

April 2023.

SRBIJA



Model faznog pristupanja u praksi

Identifikovanje ključnih izazova sa kojima se Srbija suočava

Autor: Miloš Pavković, Istraživač, CEP

Doprinos: Strahinja Subotić, Viši istraživač, CEP

Uvod

Ideja članstva Srbije u Evropskoj uniji rođna je nakon Samita u Solunu¹ 2003. godine, međutim i 20 godina nakon Samita članstvo ostaje neostvarena ideja. U slučaju Srbije, identifikovano je nekoliko spornih pitanja koja su uticala na to da se projekat članstva ne završi uspešno. Sa jedne strane, prisutni su unutrašnji problemi koji su sprečili ili usporili Srbiju na put ka članstvu u EU. Neka od glavnih dešavanja karakteristična za Srbiju u poslednjih 20 godina su saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), raspad državne zajednice Srbije i Crne Gore, secesija Kosova, nemogućnost osnaživanja vladavine prava i demokratsko nazadovanje. Sa druge strane, u istom periodu EU se susrela sa integracijom 13 novih država članica, svetskom ekonomskom krizom, terorističkim pretnjama i napadima, migrantskom krizom, Bregzitom, demokratskim nazadovanjem u određenim državama članicama, pandemijom COVID-19 i ratom u Ukrajini. Mnogi od ovih izazova su zajednički i za Srbiju i za EU, poput svetske ekonomske krize, migrantske krize, pandemije i rata u Ukrajini. Svi ovi događaji su očigledno uticali na politiku proširenja EU, koja više nije toliko uspešna kao što je bila pre 2004.

¹ Evropska komisija, "EU-Western Balkans Summit Thessaloniki Declaration", C/03/163, (2003), Thessaloniki, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163

Put Srbije do punopravnog članstva u EU je dosad bio trnovit, okarakterisan nedostatkom napretka i problematičnim odnosima između dva aktera. Model faznog pristupanja je predložen u oktobru 2021. godine kako bi pomogao da se oživi proces pristupanja EU za države kandidate kao i da u isto vreme omogući EU da izvrši unutrašnje reforme bez potrebe da dalje odlaže proces proširenja. Ovaj rad ima za cilj da pruži detaljni prikaz kako bi Model, kada bi bio prihvaćen uticao na proces EU integracija Srbije. Dakle, sam rad pruža analizu kako bi model mogao da se sprovede u praksi tako što identifikuje mane trenutnog pristupa EU proširenju, precizirajući konkretne probleme specifične za Srbiju u primeni Modela, pružajući analizu zainteresovanih strana i procenjujući nivo spremnosti za članstvo kroz kvantifikaciju ocena Evropske komisije iz godišnjeg izveštaja o Srbiji za 2022. godinu kao i utvrđivanje šta je potrebno da se uradi u slučaju Srbije kako bi napredovala u svakoj fazi.

Identifikovanje nedostataka u opštem pristupu Evropske unije proširenju

Politika proširenja EU je u poslednjih nekoliko godina pod velikim udarom kritika, budući da je opisana kao proces koji „odumire“² i kojem „ponestaje snage“³, ili je percipiran kao „bauk“.⁴ Zajedničko mišljenje svih ovih kritičara je da je neophodan nov pristup proširenju kako bi politiku proširenja učinio manje zastrašujućom za države članice EU i kako bi političke elite tih država ublažile otpor oko proširenja EU kod svojih građana. Iako je revidiranom metodologijom⁵ pokušano da se prevaziđu ovi problemi, do sada se nisu uspeali⁶ postići dobri rezultati u smislu transformativne moći EU, dok se cilj ubrzanja čitavog procesa teško može oceniti kao ostvaren. Revidirana metodologija je zvanično usvojena 2020. godine, ali je za organizaciju prve „političke“ međuvladine konferencije (MVK) sa Srbijom bilo potrebno godinu i po dana i dodatnih šest meseci za otvaranje jednog novog klastera, u kojem nijedno od poglavlja nije zatvoreno.⁷ Poređenja radi, pregovori o pristupanju sa Hrvatskom⁸ otvoreni su 2005. godine, a zatvoreni 2011. godine kada je potpisan Ugovor o pristupanju. Dok je za završetak hrvatskih pregovora trebalo manje od sedam godina, Srbija pregovara već osam godina bez približavanja kraju procesa.

EU do sada nije u potpunosti implementirala revidiranu metodologiju. Zapravo, dva ključna elementa još uvek nedostaju. Najpre, kao srž revidirane metodologije proširenja, „fazno uvođenje“ je trebalo da omogući institucionalnu integraciju i učešće zemalja kandidata u kreiranjima politika na nivou EU. Međutim, do sada, ni Komisija ni Savet nisu ponudili rešenje kako da se nastavi sa institucionalnom integracijom zemalja Zapadnog Balkana. Povećanje finansiranja i investicija je drugi važan element koji nije doveo do istinske posvećenosti niti pružanja konkretnije finansijske pomoći kako bi se prebrodio razvojni socio-ekonomski jaz tokom procesa pristupanja. IPA III⁹ i

2 Axel Walldén, “The demise of EU enlargement policy”, Hellenic Foundation For European and Foreign Policy, January (2017), dostupno na: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>

3 Florian Bieber, ‘Why the EU’s enlargement process is running out of steam’, EUROPP, (October 2020), dostupno na: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2020/10/12/49895/>

4 Milena Lazarević, “Away with the enlargement bogeyman: Reforming the EU Enlargement Policy for a prompter acceptance of the Western Balkans”, European Policy Centre, (July 2018), dostupno na: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/Away-with-the-Enlargement-Bogeyman_CEP-1.pdf

5 Evropska komisija, “Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans”, COM(2020), (2020), dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

6 Evropska komisija, “Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans”, COM(2020), (2020), dostupno na: <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2022/0025-85552203339K.pdf>

7 Evropska komisija usvojila je revidiranu metodologiju u februaru 2020. a prva MVK između EK i Vlade Srbije po novoj metodologiji organizovana je juna 2021. godine, bez otvaranja novih poglavlja ili klastera. Klaster 4 je zvanično otvoren na sledećoj MVK u decembru 2021.godine

8 Direktorat Evropske komisije za susedstvo i pregovore o proširenju “Croatia – Membership Status”, dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/croatia_en

9 Evropska komisija, DG NEAR, “Overview - Instrument for Pre-accession Assistance”, dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

konkretno njegova komponenta o Ekonomskom i Investicionom planu¹⁰ se ne razlikuje previše od prethodnih pomoći u smislu grantova koji su dostupni. S obzirom na veliku razliku između izdvajanja država članica iz budžeta EU i sadašnjeg IPA III fonda¹¹, može se očekivati da će se postojeći razvojni jaz između Zapadnog Balkana i ostatka EU samo povećati u narednim godinama.¹² Imajući na umu da su principi revidirane metodologije politički usmereni, verodostojniji, dinamičniji i predvidljiviji proces pristupanja, važno je da EU preduzme određene korake za rešavanje ovih nedostataka. Model faznog pristupanja¹³ nudi se kao održivo rešenje za rešavanje utvrđenih nedostataka jer nudi detaljan pristup za postepenu integraciju zemalja kandidata u EU u fazama.

Model faznog pristupanja – suočavanje sa rizicima i iskorišćavanje prilika

Kreiranje i razvijanje modela za fazno pristupanje od strane CEP-a i CEPS-a je u velikoj meri uticao na zaključke Evropskog saveta¹⁴ da podrže postepenu integraciju. Međutim, iako je Model za fazno pristupanje (predstavljen u oktobru 2021. godine) ponudio detaljnu reformu politike proširenja, nije dao punu predstavu kako bi to funkcionisalo u drugačijim kontekstima različitih zemalja kandidata. Kada se radi o Srbiji, potrebno je identifikovati nekoliko specifičnih problema kako bi se pravilno implementirao model fazne integracije. Najpre, imajući u vidu demokratsku stagnaciju i nazadovanje¹⁵ zemlje, nije sigurno kako i do koje mere bi model mogao da se suoči i da preokrene ovaj trend. Potom, kako Srbija i dalje održava bliske odnose sa Rusijom i Kinom, postoji strah da bi model mogao da bude iskorišćen da se nameravano dostigne i ostane u fazi II, gde su predviđena značajna sredstva, bez potrebe da se sve reforme dovrše. Konačno, s obzirom da dijalog Beograda i Prištine vođen od strane EU ne ispoljava značajan napredak, upitno je kako Model može pomoći u postizanju boljih rezultata. Sledeća poglavlja istražuju svako od ovih pitanja i procenjuju da li i u kojoj meri Model ima mogućnost da ih efikasno reši.

Izazov 1: Demokratsko nazadovanje

Iako se Srbija nalazi na putu ka EU već 20 godina, srpska demokratija i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Prepoznajući ozbiljnost ovog pitanja, Komisija je u svom najnovijem izveštaju¹⁶ naglasila da je pravilno funkcionisanje demokratskih procesa „centralni stub“ svih izgleda budućeg članstva Srbije. Izveštaj o Srbiji 2022 je spomenuo brojne nedostatke povodom organizovanja opštih izbora, političkog i medijskog pejzaža, dominacije vladajuće stranke i aktuelnog predsednika kao i uvredljivi jezik koji se koristio protiv političkih protivnika tokom izborne kampanje. Ovaj negativan trend potvrđuju i različiti indeksi demokratije kao npr. Freedom House¹⁷, V-Dem¹⁸ i Economist Democracy Index.¹⁹ Dolazeći iz različitih izvora, zabrinutost u vezi sa stanjem demokra-

10 Evropska komisija, "Western Balkans: An Economic and Investment Plan to support the economic recovery and convergence", Press Release, Brussels, (October 2020), dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811

11 Dušan Reljić, "The EU's quest for strategic autonomy in the Western Balkans: Why it flopped?", Istituto Affari Internazionali, (2021), dostupno na: https://www.swp-berlin.org/publications/products/fachpublikationen/The_EU%E2%80%99s_quest_for_strategic_autonomy.pdf

12 Reljićeva analiza pokazuje da će u periodu 2021-2027. količina izdvajanja sredstava državama članicama jugoistočne Evrope (Bugarskoj, Hrvatskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Rumuniji i Sloveniji) iz strukturnih i drugih fondova EU biti i do 11 puta veća u poređenju sa sredstvima predviđenim za Zapadni Balkan kroz IPA. Osim toga, države članice EU će dobiti dodatnu finansijsku podršku iz Mehanizma za oporavak i otpornost, koja nije stavljena na raspolaganje zemljama kandidatima.

13 Michael Emerson, et al. "A Template for Staged Accession to the EU.", CEPS and European Policy Center, (October 2021), dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>

14 Evropski savet, "European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions", EUCO 24/22, Brussels, (2022), available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

15 Antonino Castaldo, "Back to Competitive Authoritarianism? Democratic Backsliding in Vučić's Serbia", Europe-Asia Studies, (October 2020), dostupno na: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668136.2020.1817860>

16 Evropska komisija, "Serbia 2022 Report", SWD(2022), Brussels, October (2022), dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en

17 Nikola Burazer, "Serbia : Nations in transit 2022", Freedom House, 2022, dostupno na: <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2022>

18 Vanessa A. Boese, et al. "Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022", Varieties of Democracy Institute (V-Dem), (2022), dostupno na: https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf

19 Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2021: the China challenge." (2021), available at: <https://rb.gy/dwqtg>

tije u Srbiji pokazuje da dalja stagnacija ili potencijalno nazadovanje u ovoj oblasti pretilo da ugrozi njen proces pristupanja.

Prepoznajući ozbiljnost situacije, opravdano je istražiti potencijal modela kao vodiča za razvoj demokratije. Ideja iza Modela je stvaranje²⁰ političke volje neophodne za sprovođenje reformi kroz ponudu jasne institucionalne i finansijske koristi za zemlje candidate, nadograđujući se na revidiranu metodologiju. Ove pogodnosti bi, međutim, bile direktno povezane sa ispunjavanjem merila u svim klasterima, bez kojih napredovanje u druge faze ne bi bilo moguće. Za razliku od sadašnjeg pristupa kojem nedostaju jasni i transparentni kriterijumi za procene i naknadne odluke za nastavak procesa pristupanja ili njegovo zadržavanje, Model podrazumeva kvantifikaciju spremnosti za članstvo u svim klasterima kao osnovu za napredovanje kroz faze, naglašavajući i dajući veću težinu osnovnom klasteru. Istovremeno, svaka stagnacija ili nazadovanje može pokrenuti poboljšani mehanizam reverzibilnosti²¹ koji je predviđen u Modelu slično revidiranoj metodologiji. Dakle, veća "nagrada", ponuđena kroz posebno osmišljene institucionalne i finansijske koristi u svakoj fazi, dala bi kredibilitet "kazni", za one koji ne ispoštuju svoje obaveze. Model za fazno pristupanje posebnu pažnju posvećuje funkcionisanju demokratskih institucija u sklopu fundamentalnog klastera sa ciljem da se omogući demokratski razvoj sa svojim sistemom beneficija i sankcija.

Izazov 2: Zloupotreba Modela

Budući da model faznog pristupanja nudi opipljive beneficije kao podsticaj za sprovođenje reformi i povećanje ukupne pripremljenosti za članstvo, moguće je zamisliti da vlada zemlje kandidata može koristiti prednosti određenih faza pristupanja bez namere da izvršiti zahtevnu reformsku agendu neophodnu za završetak procesa integracije. Dostizanje faze II u procesu pristupanja dolazi sa značajnim iznosom finansijske podrške iz budžeta EU kao i učešće u institucijama pod statusom posmatrača, što bi moglo dovesti do namerne političke odluke da se ostane u ovoj fazi umesto da se nastavi s daljnim reformama kako bi se ušlo u završne faze koje vode pristupanju EU. Potencijal da se model zloupotrebi kao što je gore opisano bio je jedan od ključnih problema koje su identifikovali različiti akteri.²²

Srbija bi, iz više razloga, mogla da bude primer da se takav scenario manifestuje. Najpre, Srbija ne guje vrlo dobre diplomatske i ekonomske odnose sa nekim od ključnih rivala EU u regionu poput Kine, Rusije i Ujedinjenih Arapskih Emirata. Time što nije država članica EU, Srbija je uspela da izbegne potpuno usklađivanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (ZSBP), što uključuje usvajanje i sprovođenje rezolucija protiv ovih zemalja. Uzimajući u obzir trud srpskog rukovodstva da se izbegne pogoršanje odnosa sa partnerima van EU, postoji rizik da bi Srbija mogla da odluči da iskoristi značajne beneficije od dve pretpristupne faze, bez namere da sprovede proces koji zahteva maksimalno usklađivanje sa ZSBP. Zatim, potpisivanje trgovinskih sporazuma sa ostalim stranama, kao što je Evroazijski sporazum o slobodnoj trgovini koji omogućava slobodan pristup tržištu EAES, dovodi u pitanje²³ EU orijentaciju Srbije. Konačno, kritikovana²⁴ je različita vizna politika²⁵ jer postoji zabrinutost da se one mogu održati tokom pretpristupnih faza.

