

*Игор Јанев**

Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТСКИ КАПАЦИТЕТИ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Сажетак

Предмет овог рада је мерење институционалног капацитета Србије за реформе. Реформе институција Србије су овде везане за захтеве приближавања Европској унији. Претпостављајући да постоји линеарна корелација између јачине капацитета институција и способности за њихово мењање, капацитет институција изражавамо као однос агрегатног обима институција који се може променити у времену. Анализом динамике промене институција у оквиру овог истраживања, дошли смо до закључака о општем институционалном капацитету Србије, који је линеарно корелисан са реформским институционалним капацитетом. Овај капацитет је у случају Србије, као што закључујемо, веома висок.

Кључне речи: капацитет, институције, демократија, демократизација, ЕУ, Србија.

Капацитет државе за улазак у ЕУ, као међународну интеграцију «наднационалног облика» је дефинисан у случају Србије пре свега испуњавањем стандарда у нивоу развитка домаћих институција посебно везаних за функционисање политичког система. На самиту Европског савета 28. јуна 2013. године је донета одлука о отварању преговора о чланству Србије у Европској унији. Савет

* Научни саветник

** Овај рад је настао у оквиру рада на научно-истраживачком пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

ЕУ је предвидео да прва међувладина конференција, која се сматра уводом у отварање конкретних преговарачких поглавља, буде одржана до краја јануара 2014. године. Зелено светло које је добијено у Бриселу било је знак за интензивирање припрема за свеобухватан преговарачки процес који би Србију требало да приближи до чланства у ЕУ. Процес припрема за интегрисање се одвија у Бриселу и Београду уз редовну сарадњу радних група и тимова који су, или ће бити, укључени у преговарачки процес. Од овог процеса укључења у ЕУ зависи, у оквиру овог раду, и наша оцена о капацитетима Србије за демократски развој и реформе.

1. РАДНА ДЕФИНИЦИЈА ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ КАПАЦИТЕТА

За потребе овог истраживања најпре ћемо на општи формални начин дефинисати појам институционалног капацитета. Садржински у институције спада: 1. законодавни оквир; 2. средства и материјални објекти установа; 3. обученост кадрова. Ако претпоставимо да постоји линеарна корелација између јачине капацитета институција и способности за њихово мењање, тада капацитет институција можемо изразити као однос обима институција (просечно и маргинално) који се може променити у времену. Формално израз има облик: V/t , где је V обим институција (агрегатно), а t је време. Једноставно казано што је већи могући обим промена институција у времену, то је већи институционални капацитет (друштва). Израз може мерити маргиналну способност и ова се формулише као dV/dt чиме се изражава прираст промене обима установа, када време тежи нули.¹⁾ У наставку рада, узећемо да постоји линеарна корелација између институционалног капацитета Србије и капацитета Србије за придруживање Европској унији. Блиска корелација ових капацитета омогућиће нам да дамо оцене, барем квалитативног облика, о способности Србије за интегрисање у ЕУ. Овде ћемо делимично апстраховати анализу од стратешких политичких препрека (као нпр. КИМ), да би се добила општа слика о институционалном капацитету Србије.²⁾

1) Ово је израз граничног капацитета који је релевантнији показатељ од просечног капацитета. (Слично меримо и маргинални капацитет).

2) Види више о капацитетима у раду: „Интегрисање у шире економске структуре и капацитет државе за економске интеграције“, *Политичка ревија*, бр. 2, вол. 11, 2012.

2. ЦИЉЕВИ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ, НАДЛЕЖНА ТЕЛА И САДРЖИНА СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је међународни уговор који је Србија са ЕУ потписала 29. априла 2008. године.³⁾ Његовим ступањем на снагу Србија добија статус државе придружене ЕУ односно статус државе потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Овај документ је Србија ратификовала у септембру 2008. године, а Европски парламент га је, потом, прихватио у јануару 2011. Последња држава чланица ратификовала га је у јуну 2013. Србија је истог дана када је потписан ССП потписала са ЕУ и Прелазни трговински споразум који се односи на трговинске аспекте везане за ССП, регулишући пре свега слободну трговину са земљама чланицама Уније. Општи циљеви овог европског придруживања су, као што запажамо следећи: 1. подржавање напора Србије у јачању демократије и владавине права; 2. допринос политичкој, привредној и институционалној стабилности у Србији, као и стабилизацији региона; 3. обезбеђивање одговарајућег оквира за политички дијалог, омогућавајући развој блиских политичких веза између страна; 4. подржавање напора Србије да развија привредну и међународну сарадњу, између осталог, и кроз усклађивање свог законодавства са законодавством Уније; 5. подржавање напора Србије да заврши транзицију у функционалну тржишну привреду; 6. унапређивање складних економских односа и постепено стварање зоне слободне трговине између Уније и Србије; 7. подстицање регионалне сарадње у свим областима обухваћеним овим Споразумом.⁴⁾

За спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању надлежна су следећа тела⁵⁾:

Савет за стабилизацију и придруживање је најзначајније тело у институционалној структури ССП-а, чине га чланови Савета Европске уније и чланови Европске комисије, с једне стране и чланови Владе Србије, с друге стране. Савет је тело које може да доноси обавезујуће одлуке. Састанци Савета су строго формални

3) Види Споразум о стабилизацији и придруживању Србије, 2008.

4) Преговарачка поглавља 23 и 24, НУНС, 2013, стр. 19, 20.

5) Види о телима ЕУ генерално у М. Јањевић, *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2007, Други део

те укључују расправу само на политичком нивоу. Председавање састанцима је наизменично.⁶⁾

Одбор за стабилизацију и придруживање је тело које расправља о свим питањима обухваћеним ССП-ом. Одбором се председава наизменично. У његовом раду учествују и шефови свих пододбора и стручне службе Европске комисије и представници држава чланица. Расправе се воде како на политичком тако и на стручном нивоу.

Постоји *Седам пододбора* и сваки је надлежан за одређене теме дефинисане самим Споразумом. Пододбори помажу раду Одбора и решавају питања у областима везаним за унутрашње тржиште, трговину, пољопривреду, економска питања и транспорт. Након ступања ССП на снагу формирају се и пододбор за правду, слободу и безбедност, као и пододбор за социјална питања. На страни Србије, радом пододбора руководи државни секретар институције која има претежну надлежност у питањима којима се пододбор бави. Пододбори су тела у којима се воде стручне, темељне расправе о свим питањима из њиховог делокруга.

Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање чине посланици Србије и Европског парламента. Састајаће се у временским интервалима по сопственој одлуци ради размене мишљења о свим питањима од обостраног значаја. Председавање телом је наизменично.

Споразум о стабилизацији и придруживању садржи следеће делове: Наслов I: Општа начела; Наслов II: Политички дијалог; Наслов III: Регионална сарадња; Наслов IV: Слободан проток робе; Наслов V: Кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга и кретање капитала; Наслов VI: Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције; Наслов VII: Правда, слобода и безбедност; Наслов VIII: Политике сарадње; Наслов IX: Финансијска сарадња; Наслов X: Институционалне, опште и завршне одредбе.⁷⁾

6) Преговарачка поглавља 23 и 24, НУНС, стр. 20

7) Исто, стр. 23.

