



UNIVERZITET U NIŠU
EKONOMSKI FAKULTET
Časopis „EKONOMSKE TEME”
Godina izlaženja 50, br. 3, 2012, str. 351-364
Adresa: Trg kralja Aleksandra Ujedinitelja 11, 18000 Niš
Tel: +381 18 528 624 Fax: +381 18 4523 268

MATRICA PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Ivan Marković*

Rezime: Fenomen globalizacije koju je uslovio neslućeni uspon nauke i tehnologije je nezaustavljiv proces, koji pokazuje superiornost novih društvenih odnosa u Evropi u odnosu na sve dosadašnje sisteme i društvene odnose. Ti odnosi istovremeno afirmišu i razvijaju najveće društvene vrednosti. S jedne strane, nedvosmisleno afirmišu demokratiju, ljudska prava i slobode, a s druge strane, razvijaju društveno bogatstvo, naučna i kulturna dostignuća.

Ključne reči: proces pristupanja, *acquis*, kriterijumi za ulazak u EU

Uvod

Biti integrisan u Evropu je prvenstveno šansa u najširem smislu reči, a ne nametnuta obaveza, opterećenje reformama u svim sferama društvenog života, ili neizvesnost. U Evropi se realizuje period najvećih promena od Drugog svetskog rata, koji se sastoji od uključivanja nekadašnjih socijalističkih zemalja koje su uspešno prošle period tranzicije u Evropsku uniju (EU). Time su bar institucionalno pokopani podela Evrope posle Drugog svetskog rata i nasleđe „hladnog rata“. U periodu koji sledi tek bi trebalo da se vidi kako će izgledati i funkcionisati odnosi između uglavnom zrelih i bogatih tržišnih demokratija s jedne, te novopečenih i pretežno siromašnih novih demokratija, s druge strane. Taj poduhvat je od značaja za sve njegove učesnike, ali i za ostatak sveta, jer se radi o najvećem zajedničkom tržištu i najvećem nadnacionalnom povezivanju država u jednu celinu.

Ideja proširenja se nalazi u srcu projekta Evropskih integracija još od njegovog pokretanja. Ključni termin „integracija“ ima svoju kvalitativnu i kvantitativnu stranu: kvalitet u odnosu na stepen integracije, a kvantitet u odnosu na njegove razmere. Često se u internim diskusijama, proširenje ili produblјivanje posmatraju kao alternative. To je u izvesnom smislu tačno, ali se zanemaruje činjenica da su obe stvari delovi istog procesa. Evropska unija se uvek oslanjala na svoju sposobnost da se menja i preobražava radi uspeha. U stvari, Evropsku uniju

* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, ivan.markovic@eknfak.ni.ac.rs

UDK 339.92 (4-672EU:497.11), pregledni rad

Primljeno: 14.06.2012. Prihvaćeno: 20.09.2012.

je najbolje shvatiti kao proces i sistem istovremeno, a ne kao formalnu instituciju kojom upravljaju nepromenljive, čvrste institucije. Budući da je tako, pridruživanje Evropskoj uniji je kao uskakanje u voz u pokretu. Što kasnije čovek uskoči, utoliko je veće ubrzanje voza i utoliko je potrebna veća brzina. To praktično znači da je deset zemalja iz Srednje, Istočne Evrope i Sredozemlja, koje su pristupile Uniji 2004. i 2007. godine, ispunjavalo set manje zahtevnijih kriterijuma od svih talasa proširenja.

Kriterijumi iz Kopenhagena utvrđeni 1993. godine zahtevaju od kandidata da ima a) funkcionalnu demokratiju uz poštovanje ljudskih prava; b) delotvornu tržišnu privredu i c) da je "ozloglašanih" 120.000 strana zakona i propisa EU, poznatih kao *acquis* (komunitarno pravo), preinačio u nacionalni zakon (veliki deo zakona EU se sprovodi samo posredno, tj. preko nacionalnog zakona). EU je sa državama Srednje i Istočne Evrope potpisala Evropski sporazum, koji je trasirao put ka njihovom članstvu. To je dug proces. U slučaju Bugarske, recimo, od početka pregovora o Evropskom sporazumu 1992. do članstva 2007. godine, bilo je potrebno više od 14 godina. Nakon što su sporazumi stupili na snagu, države su mogle da se prijave za članstvo. Ukoliko Komisija EU zaključi da je država spremna, odnosno da je ispunila Kriterijume iz Kopenhagena, ona najpre priznaje državu za kandidata, daje joj pristup obimnijem finansiranju i otvara mogućnost za pregovore. Ti pregovori obično traju po nekoliko godina i uključuju niz tehničkih diskusija, od onih o zemljoradnji do doprinosa budžetu EU. Dok u ranoj fazi preovlađuju oni aspekti kriterijuma koji se usredsređuju na političke i ekonomske okvire, kasnije preteže tehničko sprovođenje propisa EU u delo. Očigledno je da ovi zahtevi rastu uporedo sa napretkom EU. U mnogim slučajevima, države su na neko vreme isključene iz pojedinih oblasti, kao što su učešće u EU ili slobodno kretanje stanovništva (osim radne migracije).

Izloženi rad predstavlja pokušaj da se identifikuju i jasno naznače osnovne smernice prilikom pristupanja Srbije EU. Iskustva drugih (sadašnjih) članica ove integracije bi trebalo da, na naučnoistraživačkoj osnovi dokažu kakvi i koliki bi stvarno bili ekonomski efekti pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Različite empirijske analize upravo idu u prilog iznetoj konstataciji i preciznije pokušavaju da daju odgovore na mnogobrojne dileme vezane za proces pristupanja EU.

