionalnu strukturu koja se sastojala od brojnih tela i aktera od čijeg delovanja je zavisio tempo pristupanja Hrvatske Uniji. Imajući u vidu da je Hrvatska takođe polupredsednički sistem, Vlada je imala glavnu ulogu prilikom definisanja prioriteta, na osnovu čega su delovali njeni ostali organi. Njeni najrelevantniji organi bili su Koordinacija za pregovore, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Pregovaračka skupina, Misija Hrvatske pri EU i Parlamentarni odbor za europske integracije. U nastavku, svaka od ovih institucija je ukratko opisana i upoređena sa odgovarajućim institucijama iz Srbije.

1. Koordinacija za pregovore bilo je međuministarsko radno telo Vlade, koje je raspravljalo o svim pitanjima u vezi sa procesom pristupnih pregovora. Za razliku od Koordinacionog tela Srbije koje nije aktivno u praksi, istraživanje pokazuje da je ono u slučaju Hrvatske funkcionalo i imalo aktivnu ulogu u procesu praćenja i vođenja pristupnih pregovora.
2. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (u daljem tekstu „MVEP“) formirano je 2005. godine i predstavljalo je kombinaciju dva ministarstva koja su do tada postojala: Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo za europske integracije. Kao takvo, ono predstavlja najveću institucionalnu razliku između struktura Srbije i Hrvatske.

Sagovornici se slažu da je ova promena pozitivno uticala na pristup Hrvatske EU, zbog činjenice da su eksperti tadašnjeg Ministarstva EI pružili „evropsku perspektivu“ diplomatama iz Ministarstva vanjskih poslova, koji su inače bili odgovorni za bilateralne odnose. Zbog toga su diplomate iz Ministarstva vanjskih poslova mogli da koriste bilateralne odnose kao dodatni kanal lobiranja za članstvo Hrvatske u EU.

3. Pregovaračka skupina je *ad hoc* telo koje se pre svega bavilo tehničkim aspektima pristupnog procesa, uz koordinaciju radnih skupina. Njegovo članstvo su činili glavni pregovarač, njegovi zamenici, 13 eksperata odgovornih za pregovaračka poglavlja i šef Misije. Sagovornici se slažu da je glavni pregovarač zbog svog velikog potencijala za lobiranje bio *de facto* najvažniji akter u celom procesu. Ovakva percepcija važi i u Srbiji kada je šef Pregovaračkog tima u pitanju.

4. Nacionalni Odbor za praćenje pristupnih pregovora je predstavljaо skup različitih parlamentarnih odbora, koji su bili odgovorni za evropske integracije, spoljne poslove i međuparlamentarnu saradnju. Zbog činjenice da je on okupljaо više odbora, ostaje utisak da je to omogućilo hrvatskom parlamentu da pruži veći doprinos pristupnom procesu nego što je to slučaj kod Srbije. Osim toga, okupljaо je i članove koji su predstavljali Predsednički ured, sindikate, opoziciju, vladajuće stranke, akademsku zajednicu i poslovnu zajednicu. Trebalo je omogućiti svim pomenutim telima i akterima da ostanu upoznati i razvijaju preporuke za potencijalna delovanja. Među okupljenim odborima, upravo je Odbor za evropske integracije imao najveći značaj.

VI. 4. 2 Kapaciteti Hrvatske tokom pristupnog procesa

Prema rečima sagovornika iz Zagreba, institucionalni kontinuitet se održao tokom čitavog procesa (2005-2013), što je rezultovalo stabilnošću i efikasnošću sistema. Ne samo što su institucije ostale iste, već se i kvalifikovano osoblje uključeno u proces zadržalo na svom mestu. To znači da se Hrvatska, za razliku od Srbije, nije suočavala sa značajnim nivoom

odliva visokokvalitetnih državnih službenika odgovornih za rad na polju evropskih integracija.