3. НАЈВАЖНИЈЕ ОБЛАСТИ ОДНОСА СРБИЈЕ И ЕУ СА СТАНОВИШТА КАПАЦИТЕТА ДЕМОКРАТИЈЕ И ИНТЕГРИСАЊА У ЕУ

Кључну област односа Србије и ЕУ имамо у Наслову VII: Правда, слобода и безбедност (сходно Споразуму о стабилизацији и придруживању). Наслов VII садржи осам чланова којима су дефинисане битне области преговора, а то су: Јачање институција и владавина права; Заштита података о личности; Визе, контрола границе, азил и миграције; Спречавање и контрола илегалних миграција и реадмисија; Борба против прања новца и финансирања тероризма; Сарадња у борби против дрога; Спречавање и борба против организованог криминала и осталих незаконитих активности; и, најзад, Борба против тероризма. Као што запажамо кључну област овде представља *Јачање институција и владавина права*. ССП предвиђа да уговорне стране посебну важност посвете консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима управе, а посебно полицијских и правосудних органа. Циљ сарадње је, првенствено, јачање независности судства и побољшање ефикасности рада судова и тужилаштва, затим побољшање рада полиције и других органа за спровођење закона. Све ово треба да се уради обезбеђивањем одговарајуће обуке за институције, као и борбом против корупције и организованог криминала. Надаље, имамо област *Заштиту података о личности*. Уговор ССП предвиђа обавезу Србије да усклади своје законодавство које се односи на заштиту података о личности са правним тековинама ЕУ и осталим европским и међународним прописима о приватности. Такође, једна од обавеза преузетих Споразумом је да Србија формира једно или више независних надзорних тела са довољно финансијских и људских ресурса да ефикасно надзире и гарантује примену националног законодавства о заштити података о личности. Обавеза је страна - уговорница да сарађују у испуњењу ефикасне заштите података о личности. Потом, имамо област насловљену као: *Визе, контрола границе, азил и миграције*. Ту документ ССП предвиђа да уговорне стране сарађују у овим областима и да се заједнички утврде оквири те сарадње, укључујући и ону на регионалном нивоу, као и да се користе већ постојеће регионалне иницијативе. Као модели заједничког рада у овим наведеним областима предвиђене су међусобне консултације и координа-

ција између уговорних страна, а то пре свега подразумева техничку и административну помоћ у размени статистичких података и информација о законодавству и пракси, затим помоћ приликом израде законодавства, око повећања капацитета и ефикасности институција, обуку запослених, сигурност путних исправа, и откривање лажних исправа, као и сарадњу и помоћ у области управљања државном границом. Даље, посебну област повезану са овом чини: *Спречавање и контрола илегалних миграција и реадмисија*. Уговор ССП подразумева спровођење Споразума о реадмисији лица која незаконито бораве, закљученог између Републике Србије и ЕУ. Тај споразум има примат над потписаним билатералним споразумима. Уговорне стране споразума о реадмисији су се обавезале да ће прихватити све своје држављане који илегално бораве на територији друге уговорне стране, као и држављане трећих држава и лица без држављанства под предвиђеним условима. У том процесу државе чланице ЕУ и Србија обезбедиће (својим) држављанима одговарајућа лична документа и пружиће им одговарајућу административну подршку у том циљу. С овим у вези, Србија је преузела обавезу да закључи споразуме о реадмисији са државама које су у Процесу стабилизације и придруживања, као и да их ефикасно и брзо спроводи.⁸⁾ Поред тога, Савет за стабилизацију и придруживање може утврдити остале заједничке мере које се могу предузети да би се спречиле и контролисале илегалне миграције, укључујући кријумчарење односно мреже илегалних миграција. Потом, у ССП имамо област: *Борба против прања новца и финансирања тероризма*. Уговор ССП предвиђа сарадњу уговорних страна ради спречавања злоупотребе њихових финансијских система и одређених не-финансијских сектора за прање прихода од криминалних активности уопште, а нарочито од кривичних дела у вези са дрогама, а исто тако и у циљу финансирања тероризма. После ове области следи блиска област насловљена као: *Сарадња у борби против дрога*. Ту се одређује да уговорне стране сарађују како би осигурале јединствен и систематичан приступ питањима у вези са дрогама. Политика и активности на овом плану биће усмерене на јачање структура за борбу против недозвољених дрога, потом, смањивање њихове набавке, трговине и потражње (за дрогама), затим, бављење здравственим и социјалним последицама злоупотребе дрога, као и делотворни-

8) Исто, стр. 27, 28.

јом контролом супстанци које се користе у недозвољеној производњи дрога односно психотропних супстанци. Најзад, у уговору ССП-а налазимо и ширу област са називом: *Спречавање и борба против организованог криминала и осталих незаконитих активности*, где спада сарадња у спречавању и борби против криминалних и незаконитих активности, организованих или других, као што су: 1. кријумчарење и трговина људима; 2. незаконите економске активности, посебно фалсификовање новца и фалсификовање у облицима безготовинског плаћања, незаконите трансакције робом, као што су индустријски отпади, радиоактивни материјали, као и трансакције које укључују незаконите или фалсификоване производе; 3. корупција, како у приватном тако и у јавном сектору, нарочито повезана са нетранспарентним; управним поступцима; 4. пореска утаја; 5. крађа идентитета; 6. недозвољена трговина дрогама и психотропним супстанцама; • недозвољена трговина оружјем; 7. фалсификовање докумената; 8. кријумчарење и недозвољена трговина робом укључујући и аутомобиле; 9. високо-технолошки криминал. Напоследку, овај документ овде садржи и део насловљен као: *Борба против тероризма*. Овде ЕУ и Србија, у складу са њиховим законским и подзаконским прописима, као две уговорне стране, изражавају сагласност да сарађују како би спречиле и сузбиле терористичке активности и њихово финансирање. Сарадња се одвија кроз размену информација о терористичким групама и њиховим мрежама које им пружају подршку, у складу са међународним и националним правом и разменом искустава у погледу средстава и метода за борбу против тероризма и у областима техничких питања и обуке, као и разменом искустава у вези са спречавањем тероризма.⁹⁾

Као што из ове шире целине одредби закључујемо, ЕУ пре свега у односима са Србијом брине о сопственој безбедности и стандардима сопствене безбедности, а само се начелно дотиче стандарда владавине права, чиме се, практично, оставља простор за политичке интерпретације структура ЕУ о задовољењу услова везаних за функционисање установа правде и политичког система (шире узевши)¹⁰⁾.

9) Исто, стр. 31.

10) При прикључивању неке државе ЕУ, компаративно гледајући, органе ЕУ највише занима дали будућа чланица може било чиме да угрози Унију или поједине чланице. Стога и услови добијају пре свега самозаштитни карактер за заједницу, а мање промотивни за кандидата.

4. КРИТЕРИЈУМИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

Процес ширења ЕУ, као и његовог претходника Европске заједнице, са сваким новим таласом проширења био је све сложенији и пратило га је додавање нових критеријума које држава потенцијални кандидат треба да испуни¹¹⁾. До сада је нпр. Хрватска прошла кроз захтеван процес преговора, а стечена искуства ЕУ ће, како је (од њих) најављено, користити и у преговорима који следе са будућим чланицама. Уговор о Европској унији (односно Лисабонски уговор) у члану 49. дефинише која држава може постати чланица ЕУ, односно које све услове треба да испуни, а пре свега онај да се поштују вредности на којима почива Унија. Ове вредности су опште дефинисане чланом 2. овог уговора. Ту се нпр. предвиђа следеће: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву у коме преовладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца“. У члану 49. наводи се следеће: „Свака европска држава која поштује вредности наведене у члану 2. и посвећена је њиховом промовисању може да поднесе захтев за чланство у Унији. О овом захтеву обавештавају се Европски парламент и национални парламенти чланица Уније. Држава која подноси захтев за чланство упућује тај захтев Савету ЕУ, који одлучује једногласно, након консултовања са Комисијом и након добијања сагласности Европског парламента, дате већином гласова његових чланова. Узимају се у обзир услови за приступање који су договорени у Европском савету.¹²⁾ Услови пријема и прилагођавања уговорима на којима се заснива Унија, а који произилазе из поступка пријема, предмет су споразума између држава-чланица и државе која је поднела захтев за чланство. Тај споразум се подноси на потврђивање свим државама уговорницама, у складу са њиховим уставним правилима”.¹³⁾

Европски савет у Копенхагену је у јуну 1993. као одговор на аспирације држава источне и централне Европе за чланство у

11) Види М. Прокопијевић, *Европска унија*, Службени гласник, Београд, 2005, део 3 „Будућност Уније“

12) Види Лисабонски уговор, члан 49.

