

Klimatski i energetska okvir delovanja EVROPSKE UNIJE do 2030.



Autorka: Jasminka Young, RES Fondacija

REZIME

Zaključcima Evropskog saveta u oblasti klimatske i energetske politike do 2030, usvojenim 24. oktobra 2014. godine, uspostavljen je novi Okvir klimatske i energetske politike EU do 2030.

Proces usvajanja novog Okvira pokrenula je Evropska komisija, usvajanjem Zelene knjige u martu 2013. godine i otvaranjem javne rasprave. Po okončanju procesa javne rasprave, Evropska komisija je u vidu Saopštenja (Communication) predložila novi klimatski i energetska okvir, koji je potom bio predmet rasprave u evropskim institucijama.

Svrha ovog papira je da predstavi konsultativni proces koji je doveo do formulisanja ovih strateških dokumenata, da predstavi zacrtane ciljeve kao i da poveže novi Okvir klimatske i energetske politike Evropske unije sa strateškim planiranjem i obavezama Srbije. Ukazano je na značaj otvorenosti i učešća svih zainteresovanih strana u procesu konsultacija i to u najranijoj fazi izrade strateških dokumenata, budući da se već tada može ostvariti presudan uticaj na njihov konačan sadržaj i postavljanje nacionalnih ciljeva čije će postizanje zbog širokog konsenzusa biti izvesnije.

Kako se Srbija još uvek nalazi u fazi definisanja strateškog okvira iz oblasti klime i energije, ovaj papir bi trebalo da posluži kao inspiracija za unapređenje često kritikovanog, netransparentnog procesa javnih konsultacija.

Beogradska otvorena škola

Masarikova 5/16
11000 Beograd
Srbija

Tel: +381 11 30 65 800
Fax: +381 11 36 13 112

www.bos.rs
www.dostup.no
bos@bos.rs
facebook.com/bos.rs

Kontekst

Evropski lideri su na sednici Evropskog saveta u oktobru 2014. postigli dogovor o novom Okviru klimatske i energetske politike do 2030. godine. Novi dogovor snažno je odjeknuo kako u zemljama članicama EU, tako i na globalnom nivou. Iako su unutar zemalja članica postojale otvorene tenzije u vezi s ciljevima, odražavajući njihove različite ambicije i nacionalne specifičnosti, neosporno je da ovi ciljevi ukazuju na najambiciozniju klimatsku i energetska politiku na globalnom nivou.¹

Postizanju ovog dogovora prethodio je jednoipogodišnji proces konsultacija, uz političke smernice sa najvišeg nivoa i pregovore između zemalja članica i brojnih zainteresovanih strana. Ovaj proces deo je standardne procedure i nadležnosti Evropske komisije u oblasti iniciranja i razvoja politika EU (Nugent, 2010). Ovim novim okvirnim dokumentom Evropska unija upotpunila je lepezu svojih kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva u oblasti klimatske i energetske politike.

Kratkoročni klimatski i energetska ciljevi na nivou EU definisani su strategijom Evropa 2020 koja je u podmakloj fazi implementacije. To su smanjenje emisije gasova s efektom staklene bašte od 20% u poređenju s baznom 1990. godinom, povećanje učešća obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije na 20% uz istovremeno povećanje energetske efikasnosti za 20%². Klimatski i energetska ciljevi iz strategije Evropa 2020 sprovode se u najvećem delu preko direktiva uključujući i Treći energetska paket i sistem trgovine emisijama (ETS - Emission Trading Scheme). Prema poslednjim izveštajima Evropske komisije i Evropske agencije za životnu sredinu, u kojima je analizirana situacija zaključno sa 2013. godinom, EU je na dobrom putu ispunjenja međuciljeva. Međutim, ostaje i dalje neizvesno da li će krajnji ciljevi 20-20-20 biti ispunjeni, što se naročito odnosi na ciljeve iz oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Na primer, kada je reč o obnovljivim izvorima energije, trend postaje jako strm od 2016 do 2020 i države članice će morati da ulože mnogo veće napore nego do sada kako bi ispunile svoje obaveze. Takođe, tržište CO₂ je poremećeno i velika očekivanja ETS-a za sada nisu ispunjena³ (EEA, 2014).

Dugoročna vizija EU u oblasti klime i energije seže do 2050. i predstavljena je u dva najznačajnija strateška dokumenta: Energetskoj mapi puta do 2050 - Energy Roadmap 2050⁴, i Mapi puta za prelazak na konkurentnu, nisko-ugljeničnu ekonomiju do 2050 - A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050⁵. Ovi dokumenti sadrže veoma ambiciozne povezane klimatske i energetske ciljeve EU koja ima nameru da se obaveže na smanjenje gasova s efektom staklene bašte za 80-95% u odnosu na baznu 1990 godinu. U ostvarenju tog cilja, istovremeno je važno omogućiti energetska sigurnost i konkurentnost⁶

¹ European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

² European Commission (2010). EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth

³ European Commission (2013). Report from the Commission to the European Parliament, The Council The European economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2013). Renewable energy progress report.

⁴ European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050

⁵ European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050; European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050

⁶ European Parliament (2013). Resolution on the Energy Roadmap 2050

s krajnjim ciljem da se potpuno pređe na održivo korišćenje resursa ⁷. Nema sumnje da se ostvarenje ovih dugoročnih ciljeva temelji na prethodno realizovanim kratkoročnim ciljevima kao i pronalaženju i sprovođenju efektivnih i efikasnih politika i instrumenata.

U skladu s ovim strateškim planovima i donekle neizvesnim ishodom ciljeva 20-20-20, Evropska komisija je još 2013 pravilno prepoznala potrebu da se napravi presek stanja, kako bi se razmotrila delotvornost i efikasnost postojećih mehanizama i kako bi se uobličili međuciljevi pomoću kojih će dostizanje ambicioznih ciljeva do 2050 biti izvesnije. Prepoznato je da se ovi usko povezani ciljevi moraju posmatrati komplementarno, i da takvi moraju biti i instrumenti koji će dovesti do njihovog ostvarenja.

Rezultat ove inicijative su Zaključci Evropskog saveta u oblasti klimatske i energetske politike do 2030 sa zacrtana četiri specifična cilja, koji predstavljaju polaznu tačku za kreiranje planova i instrumenata na nacionalnom i nivou EU. Cilj novog političkog okvira je i da ponudi nešto inovativnija i fleksibilnija rešenja u pogledu instrumenata politike, naročito u onim oblastima koje nisu imale zadovoljavajući ishod ⁸. Istovremeno, ovi zaključci predstavljaju i pregovaračku platformu Evropske unije za predstojeće međunarodne pregovore UN u Parizu u svrhu postizanja globalnog dogovora u oblasti klimatskih promena ⁹. Objašnjenje samog procesa konsultacija i rezultirajućih povezanih klimatskih i energetskih ciljeva, kao i dovođenje u vezu sa dugoročnim strateškim pravcem EU veoma je značajno za Srbiju koja pretenduje na članstvo u ovom klubu koji je prepoznat kao globalno najambiciozniji u pogledu klimatske i energetske politike. U tom smislu, i sama strategija Evropa 2020, iako nije obavezujuća za države koje nisu članice EU, predstavlja odličan putokaz i način za ubrzavanje reformi koje je potrebno ostvariti tokom procesa pristupanja. Štaviše, važno je podsetiti na obaveze Srbije koje proizilaze iz članstva u Energetskoj zajednici, u prvom redu cilj od 27% obnovljivih izvora energije do 2020, kao i obaveze u pogledu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine i energije ¹⁰. Stoga, Srbija mora pravovremeno da planira i radi u skladu sa svim strateškim ciljevima EU odmah i bez ikakvog odlaganja. Evropska komisija je još u Izveštaju o napretku za 2013 pozvala Srbiju da se strateški okrene ka dugoročnoj politici u oblastima klime i energije, a u skladu s okvirnim dokumentom za politiku klime i energije EU do 2030 i sprovede sveobuhvatan proces konsultacija prilikom donošenja odluka ¹¹.

Ipak, do sada u Srbiji se nije mnogo promenilo kad su ove preporuke u pitanju, što je potvrđeno i u najnovijem Izveštaju o napretku iz oktobra 2014. Srbija i dalje nema sveobuhvatnu klimatsku politiku i strategiju iako se u prvoj polovini 2015 očekuje da Srbija izloži svoj nacionalni doprinos Klimatskom sporazumu za 2015, koji bi trebalo da bude usaglašen sa okvirom EU do 2030 ¹².

Imajući u vidu iznesene činjenice i povezanost novog Okvira klimatske i energetske politike EU do 2030 s strateškim planiranjem i obavezama Srbije, a posebno naglašenu potrebu za konsultacijama u procesu donošenja odluka, ovaj dokument ima za cilj da kratko predstavi proces konsultacija koji je doveo do novog Okvira klimatske i energetske politike do 2030, zacrtane ciljeve i predložene načine za njihovo ostvarenje. Istovremeno će se ukazati na njihovu relevantnost za Srbiju i potrebu da se uzmu u obzir prilikom izrade strateških dokumenata.

⁷ European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050

⁸ European Commission (2013). Green Paper - A 2030 framework for climate and energy policies

⁹ European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

¹⁰ Energy Community – Members – Contracting parties - Serbia https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/MEMBERS/PARTIES/SERBIA

¹¹ European Commission (2013). Commission staff working document: Serbia 2013 Progress report

¹² European Commission (2014). Commission staff working document: Serbia 2014 Progress Report

Konsultacije na EU nivou i značenje zaključaka

Evropska komisija je u martu 2013. godine započela proces javnih konsultacija u svrhu dogovora oko najvažnijih tema i postizanja konsenzusa oko ciljeva koji moraju da se nađu u novom Okviru klimatske i energetske politike do 2030. Proces javnih konsultacija formalno je počeo usvajanjem Zelene knjige u martu 2013, a završio se 2. jula iste godine. Evropska komisija je u Zelenoj knjizi predstavila najznačajnija pitanja na koja je javnost bila pozvana da ponudi odgovore. Upitnik, dat u Zelenoj knjizi, podeljen je u četiri široke oblasti koje je bilo neophodno definisati: ciljeve (targets); instrumente politike; konkurentnost, kao i različite kapacitete država članica da deluju u ovim oblastima ¹⁴. Sam proces javnih konsultacija ima dvostruki cilj. U prvom redu on daje legitimitet procesu donošenja odluka, kao i samim odlukama. S druge strane, to je prilika da Evropska komisija prikupi ekspertsko znanje koje ona ne poseduje, kako bi sagledala sve aspekte predloženih rešenja. Ovo naročito dolazi do izražaja u oblastima koje su po svojoj prirodi više tehničke i zahtevaju specifična znanja (Bowen, 2002 & 2004). Treće, ciljevi oko kojih postoji široki konsenzus imaju veću šansu da budu realizovani.

Postojeći dokumenti, u vezi s konsultativnim procesom, su obimni i dostupni javnosti. Komisija je formalno primila oko 556 odgovora od različitih društvenih aktera, uključujući i 14 zemalja članica koje su dale svoje mišljenje u ovoj fazi: Austrija, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Litvanija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovenija, Španija, Velika Britanija. U smislu učešća u konsultacijama, najzastupljenija su bila industrijska udruženja (41%), kompanije (8%), s podjednakim udelom energetski intenzivnih i energetski ne-intenzivnih firmi, kao i preduzeća iz elektroenergetskog sektora (10%). Dobru zastupljenost imao je i civilni sektor, uključujući NVO (8%), građane (11%) i sindikate (2%). Skoro sve zainteresovane strane dale su potpunu podršku kreiranju novog zajedničkog Evropskog okvira klimatske i energetske politike do 2030 ¹⁵. Uz nekoliko izuzetaka, države članice i zainteresovane strane složile su se da je potrebno da se novi okvir uskladi s dugoročnim klimatskim i energetskim ciljevima koji sežu do 2050. U skladu s tim, iskazan je širok javni konsenzus o potrebi za novim ciljevima za smanjenje gasova staklene bašte. Međutim, na površinu su isplivale podele i različite ambicije zemalja članica i zainteresovanih strana u vezi s ciljevima za obnovljive izvore energije i energetsku efikasnost i načinima koji će dovesti do njihovog ostvarenja ¹⁶. Imajući u vidu obim dostupnih dokumenata, a u skladu s potrebama ovog sažetka, predstavljamo samo uopštenu sliku koja verno oslikava najznačajnije interese koji su se našli u konačnom dokumentu.

U preseku stanja, po tipu organizacija koji je dala Komisija, nailazi se na četiri izdvojene grupe mišljenja:

- Kompanije i poslovna udruženja (Companies and business organizations) bili su složni da je potrebno postaviti cilj za smanjenje gasova s efektom staklene bašte. Ipak, istakli su da je troškove konkurentnosti, sigurnost snabdevanja i klimatske ciljeve potrebno razmatrati na još ravnopravnoj osnovi nego što je to bio slučaj do sada. Komunalna preduzeća, gasne kompanije i preduzeća koja nude nisko-ugljeničnu opremu uglavnom podržavaju ambiciozan cilj za smanjenje gasova s efektom staklene bašte. Međutim, unutar privatnog sektora nije postojala saglasnost u vezi s ostala dva cilja: obnovljivim izvorima energije i energetskom efikasnošću. Energetski sektor i energetski intenzivne industrije su naročito bili protiv nametanja ciljeva iz ove dve oblasti. S druge strane, organizacije i kompanije koje proizvode

¹⁴ European Commission (2013). Green Paper - A 2030 framework for climate and energy policies

¹⁵ European Commission – Energy – Consultations <http://ec.europa.eu/energy/en/consultations>

¹⁶ European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for Climate and Energy in the period from 2020 to 2030

ili prodaju nisko-ugljeničnu opremu su podržale postavljanje ciljeva za obnovljive izvore energije i energetska efikasnost ističući njihov doprinos rastu i zapošljavanju, uz sigurnije snabdevanje.

- NVO i deo civilnog društva su uglavnom tražile od EU da donese set ambicioznih i zakonski obavezujućih ciljeva koji će obezbediti sigurnost za ulagače i promovisati rast i zapošljavanje.
- Među sindikatima je uočena poprilična raznolikost, mada uopšteno posmatrano sindikati su dali prednost određivanju ciljeva za smanjenje gasova staklene bašte, povećanje učešća obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti. Ipak, ova podrška uslovljena je pristupom koji se neće negativno odraziti na konkurentnost EU i koji će dati prednost socio-ekonomskim aspektima održivosti.
- Interesantno je naglasiti da su i mišljenja građana bila podeljena: dok se većina složila s ambicioznim klimatskim i energetske politikom, građani iz centralne i istočne Evrope su prednost dali evropskoj konkurentnosti ¹⁷.

Ukratko, interesi su bili podeljeni oko nekoliko ključnih pitanja:

- da li je potrebno definisati jedan (smanjenje gasova s efektom staklene bašte) ili više ciljeva (obnovljivi izvori energije i energetska efikasnost);
- da li je nužno izaći s obavezujućim ili neobavezujućim ciljevima;
- na kom nivou bi ciljevi bili obavezujući – EU, regionalnom, nacionalnom ili sektorskom.

Pre formalnog zatvaranja procesa javnih konsultacija održana je i konferencija zainteresovanih strana na visokom nivou, u junu 2013 (High Level Stakeholder Conference: A 2030 framework for climate and energy policies), kojom je potvrđeno da je postizanje dogovora oko Okvira klimatske i energetske politike do 2030 godine uslovljeno sagledavanjem i odražavanjem interesa najuticajnijih zainteresovanih strana. U tom svetlu, potrebno je posmatrati i krajnje ciljeve. Naime, poslovni interesi su uopšteno bolje predstavljeni na EU nivou nego ostali društveni interesi, zbog posedovanja finansijskih resursa i ekspertize i zato ne čudi da su ovi interesi nadvladali ostale interese, što se jasno vidi iz finalnog dokumenta. Ovo je naročito vidljivo kada se ključne odluke koje se tiču kompanija i njihovog poslovanja donose na EU nivou, kao što je ovde slučaj.

Posle zatvaranja procesa javnih konsultacija, Evropska komisija je na osnovu prikupljenih stavova predložila novi klimatski i energetske okvir Evropske unije za 2030 u vidu Saopštenja (Communication) koje je bilo predmet rasprave i u evropskim institucijama ¹⁸. Uz Saopštenje, dostavljen je i dokument u kojem su predstavljeni sažeti rezultati o proceni uticaja predloženih mera ¹⁹. Saopštenje Evropske komisije koje je u januaru 2014. upućeno na komentare različitim institucijama EU kao što su Parlament, Savet, Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona doživelo je velike kritike, naročito od strane Parlamenta i Komiteta regiona. Uopšteno, predlog je okarakterisan kao nedovoljno ambiciozan u smislu ciljeva, i bez uverljivih i delotvornih mehanizama za sprovođenje. Ovo dolazi do izražaja kada se nova rešenja uporede s mehanizmima dostizanja ciljeva, naročito obnovljivih izvora u okviru 20-20-20. Na primer, cilj definisan na nivou Evropske unije od 20% učešća obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji pretočen je u obavezujuće nacionalne ciljeve koji su definisani u Direktivi

¹⁷ European Commission (2013). Commission Services Non Paper. Green Paper 2030: Main outcomes of public consultation

¹⁸ European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for Climate and Energy in the period from 2020 to 2030

¹⁹ European Commission (2014). Commission Staff working document. Executive Summary of the Impact Assessment

o obnovljivim izvorima energije iz 2009. Direktiva je, zajedno s ciljevima, predmet obavezne transpozicije u nacionalno zakonodavstvo. Stoga je nejasno na koji način će se ostvariti cilj definisan na nivou EU. Ovo se u prvom redu odnosi na neobavezujuće nacionalne ciljeve i, u odnosu na strategiju Evropa 2020, neiskazanu obavezu njihovog uvođenja u nacionalno zakonodavstvo. Izražen je i veliki skepticizam u vezi s novim sistemom upravljanja i samom motivacijom zemalja članica da dostignu nacionalno neobavezujuće ciljeve.

Evropski Parlament je u Rezoluciji o Okviru klimatske i energetske politike do 2030 oštro kritikovao Komisiju zbog nedostatka ambicioznosti, ukidanja nacionalnih ciljeva i obavezujućih zakonskih mehanizama koji bi osigurali izvesnije sprovođenje. Parlament je kritikovao i sam proces donošenja odluke, u ovom slučaju ističući da bi se zakonska pitanja morala razmatrati pomoću procesa potpunog saodlučivanja Parlamenta i Saveta. Parlament se zalagao za obavezujući cilj na nivou EU u oblasti energetske efikasnosti od 40% koji bi pratili pripadajući nacionalni ciljevi, kao i za ambiciozan nacionalno obavezujući cilj iz oblasti obnovljivih izvora energije od 30% ²⁰.