Međutim, od svih sektora koji su se bavili pitanjima vezanim za EU, sagovornici su istakli da je zadržavanje kadrova, kao jedini vidljivi problem, bio prisutan u finansijskom sektoru, gde su visokokvalifikovani finansijski eksperti povremeno odlazili u privatni sektor, usled određenog stepena finansijskih ograničenja. Uz to, dodaje se da je postojala ideja da se razvije komunikaciona strategija prema Briselu, čiji bi cilj bio dalje promovisanje Hrvatske. Međutim, posle nekog vremena ta ideja je bila napuštena zbog prethodno pomenutih finansijskih ograničenja. I pored finansijske limitiranosti sa kojom se Hrvatska suočavala, sagovornici se slažu da to nije značajno narušilo kvalitet hrvatskih administrativnih kapaciteta.

Ukupan broj službenika iz administracije, koji su na jedan ili drugi način bili uključeni u ceo proces, svodio se na 3000. S obzirom na to da su službenici bili relativno skromno plaćeni za svoj posao, motivisanje i zadržavanje tolikog broja ljudi na njihovim pozicijama predstavlja veliki uspeh hrvatske administracije. Kada se poredi veličina hrvatske i srpske administracije, ne vidi se značajna razlika.

Lobiranje od strane različitih diplomata, eksperata i političara je prepoznato kao jedno od ključnih aspekata pristupnog procesa Hrvatske. Najvažnije mete lobiranja diplomata i eksperata bili su Evropska komisija - DG NEAR i Savet - COELA, dok su političke partije lobirale u svojim Evropskim partijama, a hrvatski Odbor za EI i na COSAC-u. Sagovornici se slažu da su takve aktivnosti imale zadovoljavajući uspeh, ne samo zato što su sprovedene od strane kompetentnih kadrova, već i zato što je postojalo solidno razumevanje među svim relevantnim strankama o značaju pristupanja Uniji.

U tom smislu svi sagovornici određuju kao veoma važan ondašnji „nacionalni konsenzus“, koji je omogućio Hrvatskoj da ima jedinstvenu agendu u Briselu, bez obzira na to da li je vladajuća ili opoziciona stranka bila ta koja je vršila lobističke aktivnosti. Čini se da je isti princip važio i prilikom poseta relevantnih zvaničnika EU u Zagreb. Neki sagovornici čak

tvrde da je upravo ta vrsta konsenzusa pružila neophodnu motivaciju državnim službenicima koji su se suočavali sa finansijskim ograničenjima.

Analiziranjem hrvatskih kapaciteta primećuje se da Hrvatska nije bila mnogo bolje opremljena od Srbije. Uz to, primetno je da su se tokom pristupnog procesa obe države suočavale sa istim ili sličnim preprekama i izazovima. Jedini izuzetak od prethodno rečenog, a istovremeno i najveća razlika između ova dva slučaja, leži u administrativnim kapacitetima. Na primer, Hrvatska je imala nešto veći broj kadrova od Srbije. Međutim, što je još važnije, čini se da ona, za razliku od Srbije, nije bila prinuđena da se suočava sa značajnim *odlivom mozgova* iz relevantnih institucija koje se bave procesom evropskih integracija. Osim toga, obe države su se suočavale sa sličnim finansijskim ograničenjima. Uz to, čini se da su lobistički kapaciteti funkcionalisali na istom principu, ciljajući iste institucije i ne oslanjajući se na usluge lobističkih kuća. Na kraju, treba naglasiti da je u slučaju Hrvatske postojala aktivnija koordinacija između različitih partija, pre svega putem snažnog nacionalnog konsenzusa, čime je opozicija dobila vidljiviju ulogu u tom procesu.

VI. 4. 3 Glavne poruke hrvatskog iskustva

Nakon šest godina pregovaranja Hrvatska je ušla u završnu fazu 2011. godine, kada je potpisala Ugovor o pristupanju, dok je proces ratifikacije započet početkom 2012. godine. Prema mišljenju sagovornika, 2011. godina je predstavljala prekretnicu za Hrvatsku, ne samo zato što je ona bila *ante portas*, već zbog činjenice da joj je bio dozvoljen zvanični pristup institucijama EU. To je hrvatskim službenicima omogućilo da učestvuju u njihovom radu pre nego što je Hrvatska postala punopravni član 2013. godine. Od tog trenutka Hrvatska se suočila sa naglim povećanjem radnog opterećenja, ali istovremeno i umnožavanjem lobističkih aktivnosti.