13) Види Лисабонски уговор

Европској унији поставио политичке, правне и економске критеријуме који се морају испунити како би држава постала чланица.

Као додатни критеријум, као што овде можемо напоменути, у децембру 1995. у Мадриду се Европски савет осврнуо на потребу „да се створе услови за постепену, хармоничну интеграцију земаља у приступању, нарочито развојем тржишне економије, прилагођавањем административних структура и стварањем стабилног економског и монетарног окружења“. Другим речима, постало је јасно да је неопходно да свака држава кандидат има развијен административни капацитет за спровођење свих усвојених мера. Под овим термином подразумева се оспособљеност администрације да исправно примењује правне тековине ЕУ, као и да постоји довољан број запослених који би то гарантовао.¹⁴⁾

Хронолошки узевши, процес стабилизације и придруживања (ПСП) Европска унија је креирала одн. отворила за државе западног Балкана још 1999. године за време немачког председавања. Након политичких промена из 2000. г. Србија постаје део тог процеса. Савет ЕУ је дефинисао и нове услове за државе у Процесу стабилизације и придруживања који укључују и сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, као и регионалну сарадњу. Као додатни критеријум у децембру 1995, у Мадриду, Европски савет се осврнуо на потребу „да се створе услови за постепену, хармоничну интеграцију земаља у приступању, нарочито развојем тржишне економије, прилагођавањем административних структура и стварањем стабилног економског и монетарног окружења“. Другим речима, постало је јасно да је неопходно да свака држава кандидат има или створи развијен административни капацитет за спровођење свих усвојених мера. Под овим термином подразумева се оспособљеност администрације да исправно примењује правне тековине ЕУ, као и да постоји довољан број запослених који би то гарантовао.¹⁵⁾

Средиште приступног процеса усмерено је на испуњавања критеријума за чланство.¹⁶⁾ То подразумева спровођење унутрашњих реформи и достизање европских стандарда, усклађивање законодавства и изградњу потребних административних капацитета. Преговарање, потписивање, ратификација, ступање на сна-

14) Преговарачка поглавља 23 и 24, НУНС, 2013.

15) Исто

16) Види И. Јанев, *Уставно право и политички систем Европске Уније*, ИПС, 2008.

гу и спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању су у функцији генератора тих реформи. Поред овог аспекта, ПСП подразумева и унапређење односа у региону уз формирање зоне слободне трговине, али и веће коришћење фондова ЕУ с циљем изградње демократских друштава у тим државама. Даље, уговором (ССП) је дефинисана и Финансијска помоћ претендентима за чланство. ССП-ом је предвиђена могућност финансијске помоћи Уније и начин на који би се таква врста помоћи реализовала. Посебно је наглашено да финансијска помоћ може да покрије све области сарадње, придајући нарочито пажњу области правосуђа и унутрашњих послова, усклађивању законодавства, одрживом развоју и смањењу сиромаштва и заштити животне средине.¹⁷⁾

5. ПРИСТУПНИ ПРЕГОВОРИ

Преговори о ступању државе у чланство ЕУ нису, као што је то познато, у правом смислу речи преговори, већ је то у ствари једнострано одређивање услова под којима ће држава кандидат прихватити и спровести “*aquis communautaire*” или правне тековине Европске уније, укључујући договарање о евентуалним прелазним роковима и изузећима. Како у поглављу 23. фактички скоро да нема правних тековина, то поглавље је било засебно третирано те су преговори били усмеравани на преузимање највиших европских стандарда у борби против корупције, заштити људских права и функционисању правосуђа. У генералном, општи услов за ступање у чланство ЕУ је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ као потребног и институционалног оквира. Правне тековине ЕУ су подељене у 35 преговарачких поглавља (што је случај Србије). Даном ступања у чланство, држава треба да буде способна да у потпуности примени све правне тековине ЕУ. Међутим, уколико постоје оправдани разлози због којих није могуће у пуној мери применити правне тековине у одређеном поглављу, могуће је да држава кандидат тражи прелазне рокове или изузећа од примене. Примера ради, Хрватска је добила прелазни рок од 12 месеци за усклађивање стандарда за објекте у индустрији меса, млека, рибе и нуспроизвода животињског порекла који не

17) Види Споразум о стабилизацији и придруживању са Србијом

испуњавају структурне захтеве (прелазно раздобље до 31. децембра 2015).¹⁸⁾

Прелазни рокови подразумевају додатно време након чланства које је потребно тој држави да би била способна да у потпуности примени правне тековине ЕУ у одређеном поглављу. Тај рок мора бити временски и садржински ограничен и не сме утицати на унутрашње тржиште. Изузећа као трајно одступање од правних тековина ЕУ су ретко коришћена у досадашњим проширењима ЕУ.¹⁹⁾ Такође, неопходно је истаћи и да Европска унија може договорити прелазни рок у свом интересу.

5.1. Почетак преговора са ЕУ

Након политичке одлуке Европског савета, преговори формално почињу сазивањем и одржавањем међувладине конференције састављене од представника влада држава-чланица ЕУ, с једне стране и државе кандидата, с друге стране, на којој се размењују преговарачки оквири (енг. *Negotiating Framework*). Преговори се одвијају у оквиру овакве међувладине конференције, при чему се на нивоу представника одржавају два састанка годишње, по један за време сваког председавања, а на нивоу заменика представника по договору.²⁰⁾ Преговарачки процес почиње аналитичким прегледом (тј. скринингом) као првом фазом која претходи отварању преговора. Аналитички преглед законодавства, али и функционисања целокупног система се одвија у три фазе: започиње експланаторним скринингом, потом се наставља билатералним скринингом да би завршио са извештајем о скринингу. Циљ овог дела преговарачког процеса је да се уоче разлике између правних прописа државе кандидата и правних тековина ЕУ. Скрининг се спроводи за свако преговарачко поглавље посебно и дужина његовог укупног трајања зависи од сложености правних тековина ЕУ у одређеном поглављу.²¹⁾ У првој фази процеса скрининга кандидата која се назива Експланаторним, Европска комисија презентира правне тековине ЕУ, које су подељене у преговарачка поглавља (*explanatory screening*). У следећој фази, у билатералном скринингу, држа-

18) Преговарачка поглавља 23 и 24, НУНС, 2013, стр. 38.

19) Исто, стр. 38, 39.

20) Види С. Самарцић, *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.

21) Преговарачка поглавља 23 и 24, НУНС, стр. 41-43.