20 Milena Lazarević & Miloš Pavković, "The staged accession proposal: Breaking the spell of the sleeping EU enlargement", Bled Strategic Times, Official Gazette of the Bled Strategic Forum, (2022): 12-14, dostupno na: https://q2s5p4q8.rocketcdn.me/wp-content/uploads/2022/09/bsf-Times-2022_v08-compressed.pdf

21 Michael Emerson, et al. "A Template for Staged Accession to the EU", CEPS and European Policy Center, (October 2021), dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf> p. 17

22 Neka od ovih pitanja su već analizirana u drugoj studiji, vidi: Milena Lazarević & Strahinja Subotić, "The Model of the Staged Accession to the European Union: Addressing the Four Key Concerns", (2022), dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/The-model-of-staged-accession-Addressing-the-four-key-concerns.pdf>

23 Hans Von Der Burchard, "Serbia stands by plans to extend Russia trade ties despite Brussels' warning", Politico, (August 2019), dostupno na: <https://www.politico.eu/article/serbia-stands-by-plans-to-extend-russia-trade-ties-despite-brusselwarning/>

24 Alexander Ratz, et al. "Serbia must adapt to EU visa policy to join bloc - German interior minister", Reuters, (October 2022), dostupno na: <https://www.reuters.com/world/europe/serbia-must-adapt-eu-visa-policy-join-bloc-german-interior-minister-2022-10-14/>

25 Srbija ima bezvizni režim sa državama kao što su Kina, Rusija, Indija itd. U slučaju ulaska u EU, Srbija bi morala da uskladi viznu politiku sa ostatkom EU

Ovi primeri pokazuju potencijalne mogućnosti za zloupotrebu pretpristupnih faza, pa bi ovo pitanje trebalo biti obrađeno u reviziranoj verziji modela 2.0.

Model faznog pristupanja predviđa takav rizik time što pristup beneficijama predstavlja kao uslov za evidentiranje napretka u nivou spremnosti za članstvo u EU, u čijem nedostatku bi se primenili poboljšani mehanizmi reverzibilnosti. Naime, revidirana metodologija uvela je pojednostavljenje procedure za zaustavljanje ili obustavljanje celokupnih pregovora u slučaju nazadovanja ili stagnacije u reformama time dozvoljavajući da se takve mere preduzmu na osnovu postupka obrnute kvalifikovane većine.²⁶ Nadovezujući se na revidiranu metodologiju, u slučaju dokazanog nazadovanja ili čak stagnacije²⁷, Model naglašava potrebu primene ovog pojednostavljenog mehanizma reverzibilnosti da se povuče finansiranje ili čak vratiti zemlje u prethodnu fazu. Stoga bi mogućnost da se oduzmu prethodno stečene finansijske i institucionalne pogodnosti služila da odvrti lokalne lidere od reformske stagnacije.

Izazov 3: Pitanje Kosova

Put Srbije u EU je veoma složen zbog specifičnih političkih pitanja od značaja za njenu budućnost kao članice, kao što je dijalog Beograda i Prištine. Srbija nije priznala jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova 2008. godine, a EU je preuzela ulogu posrednika kroz Briselski dijalog.²⁸ Što je još važnije, proces normalizacije odnosa između Srbije i Kosova²⁹ je postao deo pregovoračkog okvira³⁰ o pristupanju. To je navedeno u poglavlju 35: Ostala pitanja, koje istovremeno postaje blokirajuće poglavlje,³¹ što znači da ako napredak u normalizaciji odnosa sa Prištinom značajno zaostaje za ukupnim tempom pregovora, nijedan drugi klaster neće biti otvoren niti će se druga poglavlja zatvoriti. Činjenica da je ovo pitanje ostalo nerazrešeno već decenijama i da predstavlja stalni izazov je važan podsetnik da budući uspeh politike proširenja takođe zavisi od mogućnosti da EU efikasno obezbedi mir i stabilnost u svom dvorištu.

Iako Model ne pruža konkretno rešenje za ovaj problem, njegova osnova koja se bazira na podsticajima i beneficijama ukazuje na to da bi se primenom modela takođe podržao rad EU da obezbedi dugoročnu normalizaciju odnosa Srbije i Kosova. Dok je 2022. godine odnos između Beograda i Prištine dostigao svoj najniži nivo, što je dovelo do toga da su dve strane bile na ivici sukoba,³² EU je uz podršku SAD uspela motivisati lidere da prihvate Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa Kosova i Srbije,³³ koji snažno upućuje na to da će proces pristupanja EU služiti kao okvir za proces normalizacije odnosa. Dakle, konkretni podsticaji koje će EU moći da predloži dvema vladama najverovatnije će igrati odlučujuću ulogu u određivanju političke volje koja stoji iza implementacije ovog sporazuma. Postoji doza nedoumica kada je u pitanju implementacija modela za fazno

26 Glasanje obrnutom kvalifikovanim većinom uvedeno je revidiranom metodologijom i može ga pokrenuti samo jedna država članica, dok je po staroj metodologiji Komisija ili jedna trećina država članica morala pokrenuti postupak potreban za glasanje kvalifikovanim većinom.

27 Transparentne i precizne ocene nivoa spremnosti svakog poglavlja predložene su na osnovu jasnih zahteva za napredovanje kroz faze.

28 Evropska služba za spoljne poslove, "Belgrade-Pristina Dialogue", Strategic Communications, available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue_en

29 Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta Bezbednosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

30 Conference on Accession to the European Union - Serbia, Intergovernmental Conference, CONF RS 1, Brussels, (January 2014), available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>

31 Conference on accession to the European Union – Serbia, European Union Common Position, Brussels, (November 2015), dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/ch35_common_position_eu.pdf

32 U novembru 2022. srpski policajci, sudije i tužioci, administrativno osoblje, poslanici, gradonačelnici i ministri u Vladi Kosova povukli su se i počeli bojkotirati kosovske institucije, što je dovelo do sve većih tenzije između Beograda i Prištine. Vidi: Xhorxhina Bami & Milica Stojanović, "Serbs Stage Mass Resignation from Kosovo State Institutions", BIRN, (2022), dostupno na: <https://balkaninsight.com/2022/11/05/serbs-stage-mass-resignation-from-kosovo-state-institutions/> Jack Butcher & Daniel Boffey, "Tensions rise at Kosovo border as number plate row escalates", The Guardian, (2021), dostupno na: <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/02/tensions-rise-at-kosovo-serbia-border-as-number-plate-row-escalates>

33 Evropska služba za spoljne poslove, "Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia", (February 2023), dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

pristupanje jer se on ne bavi direktno problemom bilateralnih sporova između (potencijalnih) kandidata. Međutim, iako rešavanje teritorijalnih pitanja ide dalje od opsega³⁴ originalnog predloga, podsticaji predviđeni Modelom ipak mogu pomoći u stvaranju povoljnog okruženja za budući dijalog o ovom važnom pitanju. Beneficije od prve i druge faze Modela mogu igrati ključnu ulogu u motivisanju budućeg napretka dijaloga usleg nedostatka članstva u EU, za koje ni Srbija ni Kosovo nisu dovoljno spremni.³⁵

Mapiranje zainteresovanih strana

Iako operacionalizacija Modela zavisi od odobrenja i zvaničnog prihvatanja faznog pristupanja od strane EU, njegova implementacija takođe leži u rukama svake od zemalja kandidata. U tom kontekstu, različiti akteri unutar zemlje kandidata i EU, tzv. zainteresovane strane, veoma su važne jer mogu imati odlučujući uticaj na implementaciju modela za fazno pristupanje. Ovo poglavlje ima za cilj da identifikuje ključne zainteresovane strane u Srbiji koje mogu pogurati integraciju u fazama ili opstruirati njenu implementaciju.³⁶ Poglavlje o mapiranju zainteresovanih strana će dati pregled relevantnih političkih aktera kao što su institucije, političke stranke, nevladine organizacije, regionalne i međuvladine organizacije i njihove glavne argumente za ili protiv faznog pristupanja EU. Stoga je ključno prepoznati i razumeti koji bi argumenti motivisali ove zainteresovane strane da utiču na odluke o tome da li da implementiraju Model u Srbiji ili da mu se suprotstave.³⁷ Upotreba alata za mapiranje zainteresovanih strana je ključan korak i lakmus test za primenu faznog pristupanja.

U Srbiji se na prvi pogled mogu videti neutralni prema pozitivnim stavovima prema faznom pristupanju. Na primer, može se očekivati da će organizacije civilnog društva i think-tank-ovi, posebno oni čiji je rad orijentisan prema EU, biti pozitivno nastrojeni prema ideji faznog pristupanja EU. S druge strane, stav ključnih državnih institucija poput Vlade, Predsednika, Ministarstva za evropske integracije, i Narodne skupštine ostaje nepoznat. Štaviše, Delegacija EU u Srbiji kao i uticajne države članice EU pokazuju porast interesovanja za fazno pristupanje, posebno nakon janskog samita Evropskog saveta i zaključaka³⁸ koji pozivaju na postepenu integraciju regiona Zapadnog Balkana. Konačno, uloga medija može biti veoma važna, jer mediji mogu da daju odjek izjavama aktera koji podržavaju fazno pristupanje, ali takođe mogu da pojačaju zabrinutost koja bi mogla da se iskaže kao kritika modela. Stoga, detaljna analiza najmoćnijih i najuticajnijih aktera u Srbiji biće data u narednim pasusima.

34 CEP i CEPS shvataju važnost ovog pitanja i stoga će raditi na posebnom radu u kojem će se analizirati da li i kako Model može pomoći u rešavanju bilateralnih sporova.

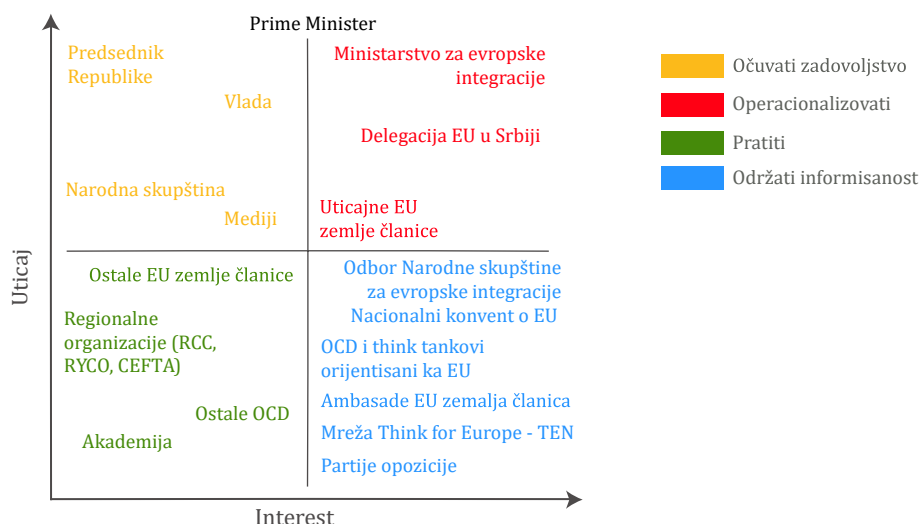
35 Trenutni nivo spremnosti Srbije za članstvo u EU je 3,04 u svim klasterima, dok je nivo spremnosti Kosova 1,67 na skali od 1 do 5.

36 Mapiranje zainteresovanih strana se bazira na sagledanju moći i interesa. Moć odražava sposobnost aktera da utiče, zaustavi ili promeniti primarni smer i u potpunosti odobri Model za fazno pristupanje. Interes opisuje dozu preklapanja između zainteresovanih strana i ciljeva Modela – koliko zainteresovana strana treba da postane angažovana u odnosu na rezultate Modela. Analiza identifikuje aktere i određuje one koji su ključni za usklađivanje sa ciljevima projekta. Matrica zainteresovanih strana razlikuje četiri kategorije: 1) zainteresovane strane velike moći i visokog interesa, 2) zainteresovane strane velike moći i niskog interesa, 3) zainteresovane strane male moći i sa visokim interesom, i 4) zainteresovane strane male moći i niskog interesa.

37 Na primer, postoji zabrinutost da bi se primenom modela stvorile drugorazredne države članice, da bi faze modela postale zamena za konvencionalno članstvo, da bi se model pokazao nemogućim za implementaciju, itd.

38 Evropski savet, "European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions", (June 2022), dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

Figura 1: Matrica zainteresovanih strana



Ova analiza precizira tri ključna aktera kao najuticajnije i istovremeno najzainteresovanije aktere. Ministarstvo za evropske integracije (MEI) je svakako akter čiji su cilj i postojanje usko vezani za članstvo Srbije u EU, te je za očekivati da će Ministarstvo pokazati podršku za model koji ima za cilj oživljavanje perspektive članstva u EU putem finansijskih i institucionalnih pogodnosti. Činjenica da je novoimenovani ministar evropskih integracija renomirani stručnjak i bivši glavni pregovarač Srbije sa EU, ukazuje na to da ima dosta prostora za konstruktivan dijalog. Nakon MEI, najuticajniji i ujedno najzainteresovaniji akteri su Delegacija EU u Srbiji (DEU),³⁹ Predsedništvo Saveta i uticajne države članice EU kao što su Nemačka, Francuska i Holandija. Podrška ili odbijanje Modela od strane MEI, DEU i uticajnih država članica EU može biti presudno za fazno pristupanje Srbije i stoga treba aktivno pomno voditi računa o stavovima ovih aktera jer od njih možezavisiti implementacija Modela.