1. Srbija na putu ka EU

Srbija se, prema većini autora kasno priključuje procesu integracije u EU. Mada je Evropska zajednica 1990. godine razmatrala mogućnost razvijanja postojećih sporazuma sa socijalističkom Jugoslavijom u sporazum o asocijaciji, koji bi joj otvorio vrata ka članstvu, prošla je čitava decenija pre nego što je SR Jugoslavija mogla da započne stvaranje formalnih veza sa preimenovanom Evropskom unijom. Tokom devedesetih godina XX veka, integracija u EU je manje upravljala odnosima od spoljne i bezbednosne politike koja se u EU vodila. Imajući u vidu da uobičajeni instrumenti ovde nisu primenljivi, EU je za Zapadni

Matrica pristupanja srbije Evropskoj uniji

Balkan 2000. godine pokrenula *Proces stabilizacije i asocijacije*, nudeći na taj način članstvo u EU. Srbija je 2008. godine potpisala sa EU ovaj sporazum koji do početka 2012. godine još uvek nije ratifikovan u svih 27 zemalja EU (iako je 1. marta postala kandidat za članstvo). Albanija (koja je pregovarala od 2003. godine) ima zaključen ovaj Sporazum, dok su Hrvatska i Makedonija zaključile svoje sporazume 2001. godine. U suštini, sporazumi su tek mali prvi korak ka punom članstvu, što su shvatile i Makedonija i Hrvatska, koje su se prijavile za puno članstvo u EU još pre nego što su sporazumi stupili na snagu. Činjenica da su obe države kandidati za članstvo u EU kao da potvrđuje pravilnost strategije brzog prolaska kroz fazu stabilizacije i asocijacije. Osnovni problem sa kojim se suočavala Srbija jeste činjenica da je relativno do skora postojala državna zajednica koja je vrlo teško mogla daleko da napreduje u procesu integracije u EU. Nepostojanje internog tržišta ili zajedničke ekonomske politike činio je nemogućim partnerom u pregovorima. Integracija u EU je dug i težak proces koji zahteva ne samo pregovore male grupe političara, već doslovno na hiljade državnih službenika.

Pregovaračka iskustva novoprimitljenih članica Srbiji mogu koristiti, ali ne u meri u kojoj bi se pregovori sveli na puko kopiranje. Budući da svaka zemlja ima vlastiti položaj, vlastite osobenosti i vlastite ciljeve, mogućnost kopiranja iskustava vrlo je ograničena. Argumenti u pregovorima su različiti. Ono što za jednu zemlju može biti argument u njenu korist, za drugu to može biti argument koji nije u skladu s njenim interesima. Najveća korist od nedavnih pristupanja EU bila bi procena „profila“ i posebnog interesa svake od starih članica. Zbog toga je za svaku zemlju kandidata, gde spada i naša zemlja, bitna vlastita dubinska analiza efekata pristupanja EU.

Pristupanje Srbiji Evropskoj uniji odigrava se između dve krajnosti. Jedna je krajnost da pristupanje Srbiji samo po sebi donosi dobitak i dugoročni napredak. Druga je krajnost da Srbija od pristupanja EU može imati samo štete, nikakve koristi. I jedan i drugi pristup temelje se na proceni koja se ne zasniva na činjenicama, analizama ili istorijskim iskustvima ekonomskih integracija. Danas postoji vrlo razvijena analitička aparatura koja s dosta preciznosti može odrediti koje koristi i troškove (štete) može očekivati neka zemlja kad pristupa određenoj ekonomskoj integraciji. Međutim, postoje i mišljenja da su modeli često obična „dimna zavesa“ koja omogućava da se dokazuje ono šta se želi. Pri tome korišćena analitika kreatora ekonomske i ukupne politike upozorava na to koje mere bi trebalo preduzeti da se povećaju pozitivni, a smanje negativni efekti pristupanja integraciji. To je, prema većini autora, dobra okolnost. Loše je to što je Srbija počela pregovore bez ijedne takve analize. Rezultati takve analize ne bi samo poslužili kao osnova za kreiranje ekonomske politike prilagođavanja EU nego bi srpskim pregovaračima mogli poslužiti i kao izvor argumenata u traženju prelaznih perioda. To je ključni razlog zašto Srbija nema sistemski koncipiranu politiku privrednog prilagođavanja EU, ni politiku izgrađivanja pregovaračke pozicije. Na kraju, stiže se utisak da će se sve svesti na politiku.

Uz tehničke probleme integracije u EU lako je zaboraviti da je proces pristupanja u stvari sam cilj. Na „dan X“, kada Srbija pristupi EU, promeniće se manje stvari nego što mnogi očekuju. Najviše stvari će se promeniti prethodno, a malo toga potom. Zato podrška za stupanje u EU često opada uporedo sa približavanjem članstva i shvatanjem da se integracija u EU ne bi trebalo da shvati kao da se radi o brzom bogaćenju ili ekonomskom napretku. Jedna od ironija sa kojom će Srbija morati da se izbori jeste to što je u mnogim zemljama EU politička elita navikla da krivicu za nepopularne odluke svaljuje na EU. S druge strane, u Srbiji i na Balkanu podrška za uključivanje u EU među građanstvom zasnovana je na dubokom podozrenju prema sopstvenoj političkoj eliti. Ovo izaziva jaz u komunikaciji i tranzicijsku dilemu u Srbiji: kako će strateški savez između političke elite, EU i građana obezbediti demokratski i ekonomski preobražaj.

2. Analiza procesa pristupanja

Dosadašnja analiza procesa pristupanja nedvosmisleno ukazuje da je sama EU, prilikom donošenja odluke o proširenju, uvek optirala između dve solucije. Na jednoj strani je bilo kvantitativno uvećanje integracije prostim prijemom novih članica, dok je naspram nje stajala solucija kvalitativnog i kohezionog jačanja. To je praktično značilo sporiji prijem novih članica, odnosno znatno veći broj zahteva koje je trebalo ispuniti kako bi zemlja postala članica EU. Da bi ostvarila svoje strateško opredeljenje - uključivanje u evropske integrativne tokove, pridruživanje, a potom i pristupanje EU - Srbija mora da ispuni brojne, složene i uzajamno povezane, uslove koje je EU formulisala pre skoro dve decenije. Osnovu tog složenog sistema kriterijuma, standarda i principa čije se ostvarenje zahteva predstavljaju kriterijumi koje je definisao Evropski savet EU 1993. godine na samitu u Kopenhagenu. Kasnije su oni, odlukama relevantnih institucija EU, konkretizovani, specijalizovani, razvijani i dopunjavani novim kriterijumima kroz proces pridruživanja država Centralne i Istočne Evrope i kroz Proces stabilizacije i pridruživanja zapadnog Balkana. Ti uslovi, prema većini autora i dalje ostaju političke, pravne i ekonomske prirode, i koji će pratiti put pristupanja Srbije EU ka konačnom punopravnom članstvu.