ва кандидат износи властиту оцену степена усклађености домаћих прописа са правним тековинама ЕУ које је Европска комисија представила (презентирала) на експланаторном скринингу, и даје оквирне планове за даљу хармонизацију, до пуноправног чланства (ово је *bilateral screening*). Као добар показатељ досадашње праксе о напретку у овим преговарачким поглављима, посебно за државе централне Европе била је област са називом “Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова” (једно поглавље). Данас су то два поглавља - 1. Правосуђе и основна права и 2. Правда, слобода и безбедност.²²⁾

5.2. Мерила за отварање преговора са ЕУ

Мерила за отварање преговора (*opening benchmarks*) постављају се за већину поглавља, односно за она за која ЕУ оцени да држава још увек није спремна за отварање преговора. Углавном су се та мерила, када су досадашња искуства у питању, односила на усвајање одређених стратегија, акционих планова, закона или формирање потребних институција за спровођење, као и испуњавање обавеза које произлазе из уговора ССП. Илустрације ради, када је у питању Хрватска, у поглављу 23 је било три мерила за отварање преговора која су, у ствари, укључивала доношење пет стратешких докумената (ревидирати Акциони план за реформу правосуђа, ревидирати Национални програм за сузбијање корупције са акционим планом, те два одвојена плана за спровођење Уставног закона о правима националних мањина, као и за спровођење стамбеног збрињавања избеглица, а у поглављу 24 . Акциони план за интегрисано управљање границом). Време потребно за Хрватску за испуњавање мерила за отварање преговора у поглављу 23 било је нешто дуже од две године. У децембру 2007. Хрватској су представљена мерила за отварање, а она је потребне документе усвојила у року од шест месеци те их је доставила Европској комисији, која их је позитивно оценила у децембру 2008. (Поједине државе чланице у Савету нису прихватале испуњеност мерила, па је процес деблокиран тек у фебруару 2010.). Из овог искуства би се могао извести закључак да се документи за испуњавање мерила могу израдити у року од шест месеци, али да је бар још толико времена потребно за њихову верификацију.²³⁾

22) Исто (види о овоме исто ССП Србије и поделу по поглављима у том инструменту)

23) Исто, стр. 45-48.

5.3. Испуњавање мерила за отварање преговора

Мерила за отварање поглавља се углавном постављају за скоро сва преговарачка поглавља изузев оних најлакших попут поглавље 25 - Наука и истраживање или поглавље 26 - Образовање и култура. Када је реч о мерилима за отварање преговора од државе кандидата се по правилу тражи усвајање докумената као што су стратегије и акциони планови, испуњавање уговор их обавеза са ЕУ (за спровођење ССП) односно усвајање закона и подзаконских аката. (Тако је, на пример, Хрватска да би отворила поглавље 24 морала да усвоји Акциони план интегрисаног управљања границом.)²⁴⁾

После аналитичког пресека стања током скрининга, ЕУ доноси одлуку о отварању преговора о поједином поглављу (односно поглављима) односно дефинише мерила која треба (претходно) да буду испуњена. Одлуку о отварању поглавља државе чланице доносе једногласно на основу предлога Европске комисије. Циљ преговора је да се утврди на који начин ће држава кандидат да пренесе и примени правне тековине ЕУ у одређеном поглављу, укључујући и прелазне рокове и изузетке (ако их је тражила). Преговори се воде на основу преговарачких позиција ЕУ и државе кандидата, које се припремају за свако преговарачко поглавље, сходно и на основу резултата процеса скрининга. Савет разматра извештаје о скринингу, процењује у којој мери је држава кандидат у сваком поглављу спремна, посебно у погледу усклађености прописа и њиховог спровођења, и затим је позива државу да достави своју преговарачку позицију (за одређено поглавље). Држава кандидат доставља ту позицију са захтевима за транзиционе периоде, односно са захтевом да тражи додатно време које ће јој бити потребно за усклађивање са правним тековинама ЕУ или да тражи изузеће у неким случајевима, уколико их има. Могуће је да и у каснијој фази држава кандидат достави допуну преговарачке позиције, за случај да се током преговора појави неко важно питање о којем није заузето стајалиште. Савет затим, на предлог ЕК, разматра нацрт Заједничке позиције ЕУ (*common position*) и одлучује да ли је могуће да поглавље буде отворено. Савет одлуку о отварању одређеног поглавља доноси једногласно, као и Заједничку позицију ЕУ која садржи мерила за затварање преговора (*closing benchmarks*). За преговарачка поглавља 23 и 24 уведен је и нов механизам, који

24) Исто.

представља додатни део процеса преговарања, а то су привремена мерила (*interim benchmarks*) и то након отварања појединих поглавља. Тек када и та мерила буду испуњена, приступиће се дефинисању оних за затварање преговора у ова два поглавља. Поглавље (овог вида) се привремено затвара у случају да је држава испунила мерила за затварање преговора (и то на предлог ЕК, уз једногласну одлуку држава чланица). Све до потписивања Уговора о приступању постоји могућност поновног отварања поглавља за случај да кандидат донесе нове прописе који се битно разликују или се не испуне преузете обавезе (одн. ЕК континуирано надгледа привремено затворено поглавље).

Европска комисија током преговора мора да извештава Савет о испуњавању критеријума за чланство, као и преузетих обавеза државе кандидата по преговарачким поглављима, одн. да спрема редовне годишње извештаје о напретку државе у процесу приступања. О току преговора се редовно извештава и Европски парламент. (Поред тога, напредак у испуњавању обавеза из преговарачког процеса прати се и кроз институционалну структуру Споразума о стабилизацији и придруживању (савета, одбора и пододбора)).²⁵⁾

5.4. Мерила за затварање преговора са ЕУ

Мерила за затварање преговора (*closing benchmarks*) се пре свега односе на ефикасно усклађивање државе са правним тековинама Европске уније, као и на јачање адекватних административних капацитета, али и на ефикасну примену која се огледа кроз доказе о спровођењу (*track record*). Ако узмемо наведени пример Хрватске за тзв. лакша поглавља је било потребно око годину дана за испуњавање критеријума за затварање, а за сва остала поглавља око две године. Ако узмемо у анализу Преговарачки оквир за Црну Гору (за поглавља 23 и 24), може се закључити да ће вероватно и у случају Србије и будућих држава чланица, бити уведена и прелазна мерила (*interim benchmarks*) која ће додатно допринети реформама и мониторингу. Како је предвиђено после отварања поглавља, Европска унија поставља таква прелазна мерила која је потребно (претходно) испунити како би тек након тога поставила она за затварање преговора.

Ова мерила су потребна, наводно, кандидату како би на време почео припреме за будуће чланство и у ранијој фази показао

25) Исто, стр. 46. (види исто и ССП)

спремност за примену свих прописа и стандарда. Ово постављање мерила које као држава треба да достигне у неком од аспеката процеса интеграције, није нека новина за Србију, с обзиром да је у периоду 2008-2009. године прошла кроз процес дијалога са ЕУ о визној либерализацији. И у том случају постојала је листа критеријума, подељена по областима, нарочито у документу који се звао «Мапа пута» које је Србија требало да испуни како би се нашла на листи држава којима није потребан визни режим са ЕУ. Овај процес је значајан јер је покренуо највећи опсег реформи у областима које покривају преговарачка поглавља 23 и 24.²⁶⁾

6. УГОВОР О ПРИСТУПАЊУ ДРЖАВЕ У ЕУ

На крају процеса, Нацрт Уговора израђују представници држава чланица односно државе кандидата и институција ЕУ. Он садржи све што је договорено у току преговора. Кад је текст усаглашен потребно је да буде преведен на све службене језике Европске уније. Пре потписивања Уговора о приступању, Европска комисија даје Мишљење о чланству и завршетку преговора, на које Европски парламент мора да да сагласност, а Савет једногласно одлучи о прихватању нове чланице. (Потом следи свечаност потписивања Уговора о приступању.)

