

Srbija između ideje članstva u Evropskoj uniji i realnosti delimične integracije¹

Dr Ivana Radić Milosavljević, vanredna profesorka Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka

Od početka rata u Ukrajini pritisak geopolitičkih faktora obnovio je značaj proširenja kao spoljnopolitičkog instrumenta EU. U tom obnovljenom optimizmu, na kratko su se vratile nade da bi i zemlje Zapadnog Balkana pa i Srbija mogle ubrzati put ka EU. One su dodatno podgrejane nekolicinom izjava zvaničnika nedavno imenovane Komisije koje su upućivale da postoji namera da se pitanje proširenja stavi među prioritete. Međutim, poslednji sastanci Saveta ministara EU nisu doveli do napretka u procesu pristupnih pregovora za Srbiju ukazujući, ne samo na nespremnost država članica da ubrzaju proces nego i na neuspeh jedne od najvažnijih uloga politike proširenja – one transformativne.

Ideja da će proces proširenja da podstakne sveopštu transformaciju država i društava zemalja kandidata za članstvo postala je upitna već na primeru pojedinih novijih članica Unije, kao i svih aktuelnih kandidata na Zapadnom Balkanu. Zvanično kandidat za članstvo i zemlja u procesu pregovora već više od deset godina, Srbija je još jedan od primera neuspeha procesa transformacije. Stanje reformi u ključnim oblastima, poput demokratije i vladavine prava, kao i slabog napretka u pristupnim pregovorima govori o širokom jazu između onoga što je bilo idealno zamišljeno i stvarnosti pristupanja. U izjavi Srbije prilikom otvaranja pristupnih pregovora, zvanično proklamovan cilj bio je ostvarivanje članstva u Evropskoj uniji s punim pravima i obavezama, kolokvijalno nazvanog punopravnim članstvom. Idealno, proces je trebalo da dovede Srbiju do ispunjavanja kriterijuma članstva u srednjem roku, odnosno do kraja 2018. godine. Poslednjih godina, međutim, prema samoproceni nadležnih institucija Srbije ispunjenost sopstvenih planova harmonizacije sa propisima EU manja je od 30%, a godišnji izveštaji Komisije uporno beleže stagnaciju ili ograničen napredak u ključnim oblastima.

Iako su sve zemlje kandidati pored višedecenijskog procesa integracije beležile bilo stagnaciju bilo nazadovanje u reformskim procesima, Evropska unija je žmurila na ove nedostatke i podržavala autoritarne režime smatrajući ih sposobnim da očuvaju prvi prioritet Unije – stabilnost. Osim toga, u poslednjoj deceniji Evropska unija je započela rad na obezbeđivanju takozvane strateške autonomije u kojoj su i zemlje proširenja dobile ulogu bez obzira na njihove upitne demokratske performanse. Krize sa kojima se Unija suočavala u proteklim godinama, poput krize izazvane pandemijom korona virusa 2020. godine, a naročito ratom u Ukrajini, doprinele su potrebi čvršćeg vezivanja regiona Zapadnog Balkana za EU. Osim učešća u Evropskoj političkoj zajednici, Evropska unija im je dodelila ulogu u evropskim lancima snabdevanja, energetske bezbednosti, pa i takozvanoj Zelenoj agendi.

¹ Tekst je nastao u okviru istraživanja sprovedenog uz podršku Fonda za nauku Republike Srbije broj 7752625 – NATIONAL(S).

Uprkos ovoj potrebi bliže integracije, članstvo u EU kao forma mogućeg odnosa još uvek ne dolazi u obzir pa je bilo potrebno iznaći drugačije formate. Za Srbiju, ne samo da se očigledno preambiciozan rok pristupanja nije ostvario nego je čak i sam cilj punopravnog članstva danas relativizovan. Zvanično ostajući u procesu pregovora o članstvu, država Srbija je prihvatila izmenjen pristup Evropske unije koji se fokusira na proces “fazne integracije”. Ovaj pristup bi trebalo da omogući Srbiji (i drugim kandidatima) učešće u određenim programima i inicijativama Unije pre samog članstva.

Iako prvi put spomenut u izmenjenoj metodologiji proširenja iz 2020. godine, ovaj pristup selektivne integracije u određene politike EU pre članstva zapravo nije toliko nov. Primera radi, Srbija je članica dve zajednice – Transportne zajednice i Energetske zajednice – koje imaju za cilj da prošire tržište EU u relevantnim sektorima na zemlje nečlanice, a podrazumevaju i harmonizaciju propisa ovih zemalja sa propisima EU. Srbija je pridružena mnogim programima Evropske unije što joj omogućava dodatno finansiranje projekata u različitim oblastima, poput podrške malim i srednjim preduzećima iz relevantne komponente Programa jedinstvenog tržišta od 2023. Najnovija inicijativa – Plan rasta za Zapadni Balkan – osim finansijske podrške, među svojim ciljevima predviđa podršku stvaranju (sub)regionalnog zajedničkog tržišta na Zapadnom Balkanu i postepeno uključivanje regiona u jedinstveno tržište EU.