Politički uslovi bi trebalo da obezbede kako političku stabilnost nove članice, tako i saglasnost sa političkim principima integracije. To se, svakako odnosi i na političke tokove zemalja koje su postale članice EU. Naime, pobeda Hajderove nacionalističke stranke na izborima u Austriji 2000. godine, je rezultirala maksimalnim političkim distanciranjem svih članica Unije, što je moralo da dovede do promene vlasti, iako je Austrija ekonomski i pravno bila potpuno stabilna država. Pravni uslovi, pak sa svoje strane podrazumevaju kompatibilnost pozitivnih propisa članice sa usvojenim zakonima EU i njihovu praktičnu primenu. Konačno, ekonomski uslovi pretpostavljaju ispunjenost niza makroekonomskih parametara, kako slobodno tržište ne bi dovelo do devastiranja privrede nove članice, ali i kako bi se smanjila potreba za pomoći u regionalnom razvoju koja se

crpe iz zajedničkih fondova EU. U kasnijim aktivnostima institucija EU, pre svega izveštajima Komisije o napretku koji su postigle zemlje kandidati Centralne i Istočne Evrope, ovi kriterijumi su dobijali konkretniju sadržinu, a iskristalisala su se i dva nova uslova. Prvi se odnosi na EU i tiče se sposobnosti njenih institucija da odgovore na potrebe proširenog članstva (tzv. apsorpcioni kapacitet EU). Drugi zahteva od država kandidata da raspolažu administrativnim aparatom koji je sposoban da obezbedi ostvarivanje pravnih tekovina.¹

2.1 Studija izvodljivosti

Sučena sa velikim brojem zemalja koje su početkom devedesetih godina XX veka pokazale jasan interes za punopravnim članstvom, EU donosi jedinstvenu matricu pristupanja Uniji sadržanu u uslovima iz Kopenhagena. To praktično znači da sam proces pristupanja započinje dostizanjem minimuma uslova od strane potencijalne zemlje članice i usvajanja pozitivnog mišljenja Saveta ministara EU o „studiji izvodljivosti“. Sama izrada Studije predstavlja tek početak teškog posla, čiji bi središnji deo bio zaključenje SAA, a završni prijem u članstvo EU. Ovaj dokument, u slučaju Srbije, predstavlja najdirektniju potvrdu da je zemlja stupila na put pristupanja i da je stvorena osnova čijom se dogradnjom mogu dostići standardi EU. Sam dokument, prema većini autora, analizira sve segmente srpskog društvenog života - od stanja ljudskih prava do ekonomije - i naglašava sve pozitivne i negativne strane trenutnog stanja u svim relevantnim oblastima. Analizirani segmenti su u stvari samo konkretnoj zemlji prilagođeni Kriterijumi iz Kopenhagena utvrđeni još 1993. godine. To je i logično, jer su sve zemlje kandidati iz Centralne i Istočne Evrope prošle istu proceduru pristupanja EU. Studije izvodljivosti za pomenute zemlje nisu potpuno identične strukture, ali u osnovi jesu, zavisno od situacije u zemlji i sl. Poznato je da je naglasak na sledećim kriterijumima:

- političkom koji podrazumeva poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava, principa međunarodnog prava i vladavine prava,
- ekonomskom koji pretpostavlja poštovanje principa tržišne ekonomije (postojanje makroekonomske stabilnosti i institucija, liberalan sistem cena i trgovine, snažan i izgrađen privatni sektor utemeljen na osnovama stabilnog zakonskog okvira), i
- sposobnosti za ispunjavanje obaveza koje proističu iz SAA i koja praktično znači: politički dijalog, razvijanje regionalne saradnje, slobodno kretanje roba, usluge i osnivanje firmi, pravosuđe i unutrašnji poslovi, strategija saradnje sa EU, ekonomska i finansijska saradnja.

¹ Jedan od uslova koji je, takođe pominjan u odlukama Evropskog saveta jeste i obaveza kandidata da uzajamne sporove reše mirnim sredstvima pre stupanja u EU, ako je potrebno i obraćanjem međunarodnim pravosudnim organima.

Samo pozitivno mišljenje se, dakle može shvatiti kao ohrabrenje potencijalnoj zemlji članici da nastavi započeti put, ali nikakvog međudržavnog sporazuma faktički nema. Moglo bi se reći da ovaj dokument, pomalo nepravedno, nosi naziv studija. Naime, radi se o analitičkom materijalu od nekoliko desetina stranica na kojima se nalazi odgovor gde se u trenutku posmatranja nalazi zemlja i šta bi trebalo još da se uradi kako bi se ostvarile tešnje veze sa Briselom. Pravno posmatrano, najznačajnija promena je u tome što će kontakti sa potencijalnom članicom u buduće biti ostvarivani sa Komisijom za proširenje EU, a ne sa Komisijom za spoljne poslove.

