

Evropska integracija kao nacionalni interes Republike Srbije

2024

Pripremili:
National(S)
Projektni tim

+381113092999
www.nationals.rs
Jove Ilića 165





PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

Evropska integracija kao nacionalni interes Republike Srbije

BEOGRAD, JUL 2024.

*Predlog je izrađen u okviru projekta „Nacionalni interesi Republike Srbije: od osporavanja do legitimizacije“, koji se sprovedi uz podršku Fonda za nauku Republike Srbije, broj 7752625 – NATIONAL(S)

Uvod

Osnovni cilj ovog dokumenta je da ukaže na kontroverze jednog od najvažnijih spoljnopolitičkih ciljeva Republike Srbije i pruži preporuke u vezi sa njegovim ostvarivanjem. Često označavan kao strateški cilj, pa konačno i nacionalni interes u poslednjoj Strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2019)¹, cilj članstva u Evropskoj uniji nailazi na izazove (ne)kompatibilnosti sa drugim nacionalnim interesima, ali i na problem promenljive i nekredibilne strategije Evropske unije (EU).

Kontekst

Od početka 2000ih naovamo, evropska integracija i članstvo u Evropskoj uniji su kao strateški ciljevi utvrđivani u programima svake vlade, a od 2019. godine su u Strategiji nacionalne bezbednosti izdignuti na nivo nacionalnog interesa. Međutim, odnos među pobrojanim nacionalnim interesima u pomenutoj Strategiji nije jasno utvrđen, niti je to učinjeno nekim drugim spoljnopolitičkim dokumentom, što ostavlja prostor za različite interpretacije i *ad hoc* delovanje političkih odlučilaca. Osim toga, Srbiji nedostaje ne samo sveobuhvatna spoljnopolitička strategija, nego i strategija evropske integracije u kojoj bi se jasno definisali odnosi sa EU i ciljevi tog odnosa. Nekadašnji dokumenti izrađeni još u vreme Državne zajednice Srbija i Crna Gora ne odgovaraju potrebama u promenjenim okolnostima.

Republika Srbija se još na početku procesa opredelila za formu „punopravnog“, odnosno članstva koje podrazumeva prihvatanje svih prava i obaveza na kojima počiva Evropska unija. Zemlja je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji od 2013. godine, dok je pregovore o pristupanju počela u januaru 2014. godine. Od tada je skromno napredovala u ispunjavanju uslova članstva što se ogleda i u relativno malom broju otvorenih, odnosno zatvorenih pregovaračkih poglavlja, odnosno klastera prema izmenjenoj pregovaračkoj metodologiji.²

Uslovljavanje Evropske unije u vezi sa članstvom Srbije u EU otvara mnogobrojne kontroverze koje se već neko vreme odražavaju i na relativno nisku podršku javnosti cilju članstva, naročito ako on podrazumeva odustajanje od drugih važnih nacionalnih interesa.³ Iako je prema mišljenju ispitanika članstvo u Evropskoj uniji na poslednjem mestu među nacionalnim interesima, saradnja sa Evropskom unijom se vidi kao poželjna za ostvarivanje (drugih) nacionalnih interesa.⁴

Jedna od najizraženijih kontroverzi procesa evropskih integracija Srbije se ogleda u međusobno suprotstavljenim ciljevima očuvanja teritorijalnog integriteta zemlje kao nacionalnog interesa i evropskih integracija kao spoljnopolitičkog prioriteta. Uključivanje pregovaračkog procesa Beograda i Prištine i sprovođenja dogovora postignutih u tom procesu

¹ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2019/2206-19%20-%20Lat..pdf

² O stanju procesa videti više u Miloš Petrović, Maja Kovačević i Ivana Radić Milosavljević, „Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2023.

³ National(s) „Kako građani vide nacionalne interese Srbije – Istraživanje Srbija avgust, 2022“, National(s), Sprint Insight, <https://nationals.rs/wp-content/uploads/2022/11/NationalS-1.pdf>

⁴ Ibid. str. 8-9, 14.

u pregovaračko poglavlje 35 dalo je snažnu polugu uslovljavanja Evropskoj uniji i učinilo položaj Srbije nezavidnim: napredovanje u pregovorima o pristupanju, uključujući i poglavlje 35 istovremeno znači postepeno odustajanje od borbe protiv zaokruživanja državnosti Kosova*. Političke partije u Srbiji mahom nemaju rešenje za ovu kontradiktornost, što je doprinelo neodređenom „proevropskom“ stavu većine stranaka bez ulaženja u detalje kako razrešiti kontradiktornost. Jedan od problema je bio i pristup dosadašnje politike proširenja Evropske unije koji je podrazumevao „sve ili ništa“: ili je neka zemlja punopravni član ili nije. Međutim, ovaj pristup se sada menja i otvara prostor da i Srbija počne strateški da pristupa procesu integracija.