Ova analiza je identifikovala četiri ključne zainteresovane strane sa veoma visokim uticajem i manjim stepenom interesovanja za fazno pristupanje. Predsednik Republike kao ključna politička ličnost u zemlji predstavlja najvažniju zainteresovanu stranu i, stoga, njegova podrška faznom pristupanju sigurno bi značila „zeleno svetlo“ svim drugim državnim institucijama da to prihvate. Mada često u senci predsednika koji je ujedno i lider najveće političke stranke u državi koja daje parlamentarnu podršku vladi, sama Vlada Republike Srbija je i dalje veoma uticajna u političkom životu. Nedavno formirana vlada uključuje neka nova lica i ministre koji su pre tehnokratske nego političke figure što otvara prostor da barem nestranački članovi vlade podrže predloge koji dolaze iz civilnog društva. Imajući u vidu uticaj izvršne vlasti i državnih institucija, njihove potrebe će se morati predvideti a komunikacija sa njima promišljeno isplanirati.

To dovodi do Narodne skupštine kao trećeg najuticajnijeg državnog aktera sa ograničenim interesom o faznom pristupanju. U poslednjim godinama, uloga Narodne skupštine je značajno opala, i čak je redukovana na funkciju „mašine za štancanje“ vladinih zakona dok su je opozicione stranke bojkotovale. Njen uticaj je znatno manji od uticaja vlade, a još manji u odnosu na predsednika. Međutim, 2022. godine opozicija se vratila u skupštinu čineći Narodnu skupštinu važnim akterom u procesu jer govori i izjave date u skupštini dođu do medija – koji su četvrti veoma uticajni akter. Uloga medija je očigledana, ali njihov interes za fazno pristupanje zavisice uglavnom od poteza najuticajnijih zainteresovanih strana. Mediji imaju potencijal da značajno popularizuju Model za fazno pristupanje i, istovremeno, pojačavaju glasove kritičara koji se mogu javiti. Kao i sa vladom i predsednikom, komunikacija sa Narodnom skupštinom i medijima treba da bude dobro osmišljena kako bi se obezbedio pozitivan odgovor.

³⁹ U slučaju da države članice zvanično podrže model za fazno pristupanje, Delegacija EU bi bila važan akter u ovom procesu.

Grupa zainteresovanih strana sa velikim interesovanjem, ali nešto manjim uticajem može biti od posebnog značaja za potencijalnu primenu Modela faznog pristupanja u Srbiji. Parlamentarni odbor za evropske integracije smatra se nešto manje uticajnim u odnosu na Narodnu skupštinu kao vrhovno predstavničko telo, ali se razumljivo očekuje da bude više zainteresovan za razmatranje faznog integrisanja Srbije u EU. Odbor nadgleda pristupne aktivnosti Srbije u EU, uključujući i realizaciju Nacionalne strategije za pristupanje EU, koordiniše pregovaračke aktivnosti i saraduje sa MEI i Savetom za stabilizaciju i pridruživanje. Prema Rezoluciji Skupštine⁴⁰ iz 2013. godine, Narodna skupština, uključujući i Odbor za evropske integracije, saradivaće sa organizacijama civilnog društva, stručnjacima i drugim zainteresovanim stranama na postizanju što brže integracije u EU. Imajući u vidu ulogu Odbora u procesu proširenja, biće važno dobiti njegovu podršku u promovisanju faznog pristupanja zemlje. U tu svrhu potrebno je osigurati redovnu komunikaciju sa Odborom, obavještavati ga i brzo rešavati sva pitanja njegovih članova.

Nacionalni konvent o EU (NKEU) predstavlja savez organizacija civilnog društva koje pomno prate pregovore o proširenju i pristupanje Srbije EU. NKEU se ističe kao prirodni saveznik koji lako može shvatiti prednosti faznog pristupanja. Sa mrežom od 750 organizacija članica, NKEU predstavlja najveću organizacionu podršku pristupanju Srbije u EU. NKEU pomno prati pregovore u svih 35 poglavlja u okviru svojih radnih grupa, godišnje objavljuje knjigu preporuka i informiše javnost. Imajući u vidu njegove ciljeve i misiju, opravdano je očekivati veliko interesovanje za fazno pristupanje. Isto se odnosi i na EU orijentisane pojedinačne organizacije civilnog društva, think-tank-ove i regionalne mreže EU orijentiranih organizacija. Važni akteri u ovoj grupi bile bi i pro-EU opozicione političke stranke u Srbiji jer mogu da promovišu Model u Narodnoj skupštini i javnom prostoru i stoga ih treba redovno informisati o aktivnostima u vezi sa Modelom faznog pristupanja.

Konačno, tu su i akteri sa malim uticajem i malim interesom za proces proširenja ili, tačnije za model faznog pristupanja. Ne treba ih zanemariti jer još uvek imaju ulogu u celokupnom procesu proširenja. Iako nisu sve države članice EU toliko uticajne ni zainteresovane za proširenje kao Nemačka, Francuska i Holandija, ne bi ih trebalo zanemariti jer, na kraju krajeva, kada je u pitanju razvoj i implementacija Modela za fazno pristupanje, podrška što većeg broja država članica bila bi veoma korisna. Pored toga, regionalne organizacije kao što je Savet za regionalnu saradnju (RCC), Regionalna kancelarija za saradnju mladih (RYCO), Centralnoevropska zona slobodne trgovine (CEFTA), pružaju svoju podršku zemljama na svom putu ka EU, na direktan ili indirektan način. Na kraju, i sve ostale NVO kao i akademska zajednica treba da se konsultuju i periodično obavještavaju o Modelu faznog pristupanja, jer bi i oni potencijalno mogli da ga podrže.

Prema praktičnoj primeni

Vrednost Modela faznog pristupanja ogleda se u tome što na jasan i transparentan način utvrđuje kriterijume za napredovanje kroz faze i postizanje finansijskih i institucionalnih beneficija. Shodno tome, kvantifikovanjem poslednjeg Izveštaja Komisije o Srbiji, moguće je da se utvrdi trenutna pozicija zemlje kada su u pitanju faze integracije. Detaljni pregled svakog od osnovnih poglavlja i podoblasti će omogućiti uvid u to šta i koliko toga je ostalo da se uradi. U ovom delu analiziraju se ocene Komisije za 33 pregovaračka poglavlja, kao i merila za njihovo zatvaranje kako bi se pružila procena o tome kako bi Model faznog pristupanja mogao da se praktično primeni i koliko brzo bi Srbija mogla da napreduje kroz faze. S tim ciljem, nalazi godišnjeg izveštaja se ocenjuju na skali od 1 do 5, nakon čega se analiziraju prosečne ocene po poglavlju/klasteru, da bi se na kraju dale preporuke za različite modalitete političkih reformi za napredovanje Srbije kroz faze.

⁴⁰ Narodna skupština Republike Srbije, "Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji", (December 2016), available at: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/evropske-integracije/dokumenta.2188.html>

Tabela 1: Kvantifikacija ocena Komisije po poglavljima

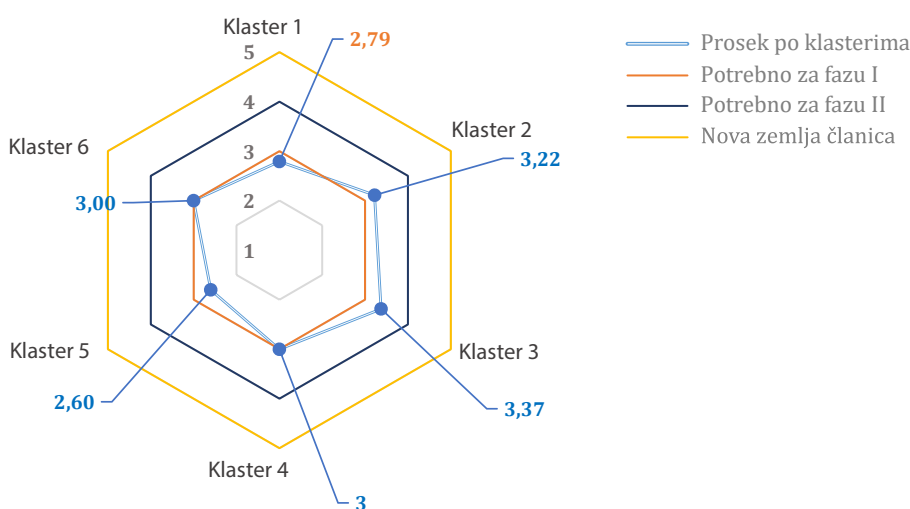
Nivo spremnosti	Rangiranje
Rana faza spremnosti	1
Određeni nivo spremnosti	2
Umereni nivo spremnosti	3
Dobar nivo spremnosti	4

Tabela 2: Procena stepena spremnosti Srbije za članstvo na osnovu Izveštaja o zemlji za 2022.

Klaster	Rangiranje	
1. Osnove	2.79	Određeni nivo spremnosti
2. Unutrašnje tržište	3.22	Umereni nivo spremnosti
3. Konkurentnost i inkluzivni rast	3.37	Umereni nivo spremnosti
4. Zelena agenda i održivo povezivanje	3.00	Umereni nivo spremnosti
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija	2.60	Određeni nivo spremnosti
6. Spoljni odnosi	3.00	Umereni nivo spremnosti
Prosek	3.04⁴¹	

Kao što je prikazano u tabeli 2, Srbija je sveukupno umereno spremna za članstvo u EU. Pošto Model faznog pristupanja predviđa umereni nivo spremnosti svih klastera kao minimalni uslov da država uđe u fazu I, na prvi pogled se čini da je Srbija spremna da pristupi početnoj fazi. Međutim, to nije slučaj, zbog činjenice da svi proseci klastera moraju biti najmanje 3, s izuzetkom klastera 1 gde je za sva poglavlja i podoblasti potrebna minimalna ocena 3.⁴² Tabela 2 prikazuje da Srbija ima samo određeni nivo spremnosti u klasteru Osnove (klaster 1) i u klasteru Resursi, poljoprivreda i kohezija (klaster 5). Shodno tome, da bi se dostigao nivo od umerenog nivoa spremnosti i pristupu fazi I, Srbija treba da poboljša svoj rejting u ova dva klastera. Detaljna analiza potrebnih poboljšanja data je u sledećem potpoglavlju.

Grafikon 1: Primena modela na Srbiju



41 Ukupni prosek izračunat je na osnovu procena 33 poglavlja plus reforme javne uprave (PAR), funkcionisanja demokratskih institucija i ekonomskih kriterijuma.

42 Ovaj uslov je dodat nakon objavljivanja prvobitnog predloga modela, na osnovu brojnih diskusija sa akterima iz čitave EU, kako bi se pojačao fokus na Osnove, u skladu sa pristupom „prvo osnove“.

Faza I – Tako blizu a tako daleko

Prema prvobitnom predlogu Modela⁴³, da bi zemlja dosegla fazu I, umereni nivo spremnosti sa ocenama od najmanje 3 u proseku su potrebni za svaki klaster. Posmatrajući pojedinačne klastere, Osnove zahtevaju “poseban tretman” jer se traži ocena od najmanje 3 za svako poglavlje (i podoblasti), dok se za sve ostale klastere zahteva prosek ocena 3 (bez ijednog poglavlja sa ocenom ispod 2). Kako bi se došlo do potrebnog proseka za ulazak u fazu I, Srbija treba da poboljša rangiranje u Klasteru 1 i Klasteru 5, koji su trenutno ispod proseka od 3. Klaster 1 zahteva posebnu pažnju, zbog specifičnog tretmana i dodatne važnosti. Tačnije, poglavlja 23 i 24 zahtevaju poboljšanje do makar umerenog nivoa spremnosti kako bi ceo klaster postigao zadovoljavajuću ocenu za fazu I. Reč je o ozbiljnim, temeljnim reformama koje je teško postići u kratkom vremenskom periodu, pogotovo jer se neke od njih poput slobode medija ponavljaju već godinama. Dakle, ako postoji stvarna politička volja, ove reforme se mogu sprovesti relativno brzo, ali dosadašnje sporo napredovanje pokazuje da u Srbiji nedostaje politička volja.

Tabela 3 Klaster 1 (Osnove) - Ocene za poglavlja i podoblasti

Poglavljje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu I
5 – Javne nabavke	Umereni nivo spremnosti	3	3
18 - Staistika	Umereni nivo spremnosti	3	3
23 – Pravosuđe i osnovna prava	Određeni nivo spremnosti	2	3
24 - Pravda, sloboda i sigurnost	Određeni nivo spremnosti	2	3
32 – Finansijska kontrola	Umereni nivo spremnosti	3	3
Funkcionisanje demokratskih institucija ⁴⁴	Umereni nivo spremnosti	3.1	3
Ekonomski kriterijumi	Umereni nivo spremnosti	3.25	3
Reforma javne uprave	Umereni nivo spremnosti	3	3

Postoje tri ključne preporuke Evropske komisije (EK) za Srbiju u vezi sa Poglavljem 23. Prva je da se ustavnim amandmanima da praktičan efekat u području vladavine prava. Kako je Ustav uspešno izmenjen, trebalo je sprovesti reforme donošenjem dodatnih pravosudnih zakona, što se i dogodilo u februaru 2023. godine, i implementirati ih. Cilj amandmana i nedavno usvojenih zakona je poboljšanje mera zaštite protiv potencijalnog političkog uticaja i doprinošenje nepristrasnosti, odgovornosti, efikasnosti i profesionalizmu pravosuđa. Drugo, kako je borba protiv korupcije bitan element Poglavlja 23, Srbija treba da pripremi novu strategiju za borbu protiv korupcije koju treba da prati i akcioni plan. Konačno, pošto je u svom poslednjem izveštaju EK konstatovala da nema napretka u oblasti slobode medija, Srbija treba da unapredi celokupnu oblast slobode izražavanja i osigura pravovremenu primenu medijske strategije koja bi omogućila jačanje medijskog pluralizma i funkcionisanje i mandat Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Ove reforme su ključne za zaustavljanje demokratskog nazadovanja pomenutog u odeljku 3, čime se šalje snažna poruka da je Srbija ozbiljna u svojim namerama, ne samo da ostvari prednosti faze I, već da verodostojno teži članstvu u EU.