Zaključna ocena u Studiji, koja može biti pozitivna, negativna i uslovna, sumira detaljnu analizu stanja i daje Savetu odgovarajuću preporuku. Ona ponekad može biti više političkog karaktera kao znak podrške EU konkretnoj zemlji, iako svi potrebni uslovi nisu ispunjeni. Kada je u pitanju naša zemlja, dvanaestog, odnosno dvadeset petog aprila 2005. godine je od strane Evropske Komisije ocenjeno da postoje dovoljni kapaciteti Srbije da sa EU uđe u fazu ugovornog odnosa, sa perspektivom punopravnog članstva. Pozitivno ocenjena Studija o izvodljivosti znači da je Evropska Komisija pozitivno vrednovala našu zemlju, odnosno njene sveukupne mogućnosti (političke, ekonomske, demokratske i institucionalne) da postane pridruženi član EU. Da bi neka država bila primljena u EU, trebalo bi da pređe određene etape. Prva je dobijanje *pozitivne Studije o izvodljivosti*. Potom slede *pregovori i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Kad država potpiše taj sporazum upućuje *zahtev da postane kandidat za članstvo*. Kad se to odobri, kreću *pregovori za ulazak u EU*. Vreme između navedenih etapa može da bude veoma dugačko. Tako su, na primer, Kipar i Malta od kandidature za članstvo do prijema u EU čekali 14 godina, a Mađarska i Poljska po 10 godina.

Kod procena stabilnosti i demokratije se kao minimum očekuje da na vlasti ne budu nacionalistički okrenute političke partije. Postoje najmanje dva jaka razloga za ovakav pristup. Evropa nosi hipoteku istorije i ratova pa bi otvaranje Pandorine kutije međunacionalnih sukoba ugrozilo i sam opstanak integracije. S druge strane, jedan broj članica EU ima stalnu pretnju nacionalističkih pokreta koji teže separatizmu (Korzika u Francuskoj, Baskija i Katalonija u Španiji, Severna Irska u Velikoj Britaniji). Otuda je i dolazak Hajderovih nacionalista na vlast u Austriji bio praćen maksimalnim političkim distanciranjem od Austrije, iako je ona punopravni član EU. Na pravnom planu studija izvodljivosti mora da dokaže da su zakoni koji se usvajaju u parlamentu potencijalne članice kompatibilni sa standardima EU. Sličan zaključak se odnosi i na ekonomsko prilagođavanje koje u sebi nosi usklađivanje monetarne, fiskalne, spoljnotrgovinske i ukupne ekonomske politike.

2.2 Od Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji do punopravnog članstva

Sledeći korak u pristupanju Srbije EU je početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj korak je prema oceni većine autora najčešće uslovljen izraženim tendencijama u procesu približavanja EU. Praktično podrazumeva da su

Matrica pristupanja srbije Evropskoj uniji

samim pregovorima jasno definisani ciljevi koji moraju biti postignuti, ali i rokovi u kojima bi ti ciljevi trebali da se realizuju, što je veoma važno. Na primer, određuje se rok u kome se nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju carinske stope moraju potpuno prilagoditi jedinstvenoj carinskoj politici EU. Slično je i sa monetarnim, fiskalnim kretanjima itd. Očigledno je da potpisani Sporazum predstavlja prvi pravni akt između zemlje kandidata za članstvo i EU. Samim tim, shodno tumačenju same suštine pojma ugovora, on pretpostavlja određena prava i obaveze za ugovorne strane. U poslednje vreme politika pregovaranja i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju se nešto promenila. Uslovno rečeno, zahtevi za ispunjenjem na desetine uslova su smanjeni na daleko manji broj, s tim što se ostali uslovi podrazumevaju. Kada je u pitanju spoljnotrgovinska politika najčešće se liberalizacija uvoza najpre vrši od strane EU kao signal podrške lakšem plasmanu roba na slobodno tržište Evrope. To je, očigledno značajna podrška koja ima za cilj uklapanje privrede potencijalne članice potrebama evropskog tržišta.

Put pristupanja se završava sa poslednja dva koraka koja se ogledaju u početku pregovora o punopravnom članstvu i potpisivanju Ugovora o ulasku zemlje u EU. Ovaj proces je, takođe, uslovljen veoma visokim stepenom kompatibilnosti političkog, pravnog i ekonomskog sistema, kao i dostignutog stepena razvijenosti. Stiče se utisak da EU u punopravno članstvo prihvata zemlje koje su politički "neinteresantne", odnosno zemlje koje ne nose hipoteku političke nestabilnosti. Primer za to je ulazak samo grčkog dela Kipra u EU, ali ne i turskog dela. Takođe je neophodan i visok stepen usaglašenosti pravnih propisa. Hrvatska je izračunala da je za početak pregovora o punopravnom članstvu neophodno ispuniti 626 uslova (kako političkih, tako pravnih i ekonomskih). To praktično znači usaglašavanje i usvajanje preko 100.000 stranica zakonskog teksta. Konačno, ekonomski uslovi za sticanje punopravnog članstva su vrlo različiti. Suština je da potencijalna zemlja članica smanji potrebu za pomoć (naročito kada su u pitanju regionalni razvoj i poljoprivreda) do nivoa podnošljivog i prihvatljivog za EU. Integracija, dakle ne želi da u svom okrilju ima "siromahe" koji će usporiti njeno dalje jačanje i koji će otvarati nove probleme vezane za razliku u razvijenosti pojedinih regiona.

Zemlje koje su 1. maja 2004. godine postale punopravni članovi EU su sredinom poslednje decenije XX veka dobile pozitivne studije izvodljivosti o pristupanju ovoj integraciji. Dakle, put do punopravnog članstva je trajao u proseku 10 godina. To se apsolutno uklapa u standard EU da se svaki naredni korak dugoročno planira (najčešće na rok od 10-12 godina). Prilikom potpisivanja Rimskog sporazuma 1957. godine, realizacija carinske unije je trebalo da bude ostvarena u roku od 12 godina od sporazuma iz Mاستrihta 1991. godine do 2002. godine. Od kada je u potpunosti zaživela zajednička moneta prošlo je 11 godina, čak se i formiranje zajedničkog sistema visokog obrazovanja planiralo na rok od 12 godina (1999-2010).