Komiteo regiona bio je veoma kritičan u smislu neambicioznosti ciljeva predstavljenih u Saopštenju i mehanizama primene. Komiteo regiona se zalagao za tri znatno ambicioznija obavezujuća cilja koji su preduslov za dugoročni sistemski pristup. To su: cilj od 50 % smanjenja gasova staklene bašte u odnosu na 1990 godinu, 40 % učešće obnovljivih izvora energije u vidu nacionalnih ciljeva i cilj od 40% smanjenja primarne energetske potrošnje u odnosu na 2005 kroz energetska efikasnost. Predloženo je da i ovaj cilj bude ostvaren preko obavezujućih nacionalnih ciljeva. U vezi s novim modelom upravljanja, Komiteo regiona je smatrao da se moraju primeniti iskustva stečena kroz primenu Strategije Evropa 2020 što znači postavljanje obavezujućih ciljeva iz sve tri oblasti, kako na EU tako i na nacionalnom nivou, a za čije ispunjenje bi zemlje članice bile zakonski odgovorne ²¹. S druge strane, Evropski ekonomski i socijalni komiteo (EESC) je uglavnom podržao predloge sadržane u Saopštenju Komisije, mada su o određenim pitanjima iskazana viša očekivanja. Za razliku od Komisije, EESC se takođe zalagao za nacionalno obavezujuće ciljeve u oblasti obnovljivih izvora energije kao i za definisanje sektorskih ciljeva u oblasti energetske efikasnosti, na primer u građevinarstvu ²².

Uprkos kritikama, ciljevi definisani u Saopštenju se u najvažnijim stavkama poklapaju s ciljevima koji su sadržani u konačnom dokumentu Zaključka Evropskog saveta od 24. oktobra 2014 ²³. Ovo upućuje na potrebu uticanja na dokumente u samoj fazi iniciranja i njihove pripreme, kao i značaj procesa javnih konsultacija. Pomenuta zavisnost Evropske komisije od ekspertskog znanja je mač s dve oštrice koji omogućava da se različiti, najčešće poslovnih interesi, nađu u prvim nacrtima predloga Evropske komisije koje je kasnije veoma teško preinačiti. Ovo je utoliko teže, ukoliko postoji podrška najuticajnijih država članica (Bowen, 2002 & 2004).

Ipak, pri upoređivanju ciljeva definisanih u raznim fazama procesa donošenja odluka i konačnog dogovora zemalja članica u vidu Zaključaka Evropskog saveta važno je imati u vidu da je za odluke na najvišem političkom nivou potreban konsenzus svih zemalja članica. U tom smislu treba posmatrati i analizirati ambicioznost i dalekosežnost samih ciljeva Okvira

²⁰ European Parliament (2014). Resolution of 5 February 2014 on a 2030 Framework for Climate and Energy policies

²¹ Committee of the Regions (2014). Opinion of the Committee of the Regions — A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030

²² European Economic and Social Committee (2014). Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030"

²³ European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

klimatske i energetske politike za 2030. Štaviše, široki konsenzus upućuje na to da su velike šanse da će dogovoreni ciljevi, koliko god izgledali neambiciozni, biti ispunjeni što je veoma važna poruka za Srbiju, kandidata za članstvo koja će se na putu svog pristupanja pre ili kasnije suočiti s obavezom usklađivanja s ovom ambicioznom politikom.

Usvojeni ciljevi

Ciljevi sadržani u zaključcima Evropskog saveta iz oktobra 2014. zasnivaju se na smernicama koje su definisane na martovskom samitu kada je na osnovu pomenutog Saopštenja Evropske komisije razmatran klimatski i energetski okvir do 2030²⁴. U obzir je uzet i vremenski okvir za postizanje novog globalnog klimatskog sporazuma na međunarodnoj konferenciji o klimi u Parizu 2015. Evropski savet ističe usklađenost ovih ciljeva s ambicioznim strateškim EU ciljevima za 2050 definisanim u mapama puta do 2050. Okvir ima za cilj da pruži stabilnost, predvidljivost za ekonomske aktere kao i da potvrdi ulogu EU kao globalnog igrača u ovoj oblasti.

Pre toga, na samitu Evropskog saveta u junu 2014, pokrenuta je i ideja o osnivanju Energetske unije usklađene s naprednom klimatskom politikom kao jednog od vodećih ciljeva. Klimatska i energetska politika počiva na principima pristupačnosti, sigurnosti i održivosti zelene energije²⁵. Energetsku uniju kao ideju potrebno je ozbiljno shvatiti i uvrstiti u strateške planove pošto trendovi ukazuju da ova, ne tako nova ideja, ubrzano dobija na relevantnosti.

Evropski savet je podržao četiri specifična cilja na nivou EU, a predložene su i dodatne mere koje će doprineti energetske bezbednosti, naročito one koje se odnose na smanjenje energetske zavisnosti i povećanje bezbednosti snabdevanja strujom i gasom.

U skladu sa zaključcima Evropskog saveta održanog 24. oktobra 2014²⁶, države članice su jednoglasno podržale sledeće ciljeve do 2030:

- 1 Obavezan cilj smanjenja emisije gasova staklene bašte od 40 % u odnosu na 1990. Ovaj cilj definisan je na nivou Evropske unije i nalazi se u središtu klimatske i energetske politike EU za 2030. Za ostvarenje ovog cilja predviđena je reforma sistema trgovine emisijama (ETS), koji će biti zamenjen instrumentom koji ima za cilj stabilizaciju tržišta CO₂. Godišnji faktor smanjenja ograničenja maksimalnih dozvoljenih emisija iz ETS sektora umesto sadašnjih 1,74 % biće 2,2 % posle 2021. godine. Pored toga, predviđeno je i smanjenje emisija iz ETS sektora za 43%, a izvan ETS-a sektora za 30 % ispod nivoa iz 2005. Ova mera će biti ostvarena kroz nacionalne instrumente. Sve države članice će učestvovati u dostizanju ovog cilja, ali važno je napomenuti da nije precizirano kako će se ovaj cilj rasporediti na nacionalnom nivou.
- 2 Drugi cilj, najmanje 27% energije iz obnovljivih izvora u finalnoj potrošnji na EU nivou, je obavezujući cilj na nivou EU. Ni u ovom slučaju nije predviđeno da se ovaj cilj putem zakonodavstva prenese u nacionalne ciljeve. Ovo se opravdava potrebom da države članice energetsku tranziciju prilagode nacionalnim prioritetima i uslovima. Samo ostvarenje cilja treba da bude zasnovano na nacionalnim energetskim planovima i novom sistemu upravljanja. Ipak, za sada ostaje nejasno na koji način će se garantovati ostvarenje obavezujućeg cilja na EU nivou.

²⁴ European Council (2014) 20/21 March 2014 Conclusions

²⁵ European Council (2014). 26/27 June 2014 Conclusions

²⁶ European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

3

Povećanje energetske efikasnosti za 27%. Ovaj cilj definisan je na nivou EU i nije obavezujući. Iako energetska efikasnost predstavlja link koji nedostaje za ostvarenje svih pomenutih ciljeva, revizija ovog cilja predviđena je tek za 2020.

4

Velika pažnja posvećena je dostizanju potpuno funkcionalnog i povezanog unutrašnjeg energetskeg tržišta. Ovo pitanje je naglašeno kao pitanje od gorućeg značaja za čije rešavanje je potrebno pod hitno uložiti sve moguće napore. Predloženo je nekoliko konkretnih ciljeva i načina da se ovo ubrza. Zadat je prvi kratkoročni cilj od minimalno 10% postojećih električnih interkonekcija, koji treba da se ispuni najkasnije do 2020. Evropska komisija će uz podršku država članica preduzeti mere da se ispuni zadati cilj. Ovaj rok odnosi se naročito na države članice koje još nisu dostigle minimalni nivo integracije unutrašnjeg energetskeg tržišta kao što su baltičke zemlje, Portugalija i Španija, kao i za države članice koje predstavljaju njihovu glavnu tačku pristupa unutrašnjem energetskeg tržištu. Posebna pažnja biće posvećena udaljenijim i slabije povezanim delovima jedinstvenog tržišta, kao što su Malta, Kipar i Grčka. Evropska komisija će pratiti napredak u ispunjenju ovog cilja i izvestiće Evropski savet o mogućim izvorima finansiranja, uključujući i finansiranje od strane EU kako bi se ovaj cilj postigao. Ostvarenje cilja od 10% samo je jedna stepenica na putu do ostvarenja željenog cilja od 15% do 2030. Sprovođenje samih pojekata će takođe biti potpomognuto od strane Komisije.

5

Konkurentna, povoljna i sigurna energija – Komisija predlaže i niz ključnih pokazatelja za procenu napretka tokom vremena kako bi se stvorio osnov za mogući politički odgovor. Na primer, razlike u ceni energije s najvećim trgovinskim partnerima, diversifikaciju snabdevanja i oslanjanje na domaće izvore energije, kao i sposobnosti međusobnog povezivanja među državama članicama. Pomoću pokazatelja planira se obezbeđenje konkurentnog i sigurnog energetskeg sistema do 2030. koji će biti utemeljen na integraciji tržišta, diversifikaciji snabdevanja, tržišnoj konkurenciji, razvoju domaćih izvora energije, kao i pružanju podrške istraživanju, razvoju i inovacijama.

6

Na kraju, umesto prenošenja ciljeva definisanih na EU nivou u nacionalne obavezujuće ciljeve naglašena je potreba za uspostavljanjem i osmišljavanjem novog sistema upravljanja kako bi se ostvarili zadati ciljevi klimatske i energetske politike. Konkretnije, Evropski savet predložio je razvoj novog, pouzdanog i transparentnog sistema upravljanja (governance) koji će imati neophodnu fleksibilnost. Novim sistemom upravljanja, potrebno je izbeći administrativno opterećenje, a državama članicama data je sloboda da određuju svoj energetske miksi. Ideja novog upravljanja zasnovana je na nacionalnim planovima za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju. Ovaj novi sistem upravljanja treba da se izgradi na već postojećim temeljima, kao što su nacionalni klimatski programi, nacionalni energetske planovi, nacionalni planovi za obnovljive izvore energije i energetske efikasnost. Potrebno je objediniti dosadašnje odvojeno planiranje i izveštavanje. Novi sistem upravljanja Okvirom za 2030. predviđa da se ovo planiranje radi u saradnji s Komisijom. Ova vrsta saradnje između Komisije i država članica trebalo bi da osigura da su planovi dovoljno ambiciozni i da tokom vremena zadrže doslednost i usklađenost. Novi sistem upravljanja trebalo bi da poveća ulogu i prava potrošača, transparentnost i predvidivost za investitore, između ostalog i zbog sistematskog praćenja ključnih indikatora za pristupačan, siguran, konkurentan i održiv energetske sistem. Takođe, nade se polažu u to da će na ovaj način biti olakšana koordinacija nacionalnih energetskeg politika i podstaknuta regionalna saradnja između zemalja članica.

Ovako definisani ciljevi naišli su na brojne kritike i postali su predmet analize stručne javnosti i posle njihovog konačnog obelodanjivanja. Kritike se odnose kako na nedovoljnu ambicioznost samih ciljeva, tako i na predviđene načine njihovog postizanja. Naime, ovi ciljevi neće biti preneseni u nacionalno zakonodavstvo u vidu obavezujućih nacionalnih ciljeva. Na primer, u prethodnom periodu za dostizanje ciljeva iz strategije Evropa 2020 nacionalni obavezujući ciljevi definisani u Direktivi o promociji obnovljivih izvora energije iz 2009 su odigrali ključnu ulogu u samom povećanju udela obnovljivih izvora energije u državama članicama. Pošto ovaj mehanizam nedostaje u novom okviru, ostaje nejasno kako će se obezbediti dostizanje obavezujućeg cilja koji je definisan samo na nivou EU. Ovo može negativno da se odrazi na sigurnost investitora i mere javne politike koje služe kao podrška povećanju udela obnovljivih izvora energije u državama članicama. Novi sistem upravljanja, neprecizan sam po sebi, trenutno ne nudi rešenja za ova pitanja. Uopšteno govoreći, ostaje najjasno kako će se obezbediti postizanje i ovih ne preterano ambicioznih ciljeva (Centre for European Policy Studies, 2014; Heinrich-Böll-Stiftung European Union and Institute for European Studies, 2014).

Veza sa Srbijom i preporuke

Relevantnost novog Okvira klimatske i energetske politike do 2030 i postavljenih ciljeva na nivou EU za Srbiju je višedimenzionalna. Na to ukazuje i poslednji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, u kom se naročito naglašava potreba da se ozbiljnije radi na usklađivanju politike sa EU u oblasti energetike, kao i potreba da se usklađivanje iz oblasti životne sredine i klimatskih promena postavi kao prioritet ²⁷.

Prvo, Srbija je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i stoga je u obavezi da usklađuje svoje strateške planove s strateškim pravcem Evropske unije. To u najmanju ruku znači da je potrebno da donese dovoljno ambiciozan energetske i klimatske nacionalni strateški okvir koji je usklađen sa EU okvirom za klimu i energiju. Srbija trenutno radi na usklađivanju s postojećim politikama EU. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da su Zaključci Evropskog saveta i definisani ciljevi zasnovani na pretpostavci potpunog ispunjenja ciljeva iz strategije Evropa 20-20-20. Stoga je jasno da Srbija već sad mora da planira i radi u skladu s ovim strateškim pravcem.

Drugo, Srbija ima obaveze koje proizilaze iz članstva u Energetskoj zajednici, u prvom redu cilj od 27% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije do 2020, kao i obaveze u pogledu usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije u oblasti životne sredine i energetske politike. Međutim, obaveze u pogledu ublažavanja klimatskih promena još nisu definisane ²⁸. Srbija ne sme da izgubi iz vida da je, ma koliko daleko članstvo u Evropskoj uniji sada izgledalo, za dostizanje standarda životne sredine, i ostvarenje klimatskih i energetske ciljeva potrebno ogromno vreme, administrativni i ljudski resursi i novac, koji se moraju utrošiti na kretanje ka tim ciljevima, a ne u suprotnom smeru. U tom smislu, Srbija mora da svoje strateške planove pravi u skladu s ambicijama Evropske unije u pogledu klimatske i energetske politike. Srbija bi trebalo da Nacionalnu klimatsku strategiju kreira na isti način kao i EU, u uskoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama, vodeći računa da se ciljevi i načini njihovog ostvarivanja ne kose s osnovnom logikom klimatske politike EU. Svrha klimatske strategije mora da bude razvoj zasnovan na niskougljeničnoj privredi. Integrisano postavljeni ciljevi bi se pozitivno odrazili i na druge politike, kao što je politika životne sredine, koja predstavlja ogroman izazov u procesu pristupanja.

²⁷ European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

²⁸ European Commission (2014). Commission staff working document: Serbia 2014 Progress Report

Treće, posle rasvetljavanja značaja i dometa Zaključaka Evropskog saveta, jasno je da oni izlaze daleko iz okvira četiri opisana specifična cilja. Konkurentnost, pristupačnost, održivost energije, energetska sigurnost, novi sistem upravljanja, reforma ETS-a, kao i stvaranje Energetske unije ukazuje da je potrebno strateški, sistemski i integrisano raditi na mnogim poljima kako bi se obezbedila bolja pozicija od marginalne (koju Srbija trenutno ima) u ovom novom sistemu. Srbija bi zbog svog nezavidnog položaja u smislu energetske bezbednosti, kao i zbog poražavajuće statistike u pogledu energetske siromaštva morala da radi na pronalaženju najdelotvornijih i najefikasnijih načina za rešavanje ovih problema. Dovoljno brzo kretanje u pravcu strateških ciljeva EU bi svakako doprinelo povećanju energetske bezbednosti i smanjenju energetske siromaštva. Potrebno je slediti primer zemalja Evropske unije i omogućiti fleksibilne, inovativne i delotvorne instrumente koji će biti u saglasnosti s instrumentima ostalih politika koje na ovaj ili onaj način utiču na energetske i klimatske ciljeve. U skladu s tim, pre revizije i usvajanja novih strateških dokumenata neophodno je uraditi sveobuhvatnu procenu uticaja predloženih mera, kao i analizu efekata prethodnih politika. Posle toga potrebno je revidirati postojeću Energetsku strategiju i raditi temeljno i transparentno na nacionalnom energetske akcionom planu.

Kako se Srbija još uvek nalazi u fazi definisanja strateškog okvira iz oblasti klime i energije, prvenstveno bi trebalo da unapredi često kritikovan, netransparentan proces javnih konsultacija. Donosioci odluka u Srbiji mogu mnogo da nauče iz procesa javnih konsultacija EU i da primene sličan princip pri konsultovanju svoje javnosti. Na taj način, sam proces i strateški dokumenti bili bi obogaćeni ekspertskim znanjem, a učešće svih zainteresovanih strana doprinelo bi legitimnim ciljevima koje bi bilo moguće ostvariti. U tu svrhu razmatranje procesa konsultacija u EU može da posluži kao primer dobre prakse.

Na kraju, treba imati u vidu da pomenuti ciljevi predstavljaju pregovaračku poziciju EU za postizanje novog globalnog klimatskog sporazuma u Parizu 2015. EU ima nameru da ostane lider na globalnom nivou. Ovu svoju poziciju EU ne planira da osigura samo na svom terenu već namerava da svoju ambicioznu politiku proširi i na zemlje van EU. Ovo može da se ostvari preko raznih trgovinskih i netrgovinskih barijera, postavljanja visokih standarda proizvoda, i mnogih drugih mera. U tom smislu Srbija bi trebalo da pažljivo definiše svoj doprinos novom globalnom sporazumu u Parizu 2015, a u skladu s očekivanjima iznesenim u Izveštaju o napretku.