43 Michael Emerson, et al. “A Template for Staged Accession to the EU.”, CEPS and European Policy Center, (October 2021), dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>

44 Imajući u vidu da EK ne daje ocenu funkcionisanja demokratskih institucija, prelazno rešenje je bilo da se ona kreira za potrebe ove analize. Ovaj rezultat se izračunava pomoću posebne formule koja uključuje procenu izveštaja Freedom House Nations in Transit, za Nacionalnu demokratsku upravu (3.25), Izborni proces (4.25), Civilno društvo (5,25) i Lokalnu demokratsku upravu (4,0). Budući da su ocene izveštaja Freedom House predstavljene na skali od 1-7, srednji rezultat za područje političkih kriterijuma izračunat je prilagođavanjem rezultata na skali od 1-5 koristeći sledeću formulu: $x5 = (x7 - 1)(4/6) + 1$.

Pošto Poglavlje 24 takođe zahteva poboljšanje za dostizanje različitih faza pristupanja, Srbija treba uzeti u obzir četiri ključna predloga koje je dala EK. Za početak, Srbija treba dalje da unapređuje tehničke, finansijske i ljudske kapacitete Tužilaštva za organizovani kriminal. Potom je potrebno da Srbija izmeni Zakon o unutrašnjim poslovima kako bi policija bila potpuno autonomna od Ministarstva unutrašnjih poslova i, da tokom predistražnih i istražnih faza, u potpunosti odgovora samo tužilaštvu. Takođe, Srbija treba da usvoji Šengenski akcioni plan i obezbedi efikasno otkrivanje i prevenciju krijumčarenja migranata. Konačno, Srbija treba da preduzme konkretne korake da bi se u potpunosti uskladila sa EU listom trećih zemalja čiji državljani moraju posedovati vizu. Ovo bi uticalo na bezvizni režim koji Srbija trenutno ima sa Ruskom Federacijom, Kinom, Indijom i nekim afričkim zemljama. Kao što je istaknuto u ključnim preporukama EK, tu je potrebno još puno posla pošto je reč o složenim reformama koje zahtevaju puno pažnje kao i vremena, a bez kojih se ne može dostići faza I.

Klaster 5 je drugi klaster u kojem Srbija zaostaje kada je u pitanju ulazak u fazu I. Kao što se može videti iz tabele 4, poglavlja 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj) i 33 (Finansijske i budžetske odredbe) je Komisija procenila da su na nekom određenom spremnosti. Najjednostavnija opcija za Vladu Srbije bila bi da radi na implementaciji preporuka EK u dva poglavlja ocenjena određenim nivoom spremnosti, iako bi trebalo nastaviti sa radom i u drugim poglavljima. Stoga bi poboljšanje ocena u poglavljima ocenjenim sa umerenim nivoom spremnosti takođe pomoglo da se postigne potrebna prosečna ocena za ovaj klaster.

Tabela 4 Ocene za poglavlja u Klasteru 5 - Resursi, poljoprivreda i kohezija

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu I
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	Određeni nivo spremnosti	2	3
12 - Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	Umereni nivo spremnosti	3	3
13 - Ribarstvo	Umereni nivo spremnosti	3	3
22 - Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	Umereni nivo spremnosti	3	3
33 - Finansijske i budžetske odredbe	Određeni nivo spremnosti	2	3

Odlučujući se za najrazumniju strategiju za poboljšanje poglavlja s najnižim ocenama, sledeće preporuke bi bile ključne za Srbiju da ispuni, prve tri vezane za poglavlje 11. Kao prvo, Srbija treba da preduzme mere⁴⁵ da poboljša implementaciju i izbegne dalji gubitak IPARD⁴⁶ II fondova. Drugo, potrebno je osigurati nesmetano prebacivanje poverenih IPARD mera za period 2021-2027 i pripremiti nove mere za poveravanje. Treće i konačno, Srbija mora ažurirati i nastaviti implementaciju akcionog plana za usklađivanje sa *acquis-em* EU u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Poljoprivredna politika je ona u kojoj EU daje najviše subvencija, međutim, Srbija je 2021. godine iskoristila⁴⁷ samo jednu trećinu IPARD sredstava. Sprovođenje ovih preporuka za poglavlje 11 pomoći će Srbiji da se uskladi sa *acquis-em* EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, i da osigura finansiranje i poboljša svoj celokupni učinak u procesu evropskih integracija.

45 Evropska komisija, "Serbia 2022 Report", SWD(2022), Brussels, (October 2022), dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en

46 Instrument za pretpristupnu pomoć i ruralni razvoj

47 Ekapija, "Srpski poljoprivrednici iskoristili samo 47 mil EUR iz IPARD programa - Iskustvo Hrvatske značajno za buduće bolje korišćenje sredstava", (2021), dostupno na: <https://www.ekapija.com/news/3411554/srpski-poljoprivrednici-iskoristili-samo-47-mil-eur-iz-ipard-programa-iskustvo-hrvatske>

Da bi ušla u fazu I, Srbiji takođe nedostaju poboljšanja u okviru poglavlja 33 (Finansijske i budžetske odredbe) koje pokriva pravila koja se odnose na finansijska sredstva neophodna za finansiranje budžeta EU (sopstvena sredstva) nakon ostvarivanja članstva. Da poveća svoju ocenu u ovom poglavlju, Srbija treba ojačati kapacitete institucija kao što su poreska uprava, centralna banka, carina itd, razviti organizacione i proceduralne veze između ovih institucija i započeti pripreme za ispunjavanje posebnih administrativnih uslova za sopstvena sredstva⁴⁸ kako je propisano regulativama. Iako su reforme vezane za poglavlje 33 neophodne za zatvaranje pristupnih pregovora i pripremu za članstvo, nisu hitan prioritet u ranijim pretpristupnim fazama. Dakle, Vlada Srbije mogla bi kratkoročno odlučiti da dâ prioritet postizanju viših ocena u drugim poglavljima u Klasteru 5 koji su već imaju ocenu umereni nivo spremnosti. Dostizanjem ocene 4 (dobar nivo spremnosti) u bilo kojem od ovih drugih poglavlja, prosečna ocena celog klastera bi porasla.

Faza II kao moguća srednjoročna perspektiva

Dostizanje Faze I za Srbiju je moguće sa napretkom u četiri poglavlja u sklopu klastera 1 i klastera 5. Međutim, ukoliko želi da pristupi Fazi II, Srbija treba da uloži znatno više napora u sprovođenje reformi. Tačnije, Srbija će morati da postigne mešavinu umerenih (3) i dobrih (4) nivoa spremnosti za članstvo u svim klasterima, osim za Osnove gde sva poglavlja (i tri podoblasti) moraju dostići dobar nivo spremnosti. Imajući na umu da Srbija trenutno ima samo šest od 33 poglavlja koja su ocenjena sa dobrim nivoom spremnosti (nijedno od poglavlja se ne odnosi na Klaster 1), Srbija će morati da poboljša rejting u najmanje 25 poglavlja i 3 podoblasti.⁴⁹ Takav poduhvat bi bio izvodljiv u srednjoročnoj perspektivi za Srbiju, u zavisnosti od posvećenosti reformama.

Tabela 5 Prosečne ocene po klasterima u poređenju sa neophodnim prosečnim ocenama za ulazak u Fazu II

Klaster	Rangiranje	Potrebno za fazu I
1. Osnove	2.79	4
2. Unutrašnje tržište	3.22	4
3. Konkurentnost i inkluzivni rast	3.38	4
4. Zelena agenda i održivo povezivanje	3.00	4
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija	2.60	4
6. Spoljni odnosi	3.00	4

Pošto su neophodna poboljšanja i preporuke za dva poglavlja klastera 1 (poglavlje 23 i poglavlje 24) već navedene u prethodnom odeljku ovog rada, sledeći pasus će predstaviti potrebne političke akcije za ostala poglavlja ovog klastera, kao i za tri podoblasti (RJU, Ekonomski kriterijum i Funkcionisanje demokratskih institucija). Kao što se vidi iz tabele 5, da bi dostigla minimum za napredovanje u Fazu II, Srbiji su potrebna dodatna poboljšanja u svih pet poglavlja i tri podoblasti. Kako model za fazno pristupanje predviđa minimalno dobro ocene [4] u svim poglavljima i podoblastima, ne postoje alternativne političke opcije.

48 Pojam sopstvenih sredstava odnosi se na doprinos budžetu EU. Ova sredstva se uglavnom sastoje od: (i) doprinosa zasnovanih na bruto nacionalnom dohotku; (ii) carini; (iii) nacionalnom doprinosu zasnovanom na količini nerecikliranog otpada od plastične ambalaže; i (iv) sopstvenih resursa zasnovanih na porezu na dodatu vrednost (PDV).

49 Pod pretpostavkom da Srbija ima za cilj da zabeleži napredak za po jednu ocenu više (kao i napredak za dve ocene u nekoliko poglavlja), potrebno je poboljšati ocene u pet poglavlja Klastera 1, sedam poglavlja Klastera 2, šest poglavlja Klastera 3, tri poglavlja Klastera 4, tri poglavlja Klastera 5 i jednog poglavlja Klastera 6.

Kada je reč o javnim nabavkama (poglavlje 5), Srbija je umereno spremna; međutim, stagnira⁵⁰ na ovom nivou spremnosti jer već pet godina nije u stanju da ispuni⁵¹ prelazna merila za poglavlje 5. U cilju obezbeđenja nabavke robe, usluga i rada po standardima EU, Srbija treba da ukine Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih projekata od posebnog značaja, osigura punu usklađenost sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. i nastavi sa jačanjem kapaciteta Kancelarije za javne nabavke.

Sličan stagnirajući trend se može primetiti i u okviru poglavlja 18 – Statistika, pošto je stepen spremnosti na istom nivou⁵² još od 2016. godine. Ono što je neophodno za poboljšanje stanja u ovom poglavlju podrazumeva donošenje novog zakona o statistici, sprovođenje popisa stanovništva i stanova u skladu sa relevantnim zakonodavstvom EU, i nastavka rada na unapređenju kompilacije makroekonomskih statističkih podataka u skladu sa ESA⁵³ 2010.

Konačno, Srbija je umereno spremna u oblasti finansijske kontrole (poglavlje 32). Trebalo bi osigurati punu usklađenost pravne osnove PIFC⁵⁴ sa horizontalnim pravnim okvirom, proširiti implementaciju stručne recenzije kvaliteta funkcije interne revizije u okviru korisnika javnih fondova i osigurati održivost usvajanjem uredbe za olakšavanje i standardizaciju međunarodnih standarda, kao i uspostaviti funkciju efikasne interne revizije u svim centralnim budžetskim institucijama. Preporuke za ova tri poglavlja pokazuju složenost sistema javnih nabavki, statistike i finansija na nivou EU, a ujedno i koliko posla je potrebno sprovesti na reformama u Srbiji kako bi se dostigli ciljani standardi.

Drugi deo klastera Osnove pokazuje spremnost u funkcionisanju demokratskih institucija, ekonomskih kriterijuma i oblasti reforme javne uprave, a slično drugim poglavljima u ovom klasteru, potrebno je dodatno unapređenje kako bi Srbija dostigla fazu II integracije. Kada je u pitanju funkcionisanje demokratskih institucija, stanje je alarmantno. Tendencija nazadovanja u ovoj oblasti sprečava bilo kakav napredak u procesu pristupanja EU. Prema Freedom House izveštaju, Srbija beleži konstantan pad⁵⁵ svoje ocene demokratije od 2015. do sada. Freedom House je čak izmestio Srbiju iz kategorije polukonsolidovanih demokratija ka tranzicionom ili hibridnom režimu, međutim ocena srpske demokratije nastavlja da opada i nakon toga. Osim toga, OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava je ukazala⁵⁶ na niz nedostataka koji su rezultirali neujednačenim tretmanom i favorizovanjem nosilaca funkcija na predsedničkim, parlamentarnim i lokalnim izborima u Srbiji 2022.godine. Ovo su kritični nedostaci koji zahtevaju hitnu pažnju jer će se kao deo klastera Osnova prvo ocenjivati. Vladi Srbije treba da bude jasno da zemlji kategorisanoj kao hibridni režim neće biti dozvoljeno da uđe u EU.

Druga podoblast, ekonomski kriterijumi, sastoji se od dve kategorije: 1) postojanje funkcionalne tržišne ekonomije; i 2) sposobnost da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama EU. U prvoj kategoriji, nivo pripremljenosti Srbije je rangiran između umerenog i dobrog (3.5), dok je u drugom ocenjeno kao umereno spreman (3). U cilju poboljšanja svojih ocena u ovim oblastima, Srbija treba da usvoji kredibilan i obavezujući sistem fiskalnih pravila koja bi stupila na snagu tokom 2023. godine, suzdrži ukupnu potrošnju na plate kao procenat BDP-a i preduzme pripreme

50 Strahinja Subotić, et al. "Preparation and progress of Serbia toward EU membership 2022", European Policy Center, (2022), dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/Preparation-and-progress-of-Serbia-towards-EU-membership-2022.pdf>

51 Miloš Pavković, "Javne nabavke: Kočnica ili stepenik u evropskim integracijama Srbije", Centar za evropske politike, (2022), dostupno na: <https://cep.org.rs/blog/javne-nabavke-kocnica-ili-stepenik-u-evropskim-integracijama-srbije/>

52 Strahinja Subotić, et al. "Preparation and progress of Serbia toward EU membership 2022", European Policy Center, (2022), dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/Preparation-and-progress-of-Serbia-towards-EU-membership-2022.pdf>

53 Evropski sistem računa (eng. European System of Accounts).

54 Javna unutrašnja finansijska kontrola (eng. Public Internal Financial Control).

55 Misha Savic, "Serbia: Nation in transit 2015", Freedom House, (2015), dostupno na: <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2015>

56 OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, "ODIHR Election Observation Mission Final Report – Republic of Serbia", (April 2022), dostupno na: https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf

korake ka sprovođenju adekvatno osmišljene reforme sistema plata u javnom sektoru, poboljša upravljanje državnim preduzećima, uskladi pristup troškova i dobiti za sve javne infrastrukturne investicije, kao i da unapredi svoju zelenu tranziciju i dekarbonizaciju. Pošto Srbija treba da pripremi svoju privredu za ulazak na Jedinstveno tržište EU-a, ove preporuke mogu se koristiti kao smernice za stabilnu i konkurentnu ekonomiju. Imajući u vidu da je Srbija uspela da očuva⁵⁷ makroekonomsku stabilnost tokom pandemije i rata u Ukrajini, ima dobru startnu poziciju za sprovođenje reformi neophodnih za ulazak u fazu II.