To je, očigledno, optimalan rok u kojem se uz permanentnu aktivnost na realizaciji postavljenog cilja može steći status punopravne članice. S druge strane, Srbija je poslednja zemlja iz regiona koja je dobila pozitivnu studiju izvodljivosti. To ni u kom slučaju ne znači da je po ekonomskim performansama iza drugih potencijalnih članica EU. Ali, opšti je zaključak da Srbija vuče pretešku hipoteku prethodnog perioda kada je u pitanju ispunjenost političkih uslova. Generalno posmatrano mogu se izdvojiti najmanje tri velika problema koja su se morala rešiti. Prvi se odnosio na potpunu saradnju sa Haškim tribunalom. Iako je sam Tribunal pod okriljem Ujedinjenih nacija i u mnogo čemu je politički, a ne pravosudni organ, EU ne želi sukobe sa UN ili SAD zarad prijema neke nove članice. U tom smislu se može shvatiti insistiranje EU na saradnji sa Hagom. Drugi politički balast su bili sami odnosi Srbije i Crne Gore kao zajedničke države. Skoro neverovatno zvuči da su u jednoj međunarodno priznatoj državi egzistirala dva monetarna, fiskalna i spoljnotrgovinska sistema. Svesna postojećih nesuglasica EU je pomogla proces pristupanja prihvatanjem koncepta “dva koloseka”. Nakon proglašenja samostalnosti na referendumu, Crna Gora je nastavila utvrđenim kolosekom, ali potpuno nezavisno od procesa pristupanja Srbije EU. Konačno, najveći balast u procesu pristupanja predstavlja problem Kosova i Metohije. EU je očigledno prihvatila posebne uslove koji će važiti za ovu pokrajinu, jer se i sama studija izvodljivosti nije odnosila na ovaj region. Ali, kao i u slučaju saradnje sa Hagom, EU ne želi da prihvati u svoje članstvo zemlje sa tako velikim nerešenim političkim problemima. Dalji put Srbije ka EU je dobrim delom naznačen u samoj studiji izvodljivosti gde se kaže da će “konstruktivni pristup problemu Kosova olakšati, a nekonstruktivni put otežati pristupanje EU”.

Na ekonomskom planu najveći problem, prema većini ekonomskih analitičara će biti smanjenje spoljnog duga koji pokazuje tendenciju daljeg rasta, a koji je samo na kraju 2011. godine premašio neverovatnu 24.1 milijardu evra (što je u poređenju sa 10 milijardi 2000. godine porast od čitavih 100%). Koeficijent zavisnosti zemlje od uvoza se približio, takođe, neverovatnoj cifri od 50%, a za uspešno funkcionisanje privrede Srbije se pretpostavlja da je neophodno da se 55% GDP realizuje kroz izvoz. Analizirajući date koncepte došlo se do zaključka da se u suštini ključna pitanja strategije pristupanja Srbije EU mogu i moraju realizovati višefazno.² Pomenuta pretpriputna strategija Srbije Evropskoj uniji bi obuhvatala nekoliko različitih vrsta aktivnosti:

1. Sprovođenje i realizaciju Evropskog ugovora,
2. Usvajanje Nacionalnog plana za primenu *acquis*-a (engl. *National Plan for Adopting Acquis* - NPAA),
3. Definisane prioriteta sektora u okviru Pristupnog partnerstva
4. Korišćenje instrumenata finansijske pomoći pre pristupanja (*PHARE*, *ISPA*, *SAPARD* i kasnije *IPA*), kao i sredstva EIB, EBRD i WB,
5. Monitoring proces od strane EU u koji spadaju i Redovni Izveštaji,

² Prezentirani tekst je deo istraživanja Savetodavnog centra za ekonomska i pravna pitanja.

Matrica pristupanja Srbije Evropskoj uniji

6. Aktivnosti u procesu pregovaranja po poglavljima,
7. Ratifikaciju Ugovora o punopravnom članstvu.

Svaka zemlja kandidat za punopravno članstvo u obavezi je da podnese NPAA u kome detaljnije objašnjava kako i u kom roku će ispuniti prioritetne zadatke u vezi sa usvajanjem i primenom 35 poglavlja pravnog nasleđa, odnosno *Acquis*-a. U okviru ovog programa se dalje definišu finansijski i ljudski resursi. Ocena izvršenja NPAA je sadržana u Redovnim izveštajima Evropske komisije. Odlukom Saveta EU iz Luksemburga decembra 1997. godine, Pristupno partnerstvo je postalo ključni instrument procesa jačanja strategije pristupanja pre ostvarenja punopravnog članstva. U ovom dokumentu svaka od zemalja kandidata definiše osnovne prioritete za pristupanje EU, sa aktivnostima, rokovima i instrumentima koji bi bili korišćeni u realizaciji postavljenih prioriteta. To je ujedno i okvir na osnovu koga EU odobrava sredstva iz programa finansijske pomoći za priključenje. Kao prioritete definišu se najčešće:

- Izvršenje političkih kriterijuma iz Kopenhagena,
- Izvršenje ekonomskih kriterijuma iz Kopenhagena,
- Poboljšanje administrativnog kapaciteta i izgradnja institucija,
- Prioriteti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova,
- Određeni sektorski prioritete (finansije, makroekonomska stabilnost, privatizacija, energija, životna sredina).

Počev od novembra 1998. godine, Evropska komisija redovno podnosi svoju ocenu ispunjenosti kriterijuma i napretka u njihovom ispunjenju od strane zemalja kandidata. Ovaj dokument koji se podnosi svake godine Savetu EU, naziva se Redovni izveštaj o napretku (engl. *Regular Progress Report*) i predstavlja skup pojedinačnih izveštaja za svaku zemlju kandidata posebno. On ima standardni sadržaj u koji su uključena sledeća poglavlja: uvod o istorijatu odnosa sa EU; ocenu izvršenja ekonomskih i političkih kriterijuma; ocenu sposobnosti da se preuzmu obaveze iz punopravnog članstva; pregled stanja i napretka u svih 29-30 relevantnih poglavlja *acquis*-a i zaključna razmatranja. Sastavni deo dokumenta je i Pristupno partnerstvo, kao i statistički podaci koji se odnose na zemlju kandidata. Na osnovu toga Evropska komisija daje konkretne preporuke za svaku zemlju ponaosob.