Literatura

- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the EU, *Journal of European Public Policy* 9:3, pp. 365-390
- Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: a Comparative study of business lobbying in the European Union institutions, *European Journal of Political Research* 43, pp. 337-369
- Centre for European Policy Studies (2014). Implementing the EU 2030 Climate and Energy Framework – a closer look at renewables and opportunities for an Energy Union. www.ceps.eu/node/9895
- Committee of the Regions (2014). Opinion of the Committee of the Regions — A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030. Official Journal of the European Union, C 415
- Energy Community – Members – Contracting parties - Serbia

- www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/MEMBERS/PARTIES/SERBIA
- Euroactiv (24.10.2014.) EU leaders adopt 'flexible' energy and climate targets for 2030. www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/eu-leaders-adopt-flexible-energy-and-climate-targets-2030-309462
 - European Commission (2010). Communication from the Commission. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth
www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF
 - European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ENTXT/?uri=CELEX:52011DC0885&qid=1427190074973
 - European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112
 - European Commission (2013). Commission Services Non Paper. Green Paper 2030: Main outcomes of public consultation
www.ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130702_green_paper_2030_consultation_results_0.pdf
 - European Commission (2013). Commission staff working document (2013). Serbia 2013 Progress report. Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and main challenges 2013-2014"
www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf
 - European Commission (2013). Green Paper - A 2030 framework for climate and energy policies
www.ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm
 - European Commission (2013). The European Union Explained: Europe 2020: Europe's growth strategy. Luxembourg: Publication Office of the European Union
www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf
 - European Commission (2014). Commission Staff working document. Executive Summary of the Impact Assessment. Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030"
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0016
 - European Commission (2014). Commission Staff working document: Serbia 2014 Progress Report. Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and main challenges 2014-2015
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

- European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52014DC0015
- European Commission – Energy – Consultations
www.ec.europa.eu/energy/en/consultations
- European Council (2014). 20/21 March 2014 Conclusions
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf
- European Council (2014). 26/27 June 2014 Conclusions
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf
- European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf
- European Economic and Social Committee (2014). Opinion of the European Economic and Social Committee on the “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”
- European Environmental Agency (2014). Trends and projections in Europe - Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets for 2020.
www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2014
- European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427189892839&uri=CELEX:52012IP0086
- European Parliament (2013). Resolution on the Energy Roadmap 2050
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-20130088&language=EN&ring=A7-2013-0035
- European Parliament (2014). Resolution of 5 February 2014 on a 2030 Framework for Climate and Energy policies
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0094+0+DOC+XML+V0//EN
- Heinrich-Böll-Stiftung European Union and Institute for European Studies (2014). EU Governance of Renewable Energy post-2020 – risks and options. A report for the Heinrich-Böll-Stiftung European Union. Institute for European Studies - Vrije Universiteit Brussel
- Nugent, N. (2010). The Government and Politics of the European Union. 7th Edition. Palgrave Macmillan.
- Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2013). Renewable energy progress report.
www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-175-EN-F1-1.Pdf

DUŠKO LOPANDIĆ
JASMINKA KRONJA

REGIONALNE INICIJATIVE I MULTILATERALNA SARADNJA NA BALKANU



Evropski pokret
Srbija



Beograd, 2010.

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

DUŠKO LOPANDIĆ
JASMINKA KRONJA

REGIONALNE INICIJATIVE I MULTILATERALNA SARADNJA NA BALKANU

drugo dopunjeno izdanje

SADRŽAJ

NAPOMENA AUTORA	9
PREDGOVOR (DR JELICA MINIĆ)	11
PRVI DEO	
OPŠTI POGLED NA RAZVOJ MULTILATERALNE SARADNJE NA BALKANU	15
1. UVOD	
MULTILATERALNA SARADNJA KAO MODERAN VID MEĐUNARODNIH ODNOSA	17
2. REGIONALNE INICIJATIVE NA BALKANU:	
NA PUTU SARADNJE I INTEGRACIJE – PODSTICAJI I PREPREKE	23
2.1. Evolucija, ciljevi i polje delovanja pojedinih regionalnih inicijativa	23
2.2. Osnovne karakteristike pojedinih inicijativa	25
2.3. Organizacija i funkcionisanje pojedinih regionalnih inicijativa	28
2.4. Instrumenti saradnje u okviru regionalnih inicijativa – oblici „mekog prava“ međunarodnih organizacija	30
3. ISTORIJSKI OSVRT:	
INICIJATIVE ZA MULTILATERALNU SARADNJU NA BALKANU U PERIODU OD I SVETSKOG RATA DO KRAJA BIPOLARNE ERE	33
3.1. Saradnja i integracija balkanskih zemalja na početku XX veka	33
3.2. Pokušaji uspostavljanja multilateralne saradnje između dva svetska rata (1930–1940: balkanske konferencije i Balkanski pakt)	35
3.2.1. Istorijat balkanskih konferencija (1930–1933)	35
3.2.2. Sadržaj glavnih predloga balkanskih konferencija	39
3.2.3. Pakt Balkanske antante – epilog balkanskih konferencija	42
3.2.4. Umesto zaključka: balkanske konferencije – čedo i žrtva svoga vremena	45
3.3. Pokušaji balkanske integracije u II svetskom ratu i tokom hladnoratovske ere	46

3.3.1. Prozapadni projekt balkanske unije između Jugoslavije i Grčke	46
3.3.2. Komunistički projekt balkanske (kon)federacije	47
3.3.3. Drugi balkanski savez/Balkanski pakt (1953–1955) – kratkotrajna realizacija ideje regionalne saradnje	48
3.4. Oživljavanje ideje multilateralne saradnje na Balkanu u periodu „detanta“	51
3.4.1. Multilateralni sastanci na tehničkom nivou (1975–1987)	51
3.4.2. Konferencije ministara inostranih poslova balkanskih zemalja (1988–1990)	52

DRUGI DEO

PREGLED INICIJATIVA ZA MULTILATERALNU SARADNJU U JUGOISTOČNOJ EVROPI	55

INICIJATIVE KOJE SE PRVENSTVENO ODOSE NA BALKANSKI REGION	57

1. PROCES SARADNJE ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE (PSJIE)	
- autohtona inicijativa -	57
1.1. Okolnosti pokretanja Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi	57
1.2. Učesnici Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi	58
1.3. Najvažniji sastanci PSJIE i pregled sadržaja usvojenih dokumenata	60
1.3.1. Period 1996–2002.	60
1.3.2. Predsedavanje SR Jugoslavije/Srbije i Crne Gore, april, 2002 – april, 2003	65
1.3.3. Period 2004–2010.	67
1.4. Povelja o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi	71
1.5. Ocena rezultata Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi	73

2. PAKT ZA STABILNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI (PzSJIE)	
- nastanak, razvoj i kraj jedne inicijative -	76
2.1. Razlozi i okolnosti pokretanja Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi	76
2.2. Glavne etape u razvoju Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi	77
2.3. Osnivačka povelja Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi	78
2.4. Učesnici i organizacija PzSJIE	79
2.5. Razvoj i glavni projekti PzSJIE	83
2.5.1. Radni sto I o demokratizaciji i ljudskim pravima	85
2.5.2. Radni sto II o ekonomskoj obnovi, razvoju i saradnji	87

2.5.3. Radni sto III o bezbednosnim pitanjima	91
2.6. Ocena rezultata Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi	93
3. SAVET ZA REGIONALNU SARADNJU (SRS)	
- od stabilizacije regiona do aktivne saradnje i preuzimanja odgovornosti za njeno odvijanje -	96
3.1. Proces formiranja Saveta za regionalnu saradnju	96
3.2. Misija i ciljevi Saveta za regionalnu saradnju	99
3.3. Zadaci i pravila funkcionisanja Saveta za regionalnu saradnju	100
3.4. Aktivnosti Saveta za regionalnu saradnju	102
3.5. Strategija i program rada za period 2011–2013.	106
3.6. Ocena rada Saveta za regionalnu saradnju	108
4. CENTRALNOEVROPSKA ZONA SLOBODNE TRGOVINE - CEFTA	
- od centralne Evrope do Balkana -	111
4.1. Prva CEFTA (okolnosti nastanka, organizacija, sadržaj sporazuma, rezultati)	111
4.1.1. Okolnosti osnivanja i razvoj prve CEFTA	111
4.1.2. Organizaciona struktura prve CEFTA	113
4.1.3. Osnovni sadržaj prvog sporazuma CEFTA	114
4.1.4. Rezultati prve CEFTA	115
4.2. Nova CEFTA 2006 (obnova CEFTA, modernizovani sporazum iz 2006. godine, prednosti zaključenja CEFTA 2006)	116
4.2.1. Obnova CEFTA organizacije	117
4.2.2. „Modernizovani“ sporazum CEFTA 2006	118
4.2.3. Prednost zaključenja sporazuma CEFTA 2006 za Srbiju	120
INICIJATIVE KOJE UZ DRUGE REGIONE OBUHVATAJU I BALKAN	123
1. CENTRALNOEVROPSKA INICIJATIVA (CEI)	
- dve decenije multilateralne saradnje -	123
1.1. Okolnosti osnivanja CEI	123
1.2. Razvoj i oblasti saradnje CEI	124
1.3. Organizacija, načela i funkcionisanje CEI	127
1.4. Aktivnosti CEI	130
1.4.1. Oblasti političke saradnje	130
1.4.2. Politička saradnja i interesi pojedinih zemalja	133
1.4.3. Oblasti ekonomsko-tehničke saradnje	134
1.5. Ocena rada CEI: prednosti i slabosti	137

2. CRNOMORSKA EKONOMSKA SARADNJA (CMES)	
- ekonomska saradnja i politički izazovi -	140
2.1. Učesnici i okolnosti osnivanja Crnomorske ekonomske saradnje	140
2.2. Glavne etape u razvoju saradnje	142
2.3. Organi saradnje	144
2.4. Povelja o Organizaciji CMES – značajan korak u unapređenju saradnje	146
2.5. Jačanje saradnje između CMES i EU (Crnomorska sinergija)	147
2.6. Rezultati i slabosti CMES	149
2.7. Ocena uloge CMES	151
3. JADRANSKO-JONSKA INICIJATIVA (JJI)	153
3.1. Okolnosti nastanka i članice Jadransko-jonske inicijative	153
3.2. Organizacija i način funkcionisanja JJI	154
3.3. Oblasti saradnje	155
3.4. Zaključne napomene	157
4. SARADNJA OKO REČNIH SLIVOVA – DUNAV I SAVA	
- brojni oblici saradnje -	159
4.1. Dunavska komisija	160
4.2. Radna zajednica podunavskih regiona	161
4.3. Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav	162
4.4. Proces saradnje na Dunavu	163
4.4.1. Okolnosti nastanka i učesnici	163
4.4.2. Deklaracija o uspostavljanju Procesu saradnje na Dunavu	163
4.4.3. Način funkcionisanja i najvažniji sastanci PSD	164
4.4.4. Zaključne napomene	165
4.5. Dunavska strategija	165
4.6. Radna grupa za Dunav i Crno more	166
4.7. Međunarodna komisija za sliv reke Save	167

TREĆI DEO

TEMATSKI POGLED: PREGLED SARADNJE NA BALKANU

PO VAŽNIJIM OBLASTIMA

1. TRGOVINSKA SARADNJA I NEKI OBLICI PRIVREDNE SARADNJE	171
1.1. Karakteristike trgovinske razmene i investiranja u regionu	171
1.2. Pojedini oblici i instrumenti regionalne saradnje u oblasti trgovinskih i ekonomskih odnosa	173

2. INVESTICIJE I RAZVOJ INFRASTRUKTURE NA BALKANU	176
2.1. Investiciona klima	176
2.2. Razvoj infrastrukture (energetika, saobraćaj, životna sredina, informatika)	179
2.2.1. Energetika	180
2.2.2. Saobraćaj	181
2.2.3. Zaštita životne sredine	183
2.2.4. Razvoj informacionog društva	184
3. DEMOKRATIZACIJA I DRUŠTVENI RAZVOJ	186
3.1. Parlamentarna saradnja	186
3.2. Razvoj ljudskog potencijala	188
3.3. Saradnja civilnog društva	191
4. BEZBEDNOST, ODBRANA I IZGRADNJA POVERENJA	195
4.1. Saradnja u oblasti odbrane	195
4.1.1. Proces saradnje ministara odbrane	195
4.1.2. Konferencija načelnika generalštabova balkanskih zemalja	198
4.1.3. RACVIAC – Centar za bezbednosnu saradnju	199
4.1.4. Forum za pomoć zemljama jugoistočne Evrope	201
4.1.5. Centar za kontrolu malog i lakog naoružanja	201
4.1.6. Američko-jadranska povelja	202
4.2. Policijska i pravosudna saradnja	203
4.2.1. Regionalna antikorupcijska inicijativa	203
4.2.2. Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice	204
4.2.3. Asocijacija šefova policije jugoistočne Evrope	205
4.2.4. Policijski forum	206
4.2.5. Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi	207
4.2.6. Mreža žena policijskih službenika	208
4.2.7. SECI regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala	208
4.3. Saradnja tužilaca u jugoistočnoj Evropi	210
4.3.1. Savetodavna grupa javnih tužilaca u jugoistočnoj Evropi	210
4.3.2. Mreža javnih tužilaca Zapadnog Balkana	211
4.4. Saradnja u vanrednim situacijama	211

ČETVRTI DEO

KA EVROPI: EVROPSKA UNIJA I BALKAN	213

1. INTERESI EVROPSKE UNIJE I RAZVOJ BALKANA	215
2. PREGLED BILATERALNIH ODNOSA IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I POJEDINIH BALKANSKIH ZEMALJA	218

2.1. Republike bivše Jugoslavije	218
2.2. Ostale zemlje jugoistočne Evrope	222
3. REGIONALE INICIJATIVE EVROPSKE UNIJE NA BALKANU	224
3.1. Politika uslovljavanja kao preduslov saradnje sa EU	224
3.2. Regionalni pristup Evropske unije jugoistočnoj Evropi iz 1996. godine – geografski opseg i osnovni razlozi inicijative	225
3.3. Proces stabilizacije i pridruživanja kao glavna etapa u politici Evropske unije prema Zapadnom Balkanu	226
3.3.1. Pojam i razvoj Procesa stabilizacije i pridruživanja EU	227
3.3.2. Sadržaj sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)	228
3.3.3. Samiti EU – Zapadni Balkan u Zagrebu i Solunu – osnov multilateralne regionalne saradnje	229
4. REGIONALNA SARADNJA U SPP	233
5. REGIONALNI ASPEKTI FINANSIJSKE PODRŠKE	234
5.1. Instrument pomoći EU za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS	234
5.2. Instrument za pretpristupnu pomoć – IPA	236
6. REGIONALNI PROJEKTI U KOJIMA AKTIVNO UČESTVUJE EVROPSKA UNIJA	239
6.1. Proširenje politika Evropske unije na Zapadni Balkan i jačanje regionalne saradnje	239
6.2. Projekti EU koji omogućavaju neposredne kontakte građana i razvoj civilnog društva	242
6.3. Ekonomski i socijalni razvoj i jačanje dobre uprave	243
7. ZAKLJUČAK ČETVRTOG DELA	246
ZAKLJUČAK	
REGIONALNA SARADNJA NA BALKANU U XXI VEKU	249
PRILOZI	255
PREVODI NEKIH ZNAČAJNIJIH DOKUMENATA ZA BALKANSKU SARADNJU	257
TABELE	293
LITERATURA	311

NAPOMENE AUTORA

Ovaj rad predstavlja dopunjeno i ažurirano izdanje knjige Duška Lopandića „Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi“, koju su 2001. godine objavili Evropski pokret u Srbiji i Institut za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu. Prvo izdanje imalo je za cilj da na sistematičan način obradi u to vreme još relativno novu tematiku multilateralne regionalne saradnje u regionu Balkana, u okviru šireg evropskog i svetskog fenomena „novog regionalizma“. Rad na tekstu je započet još u ono teško vreme sankcija i sukoba u kojima se nalazila Srbija krajem prošlog veka – ali se pokazalo da se knjiga pojavila u pravom momentu, u kontekstu sve dinamičnijeg razvoja raznih oblika regionalnih institucija, foruma i organizacija i u mnogo povoljnijem internom i međunarodnom kontekstu, kako za Srbiju, tako i za ceo region. S zadovoljstvom možemo konstatovati da je rad na izvestan način bio prethodnik i koristan izvor bogatoj istraživačkoj literaturi na ovu temu koja se pojavila u toku poslednje decenije. Imajući u vidu da je štampana i u engleskom prevodu, knjiga je predstavljala koristan priručnik u inostranstvu za mnoge diplomate, novinare, istraživače, studente i sve zainteresovane za problematiku multilateralne saradnje na Balkanu.

S obzirom na brojne promene u regionalnoj saradnji nastale u skoro celoj deceniji od pojave prvog izdanja, kao i na kontinuiran interes za knjigu, već dugo se nametala potreba za njenom revizijom i novim izdanjem. Ukazujemo da je naš cilj u prvom redu bio da dopunimo i ažuriramo prethodno izdanje, a ne da pišemo sasvim novo delo. Najveće dopune i izmene se odnose na III deo, što je i logično, imajući u vidu da su tu dati pregled i aktivnosti inicijativa za multilateralnu saradnju. Ovaj deo je i drugačije strukturisan, neke organizacije i forumi koji odavno ne funkcionišu, izostavljeni su, dok su neki novi uključeni. Takođe je i dodat savim novi deo (IV), koji daje prikaz multilateralnih oblika saradnje prema tematskom kriterijumu – od trgovine do bezbednosti. Peti deo, koji se odnosi na ulogu i regionalnu politiku EU u jugoistočnoj Evropi takođe je dobrim delo inoviran.

Jasminka Kronja, koja se već dugo u praksi i u istraživanjima bavi problematikom regionalne saradnje, ljubazno se odazvala ponudi da se pridruži u radu na ovom izdanju.

Autori posebno žele da se zahvale i Nataši Dragojlović, koja je učestvovala u pisanju teksta u 4. poglavlju trećeg dela (o bezbednosti i izgradnji poverenja).

Zahvaljujemo se i dr Jelici Minić kao i svim drugima koji su nam svojim komentarima, podrškom ili predlozima direktno ili posredno pomogli u radu.

Posebno se zahvaljujemo Evropskom pokretu u Srbiji i Fondaciji Fridrih Ebert za podršku da ova knjiga bude objavljena.

Ovaj rad posvećujemo deci Balkana – građanima Evrope.

PREDGOVOR

Deset godina nakon nezaobilazne studije „Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi“ autora Duška Lopandića, pred čitaocem je njeno novo, prošireno i još izazovnije izdanje, „Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu“, priređeno u saradnji sa još jednim vrsnim znalцем ove sve nepreglednije oblasti, Jasminkom Kronja. Oni su ponudili jednu živu, zanimljivu i veoma obuhvatnu sliku procesa stvaranja složene strukture multilateralnog povezivanja i saradnje u jugoistočnoj Evropi u sve većem broju oblasti. U tom već moćnom toku, sa velikim brojem aktera (državne administracije zemalja jugoistočne Evrope, poslovni krugovi, univerziteti, mediji, nevladine organizacije, različiti ogranci u strukturi Evropske unije, međunarodne finansijske i druge organizacije, brojne evropske i vanevropske zemlje donatori, i dr.), nije bilo lako opredeliti se za odgovarajuću obuhvatnost predmeta i metoda analize, uvesti dobro odmerenu istorijsku dimenziju, posvetiti dužnu pažnju onima koji imaju dominantnu ulogu u usmeravanju ovih procesa i o svakoj od analiziranih inicijativa dati vrednosni sud. U zaključnom delu postavljena su važna pitanja na koja je studija samo delimično odgovorila, a autori dali svoju završnu dijagnozu i ponudili moguće verzije daljeg razvoja regionalnog multilateralizma na Balkanu.