Konačno, za pristup fazi II neophodne su reforme u podoblasti javne uprave kako bi se poboljšalo rangiranje u odnosu na trenutni nivo umerene spremnosti [3] do dobrog nivoa spremnosti [4]. Budući da je stagnacija u pogledu nivoa spremnosti prisutna još od 2016. godine, EK predlaže tri ključne preporuke: (1) smanjiti prekomeran broj pozicija i dodeliti dovoljno resursa za efikasne procese zapošljavanja zasnovane na zaslugama; (2) osigurati snažnu ulogu kontrole kvaliteta Republičkog sekretarijata za javne politike kako bi se obezbedila efikasna primena Zakona o planskom sistemu; (3) uspostaviti jedinstven, sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim ulaganjima. Dobra javna uprava je *conditio sine qua non* svakog reformskog procesa; sprovođenjem reformi javne uprave Srbija će biti u poziciji da sprovede reforme u svim ostalim poglavljima i oblastima.

Tabela 6 Ocene za poglavlja unutar Klastera 1 – Osnove

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu II
5 – Javne nabavke	Umereni nivo spremnosti	3	4
18 - Statistika	Umereni nivo spremnosti	3	4
23 - Pravosuđe i osnovna prava	Određeni nivo spremnosti	2	4
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	Određeni nivo spremnosti	2	4
32 – Finansijska kontrola	Umereni nivo spremnosti	3	4
Funkcionisanje demokratskih institucija	Umereni nivo spremnosti	3.1	4
Ekonomski kriterijumi	Umereni nivo spremnosti	3.25	4
Reforma javne uprave	Umereni nivo spremnosti	3	4

Kao što je prikazano u tabeli ispod, Srbija treba da napravi napredak u najmanje tri od ovih devet poglavlja u Klasteru 2. Pošto su poglavlje 6 i poglavlje 7 već ocenjeni dobrim nivoom spremnosti, potrebno je poboljšati ocenu ostalih poglavlja kako bi se ispunio uslov za dostizanje faze II. Možda bi najbolja strategija za Srbiju bila da unapredi sva poglavlja sa umerenom spremnošću kao što je prikazano u tabeli 7.⁵⁸

Tabela 7 Ocene za poglavlja u okviru Klastera 2 – Unutrašnje tržište

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu II
1 – Slobodno kretanje robe	Umereni nivo spremnosti	3	4
2 – Slobodno kretanje radnika	Umereni nivo spremnosti	3	4
3 - Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga	Umereni nivo spremnosti	3	4

57 Narodna banka Srbije, "Macroeconomic Developments in Serbia", (May 2023), dostupno na: https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents-eng/finansijska-stabilnost/presentation_invest.pdf

58 Detaljne preporuke za ulazak u fazu II po svakom poglavljju date su u Aneksu II rada.

4 – Sloboda kretanja kapitala	Umereni nivo spremnosti	3	4
6 – Pravo privrednih društava	Dobar nivo spremnosti	4	4
7 – Pravo intelektualne svojine	Dobar nivo spremnosti	4	4
8 – Politika konkurencije	Umereni nivo spremnosti	3	4
9 – Finansijske usluge	Umereni nivo spremnosti	3	4
28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	Umereni nivo spremnosti	3	4

Tabela 8 Ocene za poglavlja u okviru Klastera 3 - Konkurentnost i inkuzivni rast

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu II
10 – Informaciono društvo i mediji	Umereni nivo spremnosti	3	4
16 – Porezi	Umereni nivo spremnosti	3	4
17 – Ekonomska i monetarna politika	Umereni nivo spremnosti	3	4
19 – Socijalna politika i zapošljavanje	Umereni nivo spremnosti	3	4
20 – Preduzetništvo i industrijska politika	Umereni nivo spremnosti	3	4
25 – Nauka i istraživanje	Dobar nivo spremnosti	4	4
26 – Obrazovanje i kultura	Dobar nivo spremnosti	4	4
29 – Carinska unija	Dobar nivo spremnosti	4	4

Klaster 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast obuhvata 8 poglavlja od kojih su tri trenutno ocenjena sa dobrim nivoom spremnosti [4], dok je u ostalih pet Srbija umereno spremna. Prosečna ocena spremnosti Srbije u ovom klasteru je 3.38, tako da je potrebno određeno poboljšanje kako bi se dostigao prosek od 4, kako je predviđeno Modelom faznog pristupanja. Najbolja politička opcija za Srbiju bila bi poboljšanje ocena u pet poglavlja koja su ocenjena kao umereno spremna [3], kao što je prikazano u tabeli 8.

Tabela 9 Ocene za poglavlja u okviru Klastera 4 – Zelena agenda i održiva povezanost

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu II
14 – Transportna politika	Dobar nivo spremnosti	4	4
15 – Energetika	Umereni nivo spremnosti	3	4
21 – Transevropske mreže	Umereni nivo spremnosti	3	4
27 – Životna sredina	Neki nivo spremnosti	2	4

Klaster 4 sadrži četiri poglavlja koja regulišu oblasti Zelene agende i održive povezanosti. Trenutna prosečna ocena Srbije u ovom klasteru je 3, tako da je potrebno poboljšanje barem tri od četiri poglavlja klastera da budu spremna za ulazak u fazu II integracije. Prva i glavna strategija predstavljena u tabeli 9 bi bila da Srbija ostvari napredak za jednu ocenu u poglavljima 15 i 21, kao i napredovanje za dve ocene u poglavlju 27. Imajući u vidu ogroman jaz između EU i Srbije kada je u pitanju životna sredina, ovo poglavlje zahteva posebnu pažnju kako bi se uskladili sa *acquis*-ijem i standardima u ovoj oblasti.

Tabela 10 Ocene za poglavlja u okviru Klastera 5 - Resursi, poljoprivreda i kohezija

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu II
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	Određeni nivo spremnosti	2	4
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	Umereni nivo spremnosti	3	4
13 – Ribarstvo	Umereni nivo spremnosti	3	4
22 - Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	Umereni nivo spremnosti	3	
33 – Finansijske i budžetske odredbe	Određeni nivo spremnosti	2	4

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija, koji se sastoji od politika vezanih za EU strukturne fondove i razvoja kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice, statistički predstavlja najslabiji klaster u slučaju Srbije. Ovaj klaster takođe uključuje neke od ključnih oblasti politika, vezane za osiguranje održivih sistema ishrane i pomoć ruralnim zajednicama da se razviju i ekonomski divezifikuju. Srbiji je potrebno poboljšanje u najmanje dva poglavlja samo da bi mogla ući u fazu I, kao što je prikazano u prethodnom potpoglavlju ove analize. Da bi pristupila fazi II, Srbija treba da dodatno napreduje u dva već analizirana poglavlja, plus da se poboljša za bar jednu ocenu u preostala tri poglavlja unutar klastera.⁵⁹

Tabela 11 Ocene za poglavlja u okviru Klastera 6 – Spoljni odnosi

Poglavlje	Nivo spremnosti	Rangiranje	Potrebno za fazu II
30 – Spoljni odnosi	Određeni nivo spremnosti	3	3
31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	Umereni nivo spremnosti	3	5

Konačno, Klaster 6 – Spoljni odnosi se sastoji od samo dva poglavlja: Spoljni odnosi (30) i Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika (31). Imajući u vidu da je Srbija rangirana kao umereno spremna [3] u oba ova poglavlja, mora se poboljšati u barem jednom od njih za dve ocene, ili da pokaže napredak u oba poglavlja za jednu ocenu više kako bi se ispunio preduslov za ulazak u fazu II. Pošto za napredak u Poglavlju 30 Srbija treba da pristupi Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), što nije u stanju učiniti više od 15 godina, možda bi bolja strategija bila koncentrisati se na Poglavlje 31, kao što je prikazano u Tabeli 11. Imajući u vidu da je u poslednjem izveštaju Komisija evidentirala nazadovanje u ovom konkretnom poglavlju, te da je nivo usklađenosti sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) EU pala na istorijskom minimum (45%), Srbija ima dosta prostora da napreduje i podigne svoju ocenu u ovom poglavlju.

EU očekuje da zemlje kandidati usklade svoje spoljne politike i primene dogovorene sankcije i restriktivne mere. Srbija tek treba da ispuni ta očekivanja, najviše zahvaljujući odluci vlade da se ne uskladi sa sankcijama protiv Ruske Federacije nakon ruske vojne agresije nad Ukrajinom. Kada je Srbija 2012. godine postala kandidat za članstvo, njen nivo usklađenosti⁶⁰ sa ZSBP-om iznosila je 99%, što dokazuje da je usklađenost Srbije sa EU i napredak u Poglavlju 31 stvar političke volje. Punim usklađivanjem sa ZSBP-om, Srbija bi ne samo da popravila ocenu poglavlja 31, već i povratila

59 Budući da su poglavlja 11 i 33 analizirana u prethodnom delu rada, preporuke za preostala poglavlja biće predstavljene u Aneksu II.

60 Evropska komisija, "Serbia 2012 progress report", SWD(2012), Brussels, (October 2012), dostupno na: <https://neighbourhood>

la poverenje i pokazala se kao kredibilan partner EU. Konačno, EU je bila jasna da bez usklađivanja sa ZSBP⁶¹, nijedna od zemalja neće moći da nastavi svoj pristupni put, što potvrđuje da je napredak u Klasteru 6 usko povezan sa poglavljem 31.

Da sumiramo prethodno potpoglavlje o perspektivi Srbije da dođe do faze II, evidentno je da predstoji puno posla pred jednim od lidera u procesu pristupanja EU. Srbija treba da ostvari značajan napredak u najmanje 25 poglavlja u šest klastera. U kombinaciji s obnovljenim interesom EU za proširenje i snažnim političkim upravljanjem i posvećenošću Vlade, faza II izgleda kao dostižna srednjoročna perspektiva za Srbiju. Međutim, imajući u vidu koliko puno obaveza predstoji i koliko izazovne one mogu biti, vremenski okvir za dostizanje faze II će u velikoj meri zavisiti od razvoja administrativnih kapaciteta i snage političke posvećenosti.

Dostizanje faze III do kraja decenije

Kao što se dalo videti iz prethodnog dela analize, pred Srbijom je mnogo posla, čak i za dostizanje faze II. Prema tome, moglo bi se pomisliti da je faza III daleko van domašaja u ovom trenutku, posebno imajući u vidu uslov postizanja uglavnom dobrih [5] ocena širom svih šest klastera, 33 poglavlja i tri podoblasti iz klastera 1 - Osnove. Međutim, najizazovnije je izaći iz trenutnog statusa quo, zbog čega su faze I i II posebno važne.

Onog trenutka kada se pokrenu reforme u svim klasterima uz jasnu političku volju i ohrabrenje koje dolazi od ključnih političkih ličnosti u državi, postoji potencijal da se reformski zamah može i treba iskoristiti da se Srbija odvede ka fazi III. To znači da su zemlje koje su dostigle fazu II već rešile kritična pitanja i da bi bile spremne sprovesti ostatak reformi i pristupiti EU.

Glavna pokretačka snaga za dostizanje faze III za Srbiju, ali i za ostale zemlje, jeste da predstavlja ona tačku pristupanja EU. Prema Modelu, ulaskom u fazu III, zemlja bi zatvorila sva pregovaračka poglavlja i potpisala Ugovor o pristupanju koji bi sadržao odredbe o privremenim derogacijama. Faza III predstavlja zvaničnu tačku pristupanja zemlje kandidata u EU i istovremeno nudi istorijske promene jer ta zemlja postaje nova država članica bez dobijanja prava veta u Savetu za prethodno dogovoreni vremenski period. Takođe, faza III otvara mogućnost za puno učešće u politikama EU i mogućnost pristupanja Šengenskoj zoni i Evrozoni pod standardnim uslovima. Uzimajući u obzir benefite koje pruža faza III, kao i česti pozivi za Zajednički plan evropskih integracija 2030⁶², dostizanje faze III do kraja ove decenije predstavlja optimističan scenario za Srbiju.

Zaključak

Ovaj rad je dao pregled ključnih nedostataka trenutne politike proširenja, potencijalne prepreke za implementaciju Modela faznog pristupanja u Srbiji, mapiranje relevantnih zainteresovanih strana i praktične implikacije Modela na pristupni put Srbije. Oslanjajući se na prethodne odeljke, dokument je zatim razvio i predstavio plan za kasnije reformske korake koje treba preduzeti kako bi Srbija napredovala iz jedne faze u drugu, sa punopravnim članstvom kao krajnjim ciljem. Pažljiviji pogled na plan živopisno ilustruje složenost procesa pristupanja Srbije. Gledajući iz tehničke perspektive Srbija može izgledati blizu dostizanju faze I ostvarivanjem daljeg napretka u samo dva od šest klastera, međutim dve ključne političke prepreke predstavljaju izazove u pristupu predloženim postepenim institucionalnim i finansijskim benefitima.

Prvo, analiza podvlači neophodnost da Srbija napravi kvalitativni iskorak vezano za klaster 1, jer je zemlja do sada pokazala nedostatak političke volje za sprovođenje sveobuhvatnih i konkretnih

hood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/sr_rapport_2012_en.pdf

61 Evropski savet, "European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions", COEUR21 CONCL5, (June 2022), dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

62 Srđan Majstorović, "Zajednički plan integracije Evrope 2030", Centar za evropske politike, (2022), dostupno na: <https://cep.org.rs/blog/zajednicki-plan-integracije-evrope-2030/>

reformi. S obzirom na veliki značaj ove oblasti i blisku međusobnu povezanost s drugim poglavlja/klasterima, napredak (ili nedostatak istog) ima potencijal da značajno odredi tempo pregovora i na kraju olakša ili oteža put zemlje ka članstvu u EU. Kako implementacija relevantnih reformi zahteva i vreme i resurse, predlog Modela za uvođenje postepenih institucionalnih i finansijskih beneficija mogao bi poslužiti kao prikladan podsticaj za vladu da pokaže istinsku posvećenost osiguravanju značajnih poboljšanja u oblasti vladavine prava, funkcionisanja demokratskih institucija, borbe protiv kriminala i korupcije i slobode izražavanja. Drugim rečima, samo snažnom političkom posvećenošću reformama bi Srbija dobila priliku da premosti jaz između sadašnjih ocena Komisije i ocena potrebnih za ulazak u fazu I.