Pregovarački proces o usvajanju i primeni Pravnog nasleđa Unije zasnovan je na nekoliko važnih načela:

- Cilj je usvajanje, primena i realizacija *acquis*-a,
- Prelazne mere (do usvajanja konačnih odredbi *acquis*-a), moraju biti ograničene po obimu i trajanju i isključuju one koje se tiču tržišne privrede i jedinstvenog tržišta,
- Pregovaranje je individualno, različito za svaku zemlju i fleksibilno, pri čemu od same zemlje zavisi u kom roku i obimu će ispuniti preuzete obaveze tokom pregovaranja,

- Veoma važan cilj je “hvatanje” priključka sa prosekom EU, u pogledu standarda i ekonomske razvijenosti,
- Definisane realnog vremenskog okvira za ispunjenje preuzetih obaveza u vidu preciznih putokaza (engl. *roadmap*), što bi ujedno bio i okvir za uspešan završetak pregovaračkog procesa.

Procedura zatvaranja poglavlja *acquis*-a odvija se na sledeći način:

Zemlja kandidat prvo formira pregovaračku poziciju (engl. *Negotiation position*), vezanu za određeno poglavlje. U narednoj fazi Komisija EU piše svoj *Negotiation position*, vezan za poglavlje *acquis*-a u pitanju, u kojem su date preporuke za sprovođenje reformi u oblasti koju to poglavlje *acquis*-a tretira. Zemlja kandidat dostavlja Komisiji EU tzv. *Additional position*, u kojem daje pregled sprovedenih reformi i usklađivanja svog zakonodavstva i sistema sa istim u EU. Slede faze razmene dodatnih stavova (engl. *Additional positions*), do trenutka kad se sistemi dve strane u potpunosti usaglase, i kada se dođe do zajedničke pozicije dve strane (engl. *Common position*). Proces osposobljavanja kandidata za članstvo i njihovog prihvatanja *acquisa* EU se sprovodi na osnovu Pretpristupne strategije koja obuhvata Pristupno partnerstvo, povećanu pretpristupnu pomoć, otvaranje nekih programa Zajednice i sl.

Sam proces pregovaranja zasniva se na pregovaranju po principu “poglavlje po poglavlje” (engl. *chapter by chapter*) između zemlje kandidata i zemalja članica EU. Sastanci su na nivou ministara, zamenika, šefova pregovaračkih timova ili ambasadora, uz ovlašćene predstavnike EU. Kada nema potrebe za novim pregovorima, poglavlja su privremeno zaključena da bi se konačno usvojila u završnoj fazi kao sastavni deo Ugovora koji će biti predmet ratifikacije. Sastavni deo procesa pregovaranja je i tzv. *screening*, kao proces i dokument o analitičkom tumačenju *acquis*-a i pojedinih njegovih poglavlja. Cilj je da se objasni *acquis* i identifikuju oblasti u kojima bi moglo biti problema u procesu pregovaranja.

Sva poglavlja su sa stanovišta iskustva u pogledu težine pregovaranja razvrstana na sledeća:

- I Laka poglavlja: statistika, industrijska politika, mala i srednja preduzeća.
- II Srednje teška: zaštita potrošača, finansijska kontrola, monetarna unija, carina, spoljnotrgovinski odnosi.
- III Teška poglavlja: slobodno kretanje roba i usluga, porezi, konkurentska politika, socijalna politika i zaposlenost, energetika.
- IV Izuzetno teška poglavlja: poljoprivreda, zaštita životne sredine, finansije i budžet, slobodno kretanje radnika i kapitala.

Kod nekih težih poglavlja poput poljoprivrede, regionalne politike, transporta, pravosuđa i unutrašnjih poslova, budžeta i slobodnog kretanja tzv. četiri slobode, između izrada pregovaračkih pozicija, održavaju se tehnički sastanci na kojima učestvuju predstavnici administracije i eksperata dve strane. Inače, težina

Matrica pristupanja srbije Evropskoj uniji

pregovora proističe iz troškova koje će zemlja kandidat imati u implementaciji ovih poglavlja. Ključni dokument u procesu monitoringa je Izveštaj o napretku za svaku zemlju kandidata pojedinačno.

Konačno, nakon zaključenja pregovora sledi Nacrt Ugovora o punopravnom članstvu koji odobrava Savet EU a usvaja Evropski parlament. Nakon toga sledi ratifikacija Ugovora od strane svih zemalja članica i zemalja kandidata, bilo u parlamentima ili na referendumskom izjašnjanju građana. Posle ratifikacije Ugovori stupaju na snagu i zemlja kandidat postaje punoprani član EU sa svim pravima i obavezama.

Zaključna razmatranja

Kada se kod nas govori o pridruživanju Evropskoj Uniji najčešće je u prvi plan istaknuto ispunjenje političkih i socijalnih zahteva, iako nam to, uz mukotrpan posao, predstoji i u domenu sređivanja domaće privrede. Potrebno je, dakle, izgraditi sistem, zakone i institucije po uzoru na evropske i okončati započeto restrukturiranje domaće privrede kako bi postala komplementarna sa onom u EU. Ili, drugačije rečeno, trebalo bi se veoma ozbiljno pripremati za vreme kad naše tržište mora postati potpuno otvoreno i liberalizovano kako na spoljnom, tako i na unutrašnjem planu. Ako bi se to uradilo odjednom, to bi praktično značilo zatvaranje čitavog niza privrednih grana. Stoga je neophodno dobiti i određeni prelazni period koji bi bio različit u zavisnosti od toga o kojoj se proizvodnji radi, koliko je osetljiva na promene i kakve su joj šanse da zaista postane konkurentna sa onom u Evropi. Očigledno da srpska privreda nije u poziciji da može odmah ući u sastav Unije bez negativnih posledica po nju samu, niti je u poziciji da maksimalno koristi sve pogodnosti položaja u kojem bi se institucionalno i funkcionalno našla. Bez adekvatne faze adaptacije objektivno nije u stanju da prati integracioni proces.