Kakav će oblik dobiti sadašnja struktura koncentričnih krugova, u čijem je središtu Zapadni Balkan, okružen zemljama članicama EU (Bugarska, Grčka, Rumunija i Slovenija), sa velikom i jakom Turskom i malom i nerazvijenom Moldavijom na spoljnim obodima? Da li je na pomolu nova evropska makroregija koja će slediti putanju Nordijskog saveta, ili se radi o labavoj strukturi koja će se raspasti sa ulaskom još nekih od zemalja kandidata u EU? Da li će nova Strategija za podunavski region, koja se upravo formuliše pod okriljem EU, dodati ili oduzeti energiju na dinamičnoj sceni multilateralne saradnje u jugoistočnoj Evropi? Da li smo svedoci stvaranja dugoročnijih i čvršćih struktura povezivanja, ili se u ovoj studiji pomaljavaju samo prolazne i efemerne forme koje popunjavaju političku, socijalnu, razvojnu i vremensku prazninu u kojoj se našao pre svega Zapadni Balkan? Autori ne nude direktne odgovore na ova pitanja, ali njihova opsežna analiza nudi osnov za predviđanje mogućih ishoda.

Čini se da je desetogodišnji period obuhvatio završnu fazu fragmentacije regiona, uz istovremeno prve naznake njegove reintegracije. U svom već čuvenom članku „Jugosfera“, Tim Džuda predviđa jačanje ovog drugog procesa, štaviše, on ga iščitava iz istog dokumentacionog materijala koji su ponudili autori ove knjige. U nekim kasnijim polemikama i intervjuima, on poredi proces reintegracije sa plimom, sa neumitnim tokom događaja koje se ne može zaustaviti. Dinamika stvaranja sve većeg broja autohtonih mehanizama i institucija regionalne saradnje, koji nisu isključivi rezultat pritiska i/ili finansijskog podsticanja koje stiže izvan regiona, dobija na ubrzanju poslednjih godina ove deкаде, što može biti potvrda ovakve teze. Pri tome, treba imati u vidu da su kod analize preko 40 regionalnih struktura u jugoistočnoj Evropi, samo zemlje Zapadnog Balkana uzele učešće u gotovo svima. Zastupljenost ostalih zemalja regiona je znatno niža – njihovo učešće u ukupnom broju ovih mehanizama i organizacija multilateralne saradnje iznosi između jedne petine do jedne polovine, što ukazuje da se glavni motor procesa reintegracije nalazi upravo na Zapadnom Balkanu, koliko god to nekima može čudno zvučati ili biti politički neprivlačno.

Teoretičari novog regionalizma, od Bjorna Hetnea do Maria Tela, ističu značaj institucija u ovom procesu. Novi regionalizam podrazumeva dobrovoljne „jurisdikcijske“ forme integracije koje podrazumevaju dograđena i/ili uniformna rešenja za celinu u odnosu na delove. Može se postaviti pitanje koliko brojne regionalne inicijative doprinose opštem unapređivanju i jačanju institucija u jugoistočnoj Evropi? Ili je možda jačanje institucionalnih kapaciteta u zemljama članicama omogućilo stvaranje ovolikog broja multilateralnih institucionalnih formi? Jedno je sigurno, u oba slučaja zemlje regiona direktno ili indirektno idu u susret svojim obavezama koje proističu iz procesa evropskih integracija. U ovom domenu je veza između regionalne saradnje i evropske integracije vidljiva.

Najzad, iza ovih institucionalnih rešenja koja daju okvir za deo aktivnosti kroz koje se manifestuje multilateralna saradnja, stoje konkretni interesi. Da li se interesne strukture u regionu isključivo vode perspektivom evropske integracije, a neke od zemalja neposrednim interesom EU (ukoliko su već članice) prilikom uspostavljanja i razvijanja regionalne saradnje, ili su se konstituisali ili samo prepoznali autentični interesi koji imaju regionalna obeležja? Moglo bi se konstatovati da se karakteristike i struktura interesa razlikuju od oblasti do oblasti saradnje. Ekonomska saradnja, nauka, kultura, sport, civilno društvo, lokalne zajednice, već su utabali svoje staze saradnje i bez velikih institucionalnih zahvata – oni su stigli kasnije. Ali, države sve češće čvrsto stoje iza većih projekata u domenu infrastrukture, energetike, saobraćaja. U tom domenu Evropska unija je podstakla i potpomogla stvaranje institucija saradnje. Nove interesne strukture se uspostavljaju, mogu učiniti multilateralnu

saradnju dugoročno održivom. Poslednjih deset godina je mnogo toga izgrađeno i ova knjiga govori o toj arhitekturi. Ali ova građevina je još uvek veoma osetljiva na potrebe i blokade i iziskuje još mnogo strpljivog rada.

Sigurno je da ova knjiga može odigrati višestruko važnu ulogu: kao pisani i dobro dokumentovani trag o istoriji regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi; kao osnov za ozbiljne stručne debate, preispitivanja, analize i vrednovanja regionalne saradnje; kao štivo za studente i istraživače; kao uput za izbor odgovarajuće politike, mehanizama, domena saradnje; i najzad, što nikako nije poslednje u vrednovanju njene uloge, kao zanimljivo i ubedljivo štivo za svakog radoznalog čitaoca koga zanima budućnost Balkana. Za medije, ovo je izvor dragocenih podataka i ocena koji mogu približiti široj javnosti ovu do sada prilično neprozirnu temu.

Jelica Minić,
zamenik generalnog sekretara
Saveta za regionalnu saradnju

PRVI DEO

OPŠTI POGLED NA RAZVOJ MULTILATERALNE SARADNJE NA BALKANU

„Želimo da izjavimo da su neposredni dodir među nama i naša saradnja u toku rada konferencije jasno pokazali da smo bratski narodi i da možemo uzajamnim razumevanjem i mirnim sredstvima rešiti sporove koji nas dele... Pozivamo sve balkanske narode, Albance, Bugare, Grke, Rumune, Turke, Jugoslovene, da slede naš primer. Samo od nas zavisi da budemo zaista nezavisni, da postignemo visok ugled u svetu i da poboljšamo našu sudbinu... Ništa nas ne sprečava da sledimo novi put koji smo odredili. Naš Savez: evo novog ideala za sve narode Balkana.“

(Iz Poruke upućene narodima Balkana sa Prve balkanske konferencije, Delfi, 30. 10. 1930)

1. UVOD

MULTILATERALNA SARADNJA KAO MODERAN VID MEĐUNARODNIH ODNOSA

Multilateralna regionalna saradnja predstavlja opšti trend u razvoju međudržavnih odnosa u drugoj polovini XX veka, koji je obuhvatio sve kontinente i koji prati proces globalizacije. Regionalizacija je stari fenomen koji na različite načine, u različitim periodima odražava prirodu međunarodnih odnosa, pri čemu je u poslednjim decenijama posebno naglašena pojava „novog regionalizma“¹. Na Balkan, odnosno u jugoistočnu Evropu, ovaj trend je stigao sa izvesnim zakašnjenjem, jer je, nažalost, u toku devedesetih godina bio praćen snažnim centrifugalnim kretanjima, koja su znatno usporila perspektive bržeg uključenja čitavog regiona u šire evropske integracije². Ovo zaostajanje je, donekle, nadoknađeno brojem novijih inicijativa i oblika multilateralne regionalne saradnje koji su se javili tokom poslednje decenije XX veka, a još intenzivnije razvijali u prvoj deceniji ovog veka. Možda je brojnost i intenzivna aktivnost raznih formi regionalne i multilateralne saradnje na Balkanu tokom ove decenije bio jedan od najzanimljivijih i najpozitivnijih fenomena koji su nastali nakon tmurnog perioda sukobljavanja i razdvajanja naroda i zemalja.

Definicija balkanskog regiona, odnosno jugoistočne Evrope, kako se to sada popularnije zove, nije sasvim jednostavna ni u geografskom, a još manje u ge-

1 O „novom regionalizmu“ videti između ostalog: J. Minić, „A Decade of Regional Cooperation in SEE - Sharing Guidance, Leadership and Ownership“, in: *Dialogues, Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, Friedrich Ebert Stiftung, 2009, str. 13 i dalje. Veoma zanimljiva analiza „novog regionalizma“ kod B. Hettne, „The New regionalisme and the Balkans“ in: J. Minić, *EU Enlargement and the Balkans*, EMINS, Beograd, 1997, str. 25–36. Takođe B. Hettne, „The new regionalism revisited“, in: *Theories of New Regionalism* (F. Sodebaum, ed), Palgrave, 2003.

2 „Velika igra na Balkanu na kraju XIX veka još uvek je u toku, na način koji jugoistočnu Evropu, u procesu progresivne balkanizacije, ostavlja daleko iza pokreta evropske integracije“ u: M. Fuše, *Evropska republika*, Stubovi kulture, Beograd 2000, str. 92.

opolitičkom smislu³. Ona u priličnoj meri zavisi od ugla i cilja posmatranja. U najširem, geografskom smislu, Balkansko poluostrvo obuhvata oblast u kojoj se danas nalazi jedanaest država: Albanija, Grčka, Rumunija, Bugarska, Turska i šest zemalja sa prostora prethodne Jugoslavije – Srbija, Crna Gora, Hrvatska, BiH, Makedonija i Slovenija. Socio-ekonomske studije o Balkanu često izostavljaju Grčku i Tursku kao zemlje koje, za razliku od ostalih devet, nisu zemlje u tranziciji, nego su već vrlo dugo integrisane u zapadnoevropske političke, ekonomske i vojne strukture. Iz ove grupe najčešće se izostavlja i Slovenija, koja ni geografski, a još manje kulturno-ekonomski, nije balkanska zemlja, i koja je već obavljala i funkciju predsedavajuće zemlje Evropskom unijom. S druge strane, pojavio se i novi „entitet“ – Kosovo – sa nerešenim statusom, ali priznat od većeg broja članica EU i zemalja regiona.

U užem smislu, u geopolitičkom žargonu Evropske unije (EU), pored termina „jugoistočne Evrope“, koristi se i termin „Zapadni Balkan“, koji podrazumeva zemlje bivše Jugoslavije (Srbija, Crna Gora, Hrvatska, BiH, Makedonija), bez Slovenije, uz Albaniju⁴.

U ovoj knjizi, želeli smo u prvom redu da prikažemo glavne multilateralne forume orijentisane na saradnju zemalja Balkana – jugoistočne Evrope (JIE). Radi se o inicijativama koje su se razvile u geografskim okvirima jugoistočne Evrope ili koje obuhvataju, pored drugih, susednih, regiona (poput centralne Evrope, Crnog mora, Mediterana, i slično), i ovaj evropski subregion. Predmet razmatranja su one inicijative za regionalnu saradnju koje predstavljaju zvanične, međudržavne i međunarodne oblike saradnje i koje obuhvataju više od dve zemlje jugoistočne Evrope. Međunarodne forume i inicijative smo podelili u dve grupe – prema njihovoj geografskoj obuhvatnosti. U prvu grupu svrstali smo organizacije i inicijative koje u prvom redu ili isključivo obuhvataju balkanski region, odnosno koje su prvenstveno usmerene na saradnju na Balkanu. U ovakve inicijative i organizacije spadaju: Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (PSJIE), CEFTA 2006 (tzv. nova CEFTA), Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (koji je uključio i „starije“ inicijative, poput SECI i Roajomonskog procesa), sa njegovim

3 „Termin Balkan nije dovoljno određen“, T. Stojanović, „Balkanska civilizacija“, Centar za geopolitiku, Beograd, 1995, str. 13. O pojmu i definiciji Balkana, videti, između ostalog, J. Cvijić: „Balkansko poluostrvo“ u: *Tajna Balkana*, SKC, Beograd, 1995, str. 87–119; Ranko Petković, „XX vek na Balkanu“, Službeni list, 1997; M. Skakun: „Balkan – enigma bez rešenja“, Naučna knjiga, Beograd, 1992, str. 11–21.

4 Videti, na primer: *Commission of the EU: Report - Prospects for the development of regional co-operation for the countries of the former Yugoslavia and what the Community could do to foster such cooperation*, Brussels, 14. 2. 1996, SEC (96) 252 final, str. 6.

„naslednikom“, Savetom za regionalnu saradnju (SRS). S druge strane, postoje brojne inicijative i organizacije koje geografski samo „dodiruju“ ili obuhvataju Balkan u širem kontekstu, kakve su: Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (CMES), Centralnoevropska inicijativa (CEI), Proces dunavske saradnje (PDS) ili Jadransko-jonska inicijativa. Najzad, ne smemo zaboraviti da pored nabrojanih „krovnih“ inicijativa i organizacija koje imaju složenu strukturu, širu tematsku obuhvatnost i često veliki teritorijalni zahvat (CEI geografski pokriva praktično skoro polovinu Evrope, ne računajući rusko prostranstvo) postoje brojne (na desetine) uže, tematske inicijative i dugoročni projekti saradnje. Ove oblike saradnje ćemo nastojati da prikazemo putem tematskog prikaza multilateralne saradnje na Balkanu, po pojedinim oblastima, od trgovine do obrazovanja i pitanja bezbednosti.

Najzad, posebno mesto ima politika Evropske unije da sa svoje strane „unapredi“ saradnju na Balkanu regionalnom politikom u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Uniji. Ovaj Proces ima svoje bilateralne, kao i multilateralne aspekte.

Na početku teksta nastojali smo da uključimo i istorijsku dimenziju balkanske saradnje, želeći da ukažemo da je, i pored svih razlika i čestih konflikata, Balkan istovremeno i evropski region u kome već više od sto godina traju pokušaji za uspostavljanje multilateralne saradnje zemalja na mnogim poljima. Razvoj multilateralne saradnje na Balkanu nije bio kontinuiran proces. On odražava istu onakvu nestabilnost i privremenost kao i čitava balkanska istorija XX veka. Opterećeni podelama šireg karaktera (ideološkim, vojnim, i dr.), nerešenim bilateralnim problemima, pitanjima granica, sukobima oko manjina, mešanjem velikih sila, multilateralni odnosi između balkanskih zemalja nisu mogli da idu dalje od dobrih želja i povremenih, kratkotrajnih realizacija. Iako su ideje i pokušaji saradnje i integracije gotovo stalno prisutni, i to u raznim društvenim grupama i političkim pokretima (od građanskih do komunističkih), njihova realizacija je vrlo sporadična. Do poslednje decenije XX veka, samo dva puta su balkanske zemlje uspele da ostvare kratkotrajne regionalne organizacije – Sporazum balkanske antante iz 1934. godine, koji je trajao šest godina, i Balkanski savez iz 1953. godine, koji je u praksi funkcionisao samo dve godine. Međutim, iako su ti sporazumi bili multilateralni, oni nisu bili i svebalkanski, jer im se neke zemlje nisu želele, ili nisu mogle priključiti: u prvom slučaju nisu učestvovala Bugarska i Albanija, u drugom slučaju, osim ove dve zemlje, bila je izuzeta i Rumunija.

Ako izuzmemo specifičan slučaj jugoslovenske države, u kojoj su jugoslovenski komunisti nakon II svetskog rata nastojali da unesu neke elemente ranije predlagane balkanske (kon)federacije, pokušaji dublje integracije pojedinih zemalja na bila-

teralnom osnovu (jugoslovensko–grčka unija, jugoslovensko–bugarska konfederacija) bili su sporadični i bez dubljeg efekta.

Tokom osamdeset godina, od balkanskih ratova do rušenja Berlinskog zida, (1913–1990), balkanske zemlje su uspele samo dva puta da se okupe na zvaničnom nivou i u kompletnom sastavu: na Balkanskoj konferenciji (1930–1933), koja je imala poluzvaničan karakter i na konferencijama ministara inostranih poslova (1988–1990). Mnogo češće, balkanske zemlje su se međusobno sukobljavale, odnosno učestvovala u različitim i suprotstavljenim političko-vojnim blokovima i ekonomskim integracionim udruženjima, nego što su pronalazile puteve međusobne, panevropske saradnje. U periodu između dva svetska rata, balkanske zemlje su po svojoj spoljnoj politici bile podeljene na grupu „revizionističkih“ zemalja (koje žele promenu granica na Balkanu) i na grupu za *status quo*, što ih je na kraju dovelo na različite strane ratnog fronta. U periodu od kraja II svetskog rata do kraja bipolarne ere (1945–1990), balkanske zemlje su bile još rascepanije i podeljenije: na članice Varšavskog pakta (dve), na članice NATO (dve) i na nesvrstane i neutralne (po jedna).

Ideje multilateralne saradnje i integracije na Balkanu su se pojavljivale najčešće kao izraz šire međunarodne situacije i odraz panevropskih napora: Balkanska konferencija je nastala na talasu mirovnih i panevropskih pokušaja iz tridesetih godina; multilateralni tehnički sastanci sedamdesetih godina su bili mogući zbog uspeha pregovora na KEBS-u; Konferencija ministara inostranih poslova iz 1988. godine je inicirana uoči raspada blokofske podele u Evropi. Sa porastom (političkim i ekonomskim) značaja Evropske zajednice/unije – kao „stožera“ integracije u Evropi – ova organizacija je objektivno znatno uticala i na dugoročnu strategiju i odnos prema multilateralizmu pojedinih balkanskih zemalja.

Karakteristično je da su multilateralne inicijative na Balkanu sve do sedamdesetih godina u prvom redu bile orijentisane na pitanja bezbednosti granica, integriteta i odbrane (Balkanska konferencija, Balkanska antanta, Balkanski savez), dok su pitanja šire ekonomske i kulturne saradnje bila prisutna – ali kao prateća u drugom planu. Manjinsko pitanje je predstavljalo stalni izvor sukoba i nesporazuma, umesto da manjine budu proklamovani „mostovi za saradnju“. Udruživanje na Balkanu, kada nije bilo sveobuhvatno, u prvom redu je bilo shvatano ili primano u balkanskim političkim krugovima kao „udruživanje nasuprot“ nekoj drugoj balkanskoj zemlji, a ne „udruživanje u korist“ realizacije pozitivne ideje saradnje i integracije. Duh stvaranja užih koalicija i „udruživanja nasuprot“ je potisnut i zamenjen „udruživanjem u korist“ tek onda kada je i u čitavoj Evropi politiku podela i blokova zamenila politika saradnje i integracije.

Ova knjiga je orijentisana na prikaz službenih institucija i inicijativa i njio-

vih programa. Ona ne obuhvata prikaz širih elemenata na kojima počiva balkanski identitet, odnosno pokazatelje iz oblasti ekonomskih odnosa, socijalne strukture i slično. Naš cilj je u prvom redu da našoj stručnoj i široj javnosti na jednom mestu pružimo bliži uvid i osnovne podatke o inicijativama u koje je naša zemlja uključena. Na planu sveukupne reintegracije Srbije i njene privrede u svetska kretanja i evropske integracione procese, saradnja na nivou regiona predstavlja posebno značajan deo spoljne politike.