После потписивања, Уговор о приступању мора проћи процес ратификације у парламентима свих држава чланица ЕУ, у Европском парламенту и у парламенту приступајуће државе. По правилу, држава која приступа пре саме ратификације организује референдум о чланству (било је примера држава које нису одржале референдум нпр. Бугарска, Румунија, Кипар). Уобичајено је да се одреди датум када ће држава постати чланица, уз услов да се ратификациони процес до тада заврши. Тек након што све државе и ЕП ратификују Уговор, држава постаје чланица Европске уније.²⁷⁾

7. ПРЕПОРУКЕ ЕУ И КАПАЦИТЕТ СРБИЈЕ

На основу анализа постојећег оквира за формулисање политике у Србији и компаративне праксе држава чланица, опште препоруке Европска уније за Србију су: а) Уградити елемент анализе и

26) Исто, стр. 41

27) Види: Лисабонски уговор и ССП за Србију

формулисања политика у текуће реформске процесе и системе за израду нацрта прописа и планирање политика, како би се осигурала конзистентност и синергија између различитих реформских процеса; б) У постојећи правни оквир који регулише послове државне управе и доношење одлука на нивоу владе треба укључити врсту документа која одговара типу предлог - политике (ен. „policy paper“, или „основе политике“), како би се обезбедио формални механизам за предлагање опција политике и решења, односно како би се појединачним доносиоцима одлука и влади обезбедио потребни механизам, укључујући и у фазама пре одлучивања или одлука да се приступи законодавним или регулаторним поступцима; в) Постојеће иницијативе за унапређење капацитета израде нацрта прописа треба употпунити обуком државних службеника у анализирању политике, прикупљању података, проблемској анализи, као и другим релевантним вештинама и техникама од значаја за стварање административних капацитета за креирање квалитетних и фактички заснованих политика; г) Реформе система креирања политика треба спровести и реализовати што раније у процесу приступања ЕУ. Стицање искуства и развој вештина потребних за чињенично утемељено креирање политика изискује време, а држава треба што спремнија да уђе у систем креирања политика у ЕУ, као и у преговоре који се односе на политику између ње и ЕУ, као и са државама чланицама ЕУ; д) Креирање аналитички утемељених, координираних и широко консултованих, аргументованих преговарачких позиција треба да буде приоритет у преговарачком процесу са ЕУ, будући да такве позиције значајно повећавају учинак државе у преговорима за чланство, као и касније, у преговорима у оквиру Савета ЕУ; њ) Српска администрација треба да максимизује своје присуство у Бриселу кроз директне састанке са функционерима ЕУ и држава чланица. Чести састанци и припреме за њих повећавају свест о потреби наступања са на чињеницама утемељеним и добро усклађеним аргументима и позицијама, а истовремено тиме се подижу ниво информисаности и професионалности службеника, што држави повећава кредибилитет код њених европских саговорника, а посредно и шансе да се успешно испеговарају повољнији услови приступања Унији.²⁸⁾

28) *Креирање политике и преговори за приступање ЕУ*, Центар за Европске политике, Београд, 2013, стр. 10.

8. РЕЗИМЕИ АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА СРБИЈЕ ЗА ДЕМОКРАТИЗОВАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА И ПРОЦЕС ПРИБЛИЖАВАЊА ЕУ

Србија треба да кључне помаке направи на плану развоја демократских институција и политичког и правног система. Овакви императиви неопходни за модернизовање друштвеног и политичког система налазе се у преговарачким поглављима 23. и 24. До краја 2014. г. или што раније држава треба да припреми стратегију и акциони план за потребни напредак у вези са ова два наведена поглавља. Од овог плана и његове реализације, ако се при томе буде поштовао Бриселски споразум, или ако занемаримо могуће проблеме у вези са поглављем 35 (Косово и Метохија и однос са Србијом), зависиће у највећој мери динамика интегрисања државе у ЕУ.²⁹⁾ Претпостављајући да ће се Европска унија држати договорног оквира из Брисела и да неће ван тог уговора проширивати услове, можемо се овде конкретније осврнути на стање и потребне реформе у вези са поглављима 23. и 24.³⁰⁾

8.1. Правосуђе и основна права

У области реформе правосуђа, Србија се обавезала да спроводи одлуке Уставног суда (од 2012) који је укинуо «не - реизбор» судија и тужилаца, што је затим довело до враћања на посао око 800 судија за прекршаје, одн. једну трећину укупног броја судија. Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) поновно је именовало све претходно неименоване судије, у оквиру 60 - дневног рока, утврђеног од стране Уставног суда.

Даље, овде се каже да је скупштина Србије усвојила нову националну стратегију реформе правосуђа за период 2013-2018, након консултативног процеса који је укључио битне државне актере. Садашња стратегија узела је у обзир раније проблеме и теме у оквирима претходне стратегије усвојене у 2006. г. Стратегија је концентрисана око кључних зацртаних принципа независности, непристрасности и квалитета правде (одн. судских одлука), расподеле надлежности и одговорности у циљу ефикасности правосуђа. Ова Стратегија има за циљ да ојача ВСС и ДВТ и да их учини још више

29) Види В. Коштуница, *За што Србија, а не ЕУ*, Фонд С. Јовановић, Београд, 2012.

30) Види Д. Вукчевић, *Безбедност и Европска унија - безбедносна политика Европске уније - институционалне основе*, ИПС, 2008.

одговорним, као органима којима се гарантује независност правосуђа. Стратегија увиђа и потребу за евентуалним променама у Уставу Србије у циљу да се отклоне недостаци у оквирима функционисања судске независности који су препознати у многим карактеристикама садашњег система. Стратегија, такође, има за циљ јачање оквира који се односе на запошљавање, евалуацију рада, дисциплину и етику у правосуђу. Она, потом, предвиђа повећање средстава за Правосудну академију, како би се омогућило да ова установа постане темељ образовања обавезан за улазак у правосудну професију. «Комисија за спровођење стратегије», састављена од релевантних представника, треба да буде одговорна за праћење и мерење напретка у спровођењу ове стратегије. Предвиђено је, у вези са Стратегијом, да Акциони план прецизира конкретне мере за испуњавање циљева из Стратегије, посебно у критичним областима као што су усаглашавање судске праксе, смањење броја заосталих судских предмета, и сл. Што се тиче независности правосуђа, као што је закључено, садашњи уставни и законодавни оквир још увек оставља простор за политички утицај, нарочито када је у питању именовање и разрјешење носиоца функција. Ово треба да се суштински измени. Из извештаја запажамо још неке опсервације. На пример, након одлуке Уставног суда у којој је изјавио да је правни оквир за избор првог председника Врховног суда 2009. г. био неуставан, изабран је нови вршилац дужности председника Врховног суда (који је по службеној дужности и вршилац дужности председника ВСС). Високи савет судства је, у истом периоду, завршио предлоге за изборе за председника Врховног касационог суда, председника Управног, Апелационог Привредног и Вишег прекршајног суда, заједно са председницима апелационих судова у Београду, Нишу и Крагујевцу (ови предлози су предмет усвајања у скупштини). Даље, из извештаја се само констатује стање и системска решења. На пример, одговорност за предлагање и расподељивање буџета за судове и тужилаштва остао је обостран, између ВСС и ДВТ, с једне, и Министарства правду, с друге стране. Из извештаја видимо и сугестију да ВСС и ДВТ треба да финализују процес усвајања правила за редовне процене рада судија, председника судова и тужилаца. У овом периоду, као што се констатује у закључку документа (Извештаја), усвојени су петогодишња стратегија и акциони план Србије за правосуђе. Одржавана је интензивна законодавна активност. Даље реформе у оквиру поглавља 23 ће захтевати свеобухватну функционалну анализу правосуђа у погледу