Nakon brojnih kriza kroz koje je prošla EU u poslednjih 15 godina kulminirajući s pandemijom Kovid-19 i ratom u Ukrajini, a koje su ostavile traga na njen ekonomski prosperitet pa i samu politiku proširenja, EU je promenila ponešto u svom pristupu državama kandidatima za članstvo pa i Srbiji. Odluka Evropskog saveta iz decembra 2023. godine da budu otpočeti pregovori o pristupanju Ukrajine i Moldavije Evropskoj uniji je najavila neminovnu promenu dosadašnje politike proširenja. Pomenuta izmenjena metodologija pristupnih pregovora, koja je rezultat prepoznatih teškoća u procesu proširenja EU, utvrdila je i mogućnost fazne integracije („phasing-in“) koja u samom dokumentu nije jasno definisana⁵ i koja će se po svoj prilici definisati spontano, kroz praksu koju dominantno oblikuje sama Evropska unija. Uviđajući da do novog proširenja neće skoro doći, ne samo zbog nespremnosti kandidata, nego i potrebe Unije da se reformiše i osnaži pre nego što se proširi, EU je počela da promoviše faznu integraciju kao način da se očuvaju poluge njene transformativne moći u državama kandidatima i doprinese njenoj strateškoj autonomiji kroz čvršće vezivanje regiona i njegovo uključivanje u lance snabdevanja EU. Nove inicijative za uključivanje regiona u jedinstveno tržište EU kroz prethodnu regionalnu integraciju kroz zajedničko regionalno tržište (eng. *Common Regional Market – CRM*)⁶, podržanu odgovarajućim instrumentima poput Plana rasta za Zapadni Balkan⁷ i pre njega Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan⁸, upravo su korak ka faznoj integraciji pre (ili možda i bez) članstva.

Ovi procesi otvaraju i mogućnost za Srbiju da umesto „ili-ili“ pristupa, strateški koristi pristup „i-i“, budući da proces evropskih integracija ne podrazumeva samo punopravno članstvo u EU već i čitav niz sektorskih procesa integracije ali i oblika političke saradnje. Ovaj pristup nosi i prednosti i mane. Prednosti su u tome da se može postići intenzivna obostrano korisna saradnja u pojedinim oblastima (neophodnost takve saradnje je postala očigledna u migrantskoj krizi iz 2015. godine, na primer). Nedostaci proizilaze iz mogućnosti trajne

⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf.

⁶ European Commission, „Common Regional Market“, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/common-regional-market_en

⁷ European Commission, „New Growth Plan for the Western Balkans“, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en.

⁸ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, COM(2020) 641 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf.

obaveze usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali bez članstva i samim tim učešća u procesu odlučivanja unutar Unije. U tom smislu je neophodno strateški pristupati diferenciranoj integraciji.

Bez obzira na utvrđen pristup članstvu s punim pravima i obavezama, Srbija je već postepeno prihvatila i ušla u proces sektorske integracije bez članstva. Osim pomenutog regionnog tržišta kao puta ka uključivanju u tržište EU, primer takvog procesa je i učešće Srbije u Transportnoj i Energetskoj zajednici. Šta ova forma integracije podrazumeva lako se pokazuje na primeru Energetske zajednice zasnovane na međunarodnom ugovoru koji su 2005. godine potpisale Evropska unija, Albanija, BIH, Makedonija, Srbija, Crna Gora i UNMIK Kosovo, a koji je stupio na snagu 2006. godine.⁹ Ključni cilj organizacije je da stvori „jedinstven regulatorni prostor“ što u najvećoj meri podrazumeva da proširi primenu pravila unutrašnjeg energetskog tržišta Evropske unije na zemlje Jugoistočne Evrope, Crnomorski region i šire, na osnovu pravno obavezujućeg okvira. Aktivnosti mogu uključiti postizanje zajedničke spoljnotrgovinske politike u oblasti energetike.¹⁰ Ugovorom su se strane potpisnice obavezale da u određenom roku primene ključnu regulativu Evropske unije u oblasti energetike, zaštite životne sredine, konkurencije i obnovljive energije, da uspostave odgovarajući regulatorni okvir i liberalizuju svoja tržišta u skladu sa pravnim tekovinama Unije. Članstvom u Energetskoj zajednici Srbija je počela da preuzima obaveze i primenjuje mere usmerene na ostvarivanje cilja Evropske unije da se do 2030. godine emisija štetnih gasova u Evropi smanji za 55%.¹¹ Ipak, pokazalo se da je način na koji se u Srbiji sprovode mere za veće korišćenje obnovljivih izvora energije izazvao kontroverze, na primer kada je reč o izgradnji mini-hidroelektrana. Dosadašnje kontroverze su pojačane potpisivanjem Memoranduma o razumevanju između Evropske unije i Srbije o strateškom partnerstvu u proizvodnji baterija za električne automobile u julu 2024. godine¹², što je izazvalo proteste građana zabrinutih da će doći do nepovratnog uništavanja životne sredine u značajnom delu zemlje. Ukratko, pokazalo se da sektorska integracija može da poveća nepoverenje građana u institucije Evropske unije i Srbije, umesto da doprinosi izgradnji poverenja.