Ova nova faza predstavljala je test spremnosti hrvatskih kapaciteta da se nose sa dodatnim radnim opterećenjem. To je u prvi plan stavilo efektivnost upravljanja sopstvenim kapacitetima, na osnovu čega bi Hrvatska mogla da nastavi sa zastupanjem svojih interesa, samo ovaj put u drugom okruženju. Tokom ove faze, Hrvatska je reformisala svoje kapacitete, upravo kako bi se zadovoljile potrebe novog okruženja. Na primer, bilo je neophodno povećati broj eksperata, zbog čega je Misija Hrvatske pri EU gotovo udvostručila svoju brojnost u tom periodu. Iako je prvobitno imala 30 eksperata i diplomata, taj broj se popeo na 50 u ovoj fazi. Sagovornici iz Zagreba se slažu da je bilo neophodno unapred isplanirati potrebne kapacitete, kako bi se kasnije skratio period neophodan za akomodaciju i upoznavanje.

Budući da je Hrvatska udvostručila svoju administraciju u Briselu, ona je bila u stanju da se nosi sa povećanim poslom i pritiskom koji prati ubrzanje pristupnog procesa, što joj je omogućilo bolje pozicioniranje. Prema tome, jedan od najvećih uvida koji bi Srbija mogla da stekne iz iskustva Hrvatske može biti da je približavanjem države članstvu povećanje obima posla neizbežno. U tom smislu, što pre Srbija počne sa pripremama za takve izazove, to će pre smanjiti transakcione troškove i bolje će se pozicionirati za zastupanje interesa u bliskoj i daljoj budućnosti. Sagovornici iz Beograda to prepoznaju, ali u trenutnoj fazi nije poznato da li i kada će ključni donosioci odluka početi sa preispitivanjem kapaciteta Srbije i inicirati sveobuhvatne reforme za naredne faze. Dakle, vremenski period i tema ove studije su pogodni jer je jedan od njenih ciljeva pokretanje javne i stručne rasprave o neophodnom unapređenju kapaciteta za faze koje predstoje.

VII Zaključak

VII. 1 Završne napomene

Kada se uzmu u obzir svi analizirani kapaciteti, ova studija potvrđuje svoju hipotezu koja ukazuje da administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti Srbije pri EU ne zadovoljavaju u dovoljnoj meri potrebe trenutne i narednih faza pristupnog procesa.

1. Srbija je sa uspehom zastupala svoje interese u Briselu. Njene lobističke aktivnosti se često i intenzivno sprovode, na veoma profesionalan način, kako od strane diplomata, tako i od eksperata. Međutim, Srbija nije bila toliko efektivna u prestonici EU kao što je to mogla da bude, u slučaju da je adresirala neke od postojećih kapacetetnih nedostataka. Iz tog razloga, napominje se da bi Srbija mogla da razvije neku vrstu sveobuhvatne strategije za zastupanje interesa u Briselu, što bi joj omogućilo da izvrši reevaluaciju svog trenutnog pristupa, razmotri kapacetetne potrebe i obezbedi svoje dugoročno delovanje.
2. Kako se proces pregovora o pristupanju bude dodatno razvijao i usložnjavao, verovatno je da trenutni administrativni kapaciteti neće biti u stanju da se nose sa rastućim radnim opterećenjem. Iako je kompetentnost kadrova visoko ocenjena, broj kadrova ipak ostaje kao jedno od glavnih ograničenja. Istovremeno, čini se da ne postoji sistemska i kontinuirana politika profesionalnog razvoja. Iz tog razloga, odlazak visoko specijalizovanih eksperata, koji se već godinama bave specifičnim temama vezanim za EU, stvara velike praznine u pogledu veština i stručnosti u administraciji.
3. Finansijski kapaciteti su ograničeni i nedovoljni za trenutne institucionalne potrebe. Ovo delimično objašnjava zašto postoje kadrovski nedostaci i ilustruje zašto je ponekad obim delovanja srpskih institucija ograničen. Međutim, ne mogu se svi kapacetetni nedostaci opravdati budžetskim ograničenjima. Iz tog razloga postoje tvrdnje da kadrovsko uvećanje

ne bi zahtevalo velike finansijske izdatke, zbog čega je ukazivano na nedostatak „političke volje“ za suočavanjem sa postojećim problemima.