Nadamo se da će ovaj skromni doprinos poslužiti svima, od studenata do eksperata, da se se lakše snađu u šumi sve brojnijih balkanskih inicijativa.

2. REGIONALNE INICIJATIVE NA BALKANU: NA PUTU SARADNJE I INTEGRACIJE – PODSTICAJI I PREPREKE

Većina savremenih inicijativa o multilateralnoj saradnji na Balkanu implicitno je inspirisana iskustvima Evropske zajednice/unije, odnosno neofunkcionalističkom teorijom o međudržavnoj saradnji. Osnovna pretpostavka ove teorije je da razni oblici bliske tehničke saradnje između državnih administracija ili političkih predstavnika pojedinih zemalja na duži rok proizvode prateći efekat (*spillover effect*) na ukupnu bilateralnu i multilateralnu klimu u regionu, odnosno omogućavaju proces približavanja na političkom nivou i otvaraju vrata za integraciju na ekonomskom planu⁵. Ova teorija se, međutim, u praksi za sada nije sasvim potvrdila u balkanskim okvirima, a ostala je donekle sporna i kada se radi o njenim dugoročnijim efektima na planu evropske integracije⁶.

Razlozi koji objektivno podstiču potrebu za novim oblicima i inicijativama za saradnju novih i starih zemalja Balkana, odnosno jugoistočne Evrope, jesu sledeći:

- potreba približavanja Evropskoj uniji i drugim evropskim integracijama; saradnja u jugoistočnoj Evropi doprinosi evropskoj institucionalnoj „arhitekturi“;
- objektivna upućenost suseda jednih na druge, posebno imajući u vidu relativnu ograničenost nacionalnih tržišta, nivo ekonomskih snaga, potrebe razvoja infrastrukture i neophodnost regulisanja sve većeg broja socijalnih i ekonomskih pitanja na regionalnom/međunarodnom nivou;
- potreba za boljim korišćenjem jednog ili više zajedničkih resursa i za liberalizacijom trgovine;
- pritisak EU i drugih međunarodnih činilaca i sila na balkanske zemlje da uspostave bolju i efikasniju međusobnu saradnju;
- postojanje uzora u drugim subregionima Evrope ili van nje (poput zemalja Beneluksa, Skandinavije, Mediterana ili Baltika);

5 O razvoju evropske ideje videti: D. Sidanski, „Federalistička budućnost Evrope“, Beograd, 1996, str. 442.

6 Vrlo detaljan prikaz teorija evropske integracije se može naći u delu: P. Anderson, „The New Old World“, Verso, London, 2009, posebno str. 79–137.

- nestanak SFRJ (odnosno pojava šest novih suverenih država)⁷ pored dugoročnih centrifugalnih podsticaja, ostavio je i znatnu prazninu, odnosno objektivno izazvao potrebu za novim oblicima saradnje.

Istovremeno, proces subregionalne saradnje ima i veliki broj objektivnih i drugih prepreka, u koje se mogu svrstati:

- nepostojanje dugoročnije tradicije saradnje;
- nerazvijenost privrede i ograničenost resursa (finansijskih, kadrovskih) za saradnju;
- periferni položaj regiona u odnosu na vodeće evropske centre integracije, odnosno prevashodna ili isključiva politička i ekonomska orijentisanost većine zemalja regiona na saradnju i integraciju sa razvijenim zapadnim zemljama (EU, EFTA, i sl.);
- još uvek neprevaziđeni regionalni sporovi, uključujući i sporove oko granica ili nacionalnih manjina;
- politička i ekonomska nekoherentnost regiona;
- razlike u nacionalnim, političkim ili ekonomskim interesima i orijentacijama.

2.1. Evolucija, ciljevi i polje delovanja pojedinih regionalnih inicijativa

Prvi pokušaji multilateralne saradnje na Balkanu nisu novi. Nalazimo ih već krajem XIX i u prvoj polovini XX veka (Balkanski sporazum, Balkanski pakt, predlozi o balkanskoj federaciji, itd.), što ćemo šire razmotriti u sledećem poglavlju⁸. U

7 Koja je sama po sebi predstavljala oblik (ne)uspešne evropske integracije u malom.

8 O novijoj regionalnoj saradnji na Balkanu videti, između ostalog, ambicioznu studiju L. A. Ghića, "Friendship Communities? The Politics of Regional Intergovernmental Cooperation in CEE 1990–2007", Central European University, Budapest, 2008; D. Lopandić (ed), "Regional Cooperation in SEE", Conference Proceedings, EMINS, Belgrade, 2002, str. 299; J. Teokarević, M. Simurdić, „Bilans odnosa u regionu – deset godina normalizacije odnosa“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2010. Dialogues, Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries, Fredrich Ebert Stiftung, 2009; M. Delević, "Regional Cooperation in the Western Balkans", ISS, Paris, Chaillot Papers, No. 104, July 2007. L. Bilman, "The Regional Cooperation Initiatives in the South East Europe and Turkish Foreign Policy", Perceptions, Sept–Nov., 1998, Vol III, Numb. 3; M. Uvalić, "Regional cooperation in SEE", South east and Black Sea Studies, Vol. 1, No. 1, Athens 2001; S. Clemant, "Subregional Cooperation in the Balkans", The Southeast European Yearbook 1997–1998, ELIAMEP, str. 217–226; Međunarodna komisija za Balkan: Nezavršeni mir, Beograd, 1998, poglavlje IV, str. 133–166; L. Demetropolou, "The Balkans – A multidimensional sign within multiple discourse", Eurobalkans, 4, Autumn 1999, str. 4–10.

drugoj polovini XX veka, određeni pokušaji multilateralne tehničke i ekonomske saradnje na Balkanu na ekspertskom nivou otpočeli su tokom sedamdesetih godina. Ovaj proces je kulminirao organizovanjem balkanske saradnje na nivou ministara inostranih poslova (1988–1990), ali je zaustavljen sukobima u SFRJ⁹. U ovom periodu Evropska zajednica nije imala nikakvu uobičajenu, koherentniju politiku prema regionu.

Nove inicijative se javljaju tek krajem osamdesetih i tokom devedesetih godina i povezane su sa dva procesa: prvi talas predloga nastaje u periodu 1988–1992. kao direktna posledica raspada Istočnog bloka, a posebno SEV-a, i kao potreba da se ove organizacije nadomeste nekim novim oblicima međudržavne saradnje usmerenim na integraciju sa Evropskom zajednicom i oslobođenim od hegemonizma koji je opterećivao SEV. Tako dolazi do stvaranja CEI (novembar, 1989), Crnomorske ekonomske saradnje – CMES (juni, 1992) i CEFTA (decembar, 1992), kao i predloga za saradnju regiona, poput Radne zajednice Dunav, Radne zajednice Jadransko more, i slično. Sa svoje strane, Evropska zajednica je pokrenula politiku odnosa prema „zemljama centralne i istočne Evrope“, koja je vodila ka sklapanju sporazuma o asocijaciji, a kasnije pregovorima o članstvu tih zemalja u EU.

Novi talas inicijativa je povezan sa nestankom SFRJ, odnosno krajem rata u BiH (a kasnije i na Kosovu) i potrebom da se na tom, kao i na širem balkanskom prostoru, redefiniše novi sistem odnosa, uključujući i međusobnu saradnju (Konferencija zemalja jugoistočne Evrope – PSJIE, 1996, Roajomonski proces, 1996, SECI, 1997, Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, 1999). U ovaj, poslednji period, uključena je i Jadransko-jonska inicijativa, koju je pokrenula Italija. Evropska unija je pokušala da smiri procese dezintegracije regiona putem svog „regionalnog pristupa“ zemljama jugoistočne Evrope (1996), koji se 2000. godine transformisao u Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji zemalja Zapadnog Balkana (SRJ, BiH, Hrvatska, Makedonija, Albanija).

Najzad, možemo ukazati da najnoviji period regionalnih inicijativa i organizacija koincidira sa procesom „konsolidacije“ političkih i ekonomskih odnosa između „novih“ zemalja Zapadnog Balkana, s jedne strane, što je praćeno i podsticano procesom proširenja Evropske unije na region centralne i jugoistočne Evrope sredinom prve decenije XXI veka (dve etape proširenja EU: 2004. godine i 2007. godine). Sa

9 O kontekstu balkanske saradnje u ovom periodu videti: „Initiatives balcaniques“, Cahiers, u: *Međunarodna politika*, Beograd, 1988. godine, str. 52; M. Stojković, „Pregovarački proces o balkanskoj multilateralnoj saradnji“ u: M. Stojković, A. Damian (prir), „Savremeni procesi i odnosi na Balkanu“, IMPP, FPN, Beograd, 1997, str. 475–486; Th. Veremis, „The Balkans in search of multilateralism“, in: *The EC and the Balkans*, Proceedings of the Conference, Corfu, 1993; EKEM, Athens, str. 241–250.

ulaskom Rumunije i Bugarske u EU, Unija u kojoj je Grčka već stara članica, dobija i svoj „balkanski aspekt“, što nesumnjivo utiče i na druge forme regionalne i multilateralne saradnje u regionu.

Načelni cilj svih multilateralnih inicijativa je razvoj multilateralne saradnje, kao osnove za ekonomski progres, političku i ekonomsku stabilizaciju i produbljavanje dobrosusedskih odnosa. Imajući u vidu polje delovanja ovih inicijativa, one bi se mogle podeliti u dve osnovne grupe. U jednu grupu bi spadale one inicijative koje su predvidele veoma široko polje delovanja i razvile ili predvidele veliki broj tela i formi za saradnju. Mogli bismo ih nazvati „krovne“ inicijative i/ili organizacije (na primer, CEI, CMES, PSJIE, SRS). Pri tome, CEI i PSJIE predviđaju kako politička, tako i mnoga ekonomsko-tehnička polja saradnje (dok je, za sada, CMES ograničen na vanpolitičku saradnju). Druge inicijative su znatno ograničenije kad se radi o oblastima ili formama saradnje, radi se više o „tematskim“ inicijativama: trgovina kod CEFTA; uži projekti iz domena privrede ili ekologije; borba protiv organizovanog kriminala (SECI centar u Bukureštu), razni oblici saradnje „građanskog društva“ i udruženja na tematskoj osnovi, i sl.

Konkretno ekonomsko-tehničke aktivnosti pojedinih inicijativa mogu biti veoma razgranate i mogu obuhvatiti sve oblasti koje mogu interesovati države i koje su od regionalnog značaja. Tako u slučaju SRS, CEI ili CMES deluje više desetina aktivnih radnih grupa, od kojih svaka razvija poseban program rada i projekte: telekomunikacije, energija, transport, infrastruktura, poljoprivreda, civilna zaštita, migracije, mala privreda, statistika, obuka i obrazovanje, nauka i tehnologija, turizam, finansije, zaštita sredine, borba protiv prekograničnog i organizovanog kriminala, i drugo.

2.2. Osnovne karakteristike pojedinih inicijativa

Iako ćemo se u pojedinim poglavljima široko baviti svakom od inicijativa koje su navedene, u ovom odeljku želimo da ukratko prethodno prikazemo njihove glavne karakteristike u okviru globalne slike¹⁰.

Sofijskom deklaracijom iz juna 1996. godine na izvestan način je obnovljena inicijativa o balkanskoj saradnji s kraja osamdesetih godina – ali sada pod novim imenom i sa drugačijim učesnicima (prvo nazvana Konferencija o dobrosusedskim

10 Za širi prikaz stanja u jugoistočnoj Evropi videti J. Minić (red): „Jugoistočna Evropa 2000 – pogled iz Srbije“, Stubovi kulture, Beograd, 2000, str. 207.

odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi, a potom *Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi – PSJIE*). Za razliku od većine ostalih inicijativa na Balkanu, ova inicijativa je od početka predstavljala autohtoni pokušaj samih zemalja jugoistočne Evrope da organizuju međusobne odnose na multilateralnom nivou. Iako je poslednjih decenija organizovan niz konferencija ministara inostranih poslova i, što je posebno značajno, više sastanaka na vrhu šefova država ili vlada, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi nije imao spektakularnije rezultate kada se radi o bitnim političkim pitanjima bilateralnih ili drugih odnosa u regionu (tipičan je primer odnosa Grčke i Turske, i dr.). Ipak i sama redovnost sastanaka na visokom nivou predstavlja poseban kvalitet. Proces institucionalizacije PSJIE nije dao nikakve rezultate zbog suprostavljanih stavova Grčke i Turske. Međutim, sa stvaranjem novog *Saveta za regionalnu saradnju* (SRS) kao regionalnog nastavljača Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (PzSJIE), koji je u isto vreme postao institucionalno povezan sa PSJIE, javlja se novi kvalitet u regionalnoj saradnji, što ćemo razmotriti u posebnom poglavlju.

Nema sumnje da su formiranje i gotovo desetogodišnji rad *Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi* (1999–2008) predstavljali posebno značajan momenat za istoriju multilateralne saradnje u regionu Balkana, posebno njegovog zapadnog dela. Koncipiran kao inicijativa Evropske unije, koja je u sebe integrisala neke prethodne inicijative (SECI i Roajamonski proces) sa idejom postkonfliktnog delovanja na ekonomski i socijalno poharanom području bivše Jugoslavije, Pakt je prošao nekoliko faza: od velikih nada preko perioda „hlađenja“ očekivanja do „realnije“ faze delovanja, u kojoj je Pakt u velikoj meri doprineo i pomogao „cvetanju“ na desetina regionalnih projekata i inicijativa. PzSJIE je imao fundamentalnu ulogu u širenju i produbljavanju regionalne saradnje, potpomognute stranim donatorima, posebno EU (ali i drugim), kao i u prerastanju ovako, spolja „indukovane“ saradnje, u naglašenije regionalno upravljani proces: *Savet za regionalnu saradnju* (od 2008). U okviru nekoliko desetina oblasti i više desetina regionalnih „projekata“, Pakt je posebno podstakao ključne oblike regionalne saradnje, poput slobodne trgovine, saradnje u oblasti bezbednosti i izgradnje poverenja, saradnje civilnog društva, i drugo.

U prvim godinama delovanja, Savet za regionalnu saradnju, sa sedištem u Sarajevu i sa sekretarijatom koji čine predstavnici balkanskih zemalja, nastojao je da se sa promenljivim uspehom nametne kao legitiman i unapređeni nastavak PzSJIE.

Centralnoevropska zona slobodne trgovine (CEFTA) je u početku predstavljala „ekonomsku komponentu“ tzv. Višegradske grupe (stvorene 1991) zemalja centralne Evrope. Nastala je na „sugestiju“, odnosno na insistiranje zemalja Evropske zajednice, kako bi se izbeglo da proces slobodne trgovine Evropske zajednice sa zemljama

centralne Evrope izazove negativne efekte na kretanja međusobne trgovine zemalja suseda u regionu. Ista ideja je bila u osnovi formiranja nove CEFTA ili CEFTA 2006, koja predstavlja naslednicu prethodne organizacije – sa istim imenom, ali sa potpuno drugim članicama (zemljama Zapadnog Balkana i Moldavijom) i drugim osnivačkim ugovorom o slobodnoj trgovini. Nova CEFTA iz 2006. godine predstavlja u tehničkom smislu mnogo moderniji ugovor o slobodnoj trgovini. Ona takođe ima i svoj sekretarijat (u Briselu), što prethodna CEFTA nije imala.

Centralnoevropska inicijativa (CEI) je nastala na inicijativu Italije početkom devedesetih godina XX veka, kao pokušaj da se stvori nova forma saradnje između nekih članica EEZ i nekih istočnoevropskih zemalja. U okviru CEI iniciran je veliki broj projekata na razne teme. Ona, u prvom redu, ima funkciju vežbe u regionalnoj saradnji, kao priprema za integraciju u EU. Ova funkcija je dobrim delom ostvarena ulaskom velikog broja zemalja CEI i Balkana u EU. Od komparativnih prednosti, može se ukazati na aktivno učešće bogatijih članica EU (Italija i Austrija), kao i kombinovanje načelnih ideja i predloga sa operativnom podrškom Sekretarijata CEI pri Evropskoj banci za obnovu i razvoj u Londonu (EBRD). S druge strane, politički efekti ove inicijative, i pored ambicija (godišnji samiti šefova vlada, političke deklaracije, „politički dijalog“, misije u inostranstvu, delovanje Trojke CEI, i slično), ostali su dosta ograničeni. CEI danas igra ulogu „mosta“ između delova Evrope koji su unutar Evropske unije i izvan nje (polu zemalja članica su u EU, a polu su izvan).

Italija je u toku 2000. godine pokrenula još jednu multilateralnu inicijativu, sa nešto drugačijim članstvom, pod nazivom Jadransko-jonska inicijativa, koja ima svoju „mini“ ulogu u pojedinim oblicima multilateralne saradnje zemalja dva mora.

Crnomorska ekonomska saradnja (CMES) je nastala u prvom redu na podsticaj Turske i uz saradnju Rusije, rešene da otvori put nove, „nehegemonističke saradnje“ u susedstvu. I pored relativne nehegemonosti zemalja regiona, CMES je razvila dosta obimnu i razgranatu institucionalnu saradnju (od samita država članica, preko brojnih „radnih grupa“, stalnog sekretarijata, do skupova privrednika, parlametaraca, itd.), ali uz striktno izbegavanje upuštanja u čisto politička pitanja. U 1998. godini zaključena je i povelja o prerastanju CMES u međunarodnu organizaciju. Iako je od 2000. godine u Solunu počela sa radom i Crnomorska banka za trgovinu i razvoj, kao širi deo sistema Organizacije, dok je samo delovanje Organizacije više projektno usmereno, CMES je u dobroj meri predstavljala neku vrstu „deklarativne saradnje“. Pri tome, konkretni rezultati i projekti znatno su zaostajali za oblicima formalno institucionalizovane saradnje. Multilateralna saradnja nije, međutim, mnogo pomogla na prevazilaženju brojnih sporova i zamrznutih konflikta koji opterećuju situaciju na Crnom moru.

2.3. Organizacija i funkcionisanje pojedinih regionalnih inicijativa

Glavna specifičnost većine multilateralnih inicijativa koje obuhvataju zemlje jugoistočne Evrope jeste njihova velika *organizaciona fleksibilnost*. Radi se u prvom redu o *forumima i inicijativama* za saradnju međunarodno suverenih država, koje postepeno dobijaju čvršće institucionalne strukture, a sve češće postaju i prave međunarodne organizacije sa svojim posebnim budžetom, odnosno izvorom finansiranja. Osim onih „starijih“ primera delimične ili potpune institucionalizacije (CEI, CMES), u novije vreme su CEFTA 2006 i Savet za regionalnu saradnju formirani na mnogo „čvršći“ način, sa osnivačkim dokumentom, preciznim opisom nadležnosti, kao i položaja zemalja članica, posebnim sekretarijatom (i budžetom), koji podržava proces saradnje. Za razliku od istorije razvoja evropskih zajednica¹¹, ovi pokušaji nemaju nikakva nadnacionalna obeležja, niti gaje ambicije u tom smislu.