Opravdano se, takođe, postavlja pitanje, da li nas dešavanja u privrednim tokovima približavaju tom cilju, ili se ta distanca povećava. Brojni statistički i drugi pokazatelji upućuju da se jaz između proklamacija i realnosti povećava. Intenzitet privredne aktivnosti, struktura privrede, nivo i dinamika spoljnotrgovinskih tokova, unutrašnje neravnoteže (budžetske) i eksterne nas ne kvalifikuju za ravnopravnog partnera u evropskim integracionim procesima. Stoga, model kojim bi se obezbedilo da se privreda Srbije uspešno uključi u integracioni proces podrazumeva validnu komparativnu analizu troškova i koristi po tom osnovu. Veoma bitan element u istraživanjima koja su primenjena pri oceni ekonomskih efekata integracije, jeste posedovanje odgovarajućeg makroekonomskog modela i relativno upotrebljivih statističkih podataka, odnosno korišćena metodologija. Njen pravilan izbor skoro uvek je pružao najrealniju sliku odnosa troškova i koristi proširenja EU.

Veoma je teško brojčano izraziti efekte pristupanja, ali je većina studija zastupala tezu da će, dugoročno posmatrano novopridružene članice imati ogromne

pogodnosti. Kada je pre 26 godina Španija primljena u Evropsku uniju, imala je dohodak po glavi stanovnika od 4.000 evra, inflaciju od osam odsto, a stopu nezaposlenosti 21 odsto, što govori o tome da je to bila zemlja sa ozbiljnim ekonomskim problemima u odnosu na ostale članice EU. Dakle, stanje veoma slično onom koje karakteriše srpsku privredu. Španija je do početka krize bila deseta ekonomska sila sveta, sa 30.000 evra po glavi, inflacija nije prelazila dva do tri odsto, nezaposlenih je bilo ispod sedam odsto i ima 6.300 kilometara autoputa (1986. godine je imala 773 kilometara), 2.000 kilometara brzih pruga, 40 aerodroma i svake godine je poseti oko pedeset pet miliona turista.

Efekti troškova su delom jednokratni, a delom takvi da će delovati sve vreme posle ulaska u Uniju. Nastanak nekih troškova se ekonomski može smatrati povoljnim (recimo, smanjivanje subvencija ili zatvaranje nekonkurentnih firmi), ali je u socijalno-političkom smislu nesumnjiv kratkoročni trošak. Tela Unije i vlade pojedinih novih članica su, prema oceni nekih autora, prećutkivali troškove, a glorifikovali samo pogodnosti. Na taj način je stvaran utisak da će nove članice od ulaska imati samo koristi, što je naravno nemoguće. U EU15 je, na primer, sve vreme pripremanja i izvođenja proširenja strogo dominiralo gledište da je u svetlu koristi i troškova proširenje korisno za EU15. Autori koji su to dokazivali uglavnom su koristili veoma komplikovane modele, koji ne moraju biti verodostojni (jer je realnost nepredvidiva i složena). To što je proširenje eventualno bilo korisno za EU15 ne znači da je ono štetno za 10, 12 odnosno više novih zemalja. Modeli su, prema pojedinim autorima, često obična "dimna zavesa" koja omogućava da se dokazuje ono šta se želi. Stvarni efekti proširenja se mogu anticipirati, ali teško da je moguća njihova precizna kvantifikacija. To nije ništa čudno, jer kod tako složenih procesa računice su suviše složene da bi se mogle tačno izvesti.

U cilju izrade što kvalitetnije studije komparativne analize troškova i koristi pristupanja Srbije EU, od velike koristi može biti iskustvo „starih“, ali i novopridruženih zemalja u pogledu učinjenih troškova i procenjene dobiti. Samo na taj način bi bila moguća primena odgovarajuće matematičko-ekonometrijske tehnologije, koja bi uspešno prezentovala pravu ocenu ekonomskih efekata evropske integracije Srbije. Ali, drugi problem koji se javlja jeste sa kojom zemljom praviti poređenje, jer nije isto iskustvo svih "starih" i novopridruženih članica? Čini se da je za potrebe naših analiza najprihvatljivije porediti se sa zemljama koje su na sličnom nivou *per capita* dohotka, odnosno sa novopridruženim članicama slične privredne razvijenosti.

Pojedini autori sasvim opravdano ističu da u kreiranju sadašnjeg i, naročito, budućeg položaja Srbije postoji izvestan manevarski prostor. Ta mogućnost daje sasvim realnu osnovu za unapređenje vlastitog položaja. Naime, podrška koju EU pruža Srbiji je stvarna i značajna i trebalo bi je maksimalno iskoristiti. Velika većina standarda nije kruto definisana od strane EU, i ne određuje instrumente za postizanje ciljeva. Malo je poznato da mnogi dokumenti EU nas samo upućuju na rešenja i dobru praksu, bez ikakvih ograničenja da takve

Matrica pristupanja srbije Evropskoj uniji

standarde i ciljeve dostignemo efikasnije, brže, ili jeftinije. Ono što je dobro u trenutnom kašnjenju za Evropom jeste činjenica da su nam na raspolaganju raznovrsna rešenja pridruživanja najuspešnijih tranzicionih zemalja, sada već članica EU. Nije uopšte nerealna ideja da se na slabostima evropske privrede izgradi vlastita konkurentna prednost. Takvih slabosti ima dosta, o čemu postoji svest u EU, i nastoji se da one budu prevaziđene.