4. Iako se Srbija u praksi suočava sa ograničenim kapacitetima, ipak „nije sve tako crno“. Nalazi ukazuju na odličan nivo institucionalne saradnje i međusobne povezanosti, zbog čega srpski sistem „ključnih“ institucija predstavlja najjači adut Srbije. Institucije dele istu viziju i ideju kako put Srbije ka EU treba da izgleda dalje i na koji način treba da se lobira na nivou EU. Shodno tome, srpske institucije pristupaju EU „jednim glasom“, što im pruža jedinstvenu poziciju na nivou EU. U skladu sa tim, srpski predstavnici su stekli poverenje i poštovanje predstavnika EU, što im olakšava sprovođenje lobističkih aktivnosti u Briselu.

5. Analizirajući normativni okvir, kao i način na koji se interakcija odvija u praksi, zaključuje se da postoji određena diskrepanca između njih. Najveći nedostatak leži u činjenici da se Koordinaciono telo i njegov Savet skoro nikada ne sastaju u praksi, što stvara značajnu prazninu u procesu donošenja odluka i koordinacije. Činjenica da ostala tela ispunjavaju svoje obaveze upostavljene normativnim okvirom, kao i da zajednički dobro funkcionisu, u velikoj meri vraća ravnotežu i funkcionalnost sistemu. Međutim, dalji politički podstrek procesu pristupanja je neophodan zarad optimalnog funkcionisanja postojećeg sistema.

Sve u svemu, kao što potvrđuje i hrvatsko iskustvo, lobističke aktivnosti u ovoj fazi pristupnih pregovora mogle bi da omoguće stvaranje kontakata i zadobijanje poverenja koje bi se moglo preneti iz vremena kada je Srbija bila država kandidatkinja na period u kojem će biti država članica. Na taj način, Srbija ne bi samo povećala svoju buduću „pregovaračku moć“ kao država članica, već bi mogla i da pozitivno utiče na trenutni pregovarački proces. Posledično, to bi vremenom smanjilo transakcione troškove Srbije, omogućujući joj da ima glatkiju tranziciju ka svom članstvu, jednom kada vreme za to bude došlo.

VII. 2 Preporuke

Na osnovu analize srpskih administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta na nivou EU, ova studija predstavlja ključne preporuke na osnovu kojih se mogu adresirati ključna pitanja. Međutim, sledeća lista preporuka ne predstavlja iscrpnu listu reformi koje su poželjne, pošto bi adresiranje svih pitanja prevazišlo obim ovog istraživanja. Iz tog razloga, zainteresovana ekspertska javnost se poziva da dalje razmotri pitanja koja su u vezi sa lobističkim aktivnostima Srbije prema državama članicama i njenu strategiju za poboljšanje „državnog imidža“ širom Evrope. U narednim paragrafima prikazana je lista preporuka koja može poslužiti kao uputstvo za postepeno usavršavanje administrativnih, finansijskih i lobističkih kapaciteta Srbije u narednom periodu:

I. Razviti sveobuhvatnu strategiju za zastupanje interesa, koja bi osigurala dugoročno planiranje, izvesnost delovanja i kontinuitet u pristupu Srbije prilikom zastupanja interesa prema institucijama EU. Da bi ova strategija bila efektivna, ona bi morala biti činjenično utemeljena i zasnovana na inkluzivnosti. Izradi ovog dokumenta bi prethodili i diskusioni dokumenti koji bi sadržali pouzdanu analizu postojeće situacije i potreba, kao i predloge mogućih načina delovanja, istovremeno pozivajući zainteresovane aktere - privredna udruženja, organizacije civilnog društva, opozicione partije, itd. - da pruže svoje kvalitativne *inpute*. Nacionalni konvent o EU, koji ima konsultativnu ulogu u procesu usvajanja pregovaračkih pozicija i čiji rad pruža legitimitet pristupnom procesu, treba da bude sastavni deo procesa dizajniranja strategije. Fokus treba da bude na maksimizaciji koristi saradnje sa civilnim društvom u okviru pristupnog procesa. Takav činjenično zasnovani i konsultativni proces bi povećao legitimitet, transparentnost i primenljivost ovog dokumenta, kao i delovanje Vlade Srbije. Kada je reč o sadržaju dokumenta, trebalo bi da sadrži iskazan stav Srbije na sledeće teme:

- Akteri i institucije ka kojima Srbija mora usmeriti svoje lobističke aktivnosti – od institucija EU, preko organizacija civilnog društva i poslovnog sektora, do organizacija iz oblasti kulture i sporta;
- Izgradnja jačeg partijskog konsenzusa kada je u pitanju pristupanje Uniji, što bi omogućilo Srbiji da na sveobuhvatniji način zastupa svoje interese u Briselu, tako što će uspostaviti bližu saradnju sa opozicijom, bilo putem zajedničkih konsultacija ili
- organizovanjem zajedničkih aktivnosti kada je u pitanju pristupanje institucijama EU. Pogledati primer Hrvatske kao model za izgradnju konsenzusa;
- 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 se sprovelo 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 eksperata iz resornih ministarstava;
- Povećati broj državnih službenika koji se uopšteno bave poslovima koji su u vezi sa pristupanjem EU, kako bi pružili podršku službenicima „na terenu“ prilikom komunikacije sa zvaničnicima u Briselu i unapredili sliku Srbije vidljive kao profesionalnog i dobro obaveštenog partnera;
- Identifikovati sektore i opseg u kojem je neophodno povećati platu državnim službenicima Srbije koji rade na poslovima koji su u vezi sa pristupnim procesom EU, kako bi se sprečili dalji odlasci visokokvalifikovanih službenika ka drugim poslovima koji su bolje plaćeni;

- Do zadovoljavajućeg nivoa povećati dnevnice zaposlenima koji odlaze iz Beograda u Brisel, kako bi se sprečio negativni trend izbegavanja službenih putovanja (prouzrokovani 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 zadovoljstvo uslovima rada povećalo i kako bi se sprečio odlazak kompetentnih kadrova.¹³² Razvoj takvih mera treba osloniti na već uspostavljenu praksi zadržavanja kadrova koji se bave fondovima EU (što predstavlja uslov za otvaranje Poglavlja 22 – regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata);
- Nastavak obuka i edukativnih programa na renomiranim evropskim univerzitetima, kao što je Koledž Evrope (College of Europe). 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 alumnista 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 eksperata, 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 u ovom slučaju mogla da igra bitnu ulogu;
- Minimizovati *ad hoc* smenjivanja državnih službenika sa višegodišnjim iskustvom, pogotovo šefova određenih tela koji su uključeni u proces zastupanja interesa u Briselu, s obzirom na to da „institucionalno pamćenje“ pruža stabilnost sistemu, kao i zbog činjenice da su zvaničnici EU pokazali zadovoljstvo kada je bila u pitanju njihova saradnja sa zvaničnicima Srbije, sa kojima su vremenom čak uspeli da izgrade i lične odnose.

¹³² Centar za evropske politike je već razvio tri grupe preporuka, u skladu sa opsegom i dužinom neophodnih preporuka. Videti: M. Lazarević et al., „Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u EU“, Centar za evropske politike, 2016, str. 61-69.

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

- Povećati „online“ vidljivost, sa većim fokusom na tzv. „digitalnu diplomaciju“ i podstići upotrebu sajtova. Na zvaničnim stranicama srpskih institucija informacije moraju biti redovno ažurirane i dostupne na engleskom jeziku;
- Pružiti zaposlenima obuke 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 na to 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 veći 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 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, Koordinacionom telu treba obezbediti mesto i za predsednika Republike Srbije, imajući u vidu lobistički potencijal i politički značaj ove pozicije.
- Najviši politički vrh bi trebalo da pristupanje EU u većoj meri stavlja na svoju agendu, kako bi pokazao da to i dalje predstavlja 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 licu zaposlenom u srpskoj administraciji i posledično smanjiti odstupanja od glavnog pravca delovanja.

Bibliografija

Knjige i članci:

Addison, Helen J. *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*, London. LSE, 2009, p. 1-21.