Aktivnosti većine inicijativa se izražavaju na dva nivoa: na političkom i na ekspertskom, odnosno tehničkom. Najviši *politički nivo* mogu biti samiti šefova država ili vlada, kako je to slučaj kod CEI, CMES i PSJIE koji se održavaju jednom godišnje ili ređe. Redovan *politički „motor“* saradnje kod većine inicijativa predstavljaju sastanci ministara inostranih poslova zemalja članica (CEI, PSJIE, CMES). Pri tome, slično praksi Saveta EU, postoji jednogodišnja ili polugodišnja funkcija predsedavajuće zemlje, od čije aktivnosti i interesa u velikoj meri zavisi ukupan rad inicijativa u datom vremenskom periodu. Pored ovih, glavnih tela, postoje i pomoćna, kao i prateća tela pri forumima za saradnju.

Kontinuitet rada inicijativa se održava u pojedinim slučajevima složenije organizacije osnivanjem posebnih *međunarodnih sekretarijata* (primeri CMES, CEI, SRS, PzSJIE, CEFTA 2006), ili uvođenjem funkcije „koordinatora“ (nekadašnji Rojomonski proces, SECI, PzSJIE), koji u tom slučaju ima tehničku podršku za rad od strane sekretarijata neke druge, razvijenije međunarodne organizacije (prema slučaju to su: OEBS, UN/ECE ili EU). U slučaju da nisu formirane ni ovakve, elementarne strukture saradnje, jedini nosilac saradnje je zemlja koja predsedava inicijativom. Ovo je još uvek dobrim delom slučaj sa PSJIE, kod koje je formiranje sekretarijata ostalo u procesu razmatranja, ali je zato došlo do funkcionalnog povezivanja sekretarijata SRS sa političkim telima PSJIE. Ovakva lagana struktura pojedinih inicijati-

11 Na primer, u slučaju stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik radilo se o transferu dela suverenih nadležnosti država članica na tu organizaciju.

va je eventualno podržana i ojačana spoljnom podrškom pojedinih međunarodnih organizacija ili država, kao što je to slučaj sa UN/ECE, OEBS-om (kod SECI), Generalnim sekretarijatom Saveta EU i Komisijom EU u slučaju Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, delom Sekretarijata CEI pri Evropskoj banci za obnovu i razvoj u slučaju CEI, itd.

Saradnja na tehničkom nivou se obavlja u okviru pratećih tela, koja čine visoki funkcioneri (Komitet nacionalnih koordinatora u CEI, Odbor nacionalnih koordinatora SRS-a, Zajednički komitet u CEFTA, Komitet visokih zvaničnika u CMES-u, Komitet političkih direktora u PSJIE, i slično), odnosno eksperti za razne oblasti, u okviru često *brojnih radnih/ekspertskih/projektnih ili ad hoc grupa*. Tako je CEI dugo imala čak 18 radnih grupa (sada je broj nešto smanjen), CMES 14–17 radnih grupa, SECI desetak projektnih grupa, PzSJIE više od dvadesetak raznih grupa i projekata i slično – uz često brojne podgrupe ili potprojekte. U pojedinim slučajevima (CEI, PSJIE, CMES), sastanci radnih grupa se održavaju i na nivoima resornih ministara.

Posebno su značajna, ukoliko postoje, i tela koja mogu eventualno finansijski podržati razne projekte i inicijative za konkretnu saradnju zemalja jugoistočne Evrope, imajući u vidu da one često nemaju posebne budžete ili izvore finansiranja. Tako su članice CMES formirale Crnomorsku banku za obnovu i razvoj u Solunu (od 1999. godine). Pri CEI funkcioniše i Sekretarijat CEI pri Evropskoj banci za obnovu i razvoj, koji je zadužen da pojedine projekte prevedu u formu bankarski odobrih projektnih predloga. PzSJIE je delimično bio podržavan iz programa Evropske unije (CARDS). Projekti SECI i PzSJIE dobili su podršku Svetske banke i drugih međunarodnih finansijskih institucija (EBRD, EIB).

Osim glavnog toka saradnje, sadržaj aktivnosti *multilateralnih inicijativa* se dopunjava, podstiče ili prati brojnim paralelnim oblicima kontakata, saradnje i foruma, poput sve brojnijih skupova *predstavnika parlamenata* (Parlamentarna skupština CMES, Parlamentarni komitet CEI, sastanci predsednika spoljnopoličkih komiteta nacionalnih parlamenata PSJIE, parlamentarna dimenzija CEI, i slično), privrede (poslovni saveti kod CMES, SECI i PzSJIE, asocijacije i inicijative privrednih komora kod CEI i PSJIE) ili drugih predstavnika civilnog društva (na primer, PzSJIE je podsticao sastanke i razmenu predstavnika medija, univerziteta, omladine, i drugo). Uz pojedine inicijative, najčešće i uz podršku pojedinih država članica, razvija se i prateća „galaksija“ raznih stručnih centara i instituta, usmerenih na razne oblike delatnosti (na primer, Balkanski centar za mala i srednja preduzeća pri CMES-u u Bukureštu, Međunarodni centar za crnomorske studije u Atini, Centar za koordinaciju i razmenu statističkih podataka u Istanbulu, Crnomorski regionalni centar za energiju u Sofiji, i dr.).

2.4. Instrumenti saradnje u okviru regionalnih inicijativa – oblici „mekog prava“ međunarodnih organizacija

Aktivnosti regionalnih inicijativa se odvijaju na osnovu više vrsta instrumenata i tehnika saradnje.

Osnovna orijentacija za saradnju se daje na političkom nivou, putem „zaključaka“ ili „deklaracija“. Radi se o najširem okviru koji daje osnov, „platformu“, za saradnju.

Ona se zatim konkretizuje kroz razne *akcione planove, programe*, kao i manje ili više konkretne projekte. Sadržaj aktivnosti multilateralnih foruma se u velikoj meri ogleda u organizovanju raznih oblika skupova, konferencija, stručnih seminara, radionica i sličnih formi razmene iskustava i aktivnosti kojim se stvaraju „mreže“ ličnih kontakata i razmene informacija u regionu. U okviru PzSJIE, odnosno SRS danas, deluje veliki broj radnih grupa, koje ponekad dobijaju i ulogu foruma za međunarodne pregovore u pojedinim pitanjima. Aktivnosti radnih/programskih/ekspertskih i sličnih grupa, koje su nosioci konkretne saradnje u okviru pojedinih inicijativa, u dobroj meri se oslanjaju na „zemlju domaćina“ (*host country*), zaduženu da koordinira rad pojedine grupe. Zbog toga su i rezultati pojedinih radnih grupa u direktnoj zavisnosti od kapaciteta administracije i interesa zemlje koordinatora za konkretne projekte. Ovaj nedostatak se u nekim inicijativama nastoji prevazići uključivanjem „koordinatora“ ili specijalnog predstavnika, koji bi trebalo da horizontalnim delovanjem podstiče i artikuliše funkcionisanje raznih projekata.

Ovaj, moglo bi se nazvati „primarni“ oblik aktivnosti i saradnje, dalje se nadograđuje *konkretnim projektima*, čija efikasnost je često u direktnoj vezi sa obezbeđenjem finansijskih sredstava, odnosno bankarskih kredita za njihovu realizaciju. U tom smislu, treba ukazati na praksu CEI, u okviru koje je u toku godina realizovano više desetina raznih projekata, iako različitog značaja. Ovo je bilo moguće kako zbog podrške i veza koje postoje između CEI i EBRD (na primer, samo u oblasti saobraćaja), tako i zbog podrške iz drugih fondova (nacionalnih ili preko EU), koje obezbeđuju razvijenije članice CEI (Italija, koja finansira poseban fond u EBRD namenjen CEI projektima, kao i Austrija, i dr.).

Projekti regionalnih inicijativa mogu biti ograničeni (*mikroprojekti ili pilot projekti*) ili mogu imati značajnije, šire ciljeve, poput povezivanja elektroenergetskih sistema i gasovoda zemalja članica (CMES, SECI), razvoja panevropskih transportnih koridora (CEI, CMES), izgradnje satelita, projekcije razvoja transporta, i drugo.

U ovome, posebnu ulogu igra i Evropska unija (odnosno Evropska komisija), koja je poslednjih godina pokrenula nekoliko ambicioznih projekata sa ci-

ljem ubrzanije *sektorske* integracije zemalja Balkana u projekte Unije. Radi se, na primer, o Energetskoj zajednici za jugoistočnu Evropu, u kojoj ravnopravno učestvuje i EU, zatim o sporazumima o oblasti vazduhoplovstva i drumskog transporta, i dr.

Regionalne inicijative takođe utiču na razvoj posebnih pravnih instrumenata kojima se države članice politički ili pravno obavezuju na saradnju u određenim konkretnim pitanjima. Radi se najčešće o „*memorandumima o razumevanju*“, koje zaključuju učesnice inicijativa.¹² Takođe su česte zajedničke „deklaracije o nameri“, koje se usvajaju na političkom nivou i predstavljaju okvir za razvoj saradnje u pojedinim oblastima.¹³ Imajući u vidu fleksibilnost multilateralnih inicijativa, ne iznenađuje ni činjenica da su u pojedinim slučajevima sklopljeni međudržavni aranžmani – sporazumi koji su često vrlo fleksibilni i po svom pravnom karakteru se nalaze negde između političkih deklaracija i pravnoobavezujućih dokumenata. U tom pogledu karakterističan je dokument CEI pod nazivom *CEI instrument za zaštitu manjinskih prava* iz 1994. godine, koji ne predstavlja međunarodnu konvenciju (poput konvencija Saveta Evrope), ali ipak ima određenu pravnu težinu u pogledu obaveza država potpisnica.

Najzad, u okviru realizacija regionalnih inicijativa nailazimo na manji broj obavezujućih „sporazuma“ sa gledišta međunarodnog prava, koji se, takođe, odnose na vrlo konkretne i uske oblasti saradnje, poput sporazuma zemalja CMES-a o saradnji u hitnoj pomoći i u otklanjanju posledica prirodnih katastrofa, kao i katastrofa koje je izazvao čovek u regionu Crnog mora. Sličan aranžman je sklopljen i u okviru CEI 1994. godine. U okviru SECI, zaključen je Sporazum o saradnji u sprečavanju prekograničnog kriminala i borbi protiv njega.

Najzad, ne manje važno za proces saradnje predstavlja *sistem nadzora sprovođenja i realizacije odluka*, programa ili projekata putem raznih radnih tela, podnošenjem periodičnih izveštaja, organizovanjem seminara, i drugo.

Radi se, dakle, o postepenoj izgradnji čitavog korpusa pravnih ili paralegalnih dokumenata kojima se postepeno realizuje „meko pravo“ (*soft law*) multilateralne saradnje u Evropi, uključujući jugoistočnu Evropu.

12 Na primer, Memorandum o razumevanju o trgovinskoj liberalizaciji u regionu iz 2001. godine, zatim Memorandum o razumevanju, zaključen u okviru SECI u aprilu 1999. godine, o olakšavanju i liberalizaciji međunarodnog drumskog saobraćaja; Memorandum o saradnji osam zemalja CMES-a u oblasti elektroindustrije, i dr.

13 U tom smislu, deklaracija ministara inostranih poslova i ministara spoljne trgovine zemalja CMES-a o nameri stvaranja zone slobodne trgovine u regionu Crnog mora (iz 1997. godine); deklaracija ministara transporta CEI, „Ka ekološki održivom transportu u zemljama CEI“, i sl.

U tom smislu, sistem regionalnih inicijativa predstavlja posebnu grupu međunarodnih organizacija i foruma, koje često nemaju puni pravni subjektivitet, niti su subjekti međunarodnog prava, ali koje razvijaju specifične oblike funkcionisanja i pravila, pa time i igraju sasvim posebnu, originalnu i jedinstvenu ulogu u međudržavnoj saradnji.

3. ISTORIJSKI OSVRT: INICIJATIVE ZA MULTILATERALNU SARADNJU NA BALKANU U PERIODU OD I SVETSKOG RATA DO KRAJA BIPOLARNE ERE

„Mi moramo svim silama raditi na balkanskom savezu. Balkanski savez ne može biti samo jugoslovenski savez... Svi balkanski narodi treba da budu u ovoj zajednici. Posao je buduće srpske politike da se stara kako će ovaj savez da ostvari.“

(Stojan Novaković, govor u Narodnoj skupštini, 20. 12. 1908)

3.1. Saradnja i integracija balkanskih zemalja na početku XX veka

Ideje i predlozi za multilateralnu saradnju na Balkanu nisu nastale tek sa Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, SECI i sličnim inicijativama iz protekle dve decenije¹⁴. Praktično, od stvaranja nezavisnih nacionalnih država na Balkanu u XIX veku i oslobađanja od vlasti velikih imperija (Habsburškog i Otomanskog carstva), javljaju se i različiti pokušaji da se odnosi među balkanskim zemljama postave na nove osnove, koji bi omogućavali bližu saradnju i integraciju¹⁵. Među prve pokušaje bliže saradnje, obično se navode oslobodilački savezi nekih balkanskih zemalja, pokrenuti krajem XIX i početkom XX veka. Oni su se sastojali od mreže bilateralnih

14 Videti D. Lopandić, „Inicijative i oblici multilateralne saradnje u jugoistočnoj Evropi“, u *Jugoistočna Evropa 2000 – pogled iz Srbije*, loc cit. str. 69-87.

15 O političkoj situaciji na Balkanu u istorijskoj perspektivi videti: R. Petković, „XX vek na Balkanu“, Službeni list SRJ, Beograd, 1996, str. 336; „Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996“, (M. Stojković, prir), Službeni list SRJ, 3 toma, 1998, 1999; M. Skakun, „Balkan – enigma bez rešenja“, Naučna knjiga, Beograd, 1992, str. 237.

ugovora pojedinih zemalja o prijateljstvu, odbrani i vojnoj saradnji, zaključenih u relativno kratkom roku i usmerenih na oslobođenje onih balkanskih naroda koji su još bili pod vlašću Osmanlija¹⁶.

Prvi takav savez formiran je na inicijativu kneza Mihajla 1866–1867. godine, i obuhvatao je bilateralne ugovore Srbije sa Crnom Gorom, Grčkom i Rumunijom, kao i programe saradnje i ujedinjenja sa slovenskim narodima (Bugarima, Srbima, Hrvatima) pod turskom („Kraljevstvo Srbo-Bugarsko“) i austro-ugarskom („Jugo-slovensko carstvo“) vlašću. Ove inicijative su, međutim, obustavljene nakon ubistva kneza Mihaila (1867. godine)¹⁷.

Drugi balkanski savez je stvoren neposredno uoči Prvog balkanskog rata (tokom 1912. godine), kao priprema za rat sa Turskom. Obuhvatao je bilateralne ugovore vojno-političkog karaktera između: Srbije i Bugarske, Srbije i Grčke, Bugarske i Grčke, Srbije i Crne Gore.

Osim ovih, prvenstveno vojnih saveza, koji su imali i određene klauzule o drugim vrstama saradnje, najveći konkretan primer integracije balkanskih naroda početkom XX veka predstavljalo je formiranje Države Srba, Hrvata i Slovenaca, 1. 12. 1918. godine, odnosno Jugoslavije, koja je pod različitim nazivima i sa prekidima opstala do početka 1992. godine.

U periodu između dva svetska rata beleže se i drugi pokušaji šire balkanske saradnje i integracije, od kojih je najinteresantnija i najznačajnija Balkanska konferencija, koja je rezultirala prvim multilateralnim sporazumom balkanskih zemalja – Paktom balkanskog sporazuma (Balkanska antanta).

U nastavku, analiziraćemo pokušaje uspostavljanja multilateralne balkanske saradnje u periodu 1918–1991. godine, koji se hronološki mogu podeliti u tri dela: period između dva svetska rata (Balkanska konferencija i Balkanska antanta), period tokom II svetskog rata i hladnog rata (Balkanska konfederacija, Balkanski savez) i, najzad, period „detanta“ (Konferencija ministara inostranih poslova balkanskih zemalja).

16 U ogromnoj literaturi koja se odnosi na istoriju Balkana možemo, između ostalog, navesti: M. Glenny, *The Balkans; 1804–1999*, London, 1999, str. 726; G. Castellan, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991, str. 532; „Balkan posle II sv. rata“, ISI, Beograd, 1996, str. 388; *Balkans, A Mirror of the New International Order*, EREN, Istanbul, 1995, str. 391.

17 U međuvremenu, bilo je i drugih pokušaja približavanja i ekonomske integracije na bilateralnom nivou, poput nacrtu carinske unije između Srbije i Bugarske iz 1880. godine. Drugi sličan pokušaj datira iz perioda 1904–1905. godine. Grci su 1892. godine pokrenuli inicijativu za stvaranje Društva saveza balkanskih naroda. Videti: Č. Đurđević, „Kratak pregled balkanskog pokreta i rada tri prve konferencije“ u: *Treća balkanska konferencija*, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe za balkansku konferenciju, Beograd, 1934, str. 5.