Drugo, analiza upozorava da svaki reformski proces koji preduzima Srbija treba da bude praćen istovremenim usklađivanjem sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (ZSBPP). Izbijanje rata u Ukrajini 2022. godine praktično je pretvorilo Poglavlje 31 u „blokirajuće poglavlje“, što je značajno opteretilo pokušaje Srbije da održi svoje tradicionalno prijateljske odnose sa Rusijom i dovodi u sumnju njene izgleda za članstvo u EU. U trenutnim okolnostima Srbija rizikuje da „nazaduje“ u ovom poglavlju u izveštaju Komisije za 2023. godinu, što bi dodatno potvrdilo negativan trend već uočen u prethodnoj godini. Štaviše, svaki potencijalni napor da se promeni spoljopolitički kurs u narednom periodu zavisice i od efikasnosti dijaloga o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, koji i dalje ima efekat preliivanja na spoljnu politiku Srbije i njen odnos sa Rusijom. Prepoznajući sve veći značaj spoljne politike kao glavnog alata za prikazivanja sveukupne posvećenosti članstvu u EU, svaki dalji zastoje u ovoj oblasti bi kritično ugrozio napredak Srbije ka fazi I i beneficijama koje ona uključuje.

Eksplisnim prepoznavanjem ključnih prepreka u slučaju Srbije kao preduslova za ulazak u fazu I, rad naglašava da Model faznog pristupanja ne može i ne treba da bude percipiran kao sredstvo za jednostavno ubrzanje procesa pristupanja ne uzimajući u obzir meritokratski kriterijum. I dok se odbacuje bilo kakva zabrinutost da bi to moglo poslužiti kao prečica za kandidate, insistira se na tome da demonstriranje istinske posvećenosti na putu ka članstvu zahteva i sprovođenje reformi po klasterima/poglavljima i uzimanje u obzir tekućih političkih dešavanja na terenu u širem geopolitičkom kontekstu. Dakle, iako Srbija u proseku prikazuje umerenu spremnost prisutnu u svim klasterima, i uprkos činjenici da brojke pokazuju da je većina posla u svim klasterima za ulazak u fazu I završena, postoji rizik da dođe do zastoja ako se ne postigne napredak u prevazilaženju prepreka u gore navedenim oblastima.

Gledajući unapred, da bi ušla u fazu II, Srbija će morati da napravi značajan napredak u 25 poglavlja i tri podoblasti u okviru Osnova. Iako bi to moglo da implicira da je ova faza daleko od dometa Srbije, adekvatno određivanje prioriteta reformi i mobilizacija administrativnih kapaciteta bi omogućili da se ovaj posao završi u srednjoročnom periodu mandata jedne vlade. Napredak u svim sektorima zavisi od prevazilaženja prethodno prepoznatih prepreka. Pokazivanje uverljive političke volje, koja će EU uveriti u Srbiju kao posvećenog partnera u izgradnji obnovljenih odnosa, može podstaći ubrzanje napretka u ostalim oblastima. Uz brz napredak u tom pravcu, moguće je čak i da bi Srbija bila spremna za članstvo pre kraj decenije, odnosno za ulazak u fazu III.

U ostvarivanju cilja članstva Srbije u EU, uloga same EU ima ogroman značaj. Značajan napredak verovatno neće biti ostvaren bez kredibilne perspektive članstva i dodatnih podsticaja na tom putu. Prepoznajući hitnu potrebu da se preduzme akcija, Model faznog pristupanja pojavljuje se kao ključni i uverljiv put da se uspešno završi proces pristupanja Srbije. Prihvatanjem strukturiranog i predvidljivog okvira podsticaja zasnovanog na zaslugama, EU ima sposobnost da preuzme proaktivnu ulogu u pomoći Srbiji u suočavanju s kompleksnostima procesa pristupanja, prevazilaženju identifikovanih izazova i postizanju konkretnog napretka. Ovi naponi bi na kraju mogli omogućiti Srbiji da stekne reputaciju kredibilnog kandidata za članstvo u EU.

Aneks I: Pregled stanja sa ocenama za nivo spremnosti u svim poglavljima

Tabela 12 Pregled nivoa spremnosti po poglavljima

Poglavlje	Naslov poglavlja	Klaster	Rangiranje	Opis
1	Slobodno kretanje robe	II	3	Određeni napredak, potrebno dalje usklađivanje.
2	Sloboda kretanja radnika	II	3	Određeni napredak u odnosu na prethodne preporuke, neophodno je kontinuirano unapređenje saradnje i koordinacije sistema socijalne sigurnosti sa ostalim državama članicama.
3	Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga	II	3	Uglavnom stagnacija, sa ograničenim napretkom. Neophodno je dalje zakonodavno usklađivanje i usaglašavanje na međusobnom priznavanju potrebnih profesionalnih kvalifikacija.
4	Slobodno kretanje kapitala	II	3	Stagnacija, prošlogodišnje preporuke su ponovljene.
5	Javne nabavke	I	3	Stagnacija, previše izuzeća od primene ZJN. Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata nije u skladu sa <i>acquis</i> -ijem.
6	Pravo privrednih društava	II	4	Određeni napredak postignut usvajanjem Zakona o tržištu kapitala i izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima. Ipak, dalje usklađivanje je potrebno u oblasti prava privrednih društava.
7	Pravo intelektualne svojine	II	4	Dobar nivo spremnosti, neophodno je dalje usklađivanje sa direktivama EU i ojačati izvršenje.
8	Politika u oblasti konkurencije	II	3	Ograničen napredak, prethodne preporuke još uvek stoje.
9	Finansijske usluge	II	3	Ograničen napredak u usvajanju Zakona o tržištu kapitala. Neophodno usklađivanje sa Solventnost II direktivom i nastaviti sa implementacijom Bazel III standarda.
10	Informaciono društvo i mediji	III	3	Stagnacija, uz ograničen napredak u oblasti e-Uprave i usklađivanja sa ciljevima EU vezanim za digitalne usluge.
11	Poljoprivreda i ruralni razvoj	V	2	Stagnacija u smislu spremnosti za članstvo. Neophodno je da se izbegne dalji gubitak IPARD II fondova, osigura nesmetano prebacivanje poverenih IPARD mera na period 2021-2027 i pripreme nove mere za poveravanje, kao i da se nastavi usklađivanje sa <i>acquis</i> -em EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.
12	Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	V	3	Stagnacija od 2016. Srbija treba da jača kapacitete direkcija i inspeksijskih službi, i da se dalje uskladi sa <i>acquis</i> -em EU u ovoj oblasti.
13	Ribarstvo	V	3	Stagnacija, ponovljene prethodne preporuke, neophodno dalje usklađivanje sa <i>acquis</i> -em EU.

Poglavlje	Naslov poglavlja	Klaster	Rangiranje	Opis
14	Transportna politika	IV	4	Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi. Srbija treba da ojača sistem bezbednosti na železnici i poboljša strateški okvir za transportni sektor.
15	Energetika	IV	3	Uglavnom stagnacija, neophodna je diverzifikacija izvora energije i usvajanje Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana (NECP).
16	Oporezivanje	III	3	Ograničeni napredak u reformi poreske uprave, neophodno je dalje usklađivanje zakonodavstva u oblastima PDV-a i direktnog oporezivanja, kao i implementacija programa reforma poreske uprave.
17	Ekonomska i monetarna politika	III	3	Uglavnom stagnacija, sa ograničenim napretkom u budžetskoj proceduri. Nema napretka na prethodnim preporukama.
18	Statistika	I	3	Popis je odrađen, potreban je novi zakon o statistici.
19	Socijalna politika i zapošljavanje	III	3	Prošlogodišnje preporuke su delimično ispunjene, neophodna su dalja usklađivanja zakonodavstva i politika sa EU.
20	Preduzetništvo i industrijska politika	III	3	Određeni napredak je postignut usvajanjem akcionog plana za strategije državnog vlasništva i upravljanje privrednim subjektima koji su u vlasništvu države, i kreiranjem portala e-konsultacije. Neophodna je nova strategija politike SME i preduzetništva.
21	Transevropske mreže	IV	3	Određeni napredak je postignut u celini, uključujući dalju nadogradnju infrastrukture, izgradnju gasnog interkonektora sa Bugarskom kao i na prošlogodišnjim preporukama o strateškom okviru Srbije za transportni sektor.
22	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	V	3	Nema napretka, prošlogodišnje preporuke su i dalje validne.
23	Pravosuđe i osnovna prava	I	2	Usvojeni ustavni amandmani, stagnacija u drugim oblastima.
24	Pravda, sloboda i bezbednost	I	2	Određeni napredak, dobro upravljanje migracijama, neophodno je dalje usklađivanje sa viznom politikom EU-a kao i nastaviti borbu protiv organizovanog kriminala.
25	Nauka i istraživanje	III	4	Dobar nivo spremnosti, tri preporuke za dalje napredovanje u ovoj oblasti.
26	Obrazovanje i kultura	III	4	Dobar nivo spremnosti, Covid-19 je uticao na implementaciju prethodnih preporuka. Prošlogodišnje preporuke koje su delimično implementirane, i dalje ostaju validne.

Poglavlje	Naslov poglavlja	Klaster	Rangiranje	Opis
27	Životna sredina i klimatske promene	IV	2	Ograničeni napredak uključujući i na prošlogodišnje preporuke. Potrebno je povećati finansiranja i ulaganja u životnu sredinu, poboljšati prekograničnu saradnju i razviti nacionalni energetske i klimatski plan. Usvajanje važnih zakonskih i strateških dokumentima je u toku.
28	Zaštita potrošača i zdravlja	II	3	Ograničeni napredak u digitalizaciji zdravstvenog sektora i povećanja broja zdravstvenih radnika. Prethodne preporuke su i dalje validne.
29	Carinska unija	III	4	Dobar nivo spremnosti, ali generalno ograničen napredak, bez napretka u odnosu na prošlogodišnje preporuke.
30	Spoljni odnosi	VI	3	Nema napretka, potrebno je pristupanje STO. Ograničenja na izvoz brojnih proizvoda dodata su bez iznošenja dovoljnih opravdanja, niti praćenja procedura utvrđenih SSP-om.
31	Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	VI	3	Nazadovanje, Srbija je dostigla istorijski minimum usklađivanja sa ZSBP.
32	Finansijska kontrola	I	3	Umerena spremnost, nekoliko ključnih reformi je na čekanju.
33	Finansijske i budžetske odredbe	V	2	Ograničen napredak u odnosu na prethodne preporuke, neophodne su dalje administrativne reforme i pripreme za pristupanje EU budžetu.
	Funkcionisanje demokratskih institucija	I		Održani predsednički, parlamentarni i lokalni izbori 2022. Proceduralna demokratija, nepošteni izbori.
	Ekonomski kriterijumi	I		Generalno dobro stanje privrede, potrebno dalje usklađivanje sa standardima EU i priprema tržišta pritiscima od ulaska na jedinstveno tržište EU.
	Reforma javne uprave	I		Reforma je u toku, prevelik broj pozicija vršilaca dužnosti.

Aneks II: Preporuke za fazu II

Klaster 2

Za prelazak na fazu II pristupanja EU, svi klasteri moraju imati prosečnu ocenu 4, što se može postići ukoliko sva poglavlja u klasteru dobiju ocenu 4. Poglavlja 6 (Pravo privrednih društava) i 7 (Pravo intelektualne svojine) već imaju ocenu 4, stoga se ova dva mogu preskočiti u daljoj analizi. Počevši od Slobodnog kretanja robe (poglavljje 1), Srbija mora da usvoji novi akcioni plan i strategiju koje teže punoj implementaciji *acquis-a* EU u ovoj oblasti, kako u horizontalnom zakonodavstvu tako i u sektorskom. Država takođe mora da ukine sve prelazne odredbe koje su donete a vezane za usaglašenost Srbije sa sertifikatima za komercijalne proizvode. Za horizontalne mere država mora osigurati da su članovi 34-36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) u potpunosti usvojeni.⁶³ Nakon usklađivanja sa ovim preporukama, Srbija može očekivati da dobije višu ocenu od Komisije.

Prelazeći na poglavljje 2 koje pokriva slobodu kretanja radnika, glavni fokus Srbije u vezi sa ovim poglavljem je dalja saradnja sa EU po pitanju mreža socijalnog osiguranja. Shodno tome, EK je dala tri ključne preporuke u toj oblasti. Prvo, procedure za izdavanje radnih dozvola građanima EU moraju biti dodatno pojednostavljene, jer se trenutno još uvek smatraju državljanima trećih zemalja u okviru srpskog zakonodavstva. Drugo, Srbija mora da nastavi i naknadno pristane na pregovore o elektronskoj razmeni podataka o socijalnom osiguranju sa nekoliko država članica EU. Treće, Srbija takođe mora da nastavi sa pregovorima o evropskoj kartici zdravstvenog osiguranja sa ostatkom EU (trenutno ima ugovore samo sa 9 drugih članica). Srbija apsolutno mora da primeni ove tri preporuke kako bi bila u potpunosti spremna da uspostavi slobodu kretanja radnika između drugih država članica i sopstvenih radnika.

Pošto je sloboda kretanja ljudi jedna od osnovnih vrednosti EU, Srbija treba da se pripremi za to da obezbedi tu slobodu na svojoj teritoriji prateći sve propise. Kako je trenutno umereno spremna u ovom poglavljju [3], Srbija će morati da pokaže određeni napredak u ovoj oblasti. Privatna i pravna lica EU imaju pravo da se nastane u bilo kojoj državi članici i da pružaju prekogranične usluge. Za određene regulisane profesije postoje pravila o međusobnom priznavanju kvalifikacija. U skladu sa tim, Srbija treba da usvoji horizontalni zakon o uslugama, potpuno uskladi sektorske zakone sa horizontalnim pravom i *acquis-ijem* EU i uspostavi Jedinstvenu upravno mesto putem portala koji pružiocima usluga nudi informacije na mreži, uključujući sve relevantne administrativne procedure. Paralelno sa tim, Srbija treba da nastavi da napreduje u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa poštanskim *acquis-ijem* EU i nastavi da radi na jačanju kapaciteta poštanske inspeksijske službe. Nadalje, kako bi se omogućilo puno pravo osnivanja i slobode pružanja usluga, Srbija treba da nastavi usaglašavanje o međusobnom priznavanju stručnih kvalifikacija. Ovim koracima Srbija će se približiti fazi II i svom opštem cilju – članstvu u EU.