Cekik, Aneta. „Lobbying by Interest Groups in Macedonia, Montenegro and Serbia: Findings from a Survey of Associations”, *Institute for Sociological, Political and Juridical Research of the University of Ss. Cyril and Methodius University*, Skopje, 2015, p.1-44.

Charrad, Kristina. *Lobbying the European Union*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2005, p. 1- 24.

Corporate European Observatory. *Lobbying for governments in Brussels: A lucrative business still under the radar*, 2010, p. 1-31.

Cox, Whitney. „Soft power and stigma: Serbia’s changing image in the eyes of the European Union”, *Place Branding and Public Diplomacy*, Volume 8, Issue 2, 2012, p. 170-180.

European Commission. *State of the Union 2017 by Jean-Claude Juncker*, 2017, Internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf, pristupljeno: 13. 09. 2017.

Fouilleux, Eves, de Maillard, Jacques, and Andy Smith. „Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers”, *Journal of European Public Policy* 12:4, 2005, 609 – 623.

Greenwood, Justin. *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition, Palgrave, 2011.

Fergus Hanson. „A digital DFAT: Joining the 21st century”, *Lowy Institute for International Policy*, Sydney, 2015.

Hayes-Renshaw, Fiona. „Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council”, in *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, David Coen, and Jeremy Richardson (eds.), New York, Oxford University Press, p. 70 - 87.

Koepll, Peter. „The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission-- A first-time survey of the EU Commission’s civil servants”, *Journal of Public Affairs* 1(1), 2001, p.69-80.

Kotler, Philip, Haider, Donald, and Rein, Irving. *Marketing Places: Attracting Investment and Tourism to Cities, States and Nations*, New York, Free Press, 1993.

Kršmanović, Duško. *A Guidebook on Lobbying*, Belgrade, Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

Lazarević, Milena. Kosmina, Katarina. Bajić, Dragana. *Towards a Smart Staff Retention Policy for the Sustainable EU Integration of Serbia*, Belgrade, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) and European Policy Centre (CEP), 2017.

Lazarević, Milena. Marić, Sena. Orza, Amanda. *Policy Making and EU Accession Negotiations – Getting Results for Serbia*, Belgrade, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ, 2013.

Marić, Sena. Subotić, Strahinja. „Tajanijevo predsedavanje: Novi predsednik Evropskog parlamenta, mali politički potres i zašto je to značajno za Srbiju“, Centar za evropske politike (CEP), Belgrade, 2017, Internet: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/02/CEP-Insight-TAJANI-SRP.pdf>, pristupljeno: 20. 04. 2017.

Marić, Sena. Subotić, Strahinja. „Estonsko predsedavanje Savetu Evropske unije: Jedinstvena prilika da se ostvari napredak u Evropskoj uniji (i Srbiji)“, Centar za evropske politike (CEP), Belgrade, 2017, Internet: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/07/CEP-Pogled-Estonsko-predsedavanje.pdf>, pristupljeno: 13. 07. 2017.

Martin, Ingrid M. Eroglu, Sevgin. „Measuring a Multi-Dimensional Construct: Country Image“, *Journal of Business Research*, Vol. 28, 1993, 191-210.

Olsen, Ingvild. „The Council Working Groups – Advisors or de facto Decision Makers?“, Aarhus University, *Paper to be presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Portugal, 2010, 1-25.

Palys T. “Purposive sampling”. In L. M. Given (Ed.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, Vol. 2, Los Angeles: SAGE, 697–698.

Panke, Diana. „Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policymaking and counter-strategies“, *Journal of European Public Policy*, 2010, 1-34.

Panke, Diana. „Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 50. Number 1, 2012, 129-150.

Peterlin, Irena. „Značaj lobiranja u Evropskoj uniji“, *Analisi*, godina LIV, br. 2, 2006.

Polidano, Charles. „Measuring Public Sector Capacity“, *World Development*, Vol. 28, No. 5, 2000, p. 805 – 822.

Radulović, Momčilo. Lubarda, Marko. *Administrativni kapaciteti u Crnoj Gori, Podgorica*, Evropski pokret u Crnoj Gori, 2012.