трошкова, ефикасности и приступа правди, као и у вези са оценом (одн оценама) уставних амандмана.³¹⁾

Следећу кључну област у оквиру поглавља 23 представља подручје људских права. Ово подручје је од највећег значаја за процес приступања ЕУ. Овде се, у овом извештају, каже да је Србија ратификовала главне међународне инструменте на овом пољу. Она редовно шаље Извештаје о стању људских права, који су предмет *Универзалних годишњих процена*. Савет за људска права УН је дао 144 препоруке за период до 2016, где се, како примећујемо, 77 препорука односи на права ЛГБТ популације. На плану основних права, усвојена је свеобухватна стратегија за борбу против дискриминације. Клевета је декриминализована. Ипак, Европски суд за људска права је донео 11 пресуда против Србије по жалбама, где се констатује кршење Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Највећи број жалби се овде односио на фер и дужину суђења, непримењивање пресуда, проблеме или немогућности око примене компензација за раднике из државних предузећа, жалбе у вези са пензијама, управним предметима итд. (У целини, у овом периоду, број жалби из Србије пред овим судом је изразито повећан). У општем сагледавању, према извештају, на подручју људских права је умерен напредак видљив у примени људских права, где се тражи већа обука кадрова, затим на пољу превенције злостављања и тортуре, посебно када се ради на статусу затвореника, а нарочито је битан помак учињен у вези са успостављањем модернијег затворског система. На пољу обуке државних службеника, релативно успешно делује владина канцеларија за људска и мањинска права. Њен административни капацитет треба битније повећати.³²⁾ Одређен напредак бележи се и у областима слободе изражавања, где посебно треба посветити пажњу на стање и стратегију у медијима, потом слободу окупљања, где треба више обратити пажњу на спортска окупљањима, и окупљања НГО, као што је “Парада поноса”. Међу осталим правима, и даље треба бринути о верским правима, где треба водити рачуна о регистравању мањих верских група, затим формалним аспектима у вези са правима жена, и правима деце, и коначно правима синдикалног организовања радника. У извештају се посебно дотичу права наци-

31) Види у Извештају: Serbia 2013 Progress Report, EU Commission, SWD(2013) 412 final, 2013, стр. 38-40, 48.

32) Исто, стр. 46.

оналних мањина, која треба да буду предмет видног унапређења. Овде се, поред другог, издваја политички инцидент у вези са спомеником у Прешеву када су албанци са југа Србије покушали цело случај да повежу са проблематиком угрожености основних права и слобода.³³⁾

Општа оцена у овом извештају је да је постигнут је изванредан напредак у области правосуђа и права. Ово се односи и на подручје основних права. Генерално, реформе су на „добром путу”. Њихова примена ће тестирати спремност и вољу да се настави прогрес Србије ка ЕУ. На овом месту, можемо закључити да проблематика људских права инволвира политичке димензије које су у неким подручјима изразито штетне или се могу злоупотребити. На овом плану треба посебно радити на оним димензијама међунационалних односа које би одређени фактори могли злоупотребљавати у циљу уцењивања Србије или успоравања њеног напретка ка ЕУ. Проблематиком сукоба интереса би било неопходно да се органи државе више баве³⁴⁾. Нова стратегија и акциони план за борбу против корупције 2013-2018 су усвојени. Број истрага, посебно у случајевима на високом нивоу је повећан. Међутим, имплементација законског оквира и ефикасност антикорупцијских институција треба да буде побољшана. Агенција за борбу против корупције треба да у потпуности искористи своје капацитете, посебно и у циљевима увођења провере о финансирању изборних кампања.³⁵⁾

8.2. Правда, слобода и безбедност

Сходно извештају, Србија је, у оквиру поглавља 24. остварила изванредан напредак у областима правде, слободе и безбедности. Од децембра 2009. је успостављен систем Шенгена, који “добро” функционише. Миграционо менаџирање је добро конципирано, мада треба више пажње посветити питањима азила, азиланата, односно њиховим правима. Питање организације и функционисања менаџирања у вези са азилантима је, како се оцењује, још у почетној фази развоја. Политику Виза треба битније приближити европским стандардима. На плану правосудне сарадње у грађанским и кривичним предметима, изванредан напредак је постигнут у регионалним оквирима (са суседним државама), али ова сарадња

33) Исто, стр. 46, 47.

34) Исто, стр. 48.

35) Исто, стр. 41, 42.

треба да буде развијенија. Србија релативно активно учествује на плану међународне полицијске сарадње. Постигнут је напредак на пољу борбе против организованог криминала, координације са суседним државама, и мањи напредак је постигнут на плану доградње „механизма контроле“³⁶⁾. Кривични закон је дограђен, посебно и у вези са тероризмом, и извештан напредак је видљив на пољу дрога, где је донесена посебна стратегија, као и на пољима царинске контроле и сарадње, као и кривотворења. Поредак бележења проактивних истрага и правоснажних пресуда у предметима организованог криминала треба да буде успостављен. Додатни напори су потребни за побољшање координације између агенција (тела) за спровођење закона и правосуђа, као и да се повећа капацитет спровођења финансијских истрага паралелно са сложеним кривичним истрагама.³⁷⁾ Даље, генерално, органи за спровођење закона треба да стекну повећану стручност, нарочито у финансијским истрагама, и да постану активнији. Не постоји ефикасан механизам да заштити инсајдер.

Општа оцена је да је Србија умерено напредовала на подручјима правде, слободе и безбедности. Као што се констатује, у области полицијске сарадње и борбе против организованог криминала, успостављен је институционални (формални) оквир за борбу против организованог криминала. Оперативна координација и сарадња између органа за спровођење закона, заједно са регионалном и међународном сарадњом су дали неке резултате у истрагама високог профила организованих криминалних група и појединаца.

У првом делу извештаја се констатује да су Закони о војној безбедности и Војној обавештајној агенцији били предмет дораде од владе Србије. Ово је омогућило правне допуне око мера судског налога везано за податке о ставкама телефонских рачуна и могућностима да се врши праћење. Измене овде захтевају судски налог пре приступања таквим подацима. Нова скупштинска комисија је активнија у законодавном процесу, појачан је надзор служби безбедности, као и сарадња са (независним) телима. У марту, комисија је усвојила одлуку да непосредно врши надзор служби безбедности путем контролних посета и инспекције. Закон о приступу до-сијеима државне безбедности тек треба да буде усвојен.³⁸⁾

36) Види исто, стр. 50, 51, 52.

37) Исто, стр. 53.

38) Исто, стр. 9.

Наша оцена о стању на подручју људских права је да услови ЕУ у вези са мањинским правима и правима албанаца могу додатно закомпликовати шансе Србије за улазак у Унију. Поред тога, могућности злоупотребе механизма Уније су везане и за остале мањине, а посебно мађаре у Војводини и муслимане у Санџаку. Овде је, како можемо да приметимо, неопходно водити пажљиву стратегију, како се национална права не би повезала са критеријумима за чланство у Унији. Могућности за злоупотребе и политизације од ЕУ на плану колективних права су велике, јер овде регулатива ЕУ није остала доречена, па је политички утицај у вези са тумачењима задовољавања права остао доминантно присутан.