3.2. Pokušaji uspostavljanja multilateralne saradnje između dva svetska rata (1930–1940: balkanske konferencije i Balkanski pakt)

3.2.1. Istorijat balkanskih konferencija (1930–1933)

Balkanske konferencije, održane u periodu od 1930. do 1933. godine, predstavljale su sastanke nezvaničnih predstavnika svih balkanskih država, organizovane u cilju stvaranja „balkanske unije (saveza)”¹⁸. Ideja balkanskog saveza nastala je pod uticajem brojnih inicijativa pokrenutih nakon I svetskog rata, kako bi se eliminisala opasnost od rata i zbog ujedinjenja evropskih država (stvaranje Društva naroda, *Plan Briand* o evropskoj federaciji iz 1929¹⁹, konvencije o definiciji agresije, i drugo). Tako je na Dvadeset sedmom svetskom kongresu mira 1929. godine, održanom na poziv Međunarodnog biroa za mir u Atini, zaključeno da se sazove konferencija predstavnika balkanskih zemalja, u cilju stvaranja saveza među balkanskim državama²⁰. Glavni nosioci ove inicijative bili su predstavnici Grčke, na čelu sa bivšim predsednikom grčke vlade Papanastasijom²¹, dok je u svakoj od šest balkanskih zemalja (Albanija, Bugarska, Grčka, Jugoslavija, Rumunija, Turska) osnovan „nacionalni komitet”. Komiteti su, uz saglasnost svojih vlada, sastavili delegacije za Prvu balkansku konferenciju, u koje su bili uključeni ugledni političari, intelektualci,

18 Između ostalog videti: „Balkanske konferencije”, u: *Enciklopedija Jugoslavije*, JLZ, Zagreb, 1984, tom I.

19 O Planu „Brian” videti: M. Vanku: „La Yougoslavie et le Plan Briand”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1992, 1, str. 19–37. Treba, takođe, ukazati da su postojali i predlozi socijaldemokratskih stranaka Balkana. „Srpski narod nema drugog izlaska do revolucije na Balkanskom poluostrvu...” (S. Marković, „Srbija na Istoku”). Tako je već 1910. godine održana Prva balkanska konferencija socijaldemokratskih stranaka, na kojoj su učestvovali delegati iz Srbije, Bugarske, Turske, Hrvatske, Slovenije, Bosne i Rumunije. Konferencija je pozvala na savez naroda Balkana (balkansku federaciju), kao način da se reše svi problemi (nacionalni, socijalni, klasni) balkanskih naroda. Između dva rata, do kraja tridesetih godina, funkcionisala je „Federacija balkanskih komunista” (Bugari, Rumuni, Jugosloveni i Grci). Videti: M. Stojković, „Developpement de la cooperation multilaterale dans les Balkans”, *Initiatives balkaniques*, Međunarodna politika, Beograd, 1988, str. 5–6.

20 Prva balkanska konferencija, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe za balkansku konferenciju, Beograd, 1931. godine, str. 7.

21 Č. Đorđević u svom radu navodi da je već nešto ranije i u Jugoslaviji, 1928. godine, grupa intelektualaca pokrenula inicijativu za stvaranje udruženja za balkansku zajednicu, op.cit, str. 6.

predstavnicima komora, novinari i slično, dok su zvanični diplomatski predstavnici balkanskih država imali status posmatrača²². Iako je Balkanska konferencija formalno imala nezvaničan karakter, stavovi nacionalnih grupa uvek su bili usklađeni sa stavovima njihovih vlada²³.

Prva balkanska konferencija održana je od 5. do 12. 10. 1930. godine u Atini, u prisustvu 99 zvaničnih delegata. Jugoslovensku delegaciju, koja je imala 10 članova, predvodio je dr Čedomir Đorđević, dok je ulogu sekretara delegacije imao Živko Topalović, sekretar Radničke komore u Beogradu. Konferencija je usvojila niz veoma ambicioznih izjava i rezolucija koje je trebalo da predstavljaju osnovu za dalji rad na približavanju balkanskih država i naroda. Između ostalog, usvojene su rezolucije o privrednom zbližavanju zemalja Balkana, o osnovama na kojima treba da počiva balkanski savez i o političkim merama za stvaranje saveza, o intelektualnom zbližavanju, o saobraćaju, o „socijalnim i higijenskim pitanjima“²⁴. U posebnoj „Poslanici narodima, vladama i štampi Balkana“, istaknuto je, između ostalog, da „su neposredni dodir među nama (*tj. učesnicima Konferencije*) i naša saradnja... na sjajan način dokazali da smo bratski narodi i da možemo da rešimo, sporazumom i mirnim putevima, sporove koji nas razdvajaju...“ Kao prvi korak, Konferencija je, između ostalog, sugerisala redovno sastajanje ministara inostranih poslova balkanskih zemalja, radi razmene mišljenja o pitanjima od zajedničkog interesa.

Konferencija je usvojila i statut, kojim je osnovana kao stalna organizacija sa ciljem „zbliženja i saradnje naroda Balkana... da bi ovo zbliženje, najzad upravila ka uniji balkanskih država“. Po ugledu na Društvo naroda, predviđeno je da organi Konferencije budu Glavna skupština, Savet, Biro, sekretarijat i nacionalne grupe.

Druga balkanska konferencija održana je od 20. do 25. 10. 1931. godine u Carigradu i Ankari. Prisustvovalo je blizu tri stotine delegata, a Konferenciju je pozdravio i turski predsednik Mustafa Kemal (Ataturk). Jugoslovensku delegaciju od 16 članova predvodio je bivši ministar Vasilije Jovanović (koji je ostao šef delegacije i na narednim konferencijama), a u njoj je, između drugih uglednih ličnosti, bio i muzičar Josip Slavenski. Rad Konferencije se odvijao u okviru šest komisija, predviđenih statutom, koje su usvojile odgovarajuće zaključke, odnosno rezolucije: organizaciona komisija, komisija za političko zbližavanje, komisija za intelektualno zbližavanje,

22 A. P. Papanastasiou, „Vers l'Union balkanique“, Centre européen de la Dotation Carnegie, Paris, 1934, str. 62.

23 Ibid, str. 105.

24 Tekstovi rezolucija su objavljeni u: „Prva balkanska konferencija“, loc.cit, str. 103–110.

privredna komisija, saobraćajna komisija i komisija za higijenu i socijalnu politiku²⁵. Između četrdesetak nacionalnih „promemorija“ na različite teme, posebno je bio značajan predlog grčke delegacije o formiranju Balkanskog pakta, koji bi imao za cilj da se onemogući novi rat između zemalja Balkana.

Na Konferenciji su, takođe, formirane Međubalkanska trgovinska i industrijska komora, Međubalkanska poštanska unija, kao i Balkanska turistička federacija i usvojeni su njihovi statuti²⁶. Podneseno je i dosta predloga za formiranje drugih tehničkih tela za saradnju: Međubalkanski biro za zaštitu žitarica, Međubalkanski biro za duvan, Balkanski institut za istorijsko istraživanje, Balkanska pomorska komisija, Balkanska sanitetska komisija, Međubalkanski biro rada, i drugo.

Zanimljivo je, takođe, da je kao jednu od mera za približavanje naroda i kretanje ljudi Balkana, Konferencija zatražila ukidanje viza za državljane balkanskih zemalja.

Treća balkanska konferencija je održana u Bukureštu, od 22. do 27. 10. 1932. godine. Najznačajniji rezultat Konferencije bilo je usvajanje nacrt Balkanskog pakta od strane političke komisije, što je, međutim, izazvalo do tada najozbiljniji spor. Takođe, usvojen je i nacrt Konvencije o statusu državljana balkanskih zemalja. Između raznih predloga koji su imali za cilj intelektualno približavanje balkanskih naroda, zanimljivo je pomenuti predlog izrade zajedničkog istorijskog udžbenika Balkana, predloge za prevođenje literarnih dela, korišćenje radija i filma u cilju boljeg uzajamnog upoznavanja naroda Balkana, kao i rad posebne komisije pravnika radi pripreme konferencije o približavanju pozitivnog prava balkanskih država²⁷. Usvojen je i predlog o osnivanju Balkanske lekarske unije, odnosno njen statut.

Na Trećoj konferenciji su, međutim, jasno izašle na videlo suprotnosti u stavovima nekih nacionalnih delegacija o pojedinim pitanjima koja su od početka opterećivala rad Konferencije. Radi se, u prvom redu, o suprotnim stavovima oko regulisanja tzv. manjinskog pitanja između, s jedne strane, „revizionističkih zemalja“, nezadovoljnih granicama formiranim nakon I svetskog rata (u prvom redu Bugarska, kao i Albanija) i, sa druge strane, ostalih zemalja, a posebno Jugoslavije, čija delegacija nije želela da Balkanska konferencija pruži mogućnost za otvaranje pitanja bugarske, odnosno albanske manjine, a time, posredno, i revizije granica.

25 Dr Živko Topalović, „Druga balkanska konferencija“ u : *Druga balkanska konferencija*, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe, Beograd, 1932, str. 5-14.

26 Nešto ranije, decembra 1930. godine, formirano je u Sofiji i Udruženje balkanske štampe. Od 1929. godine organizovane su i panbalkanske sportske igre u Atini, kao i balkanski fudbalski kup.

27 Detaljno: „Treća balkanska konferencija“, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe za balkansku konferenciju, Beograd, 1934.

Nezadovoljna napretkom oko rešavanja manjinskih problema, delegacija Bugarske se, u prvom momentu, suprotstavila usvajanju nacrt Balkanskog pakta, da bi zatim, kada je bila preglasana (odluke na Konferenciji su donošene većinom glasova, a ne konsenzusom), privremeno suspendovala svoje učešće na Konferenciji.

Četvrta balkanska konferencija održana je u Solunu od 4. do 11. 11. 1933. godine, nakon više odlaganja. Kao najznačajniji rezultat ove Konferencije treba navesti usvajanje nacrt o Regionalnom ekonomskom sporazumu balkanskih država. Takođe su usvojeni nacrti statuta Balkanskog zadružnog ureda i statut Pomorske sekcije pri Međubalkanskoj trgovačkoj i industrijskoj komori. Predložen je tekst Konvencije o Balkanskom uredu rada. Posebno je zanimljivo da je Konferencija razmotrila i usvojila predloge o razvoju mreže transportnih balkanskih infrastruktura (železnica, putevi), sa tačno navedenim prioritetnim vezama.

Bez obzira na napredak u tehničkom smislu, Četvrta konferencija je bila opterećena istim nesporazumima kao i prethodne. Tek što je nastao, nacrt Balkanskog pakta je izazvao suprotne posledice u odnosu na svoj cilj: postao je ozbiljna jabuka razdora između pojedinih delegacija. Tako su i jugoslovenska i bugarska delegacija sve činile da revidiraju u Bukureštu usvojeni predlog²⁸. Pored toga, slabljenju značaja Balkanske konferencije je doprinelo zaključenje kako sporazuma Male antante (Jugoslavija, Rumunija i Čehoslovačka), tako i posebno četvornog Pakta Balkanskog saveza (ili Balkanska antanta) između Jugoslavije, Grčke, Rumunije i Turske, koji su Bugarska i Albanija odbile da potpišu. Time je potvrđena duboka podeljenost balkanskih zemalja, koja se odrazila i u radu Konferencije. Prilikom priprema za održavanje Pete balkanske konferencije, jugoslovenska delegacija je najavila da na njoj neće učestvovati zbog ponovnog stavljanja pitanja manjina na dnevni red. Posebnim pismom jugoslovenska delegacija je predložila da se politička pitanja više ne razmatraju (jer je u međuvremenu formirana Balkanska antanta), i da se Konferencija isključivo posveti pitanju približavanja na ekonomskom i intelektualnom polju²⁹. Iz drugih razloga, i delegacija Turske je najavila da neće učestvovati na Petoj konferenciji, koja tako nikada nije ni održana. Proglasivši da stvaranje Pakta Balkanskog sporazuma između Jugoslavije, Grčke, Rumunije i Turske predstavlja realizaciju njenih osnovnih ciljeva, Balkanska konferencija se tako pre vremena samoukinula.

28 Četvrta balkanska konferencija, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe za Balkansku konferenciju, Beograd, 1935, posebno str. 13–25.

29 Ibid, str. 32.

3.2.2. Sadržaj glavnih predloga balkanskih konferencija

Na četiri balkanske konferencije podnet je veliki broj predloga o saradnji balkanskih naroda na gotovo svim poljima političkog, ekonomskog i društvenog života, od kojih neki ni do danas nisu izgubili svoju aktuelnost i zanimljivost. Najznačajniji predlozi, bez sumnje, odnose se na zaključenje Balkanskog pakta, zatim na predloge ekonomske saradnje i integracije, kao i na status balkanskih državljana.

a. Osnove Balkanskog saveza i nacrt Balkanskog pakta

Već na Prvoj balkanskoj konferenciji, u okviru političkog približavanja država Balkana, pošlo se od pretpostavke da bi, u cilju stvaranja Balkanske unije trebalo u prvom redu, popraviti političke odnose pojedinih zemalja i postaviti ih na osnove međusobnog poverenja i uzajamne bezbednosti. U rezoluciji Prve konferencije o osnovama na kojima treba da počiva Balkanski savez, naglašava se da:

„Savez treba da bude u obliku grupisanja nezavisnih naroda, da ne donosi povredu suvereniteta nijedne države učesnice, da ne teži ugušivanju pojedinih etničkih celina; Savez treba da konsoliduje mir među državama i da sve većom slobodnom saradnjom među njima, sve neposrednijim sporazumom i sve sistematičnijom saradnjom umnožava zajedničke elemente civilizacije i harmonizira njihove snage na dobro svijju bez izuzetka; najzad, treba da se izvodi u okviru i duhu Društva naroda.“

U Rezoluciji o političkim merama za stvaranje Balkanskog saveza predlaže se sklapanje „jednog pakta na sledećim principima“: (a) stavljanje rata van zakona; (b) rešavanje svih sporova mirnim putem i (c) uzajamna pomoć u slučaju povrede obaveza o zabrani rata. U tom smislu, osnovan je poseban odbor za izradu nacrtu Pakta koji je, između Druge i Treće balkanske konferencije, razradio predlog koji je podnela grčka delegacija. Na Trećoj balkanskoj konferenciji usvojen je definitivan nacrt Balkanskog pakta, uz oštro protivljenje delegacije Bugarske, koja je tim povodom suspendovala svoje učešće na Konferenciji.

Nacrt Balkanskog pakta je imao ukupno 39 članova, podeljenih u pet poglavlja: nenapadanje – prijateljstvo; miroljubivo rešavanje sukoba; uzajamna pomoć; zaštita manjina i opšte odredbe³⁰. Strane potpisnice bi se obavezale da ni u jednom slučaju neće pribegavati ratu protiv druge strane i da će se podvrgavati proceduri miroljubivog rešavanja sporova (član 1). U tom smislu, predviđena je procedura miroljubivog rešavanja sukoba pred Stalnom komisijom za mirenje ili pred Stalnim sudom

30 Tekst nacrtu je objavljen u: „Treća balkanska konferencija“, loc.cit, str. 191–199.

međunarodne pravde ili pred izabranom arbitražom. Za jugoslovensku delegaciju posebno je značajno bilo III poglavlje o uzajamnoj pomoći, kojim je predviđeno da se, u slučaju flagrantnog kršenja obaveze o nenapadanju, „svaka od Sila ugovornica obavezuje da odmah pruži pomoć Strani protiv koje bi takav prekršaj bio upravljen“ (član 20). Uz to, predviđena je i procedura angažovanja Društva naroda.

Na insistiranje delegacija Bugarske i Albanije, u Pakt je uključeno i IV poglavlje o zaštiti manjina. Njime je predviđeno da se u svakoj balkanskoj zemlji otvori „kancelarija za manjine“, kojoj će moći da se upućuju molbe koje se odnose na primenu međunarodnih ugovora o manjinama (član 22). Takođe, predviđeno je formiranje Međubalkanske komisije za manjine, kojoj bi nacionalne kancelarije prosleđivale molbe, kao i sopstvene odluke. U slučaju da Komisija donese odluku o nekom pitanju jednoglasno, ta odluka bi postala obavezujuća za države ugovornice, dok bi, u suprotnom, pitanje bilo dostavljeno Sekretarijatu Društva naroda na dalji postupak. Jugoslovenska delegacija je u toku pregovora o Paktu pokušala da spreči usvajanje ovog poglavlja, a kada je bila preglasana, nastojala je da naknadno otvori pitanje revizije ovog teksta, ukazujući da je za pitanje manjina nadležno Društvo naroda³¹.

b. Nacrt Ekonomskog sporazuma balkanskih država

Na Četvrtoj balkanskoj konferenciji usvojen je predlog „regionalnog ekonomskog sporazuma“³², koji bi predstavljao prvu etapu za formiranje „balkanskog carinskog saveza“. Nacrt ima ukupno 12 članova. U prvom članu, države potpisnice uzajamno garantuju najviša povlašćenja. Bila bi osnovana Stalna komisija za međunarodnu trgovinu balkanskih zemalja, u cilju unapređenja međusobne trgovine (član 10), kao i „kompenzaciona komora za međunarodnu razmenu“, koja bi olakšala međusobna plaćanja na osnovu razmene robe.

Posebno je zanimljiv drugi član nacrtu o „međubalkanskim povlasticama“. U njemu se predviđa da države članice u trgovinske ugovore sa vanbalkanskim zemljama unesu „balkansku klauzulu“ o odstupanju od najvećeg povlašćenja (po ugledu na tzv. „ibersku klauzulu“)³³. Predviđeno je, takođe (u istom članu) da za određeni

31 U knjizi „Četvrta balkanska konferencija“, loc.cit, Č. Đorđević je detaljno izložio napore jugoslovenske delegacije u cilju revizije bukureštanskog nacrtu Balkanskog pakta (str. 20–25).

32 Prvobitni, grčki, predlog na osnovu kog je nastao ovaj nacrt, nosio je naziv „Preliminarni sporazum o delimičnoj carinskoj uniji između balkanskih zemalja“. Za debatu i stavove pojedinih zemalja, povodom ovoga predloga videti: A.Papanastasiou, „Vers l'Union balkanique“, op.cit, str. 195–199.

33 Drugim rečima, da Balkan bude tretiran kao „preferencijalna zona“, odnosno, da uzajamne povlastice balkanskih zemalja ne važe za ostale zemlje korisnice najvećeg povlašćenja.

broj proizvoda od posebnog interesa balkanske zemlje uzajamno odobre sniženje carina (preferencijalne carine u okviru carinskih kontingenata). Visina povlastica i kontingenata bi bila utvrđena posebnim bilateralnim sporazumima (član 3)³⁴.

Članom 7 predviđena je procedura ujednačavanja nomenklatura carinskih tarifa država potpisnica, kao i carinskih formalnosti, statistika, i sl. Najzad, članom 8 je predviđeno da države potpisnice udruže napore radi zaštite izvoznih interesa u odnosu na nebalkanske zemlje.

c. Nacrt Konvencije o ličnom statusu državljana balkanskih zemalja

Na Prvoj balkanskoj konferenciji, u okviru rezolucije o socijalnim i higijenskim pitanjima, predloženo je da balkanske države „obezbede isto postupanje sa državljanima drugih balkanskih država kao i sa državljanima svoje države *u pogledu slobode kretanja, rada i celokupne aktivnosti*“. U tom cilju, predloženo je da se pripremi posebna konvencija, čiji je nacrt usvojen na Trećoj balkanskoj konferenciji³⁵.

Predviđeno je da Konvencija čini sastavni deo procesa formiranja Balkanskog saveza i da bude primenjena kao deo političko-ekonomskog triptiha, zajedno sa nacrtom Balkanskog pakta, kao i sa ekonomskom konvencijom (član 15 nacrta).

