

Milena Lazarević, viša programska menadžerka

Sena Marić, istraživačica

Dragana Bajić, mlada istraživačica

Novembar 2015.

Paket dokumenata o proširenju EU za 2015.

Šta je novo i kako to može pomoći državama u procesu pristupanja?

[Paket dokumenata o proširenju EU](#), koji Evropska komisija objavljuje jednom godišnje (i koji sadrži strategiju za proširenje EU uz set izveštaja za svaku državu kandidatkinju i potencijalnu kandidatkinju), s nestrpljenjem se čekao ove godine zbog dugo najavljivanih metodoloških novina i poboljšanja u poređenju s prethodnim godinama. Ovo se posebno odnosi na novi pristup ocenjivanju država, kako bi se povećao kvalitet, pouzdanost i transparentnost izveštaja. Povrh toga, novi pristup godišnjem izveštavanju, uz petostepene skale ocenjivanja, takođe nastoji da poveća međusobno poređenje država u procesu pristupanja, kao i da omogući zainteresovanim stranama da lakše prate i kritički nadgledaju proces. Od ove godine naglasak više nije samo na praćenju **napretka**, već na pružanju opsežnijeg uvida u **postojeće stanje** u državama (u pogledu spremnosti za članstvo), a pored toga obezbeđene su i jasnije **preporuke** za dalje delovanje kako bi se ispunili uslovi pristupanja. Iako je ova novina doprinela većoj jasnoći i razumevanju onoga što se konkretno očekuje od pojedinačne države u daljem periodu, ne može se s lakoćom zaključiti da li su dotične preporuke određeni vid merila za otvaranje pojedinog poglavlja, ili samo upućuju na najbitnija pitanja s kojima se treba suočiti u predstojećoj godini. Drugim rečima, kakva je povezanost između preporuka iz izveštaja i merila za otvaranje poglavlja/ostalih merila?

Iako ovogodišnje novine doprinose većem razumevanju onoga što se konkretno očekuje od države kandidatkinje, ne može se s lakoćom zaključiti da li su dotične preporuke merila za otvaranje poglavlja, ili samo upućuju na najbitnija pitanja s kojima se treba dalje suočiti.

Uprkos naporima Komisije da, posebno u fundamentalnim oblastima, podstakne pristup zasnovan na činjenicama u što većoj meri, što se i primećuje i veoma ceni, merenje napretka u ovim oblastima se pokazalo vrlo teškim i nema modela na koji bi se države mogle ugledati.

Dok Komisija, očigledno zabrinuta za očuvanje ili pak jačanje kredibilitnosti politike proširenja, ubedljivo tvrdi da je proces pristupanja zasnovan na „strogom ali pravičnom uslovljavanju i principu sopstvenih zasluga“, ona s druge strane naglašava činjenicu da nijedna država na trenutnoj agendi za proširenje neće biti spremna da pristupi Uniji pre 2019. Ova eksplicitna izjava nađena u Strategiji proširenja 2015. (koja od ove godine predstavlja srednjoročni dokument s važenjem do kraja mandata Komisije) ukazuje da je put proširenja i dalje strm za sve države i da još dosta posla predstoji. Posledično pitanje jeste koliko je ovaj paket dokumenata efikasan u nastojanju da pruži pomoć državama na putu ka EU? Ovaj *CEP pogled* pruža kratak osvrt na Paket za 2015. godinu i ističe najbitnije probleme i nedoumice za budući period.

Šta nam novi paket donosi?

Ove godine, Komisija je ponovo potvrdila svoju usmerenost na ono što naziva „osnovama“, tj. fundamentalnim oblastima, ukazujući na njih kao na „kičmeni stub politike proširenja pod mandatom ove Komisije“. Te osnovne oblasti, istaknute kao „nedeljive i uzajamno podupiruće“, jesu vladavina prava (u okviru koje sve države trpe velike izazove), osnovna prava (gde su sloboda izražavanja i medija identifikovane kao posebno problematične, imajući u vidu negativna dešavanja u nekim državama), jačanje demokratskih institucija uključujući reformu javne uprave (koja je jedna od sveprožimajućih oblasti), i na kraju ekonomski razvoj i konkurentnost (gde su inicijative „Berlinski proces“ i „Western Balkans Six“ prepoznate kao korisni mehanizmi za regionalni ekonomski razvoj i povezanost). Podrazumeva se da izlistane „osnove“ predstavljaju srž evropskih vrednosti i principa. Međutim, uprkos naporima Komisije da posebno u ovim oblastima podstakne pristup zasnovan na činjenicama u što većoj meri, što se i primećuje i veoma ceni, merenje napretka u ovim oblastima se pokazalo vrlo teškim. Štaviše, države kandidatkinje nemaju adekvatan model na koji mogu da se ugledaju, s obzirom na pogoršano stanje u EU u pogledu poštovanja proklamovanih evropskih vrednosti u nekim državama članicama, što gotovo da prolazi nekažnjeno.