The World Bank, *Financial Education Programs and Strategies – Approaches and Available Resources*, Internet: <http://responsiblefinance.worldbank.org/~/media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Financial-Education-Programs-and-Strategies.pdf>, pristupljeno: 15. 09. 2017.

Vasić, Nenad A. *Uvod u lobiranje - Propedeutika nauke o lobiranju*, Beograd, NeopressPublishing, 2015.

Vasić, Nenad A. „Mogućnosti diplomatskog lobiranja u Evropskoj uniji i strategija spoljne politike Republike Srbije”, *Međunarodna politika*, br. 115-1159, 2015, 105 - 114.

Warleigh, Alex, and Fairbrass, Jenny (Eds.). *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, London, Europa, 2002.

Ostala dokumenta:

Članovi Narodne skupštine Srbije pri SAPC, Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117624/Members%20NARS%20-%20April%20202017.pdf>, pristupljeno: 01. 09. 2017.

6. Sastanak SAPC, 2017, Beograd, Internet: http://www.parlament.gov.rs/Sixth_Meeting_of_European_Union-Serbia_Stabilisation_and_Association_Parliamentary_Committee_.32112.537.html, pristupljeno: 15. 09. 2017.

Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju 2016*, Brisel, 2016, str. 9-11, Internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-prosperity / stranice / blizu / datoteke / pdf / kei_documents / 2016 / 20161109_report_serbia.pdf, pristupljeno: 14. 07. 2017.

Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, 05 Broj, Vlada Republike Srbije, 2013, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf, pristupljeno: 10. 03. 2017.

Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, 05 Broj, Vlada Republike Srbije, avgust 2015, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim_13_08_15.pdf, pristupljeno: 10. 03. 2017.

Odluka o uspostavljanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije EU, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_osnivanju_koordinacionog_tela_januar_16.pdf, pristupljeno: 12. 07. 2017.

Pravila procedure SAPC, pravilo 2, Internet: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/72423/Rules-EU_Serbia_amended_11_2014.pdf, pristupljeno: 01. 09. 2017.

Rešenje o imenovanju članova pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, 2015, Beograd, Internet: http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/pregovori/Resenje_o_imenovanju_UPT.pdf, pristupljeno: 08. 03. 2017.

Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, br. 05, decembar 2013, Beograd, Internet: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>, pristupljeno: 30. 10. 2017.

Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, br.05, Vlada Republike Srbije, septembar 2013, Beograd, Internet:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf, pristupljeno: 11. 04. 2017.

Zaključak o potrebi uvođenja eksperata iz drugih organa državne uprave u Stalnu misiju Republike Srbije pri Evropskoj uniji u Briselu, 05 broj. 337-8086/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010.

Zaključak o upućivanju eksperata u Misiju Republike Srbije pri Evropskoj uniji u Briselu, broj: 337-3132/2017, Vlada Republike Srbije, Beograd, april 2017.

Zakon o Ministarstvima („Službeni glasnik RS”, br. 44/11, 14/15, 5/15, 96/15-dr.zakon)

Zakon o Narodnoj skupštini („Sl. glasnik RS”, 9/2010)

Zakon o predsedniku („Sl. glasnik RS”, 111/2007);

Zakon o spoljnim poslovima, („Sl. glasnik RS”, br. 116/2007, 126/2007 - ispr. i 41/2009).

Zakon o Vladi („Sl. glasnik RS”, br.55 / 2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014);

Uredba o osnivanju Kancelarije za evropske integracije, br. 126/2007, 117/2008, 42/2010, 48/2010 i 106/2012,
Vlada Republike Srbije, 2010, Beograd, Internet:
http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2012_11/t11_0034.htm, pristupljeno: 30. 10. 2017.

Internet izvori:

B92. *European Parliament's Friends of Serbia visit Belgrade*, 2016, Internet: http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=07&dd=08&nav_id=98570, pristupljeno: 13. 07. 2017.

Carnegie Europe. *How the EU Brought Serbia and Kosovo to a Deal*, 2014, Internet: <http://carnegieeurope.eu/strategicEurope/?fa=54403>, pristupljeno: 12. 09. 2017.