Slobodno kretanje kapitala jedan je od nekoliko glavnih principa na kojima se zasniva EU. Kada kapital i investicije mogu da se kreću iz države u državu bez ograničenja, otvara se prostor za pranje novca. Zato Srbija treba da unapredi svoju kontrolu prekograničnog plaćanja i primeni određena pravila za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Kako je poglavljje 4 ocenjeno sa umerenom spremnošću prema poslednjem izveštaju Komisije, postoje dve ključne preporuke za Srbiju za napredovanje u ovom poglavljju. Treba da pokaže, kroz dosadašnje iskustvo, povećanje efikasnosti u praćenju, nadzoru, finansijskom obaveštavanju, istrazi i izveštavanju. Naime, Srbija treba da liberalizuje kretanje kapitala u skladu sa svojim obavezama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), a posebno ograničenja akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Ispunjavanjem ove dve preporuke obezbediće se dovoljno dokaza za Komisiju, što će omogućiti narednim izveštajima da istaknu napredak Srbije u ovom poglavljju.

⁶³ Ovo su samo neke od preporuka Komisije za Poglavlje 1, za detaljniju listu preporuka pogledajte godišnji izveštaj EK o Srbiji za 2022. godinu.

Pravila EU štite slobodnu konkurenciju antimonopolskim pravilima i sistemom kontrole državne pomoći. Pod poglavljem 8 (Politika konkurencije) Srbija treba da se uskladi sa ovim antimonopolskim pravilima i politikama kontrole državne pomoći koje su utvrđene na nivou EU. Kako je Srbija trenutno ocenjena kao umereno spremna u ovoj oblasti, Komisija je dala tri preporuke za dalje približavanje EU standardima i politikama. Prvo, Srbija treba da usaglasí postojeće šeme fiskalne državne pomoći i da radi na usklađivanju Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa *acquis-ijem* EU i obavezama SSP-a. Drugo, mora osigurati da obaveštenja i obaveze mirovanja se sistematski poštuju za sve mere državne pomoći i obezbediti solidne rezultate u primeni zakona o zaštiti konkurencije i kontrole državne pomoći. Treće i poslednje, Srbija treba da završi popis i definiše akcioni plan za usklađivanje svih postojećih shema pomoći koje su identifikovane kao nekompatibilne sa obavezama iz SSP-a. Prikazivanjem jasnog usklađivanja i poboljšanja u skladu sa ove tri preporuke, Srbija može dobiti bolju ocenu za poglavlje o slobodnoj konkurenciji.

Finansijske usluge su još jedna važna oblast politike EU s ciljem osiguranja fer konkurencije i stabilnosti finansijskih institucija uključujući bankarstvo, osiguranje, penzijski dodatak, investicione usluge i tržište hartija od vrednosti. Da bi Srbija obezbedila dobar nivo spremnosti [4] potrebno je da sprovede dve ključne preporuke Evropske komisije. Prvo, treba nastaviti implementaciju standarda Bazel III⁶⁴ u skladu sa njihovom finalizacijom i uvođenjem na nivou EU. Drugo, Srbija treba da nastavi da radi na potpunom usklađivanju sa direktivom Solventnost II⁶⁵ u oblasti osiguranja. Kontinuirano usklađivanje u ovoj oblasti neće dovesti samo do boljih ocena Komisije, već i bolje i sigurnije celokupno poslovno okruženje u oblasti finansijskih usluga za građane i privredu Srbije. Zaštita potrošača i zdravlja kao sastavni delovi poglavlja 28 uključuju širok spektar pravila i regulativa u cilju zaštite zdravlja i ekonomskih interesa potrošača. EU takođe osigurava visoke zajedničke standarde za očuvanje prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti koji su takođe obuhvaćeni poglavljem 28. Pored velikog broja detalja u ovoj obimnoj oblasti javne politike, Srbija treba da posveti posebnu pažnju kako bi obezbedila neophodne institucionalne, administrativne i tehničke kapacitete za implementaciju *acquis-ija* EU u okviru ovog poglavlja. Srbija posebno treba da dalje uskladi svoje zakonodavstvo o supstancama ljudskog porekla, o pravima pacijenata u prekograničnom zdravstvu, kontroli duvana i lekovima za ljudsku i veterinarsku upotrebu. Nadalje, Srbija treba da ojača sveukupne upravljačke kapacitete, ljudske resurse i finansijsku održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje, kao i nadležnih organa za zaštitu potrošača, nadzor tržišta i sanitarnu inspekciju. Svi ovi zadaci predstavljaju veliki zalogaj za Srbiju na ispitu zrelosti za članstvo u EU.

Klaster 3

Prateći glavnu strategiju unapređenja svih umereno spremnih poglavlja u okviru klastera 3, Srbija treba da počne sa poglavljem 10 – Informaciono društvo i mediji. U okviru ovog poglavlja EU podržava pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta za elektronske komunikacije, elektronsku trgovinu i audio-vizuelne usluge. Pravila u ovoj oblasti politike pokrivaju i zaštitu potrošača medija i univerzalnu dostupnost savremenih usluga. Stoga, za dalja usklađivanje sa EU, Srbija treba da uskladi zakone o elektronskim komunikacijama sa ažuriranim regulatornim okvirom EU, uključujući novi Evropski kodeks elektronskih komunikacija i Direktivu o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacijskih mreža velikih brzina. Takođe, trebalo bi osigurati punu finansijsku i operativnu nezavisnost regulatora za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) i za elektronske medije (REM) u skladu sa *acquis-ijem* EU i jačanju njihovih kapacitete za proaktivan rad. Posao REM-a je posebno kritikovan⁶⁶ poslednjih godina, što znači da

64 Bazel 3 je skup međunarodnih bankarskih propisa koje je razvila Banka za međunarodna poravnanja u cilju promocije stabilnost u međunarodnom finansijskom sistemu. Regulativa Bazel III osmišljena je da smanji štetu koju privredi nanose banke koje preuzimaju previše rizika.

65 Evropski parlament i savet, "Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)", Official Journal of the European Union, November (2009), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0138>

66 Pavol Szalai, "Serbian media regulator must defend media pluralism and independence, RSF says", Reporters without borders, (2022), dostupno na: <https://rsf.org/en/serbian-media-regulator-must-defend-media-pluralism-and-independence-rsf-says>

se mora obratiti posebna pažnja na ovu preporuku. Konačno, Srbija treba da obezbedi primenu konkurentnih zaštitnih mera i pristupa tržišnih operatera relevantnoj infrastrukturi, posebno na nivou lokalne vlade. Srbiju u tom polju čeka težak zadatak, imajući u vidu procenu⁶⁷ o veoma polarizovanom političkom prostoru i fragmentiranom medijskom tržištu, u kombinaciji sa nezadovoljavajućim radom REM-a.

Oporezivanje predstavlja ključnu politiku za budžet i finansijsku stabilnost svake države. Poglavlje 16 pregovora o pristupanju EU pokriva pravila EU o oporezivanju kao što su porez na dodatu vrednost (PDV), akcize i korporativno oporezivanje. Bavi se i saradnjom između poreskih uprava, uključujući razmenu informacija kako bi se sprečila utaja poreza. U cilju poboljšanja ocene spremnosti poglavlja 16, Srbija treba da sledi dve ključne preporuke Evropske komisije. Prvo, trebalo bi nastaviti sa sprovođenjem programskih reformi poreske uprave kako bi se pojednostavio rad Poreske uprave uz obezbeđivanje dovoljno ljudskih i IT resursa u tu svrhu, kao i poboljšati naplatu poreza i boriti se protiv "sive" ekonomije. Drugo, Srbija treba da ostvari napredak u pravcu usklađivanja zakonodavstva u oblasti PDV-a, akciza i direktnog oporezivanja. Finalizovanje reforme poreske uprave i usklađivanje zakonodavstva će svakako Srbiji doneti bolju ocenu za poglavlje 16.

Države članice EU usklađuju svoje ekonomske politike koje podležu fiskalnom, ekonomskom i finansijskom nadzoru, dok one države koje su deo Evrozone takođe imaju i zajedničku monetarnu politiku. Zato poglavlje 17 nosi naslov „Ekonomska i monetarna politika“ i pokriva prethodno pomenute oblasti javnih politika. Postoje tri glavna preduslova da Srbija zabeleži napredak u ovom poglavlju. Prvo, Srbija treba da dodatno uskladi zakonodavstvo o Narodnoj banci Srbije sa EU acquis-ijem kako bi se osigurala njenu punu nezavisnost. Drugo, potrebno je ojačati fiskalna pravila tako što će ih učiniti obavezujućim i sposobnim za uspostavljanje fiskalne politike. Treće, Srbija treba da dodatno uskladi zakon o budžetskom sistemu sa Direktivom 85/2011⁶⁸ u oblasti makroekonomskih i fiskalnih projekcija, trogodišnje perspektive rashoda, transparentnosti i računovodstva kao i statističkog izveštavanja. Kako bi se uskladile sa ovim zahtevima određene srpske institucije će morati da dodatno rade na unapređenju administracije.

Socijalna politika i zapošljavanje su isprepletene oblasti javnih politika koje su obrađene u poglavlju 19. Pošto je Komisija je ocenila nivo spremnosti Srbije u ovom poglavlju kao umeren, sa ograničenim napretkom tokom prošle godine dala je tri ključne preporuke za Srbiju kako da poboljša stanje u ovom poglavlju. Prvo, Srbija treba da obezbedi adekvatne finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalne politike kako bi se sistematičnije usmerila na mlade, žene i dugotrajno nezaposlene; naročito je potrebno preduzeti dalje korake za početak pilotiranja Garancije za mlade u Srbiji. Drugo, Srbija treba da obezbedi blagovremeno sprovođenje akcionog plana za poglavlje 19, posebno donošenjem novog zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i sprovođenjem konsultacija o novom zakonu o radu, uključujući odredbe o stranim radnicima, u skladu sa acquis-om EU. Treće, trebalo bi da se poboljša pokrivenost i adekvatnost socijalnih beneficija za osobe ispod praga siromaštva, uključujući novčanu socijalnu pomoć i dečji dodatak, te da se pozabavi pitanjem velikog broja korisnika u centrima za socijalni rad. Ovo su komplikovani zadaci koji zahtevaju određeno vreme i visok nivo posvećenosti Srbije kako bi se uspešno izvršili.

Preduzetništvo i industrijska politika EU jačaju konkurentnost, olakšavaju strukturne promene i podstiču poslovno okruženje koje stimuliše mala i srednja preduzeća (SME). Ova politika EU je obuhvaćena poglavljem 20 gde je Srbija umereno spremna [3] prema proceni EK. Komisija je preporučila Srbiji da nastavi sa naporima da se dodatno unapredi predvidljivost poslovnog okruženja, sa naglaskom na obezbeđivanje direktnog uključivanja privrede u proces regulacije i usvajanje nove strategije politike srednjih i malih preduzeća i preduzetništva. Prema savetu Komisije, Srbija

67 Reporters Without Borders, "Serbia", dostupno na: <https://rsf.org/en/country/serbia>

68 Savet Evropske unije, "Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States", Official Journal of the European Union, (2011), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0085>

takođe treba da preusmeri budžetska sredstva da podstakne direktne strane investicije za finansijsku i tehničku podršku malih i srednjih preduzeća. Mala i srednja preduzeća mogu biti podjednako važna za domaću privredu kao i velika preduzeća. Imajući u vidu da je jedinstveno tržište EU veoma konkurentno, od izuzetne je važnosti da se svaka zemlja kandidat dobro pripremi za svoj ulazak na ovo tržište.

Klaster 4

Energija je postala pitanje od izuzetne važnosti za svaku evropsku zemlju s obzirom na nedavna dešavanja u Ukrajini. Energetska politika EU pokriva snabdevanje energijom, infrastrukturu, unutrašnje energetske tržište, potrošače, obnovljivu energiju, energetske efikasnosti, nuklearnu energiju, nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja. Pošto Srbija ne proizvodi nuklearnu energiju, potrebno je da se uskladi sa EU u preostalim oblastima i poboljša svoj nivo spremnosti u ovom poglavlju sa ocene 3 na ocenu 4 kako bi mogla ući u fazu II. Srbija treba da finalizira i implementira Nacionalni energetske i klimatski plan (NEKP) i Strategiju razvoja energetike u skladu sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan⁶⁹ i obavezama iz Sporazuma o energetske zajednici kako bi postigla željenu ocenu 4 ali takođe treba da unapredi tranziciju zelene energije povećanjem udela obnovljivih izvora energije, jačanjem kapaciteta za upravljanje većim programima energetske efikasnosti i pokretanjem prve aukcije za obnovljive izvore energije u 2022 godini. Pored toga, neophodno je da Srbija ubrza sprovođenje akcionih planova, dovrši razdvajanje gasnog sektora, sertifikuje Transportgas i osigura efikasan pristup ostalim pretendentima kako bi se iskoristile sve ulazne tačke gasovoda. Ovo će omogućiti diverzifikaciju puteva i izvora transporta prirodnog gasa, sa ciljem smanjenja energetske zavisnosti od Rusije, u skladu sa REpowerEU.⁷⁰ Napokon, u poslednjoj preporuci se ističe potreba za utvrđivanjem neto prenosnih kapaciteta i alokacijom kapaciteta sa svim susednim kontrolnim blokovima u cilju uspostavljanja regionalnog tržišta električne energije. Kao što je očigledno iz prethodno navedenog, srpska vlada ima obiman posao u oblasti energetike, što će verovatno zahtevati značajno vreme i ispunjavanje obaveza kako bi se sve preporuke realizovale. Na kraju, ali podjednako važno, Srbija treba nastaviti sa izgradnjom gasnog interkonektora Srbija-Bugarska u najkraćem mogućem roku. S obzirom na to da je Srbija već angažovana na ispunjavanju svih navedenih preporuka, može se očekivati da će biti konkurentnija u narednim godinama.

Životna sredina i klimatske promene grupisane su u poglavlju 27 koje je jedno od najtežih poglavlja za Srbiju sa najdužom listom obaveza. Istovremeno, to je poglavlje u kojem je Srbija napravila vrlo mali napredak u prethodnoj deceniji uz samo određeni nivo spremnosti [2]. EU promovira klimatske akcije, održivi razvoj i zaštitu životne sredine. Zakon EU sadrži odredbe koje se odnose na klimatske promene, kvalitet vode i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije, buku i zaštitu građana. Evropska komisija je razvila širok spektar preporuka u oblasti životne sredine i klimatskih promena za Srbiju. Srbija bi trebalo značajno da pojača ambicije ka zelenoj tranziciji i da se fokusira na sledeće preporuke. Trebalo bi da usvoji i počne da sprovodi ambiciozni nacionalni energetske i klimatski plan kroz transparentne konsultativne procedure, u skladu sa Evropskim zelenim planom sa ciljem dostizanja nulte emisije do 2050. godine i Zelene agende za Zapadni Balkan.