Pomenute inicijative koje omogućavaju faznu ili delimičnu integraciju trebalo bi da su komplementarne sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji, odnosno da je ne isključuju. Na prvi pogled, one predstavljaju odličnu priliku jer bi trebalo da uz pružanje bespovratnih sredstava i zajmova podstiču brže usklađivanje, unapređenje domaćih kapaciteta, ekonomsku konvergenciju. Međutim, ukoliko Srbija uskoro ne zabeleži i napredak u pristupnim pregovorima, procesi fazne integracije i pristupanja mogli bi postati paralelni pri čemu bi ovaj drugi, definisan kao strateški cilj pa i nacionalni interes, ostao zamrznut. Sve da je Savet EU i odlučio nedavno da otvori pregovarački klaster III, nakon nekoliko godina stagnacije pristupnih pregovora to se ne bi moglo oceniti kao suštinski napredak nego kao već poznato prividno održavanje pregovora u životu.

Iako ima svojih prednosti, fazna integracija nosi opasnost da zemlja ostane trajno delimično integrisana u samo neke oblasti delovanja EU. Integracija bez članstva zahteva od države prilagođavanje ali ne dozvoljava učešće u institucijama EU i donošenju odluka koje će biti dužna da primenjuje. Ni fondovi EU dostupni kroz proces fazne integracije, uključujući i najnoviji instrument u okviru Plana rasta nisu uporedivi sa onim dostupnim državama članicama. Primera radi, Srbija bi iz IPA III (2021-2027) i Plana rasta do 2027. trebalo da dobije oko 3 milijarde eura u grantovima i zajmovima, dok je za značajno manju državu Hrvatsku za čitav programski period 2021-2027. iz budžeta EU namenjeno oko 25 milijardi eura iz različitih programa. No, ono što dodatno zabrinjava jeste činjenica da dosadašnje iskustvo fazne integracije deklarativno ističe ali suštinski ne insistira na kriterijumima demokratije i vladavine prava koji su proglašeni ključnim ili fundamentalnim za proces pristupanja. Primer Plana rasta i usvajanja Reformske agende u Srbiji uz nedovoljno uključivanje civilnog društva u proces njegove izrade još jedan je primer žrtvovanja demokratskih procedura zarad hitnosti sprovođenja Plana u roku – do 2027. godine.

Konačno, ostajanje u modelu delimične integracije bez formalnog članstva ne bi nužno bilo u neskladu sa percepcijom domaćih političkih elita i većine građana Srbije o nacionalnim interesima

i spoljnopolitičkoj orijentaciji. Jedan deo nalaza istraživanja sprovedenih u okviru projekta „National(s)“ Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka uz podršku Fonda za nauku, pokazao je da je većina građana sklona ekonomskoj saradnji sa Evropskom unijom, ali je tek ispodpolovična većina smatrala da je članstvo u EU nacionalni interes. Ovo ali i druga istraživanja već neko vreme pokazuju i da bi na potencijalnom referendumu manje od polovine građana glasalo za članstvo u EU.

Istovremeno, iako je zbog geopolitičkih pritisaka došlo do ublažavanja „zamora od proširenja“ u državama članicama EU, otpor je i dalje prisutan u vezi sa zemljama Zapadnog Balkana, za razliku od Ukrajine koja se mnogima učinila kao prihvatljiva članica. Unija takođe, pre proširenja nastoji da reformiše svoje institucije i politike što, kako se pokazuje, neće biti jednostavan zadatak. Međutim, ukoliko u nekom trenutku i prevagne ideja ostajanja u modelu delimične integracije bez formalnog članstva, Evropska unija ne bi smela da zanemari transformativnu komponentu svojih odnosa sa zemljama Zapadnog Balkana, pa ni sa Srbijom. Srbija se ne sme više posmatrati kao alternativni univerzum gde se toleriše vladavina pravila suprotnih onima u EU. Reforme Srbije ka istinski demokratskom društvu zasnovanom na ideji vladavine prava moraju postati stvarni, a ne deklarativni prioritet. U suprotnom, aktuelno sveopšte nepoverenje građana Srbije u domaće institucije, ali i u dobre namere Evropske unije može dovesti u pitanje i one projekte koji bi doprinosili ostvarivanju političkih i ekonomskih interesa i Srbije i Unije.