Pored toga, dok većina izazova za države, istaknuta u aktuelnom paketu dokumenata, ne predstavlja ništa novo u poređenju s prethodnim ocenama napretka, ne može se izbeći utisak da su ovogodišnji dokumenti obeleženi problemima priliva izbeglica i migranata: Komisija je izrazila

snažnu potrebu za pojačanom saradnjom sa državama u procesu pristupanja, i istakla svoj predlog da lista sigurnih država porekla uključi i ove zemlje. Dodatno, i Strategija proširenja i izveštaji koji se odnose na države tranzita (Srbiju i Makedoniju) pominju potrebu za jačom regionalnom saradnjom na uklanjanju problema i boljom spremnošću za brzo reagovanje na očekivani veliki priliv izbeglica. Ova izjava nagoveštava da bi se državama kandidatkinjama mogli nametnuti dodatni uslovi za članstvo, uprkos tome što je teško povezati trenutnu reakciju i ponuđena rešenja za evropsku izbegličku krizu s procesom pristupanja država, jer nema delova pravne tekovine EU koji nedvosmisleno pokrivaju ove probleme. Novi paket dokumenata o proširenju nastoji da doprinese većoj jasnoći i pravičnosti u procesu proširenja, što je za svaku pohvalu. Ipak, ne može se odupreti utisku da okolnosti koje se odvijaju u Evropi u pogledu priliva izbeglica nastavljaju da dovode u pitanje kredibilnost i doslednost politike proširenja EU.

Šta je sledeće?

Iako Strategija proširenja od sada predstavlja višegodišnji dokument, Komisija je rešena da nastavi s objavljivanjem godišnjih izveštaja i pružanjem daljih preporuka. Dok lista osnovnih oblasti ostaje nepromenjena, Komisija je jasno istakla da nova metodologija predstavlja samo probni pristup i da su dalje korekcije i prilagođavanja mogući u predstojećem periodu, nakon što se izvuku lekcije iz prakse. Budući da organizacije civilnog društva u Srbiji, aktivno uključene u nadgledanje procesa pregovora, imaju kapaciteta da ispitaju nivo uspeha novog pristupa, i u skladu s tim pruže preporuke za njegovo poboljšanje, pomoć koju može da pruži civilno društvo ne bi trebalo zanemariti.

Štaviše, Strategija proširenja najavljuje da su ovogodišnje skale procene usklađenije tako da se olakša međusobno poređenje država, i time obezbedi veći podsticaj i motivacija za intenziviranje reformi. Ovakav prilično hrabar pristup Komisije može, s jedne strane, da stimuliše uzajamno učenje i pozitivni „vršnjački pritisak“ među državama u procesu pristupanja, ali i da, s druge strane, omogući i civilnom društvu da na bazi izveštaja Komisije pokrene različite regionalne inicijative i analize koje bi doprinele tome da se ovaj pristup dodatno ojača i podstakne pozitivni pritisak među državama. Ovo je posebno bitno istaći imajući u vidu da je, u odnosu na veliko proširenje iz 2004. pa i 2007. kao njegov drugi talas, glavna mana odsustva dotadašnjeg „regata-pristupa“ upravo nedostatak takmičarskog duha među državama, koje danas napreduju svaka potpuno za sebe, bez ugledanja jedna na drugu. Stoga, novi pristup koji Komisija uvodi ima potencijala da, bez odstupanja od principa „svako prema svojim zaslugama“, u proces unese i neke pozitivne aspekte nekadašnjeg regata-pristupa. U kontekstu događaja u Srbiji, sa očekivanim otvaranjem navodno ključnih i istovremeno najdelikatnijih poglavlja, posebno će biti značajno ispitati rezultate koje novo skaliranje i ostale novine donose, i kako olakšana mogućnost međusobnog poređenja država može doprineti podsticanju napretka Srbije ka članstvu u EU.

Novi paket dokumenata o proširenju nastoji da doprinese većoj jasnoći i pravičnosti u procesu proširenja, što je za svaku pohvalu. Ipak, ne može se odupreti utisku da okolnosti koje se odvijaju u Evropi u pogledu priliva izbeglica nastavljaju da dovode u pitanje kredibilnost i doslednost politike proširenja EU.

O Centru za evropske politike



www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre



@CEPBelgrade



EuropeanPolicyCentre



[linkd.in/I Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/european-policy-centre)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinese unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija posetite sajt www.europeanpolicy.org.