Štaviše, Srbija treba da intenzivira rad na implementaciji i sprovođenju, kao što je obezbeđivanje striktno poštovanje pravila o proceni uticaja na životnu sredinu, zatvaranje nelegalnih deponija, povećanje ulaganja u smanjenje otpada, odvajanje i reciklažu, poboljšanje kvaliteta vazduha i vode uključujući postepeno izbacivanje uglja iz upotrebe, dalje jačanje prekogranične saradnje, poboljšanje sprovođenja zakona od strane inspektorata i pravosuđa, usvajanjem plana upravljanja rečnim slivom Srbije 2021-2027 i nastaviti sa pripremanjima za Naturu 2000. Pored toga, potrebno

69 Evropska komisija, "Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans", SWD(2020), Brussels, October (2020), dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

70 Evropska komisija, "REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition", Press release, (May 2022), dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131

je poboljšati administrativne i finansijske kapacitete centralnih i lokalnih vlasti, posebno u Agenciji za zaštitu životne sredine Srbije i inspekcijama za životnu sredinu kao i daljim unapređenjem međuinstitucionalne koordinacije. Potom, kako bi postigla potrebni nivo, Srbija treba nastaviti sa unapređenjem kvalifikacija svog osoblja, kontinuiranim povećanjem ekoloških investicija i daljim unapređenjem strateškog planiranja investicija i upravljanja, uključujući transparentnost procedura. Za to je potrebna koordinirana institucionalna struktura koja će omogućiti realizaciju velikih i kvalitetnih investicija, neophodnih Srbiji. Međutim, sve ove mere zahtevaju značajna finansijska ulaganja koja Srbija, sama ne može da obezbedi. Zbog toga su podrška i smernice EU od suštinskog značaja. Dugi niz godina, ako ne i decenija, Srbija će morati da nastavi da se trudi kako bi smanjila jaz i uskladila se sa ostatkom Evropske unije. To zahteva odlučnu i kontinuiranu predanost prema postavljenim ciljevima i saradnju sa EU i drugim partnerima kako bi se ostvarili dugoročni ciljevi razvoja i ekonomske stabilnosti.

Klaster 5

EU je postavila visoke standarde za bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku u okviru poglavlja 12 pregovora o pristupanju. Trenutno, Srbija je ocenjena kao umereno spremna [3] u ovom poglavlju, a ako želi postići dobar nivo spremnosti [4] mora da obavi sledeći niz zadataka. Prvo, Srbija mora da usvoji sveobuhvatnu strategiju i akcioni plan za usklađivanje, implementaciju i provođenje EU *acquis-a* o bezbednosti hrane, veterinarskim i fitosanitarnim politikama. Istovremeno, Srbija treba da nastavi s jačanjem kapaciteta svojih veterinarskih, poljoprivrednih, fitosanitarnih i nacionalnih referentnih laboratorija, ukoliko je potrebno, zapošljavanjem novog osoblja kako bi nadoknadila eventualni odlazak kadrova i razvijanje politike zadržavanja kvalifikovanog osoblja. Konačno, Srbija treba da unapredi pristup službenoj kontroli uvoza, oslanjajući se na pristup zasnovan na riziku. Kada ove mere budu sprovedene, Srbija će dobiti višu ocenu u ovom poglavlju.

Iako je Srbija kontinentalna zemlja, ipak treba da uskladi svoje propise sa EU u oblasti ribolova i uvoza i izvoza ribe. Dakle, poglavlje 13 (Ribarstvo) koju Komisija trenutno ocenjuje sa umerenim nivoom spremnosti [3] potrebno je unaprediti na dobar nivo spremnosti [4] kako bi Srbija ušla u fazu II integracija u EU. Istovremeno, ovo bi bio treći od mnogih preduslova da Srbija uđe u fazu II i otključa sve pogodnosti predviđene ovom fazom integracije, kao što su: pristup većem broju fondova EU i veće učešće u institucijama EU koje bi uključivale pravo govora. Dve su glavne preporuke za poglavlje 13 kako bi se to ostvarilo. Prvo, Srbija treba da usvoji akcioni plan za punu usklađenost sa zahtevima EU *acquis-ija* do datuma pristupanja, posebno u pogledu organizacije tržišta, poljoprivrede, prikupljanja podataka i mera kontrole, takođe se boreći protiv ilegalne, neprijavljene i neregulisane ribe. Drugo, Srbija treba da se pozabavi ozbiljnim nedostatkom osoblja nadležnih organa zaduženih za formulisanje javnih politika i borbu protiv prevara u kontroli ribarstva (uključujući granične kontrole). Obe preporuke mogu biti relativno lako sprovedene, posebno imajući u vidu činjenicu da Srbija nema obalu, te se veliki deo EU *acquis-ija* ne odnosi na Srbiju. Regionalna politika vezana za koordinaciju strukturalnih instrumenata je veoma važna za srpski proces integracija i čini deo poglavlja 22. Regionalna politika je glavni alat EU za investiranje u održiv i inkluzivan ekonomski rast. Države članice su odgovorne za implementaciju, koja zahteva dobre administrativne sposobnosti i efikasno finansijsko upravljanje pri izradi i sprovođenju projekata. Zato Srbija treba hitno da sprovede svoj akcioni plan kohezije politike, što uključuje imenovanje institucija prema planiranju. Posebno je važno osigurati pravovremenu pripremu i implementaciju IPA III višegodišnjih operativnih programa pod indirektnim upravljanjem. Dodatno, Srbija treba unaprediti kapacitete za indirektno upravljanje IPA programima i osigurati trajno popunjavanje ključnih pozicija, kako bi se zadržali ključni kadrovi. Konačno, važno je osigurati da su svi instrumenti usklađeni sa zahtevima EU u pogledu principa programiranja, partnerstva i faktora za buduće strukturne/kohezivne fondove u institucionalnom uređenju. Sve ovo Srbija treba da odradi uz negovanje dobre regionalne saradnje.

Klaster 6

Države članice moraju biti u mogućnosti da vode političke dijaloge u spoljnoj, sigurnosnoj i odbrambenoj politici, usklađujući se sa izjavama EU, učestvovati u akcijama EU i sprovodeći dogovorene sankcije i restriktivne mere. Trenutni nivo usklađenosti Srbije sa spoljnom politikom EU je na istorijskom niskom nivou sa samo 44%.⁷¹ Međutim, imajući u vidu da je Srbija 2012. godine bila usaglašena sa 99%⁷² spoljne politike EU, ima dosta prostora za poboljšanje u ovoj oblasti i povratak na nivo usklađenosti iz 2012. godine. Osim poboljšanja usklađenosti sa zajedničkom spoljnom i beznodnosnom politikom EU (ZSBP), Srbija treba da sprovede akcione planove za primenu nove nacionalne strategije bezbednosti i odbrane tako da u potpunosti odražava EU orijentaciju Srbije u ovim oblastima kao i da usvojiti zakon koji dozvoljava učešće u civilnim misijama ZSBP. Srbija će, potpunim izvršavanjem ovih obaveza, u narednim godinama moći da dostigne višu ocenu za Poglavlje 31.

71 Igor Novaković, et al. "Analiza usklađenosti Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije: Polugodišnji pregled za 2022.", International and security affairs center, (September 2022), dostupno na: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2022/09/ISAC-Analiza-ZSBP-2022.pdf>

72 Evropska komisija, "Serbia 2012 progress report", SWD(2012), Brussels, October (2012), dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/sr_rapport_2012_en.pdf

Literatura

- Bami, Xhorxhina & Stojanović, Milica “Serbs Stage Mass Resignation from Kosovo State Institutions”, BIRN, (2022)
- Bieber, Florian, ‘Why the EU’s enlargement process is running out of steam’, EUROPP, (October 2020)
- Boese, Vanessa. A, et al. “Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022”, Varieties of Democracy Institute (V-Dem), (2022)
- Burazer, Nikola, “Serbia: Nations in transit 2022”, Freedom House, (2022)
- Butcher, Jack & Boffey, Daniel “Tensions rise at Kosovo border as number plate row escalates”, The Guardian, (2021)
- Castaldo, Antonino, “Back to Competitive Authoritarianism? Democratic Backsliding in Vučić’s Serbia”, Europe-Asia Studies, (October 2020)
- Conference on accession to the European Union – Serbia, European Union Common Position, Brussels, (November 2015)
- Conference on Accession to the European Union -Serbia, Intergovernmental Conference, CONF RS 1, Brussels, (January 2014)
- Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2021: the China challenge.” (2021)
- Ekapija, “Srpski poljoprivrednici iskoristili samo 47 mil EUR iz IPARD programa - Iskustvo Hrvatske značajno za buduće bolje korišćenje sredstava”, (2021)
- Emerson, Michael, et al. “A Template for Staged Accession to the EU.”, CEPS and European Policy Center, (October 2021)
- Evropska komisija, DG NEAR, “Overview - Instrument for Pre-accession Assistance”
- Evropska komisija, “EU-Western Balkans Summit Thessaloniki Declaration”, C/03/163, Thessaloniki, (2003)
- Evropska komisija, “Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans”, COM(2020), (2020)
- Evropska komisija, “Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans”, SWD(2020), Brussels, October (2020)
- Evropska komisija, “REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition”, Press release, (May 2022)
- Evropska komisija, “Serbia 2012 progress report”, SWD(2012), Brussels, (October 2012)
- Evropska komisija, “Serbia 2022 Report”, SWD(2022), Brussels, October (2022)
- Evropska komisija, “Western Balkans: An Economic and Investment Plan to support the economic recovery and convergence”, Press Release, Brussels, (October 2020)

- Evropski savet, “European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions”, EUCO 24/22, Brussels, (2022)
- Evropska služba za spoljne poslove, “Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, (February 2023)
- Evropska služba za spoljne poslove, “Belgrade-Pristina Dialogue”, Strategic Communications
- Direktorat Evropske komisije za susedstvo i pregovore o proširenju, “Croatia – Membership Status”
- Evropski parlament i Savet, “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)”, Official Journal of the European Union, November (2009)
- Lazarević, Milena, “Away with the enlargement bogeyman: Reforming the EU Enlargement Policy for a prompt acceptance of the Western Balkans”, European Policy Centre, (July 2018)
- Lazarević, Milena & Pavković, Miloš, “The staged accession proposal: Breaking the spell of the sleeping EU enlargement”, Bled Strategic Times, Official Gazette of the Bled Strategic Forum, (2022)
- Lazarević, Milena & Subotić, Strahinja, “The Model of the Staged Accession to the European Union: Addressing the Four Key Concerns”, (2022)
- Majstorović, Srđan, “Zajednički plan integracije Evrope 2030”, Centar za evropske politike, (2022)
- Narodna skupština Republike Srbije, “Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji”, (December 2016)
- Narodna banka Srbije, “Macroeconomic Developments in Serbia”, (May 2023)
- Novaković, Igor, et al. “Analiza usklađenosti Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije: Polugodišnji pregled za 2022.”, International and security affairs center, (September 2022)
- OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, “ODIHR Election Observation Mission Final Report – Republic of Serbia”, (April 2022)
- Pavković, Miloš, ““Javne nabavke: Kočnica ili stepenik u evropskim integracijama Srbije”, Centar za evropske politike, (2022)”, Centar za evropske politike, (2022)
- Ratz, Alexander, et al. “Serbia must adapt to EU visa policy to join bloc - German interior minister”, Reuters, (October 2022),
- Reljić, Dušan, “The EU’s quest for strategic autonomy in the Western Balkans: Why it flopped?”, Istituto Affari Internazionali, (2021)
- Reporters Without Borders, “Serbia”
- Savet Evropske unije, “Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States”, Official Journal of the European Union, (2011)
- Savić, Misha, “Serbia: Nation in transit 2015”, Freedom House, (2015)

Subotić, Strahinja, et al. "Preparation and progress of Serbia toward EU membership 2022", European Policy Center, (2022)

Szalai, Pavol, "Serbian media regulator must defend media pluralism and independence, RSF says", Reporters without borders, (2022)

Von Der Burchard, Hans, "Serbia stands by plans to extend Russia trade ties despite Brussels' warning", Politico, (August 2019)

Walldén, Axel, "The demise of EU enlargement policy", Hellenic Foundation For European and Foreign Policy, January (2017)



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Seriya publikacija odnosno analitičkih dokumenata na temu potencijalne primene Modela faznog pristupanja u šest zemalja Zapadnog Balkana razvijena je u okviru projekta „Podrška daljem razvoju modela faznog pristupanje zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji“ koji je sprovodio Centar za evropske politike zajedno sa partnerskom organizacijom iz Brisela, Centrom za evropske političke studije (Centre for European Policy Studies – CEPS). Projekat je za cilj imao da dodatno doprinese razvoju robusnog i u potpunosti operativnog modela faznog pristupanja EU koji su zajedno kreirali CEP i CEPS. Kako bi ostvario zacrtani cilj, projekat je podržao istraživanja i analize potrebne za izradu 14 analitičkih dokumenata od kojih se svaki bavi konkretnim segmentom Modela faznog pristupanja ili pitanjem koje utiče na potencijalnu primenu Modela. Rad na analitičkim dokumentima predstavljao je ključni deo projekta koji je omogućio sveobuhvatnu razradu Modela faznog pristupanja 2.0.

Seriya „nacionalnih“ analitičkih dokumenata za temu ima potencijalnu primenu Modela za fazno pristupanje u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana, sa fokusom na njihove političke i ekonomske specifičnosti, potencijalnu dinamiku implementacije na nacionalnom nivou, analizu zainteresovanih strana, kao i analizu prilika i rizika koje treba razmotriti u kontekstu potencijalne primene Modela.

Izradi ove serije publikacija doprineli su istaknuti regionalni istraživači, kao i određeni članovi mreže *Think for Europe Network (TEN)*, kao što su Institut za evropske politike (EPI – Skoplje), Institut Alternativa (IA – Podgorica) i Vanjskopolitička inicijativa BH (FPI BH – Sarajevo).



institut alternativa



www.cep.org.rs
www.ceps.eu

Sva prava rezervisana. Fotografija: Edrin Spahiu / Unsplash