8.3. Област Спољне и одбрамбене политике

У извешатају се констатује да је Србија наставила са напорима да усклађује своју политику са Европским безбедносним стандардима, и да наставља да учествује у операцијама цивилног и војног управљања кризама. Законодавство о механизму за праћење и спровођење мера ЕУ тек треба да буде усвојено. Што се тиче заједничке безбедносне и одбрамбене политике, скупштина је усвојила годишњи план за употребу Војске Србије и других снага у мултинационалним операцијама, односно донесене су одлуке о учешћу припадника Војске Србије. Србија је наставила учешће у две операције цивилне и војне природе за управљање кризама у оквиру ЕУ политике. У целини, припреме у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике су на „добром путу“.³⁹⁾

Ипак, у оквиру нашег истраживања, можемо да закључимо да област спољне политике може да буде предмет битнијих политичких спотицања. У контексту криза где треба да се бира дали да се блиским савезницима наметну санкције или штетне мере, односно да се бира „дали ЕУ политика“ или очување веза са Русијом (имајући у виду и контекст око КИМ), Србија, као што знамо, никада неће оставити своје најближе савезнике на „цедилу“ или учинити било шта штетно за Русију, што од Србије буде захтевала ЕУ. У овом смислу, процес интеграције са спољном политиком ЕУ може постати битан „камен спотицања“. Ова димензија важи и у вези поглавља 35 око КИМ, где Србија неће ни у наредом периоду моћи да изврши признање КИМ, у оквиру неке заједничке “европске” спољне политике. Наше је мишљење да Србија не треба ни по коју

39) Исто, стр. 59.

цена (и у било којој форми) призна Косово, нити сме да призна или тумачи Бриселски споразум као међудржавни односно међународни споразум (тј. као међународни уговор).

8.4. Економска интеграција са ЕУ

Из извештаја видимо да ЕУ остаје главни трговински партнер Србије. Трговина са ЕУ чини 58,1 % од укупног извоза Србије и 58,2 % од увоза у 2012. Извоз Србије у ЕУ је растао брже од увоза, што доводи до повећања покривености увоза извозом вис-а - вис ЕУ са 48% у 2009 на 60% у 2012. Просечна реална зарада бележи бруто раст од 1 % (у 2012), док је просечан раст продуктивности рада је био негативан. У реалним условима (одн. умањено инфлацијом), динар је депресирао у просеку за 7,7%. Међутим, тренд опадања се преокренуо у августу 2012, а од августа 2013. динар је ојачао за 10,4%. Све у свему, трговинска интеграција са ЕУ је високо фундирана према критеријумима за економско интегрисање. Државна присуство у привреди, међутим, остаје високо, док је приватни сектор слаб и систематски незаштићен. Економске реформе, генерално, су споро напредовале. Домаћи и спољни дефицити остају високи, и постоје значајне структурне ригидности и препреке за раст. У општем смислу, функционисање тржишних механизма и даље коче управна дисторзија и разне правне несигурности. Оцена је да реформа јавне управе отежано напредује због недостатка јасне регулације, политике и потребних структура. Систем остаје «фрагментиран», са нејасним линијама одговорности и развојем политика, уз слабу координацију са релативно ниским капацитетом. Запошљавање и напредовање у систему морају да буду додатно реформисани. Принцип *Follow-up* препорука независних тела треба да буде додатно уграђен у систем. Утицај државе на привредну конкурентност је, такође, превише велики. У закључку економског дела извештаја садржане су опште напомене о стању економског система. Нпр. државна помоћ привреди је у 2012 била 7% виша него у 2011, што представља 2,6% БДП-а. У укупног додељеној државној помоћи у 2012, 35,8% је регионална помоћ, 13,6% је у облику друге «хоризонталне помоћи», 22% је секторска помоћ, а 28,6% је помоћ дата пољопривреди. Приметан је врло мали обим помоћи која је дата истраживању и развоју. Већи део помоћи је дат у субвенције (близу 60%) или као облик пореских подстицаја (32,6% од укупног броја). Као што се закључује, под

контролом државе, монополистичке структуре остају у великом броју сектора. Држава обимно субвенционише и сектор транспорта. Све у свему, држава битно утиче на конкурентност привреде.⁴⁰⁾

Наша оцена је да, и поред велике зависности од тржишта ЕУ, Србија мора да направи стратегију да и после евентуалног уласка у ЕУ ипак не изгуби тржиште Русије и других савезника. Известан степен самосталности и независности је потребно наговестити и самој ЕУ у вези са спољно-економском политиком. Економске штете које би настале само губитком руског тржишта у великој мери би поништиле позитивне ефекте од интеграције на европско тржиште. Стога, овде треба истражити могућности „изузимајућих клаузула“ како би се задржао минимум „економског суверенитета“ при вођењу спољно-трговских и спољно-финансијских односа.

8.5. Спољна трговина и царине

Из извештаја видимо да у сфери административних капацитета, посебно у области царина, Управа царина Србије побољшава своје административне капацитете, посебно у циљу ефикасније примене царинских прописа. Држава је на овом пољу наставила да примењује препоручене процедуре за заштиту интегритета царинских службеника, као и процедуре усмерене на јачање борбе против корупције. *Пост-царинске* контроле и системи анализе се успешно спроводе сагласно одговарајућим у зацртаним стратегијама. Конкретно када се нпр. ради о стратегији за поједностављење царинских процедура настављен је позитиван тренд у овој области односно повећан је број компанија које користе нове процедуре. Координација између Управе царина и Министарства финансија и економије је сада интензивнија и ефикаснија. Управа царина поставила је за циљ да успостави нов функционални ИТ систем заснован на повезаности између различитих одељења управе. Преко 95% од царинских декларација се сада подноси електронским путем, и уведен је концепт електронског потписа. Око 17% од декларација подлежу документационој или физичкој инспекцији. Електронска пријава за заштиту права интелектуалне својине се користи за око 45% случајева за носиоце тог права. У погледу олакшавања трговине, у извештају ЕУ се констатује да електронски систем за размену информација *пре уласка* робе у БИХ, Црну Гору и

40) Исто, стр. 20.

Македонију добро функционише. Као општи закључак, оцењено је да је постигнут приметан напредак у области царинске политике. Царински закони закон о тарифној номенклатури треба и даље да се усклађује са тековинама ЕУ. Систем процесирања царинских декларација - ЦДПС (*"customs declaration processing system"*) треба да буде предмет надоградње. У општем погледу, припреме за интеграције у области царинске уније су напредовале.⁴¹⁾

Наша процена је, како запажамо, да треба што брже доградити све акте и мере на овом плану. Међународну сарадњу, укључујући и регионалну на овом плану можемо још снажније ојачати, посебно и због тога што нема битних политичких препрека да се ово не учини.

8.6. Социјална политика и запошљавање

У Извештају се констатује да је мањи напредак забележен у областима социјалне политике и запошљавања. Ово укључује и посебне области безбедности и здравља на раду, социјалне инклузије и антидискриминације. Системи социјалне заштите, радних односа и социјалног дијалога се морају знатно ојачати. Запошљавање и социјална политика су под великим утицајем неповољних економских услова и оскудних јавних финансија. У целини оцењујући, Србија је тек почела да се бави и приоритетима у овој области.⁴²⁾

Као што примећујемо, Србија има све услове да се по стандардима у социјалној политици приближи ЕУ. Ипак, овде се мора водити рачуна да под утицајем Уније и глобалних институција (ММФ, Светска банка са својим асоцијацијама) не буду доведена у питање права и статус где Србија даје (традиционално) повољнији положај радницима него што је то случај у ЕУ. У посебним случајевима где има потребе и овде се морају консултовати могућности за изузимајући третман у одређеним елементима социјалне политике (политике плата и пензија и статуса запослених).