Na kraju, zašto bi nam evropski standardi bili plafon kvaliteta, kada su mnogi od njih pod direktnom kontrolom multinacionalnih kompanija. Mogućnosti koje pruža izlaz u svet su daleko veće od ograničenja koja nam postavlja EU. Međutim, to nikako ne znači da bi trebalo zapostaviti proces pristupanja EU i okrenuti se drugim regionalnim tržištima. Stiče se utisak da je najbolje rešenje težiti ka konačnom ulasku u EU, obzirom na masu prednosti koje on donosi, ali bez nužnog odricanja saradnje sa ostalim neevropskim zemljama, koje, takođe, mogu doneti niz ekonomskih i neekonomskih benefita. Ušli u EU ili ne, činjenica da postoji „neko“ kome težimo, činjenica da imamo nešto što nam je cilj i nekoga ko nas kontroliše u ispunjenju tog cilja, sama po sebi donosi ogroman pozitivni efekat. Iako će u slučaju Srbije ulazak u EU biti čisto politička odluka, svi učinjeni pomaci na ekonomskom planu do tog trenutka imaće višestruku vrednost i ekonomsku opravdanost.

Nije, dakle, sporno da je pridruživanje EU naš strateški cilj i da nam predstoji sopstveno veliko pospremanje koje ima i svoju cenu. Naime, u procesu liberalizacije carinskih i drugih tarifa, eliminisanja direktne državne pomoći i poboljšanja konkurentnosti domaćih firmi, neminovni su i određeni troškovi pa i gubici koji se na neki način moraju kompenzirati. I pri svemu tome, nema nikakve dileme da su, gledano na duži rok prednosti od integracije u EU neuporedivo veće.

Ne postoji ništa u svetu ekonomije, nauke, kulture, medicine ili sporta, što u većini zemalja EU nema adekvatan odgovor i primenu. Isto važi i danas za neke zemlje koje čekaju na slično rešenje svojih briga i problema, kao što se to dogodilo u Irskoj, Italiji, Španiji, Češkoj ili Mađarskoj. Ali, u tom čekanju ne bi trebalo zaboraviti da se istorija nikada ne ponavlja u istoj formi. Prihvatiti da Brisel zauzme čitav horizont kada se gleda u budućnost, veliki je rizik, jer, sam Brisel je mnogo puta primenjivao krilaticu da su svi jednaki ali su neki jednakiji od drugih. Njegova „pravila za druženje“, takođe. Mogućnosti optimizacije očekivanih efekata integracije Srbije sa EU realno postoje, naročito što su oni predvidivi, i u najvećoj meri već viđeni u drugim novopridruženim članicama. Zbog toga bi kao prihvatljivi cilj pristupanja EU bilo dostizanje što višeg nivoa razvijenosti i usklađenosti privredne strukture i standarda sa evropskim i svetskim, dok bi prijem u EU bio logična posledica.

Na osnovu iznetog može se zaključiti da su dva osnovna preduslova za uspeh u procesu pridruživanja i samu integraciju Srbije u EU: da zemlja deli osnovne vrednosti EU i da poseduje neophodnu sposobnost za ispunjavanje obaveza koje proističu iz *SAP*-a. Pristupanje EU nije i ne sme biti stvar prestiža između zemalja Balkana. Svaka zemlja kandidat prateći svoje ekonomske interese

pristupa procesu pristupanja EU. Ekonomski interesi se javljaju kao neophodan, ali ne i dovoljan motiv za pristupanje. To praktično znači da su ekonomske performanse u senci ispunjenja političkih uslova. Uostalom, istorija Evropske unije govori da su odluke o članstvu bile daleko češće političke prirode, čak i u situacijama kada ekonomski uslovi nisu bili ispunjeni. Najopasniji pristup ovom procesu je da se u EU uđe sa nedovoljno pripremljenom privredom. To bi značilo devastiranje ionako ekonomski nedovoljno pripremljene privrede za oštru konkurenciju na tržištu EU. Bez obzira koliko se put ka EU činio neizvesnim i teškim, najveći broj autora je saglasan u jednom. A to je da će sam proces pristupanja Srbije EU doneti onoliko koristi koliko ga sama Srbija učini korisnim.

Literatura

1. Artis, M., J. Fidrmuc and J. Scharler (2008), 'The transmission of business cycles Implications for EMU enlargement', *The Economics of Transition*, Vol. 16, No. 3, pp. 559–582.
2. Baldwin, R., J. Francois and R. Portes (1997), 'The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe', *Economic Policy*, Vol. 12, issue 24, pp. 125-176.
3. Bartlett, William (2003), *Croatia - Between Europe and the Balkans*, London and New York, Routledge.
4. Berthélemy, J-C. and M. Maurel (2009), 'The consistency of EU foreign policies towards new member states', *European Economy - Economic Papers*, Economic and Financial Affairs DG, European Commission, forthcoming.
5. EESC Working Document, *The New Shape of Enlargement*, European Communities, Luxembourg, 2003.
6. Group of Experts, *Preparing for EU Enlargement: Devolution in the First Wave Candidate Countries*, European Communities, Brussels, 2000.
7. Patrick M. Crowley, *Before and Beyond EMU*, Routledge, London, 2002
8. Petrof J. V., *Small business and economic development: The case for government intervention*, *Journal of Small Business Management*, Jan 1990; 18, 000001; ABI/INFORM Global
9. Redmond, J. and Rosenthal, G.G., *The Expanding European Union: Past, Present, Future*, Boulder:Lynne Rienner, 2006
10. Victoria Curzon, Alice Landau, Richard Whitman, *The Enlargement of the European Union: Issues and Strategies*, Routledge, London, 1999.

A MATRIX OF SERBIAN ACCESSION TO THE EU

Abstract: The phenomenon of globalization which has caused an unexpected rise of science and technology is an unstoppable process, which shows the superiority of the new social relations in Europe in relation to all previous systems and social relations. These relationships also promote and develop the highest social value. On the one hand, clearly affirm democracy, human rights and freedoms, and develop other social wealth, scientific and cultural achievements.

Keywords: process of accession, the *acquis*, the criteria for EU membership