Preporuke

U najnovijim složenim geopolitičkim uslovima i izmenjenom evropskom političkom kontekstu, Republika Srbija mora jasnije da definiše svoj odnos sa Evropskom unijom i njenim državama članicama. Od velikog značaja bi bilo ustanoviti jednu sveobuhvatniju strategiju evropske integracije u kojoj bi se definisala načela i ciljevi tog odnosa, kao i različiti scenariji koji su u ovom odnosu mogući. Uprkos tome što cilj članstva u EU deluje očigledno, Republika Srbija bi trebalo da jasnije definiše svoj odnos prema „punopravnom“ članstvu u Evropskoj

⁹ Moldavija i Ukrajina su pristupile 2009. godine, a Gruzija 2016. Jermenija, Turska i Norveška imaju status posmatrača. Energy Community, „Treaty establishing Energy Community“, <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>

¹⁰ Ibid, čl. 3.

¹¹ Videti šire: European Commission, Legal documents on Delivering the European Green Deal, 9 October 2023, https://commission.europa.eu/publications/legal-documents-delivering-european-green-deal_en

¹² „Memorandum of understanding Between the European Union and the Republic of Serbia of a strategic partnership on sustainable raw materials, battery value chains and electric vehicles with signatures“, 19 July 2024, https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/6fe0e605-9299-45c3-b846-2efb85585251_en

uniji i načinima za postizanje ovog cilja. Potrebno je voditi računa da sektorska, fazna ili delimična integracija može i ne mora voditi takvom punopravnom članstvu. Ona ne donosi sva prava koja imaju države članice ali ni sve obaveze, te je nužno pažljivo proceniti koje bi prednosti i mane eventualno zadržavanje takvog statusa donelo Srbiji. Njega svakako ne treba isključiti kao mogućnost relativno trajnog rešenja, a u slučaju optiranja za ovakav „plan B“, potrebno je uskladiti i aktivnosti države. Iako se uzima zdravo za gotovo da u jednom asimetričnom odnosu moći uslove i tok procesa diktira Evropska unija, Srbija mora jasno da definiše šta želi da izvuče iz tog odnosa i koje troškove je spremna da podnese. Evropska integracija mora biti u interesu obeju strana bez obzira na ograničenja asimetričnih odnosa moći. U tom smislu, uspostavljanje jasnije hijerarhije između definisanih nacionalnih interesa bi takođe bilo od koristi iako to nije uvek i u potpunosti moguće i često je zavisno od okolnosti. Svaki oblik integracije u kojem Srbija učestvuje mora da bude transparentan, i moraju da ga vode snažne institucije jednog demokratskog sistema. U protivnom, doći će do daljeg pada podrške građana procesu integracije.

Potrebno je da se u javnosti u Srbiji jasnije i nepristrasno komunicira promenjena strategija Evropske unije koja podrazumeva ponudu fazne ili sektorske integracije pre članstva čiji je datum neizvestan. Za jasno i potpuno informisanje o procesu evropske integracije je pre svega odgovorna vlast u Srbiji te ne treba očekivati da to umesto nje uradi sama Evropska unija. Ovo je nužan uslov za kreiranje informisanih stavova javnosti prema integraciji, a podrška javnosti takvom jednom procesu je neophodna jer podrazumeva dugoročnu, suštinsku i sveobuhvatnu transformaciju društva i države.

Zaključak

Da bi ostvarivala svoje definisane nacionalne interese, neminovno je da Srbija nastavi proces evropske integracije, te će to ostati njen strateški cilj. Međutim, imajući u vidu izmenjene i izuzetno složene geopolitičke okolnosti kao i brojne kontroverze dosadašnjeg procesa pristupanja, potrebno je da Srbija ponovo i jasnije utvrdi svoju politiku prema ovom procesu i ciljeve koje učešćem u njemu želi da postigne ne zanemarujući ni njegove različite moguće ishode. To podrazumeva donošenje određenih novih strategija i/ili izmenu starih, uključujući i redefinisane enumeracije i hijerarhije nacionalnih interesa, ali i jasnije i objektivno informisanje javnosti o ovom važnom spoljnopolitičkom procesu koji ima dalekosežne posledice po unutrašnje i spoljne odnose Republike Srbije.

Reference:

Energy Community, „Treaty establishing Energy Community“, <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>

European Commission, „Common Regional Market“, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/common-regional-market_en

European Commission, Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, COM(2020) 641 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf

European Commission, „New Growth Plan for the Western Balkans“, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en.

European Commission, Legal documents on Delivering the European Green Deal, 9 October 2023, https://commission.europa.eu/publications/legal-documents-delivering-european-green-deal_en

„Memorandum of understanding Between the European Union and the Republic of Serbia of a strategic partnership on sustainable raw materials, battery value chains and electric vehicles with signatures“, 19 July 2024, https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/6fe0e605-9299-45c3-b846-2efb85585251_en

Miloš Petrović, Maja Kovačević i Ivana Radić Milosavljević, „Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2023. National(s) „Kako građani vide nacionalne interese Srbije – Istraživanje Srbije avgust, 2022“, National(s), Sprint Insight, <https://nationals.rs/wp-content/uploads/2022/11/NationalS-1.pdf>

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, internet: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2019/2206-19%20-%20Lat..pdf