41) Исто, стр. 58.

42) Исто, стр. 34-36.

8.7. Наука и истраживање као пример «лаке» области и капацитет на овом подручју

У области истраживања и иновационе политике, ниво улагања у истраживање стагнира на око 0,5 % од БДП-а, односно испод националног циља наведеног у стратегији научног и технолошког развоја за период 2010-2015, и битно испод зацртаног циља ЕУ за 2020. од 3%. Надаље, у држави још није усвојен Акциони план имплементације потребне стратегије за истраживања. У целини, према извештају, ограничен напредак је забележен у области науке и истраживања. Напредак је, видљив на неким подручјима нпр. као «*framework programmes*» (односно “*Seventh EU Research Framework Programme*”) и програмима *EUREKA* и *COST*. Потребно је, како се утврђује, уз друго, повећати акције на програму *HORIZON 2020*. Генерално, обим и јавних и приватних инвестиција у истраживања је низак. Национални истраживачки капацитети, као и спровођење и праћење зацртаних поступака остају да се унапреде.⁴³⁾

Наш закључак је да сарадња са ЕУ на плану науке није ни близу у потребној мери искоришћена. Улагања у науку у Србији су изузетно ниска, и ту постоји велики потенцијал за развој, посебно природних наука. У вези са стањем у природним фундаменталним наукама треба додати да је Србија на овом плану испред већине држава Европске уније, и поред ниских улагања. Ово је, исто, показатељ капацитета и могућности ефикасног научног укључивања у интеграције као што је Европска Унија.

8.8. Остале области

Међу осталим преговарачким областима имамо финансијску контролу, буџет и финансијске одредбе, екологију, и низ „лаких“ поглавља као што је „просвета и култура“.⁴⁴⁾ У свим овим областима постигнути су у кратком року битни помаци, будући да овде немамо умешаност стратешких димензија које коче напредак дефинисан као примицање европским стандардима.⁴⁵⁾

43) Исто, стр. 53.

44) Исто, види садржај извештаја, стр. 1, 2. У области „Финансијских и буџетских одредби“ (стр. 60-62.) Србија је тек на почетку. Поред овога, у области Заштите животне средине видимо да треба остварити додатне напоре за приближавање ЕУ (стр. 54-56.)

45) Тамо где нису присутни политички спорни елементи, као КИМ, спољна политика према нашим савезницима или међунационална питања, процеси приближавања се одвијају без

Уколико апстрахујемо проблеме око политике ЕУ према Косову и Метохији, имајући у виду да је КИМ и даље (али и да ће остати) под јурисдикцијом Србије (сагласно УН резолуцији Савета безбедности 1244), тада можемо установити да Србија има потребне капацитете за придруживање и чланство у Европској унији. Као што смо приметили, основни услови за придруживање су везани за поглавља 23. и 24 (поред поглавља 35 о КИМ-у). Текст извештаја који је овде анализиран у вези са капацитетима, јасно показује да Србија има релативно висок капацитет за интеграцију са ЕУ, што се односи и на остала преговарачка поглавља. У општем смислу, институционална способност Србије, како видимо, зависиће пре свега од брзе обуке и оспособљавања кадрова посебно у државном и јавном сектору. Ово наравно зависи од расположивих финансијских могућности и приступа фондовима и пројектима, пре свега из ЕУ, иако треба, како закључујемо, радити и на општем јачању привредних способности државе, јер је и то повезано са демократским институционалним развојем. Потребно је прво припремити у што краћем року Стратегију и Акциони план за подручја поглавља 23. и 24. Промене у законодавству су ту оствариве у кратком року, као и у практичном реализовању и спровођењу аката. Проблеми се могу појавити само тамо где се политичке интерпретације органа ЕУ формулишу у виду услова, као нпр. на пољу колективних права, питања односа са Косовом (КИМ) или «заједничке европске» спољне и одбрамбене политике односно заједничке «трговинске» политике.

Приметно је да већина услова ЕУ стриктно води рачуна о заштити првенствено (својих) интереса ЕУ (или чланица ЕУ), као што је нпр. финансијска контрола, проблем трговине дрогом и другим штетним супстанцама, кривотворење новца, проблем азиланата и слични аспекти са подручја јавне безбедности. Имајући у виду да Србија има високе капацитете да обезбеди ЕУ од пост-интеграционих безбедносних и економских последица, може се закључити, компаративно оцењујући и према другим државама, да Србија у ЕУ може да уђе у веома кратком року. Опште стање и оцена, као што закључујемо, је да динамика преображаја и демократизовања српских установа, независно и од контекста приближавања ЕУ, има снажно упориште у политичком систему који је у потпуности компатибилан са савременим европским стандардима.

већих проблема и постају „технички“.

Процена капацитета којом смо вршили анализу у овом раду базирана је на нашој дефиницији капацитета интегрисања. Општа дефиниција која се користи је да капацитет за интегрисање представља релацију између тренутног стања и очекиваног пост-интегривног стања у ЕУ. Што је већи пост-интегривни преображај у (кратком) времену, то је већи капацитет државе. У економској области, ово се може и јасно математички изразити мерећи тренутни обим трговине (или трговинске перформансе) и пораст трговине (или промену трговинских перформанси) после уласка у интеграцију. На сличан, само релативно квалитативан начин, могуће је мерити и капацитет преображаја институција, узимајући у обзир брзину и обим преображаја институција при преласку у интегривно стање.

ЛИТЕРАТУРА

- Уговор о ЕУ (Лисабонски уговор)
- Повеља ЕУ о основним правима
- Стратегија проширења ЕУ за 2012-2013.
- Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП)
- Прелазни трговински споразум (ПТС)
- М. Прокопијевић, *Европска унија*, Службени гласник, Београд, 2005.
- М. Јањевић, *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2007.
- С. Самарџић, *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- В. Коштуница, *За што Србија, а не ЕУ*, Фонд С. Јовановић, Београд, 2012.
- Д. Вукчевић, *Безбедност и Европска унија - безбедносна политика Европске уније - институционалне основе*, ИПС, 2008.
- И. Јанев, *Уставно право и политички систем Европске Уније*, ИПС, 2008.
- И. Јанев, „Интегрисање у шире економске структуре и капацитет државе за економске интеграције“, *Политичка ревија*, бр. 2, вол. 11, 2012.

Igor Janev

**SERBIAN DEMOCRATIC CAPACITY
IN THE EU ACCESSION PROCESS**

Resume

The subject of this article is to measure the institutional capacity of Serbia for reforms. Reform of the institutions of Serbia are here related to the conditions of the European Union. Assuming that there is a linear correlation between the strength of institutional capacity and the ability to change them, institutional capacity is expressed as the ratio of the aggregate volume of institutions that can change over time. In the analysis of the dynamics of institutional change in this research, we have come to conclusions about the general institutional capacity of Serbia, which is linearly correlated with the reforms - institutional capacity. In conclusion, this institutional capacity is, in the case of Serbia, as the is very high.

Keywords: capacity, institutions, democracy, democratization, EU, Serbia.