Corporate Europe Observatory. *Lobby Planet – Brussels*, 2017, Internet: https://corporateeurope.org/sites/default/files/lp_brussels_report_v7-spreads-lo.pdf, pristupljeno: 21. 07. 2017.
Danas. *SPS osam godina pred vratima Socijalističke internacionale*, 12. 09. 2016., Internet:
http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=327493&title=SPS+osam+godina+pred+vrtima+ma+Socijalisti%C4%8Dke+internacionale, pristupljeno: 02. 05. 2017.

European Western Balkans. *Ministarstvo za evropske integracije – potreba ili politička trgovina*, 28. 06. 2017.
Internet: <http://europeanwesternbalkans.rs/ministarstvo-za-eu-integracije-potreba-ili-politicka-trgovina/>,
pristupljeno: 17. 07. 2017.

European Western Balkans. *Pregovarački tim – politika iznad stručnosti*, 2017, Internet:
<http://europeanwesternbalkans.rs/pregovaracki-tim-eu-politika-iznad-strucnosti>, pristupljeno: 14. 07. 2017.

Kancelarija za evropske integracije. *Strengthening the Administrative Capacity of Serbia's Accession to the European Union*, Internet: <http://www.seio.gov.rs/eng/training/%20administrative-capacity/>, pristupljeno: 14. 06. 2017.

Lobby Facts - Serbia, Internet: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/0/196/>, pristupljeno: 21. 07. 2017.

Mission of the Republic of Serbia to the European Union. *Uloga i zadaci Misije Republike Srbije u EU*, Internet:

http://www.eubrussels.mfa.gov.rs/lat/0misijitext.php?subaction=showfull&id=1376992195&ucat=201&template=MeniENG&#disqus_thread, pristupljeno: 14. 06. 2017.

N1. Šutanovac član predsedništva Partije evropskih socijalista, 02.12.2016., Internet: <http://rs.n1info.com/a211949/Vesti/Vesti/Sutanovac-clan-predsednistva-Partije-evropskihsocijalista.html>, pristupljeno: 02. 05. 2017.

Politika. EU integracije pod jednom kapom, 29. 06. 2017, Internet:
<http://www.politika.rs/scc/clanak/383981/EU-integracije-pod-jednom-kapom>, pristupljeno: 17. 06. 2017.

Srpsko društvo lobista. What is Lobbying, and how is it regulated?, Internet:
http://www.drustvolobistasrbije.org/files/pdf/SLA_Leaflet_Final_Draft.pdf, pristupljeno: 30. 01. 2017.

Aneks 1: Lista skraćenica

AFET	Odbor za spoljne poslove Evropskog parlamenta
ALDE	Savez liberala i demokrata za Evropu
CEP	Centar za evropske politike
CFSP	Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU
COELA	Radna grupa Saveta za proširenje i države koje pregovaraju o pristupanju Uniji
COREPER	<i>Comité des représentants permanents</i>
COSAC	Konferencija odbora za poslove Unije parlamenta Evropske unije
COSAP	Konferencija Odbora za EI država koje učestvuju u procesu stabilizacije i pridruživanja jugoistočne Evrope
COWEB	Radna grupa Saveta za region Zapadnog Balkana
CSDP	Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Unije
DG	Generalni direktorat
DG NEAR	Generalni direktorat za proširenje
DG GROW	Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća

DS	Demokratska stranka
D-RS	Parlamentarna Delegacija EU za Srbiju
EEAS	Evropska služba za spoljne poslove
EP	Evropski parlament
EPP	Evropska narodna partija
EU	Evropska unija
FES	<i>Friedrich Ebert</i> Fondacija
GAC	Savet za opšte poslove
HR	Visoki predstavnik Unije za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku
IPA	Instrument za predpristupnu pomoć
KAS	<i>Konrad Adenauer</i> Fondacija
KEI	Kancelarija za evropske integracije
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MSP	Ministarstvo spoljnih poslova
PES	Partija evropskih socijalista

RYCO	Regionalna kancelarija za saradnju mladih Zapadnog Balkana
S&D	Progresivna alijansa socijalista i demokrata
SAPC	Parlamentarni Odbor za stabilizaciju i pridruživanje
SNS	Srpska napredna stranka
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
ZB	Zapadni Balkan