U prvom članu nacrta Konvencije, državljanima svake strane ugovornice dozvoljen je, *bez pasoških formalnosti, slobodan ulaz* na teritoriju druge strane ugovornice. Konvencijom bi balkanski državljani bili međusobno izjednačeni u pogledu svih aktivnosti privrednog karaktera (trgovačka, industrijska, finansijska), uključujući i isti tretman preduzeća, kao i vršenje „slobodnih profesija“ (uz određeni broj izuzetaka). Nacionalni tretman je, pod uslovom reciprociteta, predviđen i u pogledu naslednih prava, prava sticanja, posedovanja ili zakupljivanja pokretnih ili nepokretnih dobara (član 5). Državljanima su izjednačeni i u pogledu zakonske i sudske zaštite, kao i u pogledu poreza, taksa i nameta fiskalne prirode.

U članu 9 nacrta definisana je nacionalna pripadnost trgovačkih društava (konstituisana prema zakonodavstvu određene države), čime je dozvoljena delatnost na teritorijama ostalih balkanskih država, prema zakonima države u kojoj deluju.

d. Ostali predlozi balkanskih konferencija

34 „Uvođenje preferencijalnih carina predstavlja prvi korak za stvaranje jedinstvenog balkanskog tržišta“ (A. Papanastasiou, op.cit, str. 198). Zanimljivo je da isti autor deli balkanske države u dve grupe: u grupu „izvoznika“ (koji imaju međusobni suficit u razmeni) svrstane su Rumunija, Turska i Jugoslavija, dok su u „uvoznike“ svrstane Bugarska, Grčka i Albanija.

35 Kao i u prethodnim slučajevima, radi se o predlogu teksta koji je podnela grčka delegacija.

Mnogi predlozi podneseni na balkanskim konferencijama i danas imaju svoju aktuelnost, pa se u istoj ili sličnoj formi mogu naći i u aktivnostima današnjih regionalnih inicijativa na Balkanu. Nabrojaćemo samo neke od tih predloga:

- postepeno izjednačavanje prava balkanskih naroda i stvaranje međubalkanske komisije pravnika;
- redovna razmena studenata;
- nastava balkanskih jezika, istorije i literature na univerzitetima i školama;
- obeležavanje Balkanske sedmice;
- Udruženje balkanske štampe;
- ujednačavanje socijalnih uslova rada, kao i tretmana žena i maloletnih lica;
- predlog zaključenja međubalkanskog pakta o ekstradiciji i sudskoj pomoći;
- usvajanje mreže prioriteta puteva i železnica od međunarodnog i balkanskog značaja;
- priprema veterinarske konvencije Balkana;
- priprema povelje za zaštitu deteta;
- javni radovi balkanskog značaja;
- mere razvoja balkanskog turizma;
- saradnja u vazdušnom, pomorskom, železničkom i drumskom saobraćaju.

3.2.3. Pakt Balkanske antante – epilog balkanskih konferencija

Četvorni Pakt Balkanskog sporazuma (antante) između Rumunije, Jugoslavije, Grčke i Turske potpisan je u Atini 9. februara 1934. godine. Njemu je prethodila čitava serija međusobnih bilateralnih sporazuma ovih zemalja, zaključenih u periodu od 1928. do 1933. godine³⁶, kao i Konvencija o definiciji agresije, zaključena 4. jula 1933. godine između SSSR, Čehoslovačke, Jugoslavije, Rumunije i Turske.

36 Pakt o nenapadanju i arbitraži između Rumunije i Grčke od 12. 3. 1928. godine.

Pakt prijateljstva i miroljubivog rešavanja sporova između Rumunije i Grčke iz 1929. godine;

Pakt prijateljstva, mirenja i sudskog raspravljanja između Jugoslavije i Grčke od 27. 3. 1929. godine.

Ugovor o prijateljstvu, neutralnosti i arbitraži između Grčke i Turske od 30. 10. 1930. godine.

Pakt o srdačnom savezu između Grčke i Turske od 14. 9. 1933. godine.

Ugovor o prijateljstvu, nenapadanju, arbitraži i izmirenju između Rumunije i Turske od 17. 10. 1933. godine.

Ugovor o prijateljstvu, o nenapadanju, o sudskom raspravljanju, o arbitraži i o koncilijaciji između Kraljevine Jugoslavije i Republike Turske od 27. 11. 1933. godine.

Bugarska i Albanija su odbile da prihvate teritorijalni *status quo* na Balkanu i orijentisale su se na bliže odnose sa Italijom i Mađarskom. Zbog toga su „antirevizionističke“ balkanske zemlje zaključile multilateralni Pakt Balkanskog sporazuma, nazvan i Balkanska antanta, koji se u prvom redu odnosio na teritorijalnu garanciju *status quo*-a i sadržao je samo tri člana³⁷. Stvorena na inicijativu Francuske, Balkanska antanta je trebalo da predstavlja branu, ili bar protivtežu, jačanju uticaja Nemačke i Italije na Balkanu³⁸.

U prvom članu Pakta Jugoslavija, Grčka, Rumunija i Turska su uzajamno garantovale bezbednost svojih balkanskih granica. U drugom članu potpisnice su se obavezale da će se uzajamno konsultovati o merama koje bi bile preduzete pri pojavi slučaja koji bi zadirali u njihove interese, definisane sporazumom. Takođe, obavezale su se na međusobno usklađeno političko delovanje u odnosu na druge balkanske zemlje, uključujući i eventualno preduzimanje političkih obaveza (za što je bio potreban pristanak ostalih potpisnica). U trećem članu, navedeno je da će Sporazum biti otvoren svakoj balkanskoj zemlji, čije će pristupanje biti blagonaklono razmotreno.

Uz Pakt je bio zaključen i dodatni protokol koji je sadržao definiciju agresora, dok su u novembru 1936. godine Jugoslavija, Rumunija i Turska zaključile i trojnu vojnu konvenciju. S druge strane, Grčka je odbila zaključenje vojne konvencije, plašći se da će biti uvučena u sukob sa nekom nebalkanskom silom³⁹.

Potpisivanje Pakta Balkanskog sporazuma je u krugovima Balkanske konferencije primljeno sa dosta razočarenja, imajući u vidu visoke ideale proklamovane na Konferenciji, koji su se „sudarili“ sa svakodnevnim realpolitikom. Ukazivano je na to da sve balkanske zemlje nisu bile uključene u Sporazum, kao i na razlike u sadržaju između mnogo sveobuhvatnijeg nacrtu Pakta koji je podnela Balkanska konferencija (načelo nenapadanja, miroljubivo rešavanje sporova, zaštita manjina, uzajamna pomoć) i njegove realizacije, koja je usko ograničena samo na pitanje garantovanja nepovredivosti granica⁴⁰.

Po ugledu na organizaciju Male antante, Pakt je u oktobru 1934. godine kompletiran Statutom, na osnovu koga je formiran Stalni savet sastavljen od ministara inostranih poslova četiri zemlje, koji je održavao redovne sastanke svakih šest me-

37 Videti: „Balkanski pakt“, u: *Enciklopedija Jugoslavije* JLZ, Zagreb, 1984, tom I; „Balkanski ugovorni odnosi“, loc.cit, str. 387–388.

38 R. Petković, „XX vek na Balkanu“, Službeni list SRJ, Beograd, 1996, str. 134.

39 Grčka je nastojala da održi što bolje odnose sa Italijom, koja je predstavljala stalnu pretnju za Jugoslaviju i njene granice. Ironijom istorije, Italija je prvo napala Grčku 1940. godine, a ne Jugoslaviju.

40 U tom smislu videti: „Le Pacte d'Entente Balkanique“, u: M. Papanastassiou, *Vers l'Union balkanique*, op. cit, str. 231–237.

seci. Predviđeno je i stvaranje Balkanske banke i ujednačavanje zakonodavstava⁴¹. Formiran je i Sekretarijat Stalnog saveta, sa sedištem u zemlji koja te godine predsestava organizacijom. Najzad, formiran je i Privredno-savetodavni odbor sa ciljem unapređenja privrednih odnosa, trgovine, saobraćaja, turizma, i slično.

Članice Pakta su pokazale solidarnost u stavovima oko međunarodnih pitanja u periodu 1934–1936. godine, ali nakon toga njihove spoljne politike idu u različitim pravcima. Na sastanku Balkanske antante u Beogradu, maja 1936. godine, odlučeno je da se saradnja razvija samo na političkom, a ne i na vojnom planu⁴². U januaru 1937. godine potpisan je Pakt o večnom prijateljstvu između Jugoslavije i Bugarske, što je primljeno kao pobeda bugarske politike, iako je ovaj Pakt potpisan uz saglasnost ostalih članica Balkanske antante. U leto 1938. godine u Solunu je potpisan Sporazum o prijateljstvu i nenapadanju između Bugarske i država pripadnica Balkanskog sporazuma⁴³. Tim ugovorom, Bugarskoj je priznato pravo na naoružavanje, a ona je prihvatila obavezu da ne preduzima ništa u cilju izmene granica silom⁴⁴.

Iako je 2. 4. 1940. godine na sastanku Stalnog saveta Balkanskog pakta u Beogradu potvrđeno produženje važnosti Balkanskog pakta na još sedam godina, Sporazum je formalno funkcionisao do septembra 1940. godine, kada je Rumunija zvanično otkazala svoje učešće. Napad Italije na Grčku, izvršen oktobra 1940. godine, nije izazvao nikakvu reakciju drugih članica već odumrlog Pakta. „Balkanska antanta nije uspjela da spreči ni jačanje profašističkih tendencija u pojedinim zemljama članicama, a kamoli da organizuje otpor nastupajućoj agresiji fašističkih sila. Još i pre početka II svetskog rata, Balkanska antanta se raspala zbog jačanja nemačkog i italijanskog uticaja na Balkanu i neprekidnog smanjivanja uloge Francuske i drugih zapadnih demokratija“⁴⁵.

41 G. Castellan, „Histoire des Balkans“, Paris, Fayard, 1991, str. 436.

42 G. Castellan, op.cit, str. 436.

43 U pravno-tehničkom smislu, zanimljivo je da je sporazum potpisao, pored bugarskog ministra, sa druge strane samo ministar inostranih poslova Grčke, „u svojstvu predsednika Stalnog saveta Balkanskog saveza, delujući u ime svih članica Balkanskog saveza“, videti: „Balkanski ugovorni odnosi“, loc.cit, II tom, str. 416.

44 Šire kod M. Skakun, op.cit, str. 57.

45 R. Petković, op.cit, str. 44.

3.2.4. Umesto zaključka: balkanske konferencije – čedo i žrtva svoga vremena

Kao i mnogi drugi pokušaji regulisanja međudržavnih odnosa u Evropi između dva svetska rata, balkanske konferencije su predstavljale interesantnu smešu idealističkog mirovnjačkog entuzijazma, sa jedne strane, i realpolitike, sa druge strane. Delegacije balkanskih zemalja, predvođene grčkom delegacijom, podnosile su vrlo smele i dalekosežne predloge o stvaranju balkanske unije, o carinskom i monetarnom ujedinjenju balkanskih zemalja, o Balkanskom paktu, o izjednačavanju tretmana balkanskih državljana i kompanija, o jednakosti polova, o saradnji i približavanju novinara, naučnika, istoričara, razmeni studenata i dece, o sportskim igrama, i drugo. Mnogi od tih predloga i danas deluju sasvim aktuelno. Ipak, vrlo brzo se pokazalo da delegacije pojedinih zemalja u prvom redu nastoje da verno promovišu tekuće političke interese i međunarodne ciljeve svojih vlada, što nije moglo a da ne izazove sporove slične onim koji su već delili balkanske zemlje na službenom nivou.

Jedan od razloga ranih problema u kojima se našla Balkanska konferencija verovatno leži i u načinu njenoga rada. Odluke su donošene većinom glasova, a ne konsenzusom, tako da je nadglasanim delegacijama kao jedini način „odbrane“ ostajala mogućnost da bojkotuju rad Konferencije. Osim toga, međunarodne okolnosti nisu išle na ruku balkanskom mirenju i integraciji, koja u datim uslovima verovatno nije mogla uspeti ni pored najboljih namera njenih učesnika. Ideje Društva naroda, evropske federacije, zabrane rata i slično, nisu imale bolju sudbinu. Poslednja Balkanska konferencija je, naime, održana iste, 1933. godine, kada je Adolf Hitler došao na vlast i kada se evropska istorija, umesto mira i saradnje, usmerila ka novoj katastrofi.

Za ponovno okupljanje svih balkanskih zemalja oko istog stola radi realizacije plemenitih ciljeva multilateralne saradnje i integracije, biće potrebno sačekati više od četiri decenije.

3.3. Pokušaji balkanske integracije u II svetskom ratu i tokom hladnoratovske ere

3.3.1. Prozapadni projekt Balkanske unije između Jugoslavije i Grčke

Zanimljivo je da je najelaboriraniji nacrt integracije između dve balkanske zemlje zaključen između kraljevskih vlada Jugoslavije i Grčke u emigraciji, 15. 1. 1942. godine. Sporazum je nastao u nizu sličnih projekata pokrenutih u toku II svetskog rata između članica antifašističke koalicije,⁴⁶ koji nikada nisu zaživeli. Balkanska unija je zamišljena kao „politički stožer Jugoslavije i Grčke, oko koga bi se formirala tesna politička i ekonomska zajednica svih balkanskih država“⁴⁷. Stvaranje Balkanske unije u Londonu „odgovaralo je interesima Velike Britanije, koja je preko ovog saveza nastojala da očuva svoje pozicije na Balkanu“⁴⁸.

U preambuli Sporazuma, navodi se da je načelo „Balkan balkanskim narodima“ jedan od ciljeva ovog ujedinjenja. Zbog toga je u članu 10 predviđeno da „i druge balkanske države“ mogu pristupiti Sporazumu.

Sporazum ima samo 11 članova, ali predviđa značajnu institucionalnu infrastrukturu. U prvoj glavi planira se stvaranje političkog organa, u čijem su sastavu ministri inostranih poslova, i ekonomsko-finansijskog organa, koji čine po dva člana svake vlade nadležna za finansijska i privredna pitanja. Predviđen je i „stalni vojni organ“, uz dva „biroa“ (za kopnenu vojsku i vazduhoplovstvo, odnosno za mornaricu), u kome će vlade predstavljati šefovi generalštabova. Takođe je predviđen i „zajednički generalštab“ (član 2). U članu 8 predviđeno je da se usvoji zajednički plan odbrane, zajednički tipovi naoružanja, dok bi glavni cilj bila „odbrana evropskih granica država Unije“.

Predviđeno je i osnivanje „stalnog biroa“ (kao i sekretarijata) sa dve „sekcije“ (za politička i ekonomsko-finansijska pitanja), kao i saradnja parlamenata.

U drugoj glavi definisani su zadaci, odnosno nadležnosti organa Unije. Politički organ je trebalo da koordinira međunarodne aktivnosti članica Unije, da pripremi

46 Na primer, projekat „ujedinjenja“ Velike Britanije i Francuske; „Srednjoevropski savez“ između vlada Poljske i Čehoslovačke, i sl.

47 B. Petranović, „Balkanska federacija 1943–1948“, Šabac, Zaslona, 1991, str. 37.

48 D. Plenča, „Međunarodni odnosi Jugoslavije u toku II svetskog rata“, Beograd, 1962, str. 42. Tekst sporazuma je objavljen u: „Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996“, II tom, str. 512–515.

konvencije o koncilijaciji i arbitraži, kao i konvenciju o kulturnoj saradnji. Predviđeno je i stvaranje posebnog komiteta za štampu, u „cilju zbližavanja javnog mišljenja“. U članu 7 navedeno je da su zadaci ekonomsko-finansijskog organa da koordinira spoljne trgovine i carinske tarife „u cilju stvaranja carinske unije“, da izgradi „zajednički ekonomski plan“ Unije, da utiče na poboljšanje saobraćaja između članica Unije i na turizam. Posebno je značajno to što bi ovaj organ trebalo da pripremi konvenciju o balkanskoj monetarnoj uniji.

Iako vrlo ambiciozno zamišljen, Sporazum o Balkanskoj uniji nikada nije primenjen. U međuvremenu, tokom rata se menjaju orijentacije velikih sila u pogledu potrebe stvaranja federacija manjih zemalja, tako da „već 1943. godine Balkanska unija i Srednjoevropski savez potpuno prestaju da postoje“⁴⁹.

3.3.2. Komunistički projekat balkanske (kon)federacije

U toku II svetskog rata i odmah nakon njega u komunističkim krugovima se, na tragu nekadašnjih socijaldemokratskih predloga, obnavlja predratna kominternska ideja balkanske federacije⁵⁰, koja bi obuhvatila zemlje „narodne demokratije“: Jugoslaviju, Albaniju, Bugarsku i Rumuniju⁵¹. U tom smislu, od kraja 1944. godine, otpočinju pregovori između predstavnika Jugoslavije i Bugarske (na državnom ili partijskom nivou) o stvaranju federacije. U toku tih pregovora sačinjeno je ukupno osam projekata ugovora o budućoj federaciji⁵².

U nacrtu Sporazuma o političkoj, vojnoj i ekonomskoj saradnji i bratskom jedinstvu naroda Jugoslavije i Bugarske, koji je sačinio CK KPJ novembra 1944. godine, predviđeno je da Jugoslavija i Bugarska vode zajedničku spoljnu politiku, da se odmah stvori jedinstvena komanda nad oružanim snagama, da se ukine obaveza posedovanja pasoša i druge prepreke slobodnom kretanju građana između dve zemlje, da se ukine carinska granica i ostvari najuža ekonomska saradnja. Sporazum ne bi imao

49 M. Skakun, „Balkan – enigma bez rešenja“, op. cit, str. 74.

50 Krajem dvadesetih i ranih tridesetih godina, zvanični stav Kominterne, pa prema tome i svih komunističkih partija, bio je da bi Jugoslaviju, kao „tamnicu naroda“, trebalo zameniti balkanskom federacijom, koja bi okupila sve balkanske narode, videti Ch. Cviic, „Remaking the Balkans“, Chatham house papers, The Royal Institute, London, 1991, str. 14–15.

51 R. Petković, „XX vek na Balkanu“, Beograd, Službeni list SRJ, 1996, str. 134.

52 Č. Štrbac, „Jugoslavija i odnosi između socijalističkih zemalja“, Beograd, 1976, str. 60. Videti tekstove u: „Balkanski ugovorni odnosi“, loc. cit, str. 641–648.

rok trajanja. U dodatku II – Sporazum o privrednoj saradnji Jugoslavije i Bugarske, predviđeno je da promet između dve zemlje ne podleže nikakvim carinskim ili drugim preprekama, da se uvede zajednička carina i da se zaključe zajednički trgovinski ugovori sa trećim zemljama. Takođe bi se usvojili zajednički planovi za racionalno iskorišćavanje sirovina, vodnih snaga, uglja i elektroenergije. Predviđeno je i sklapanje valutnog sporazuma.

Jedan od glavnih problema ujedinjenja bilo je pitanje subjekata buduće federacije. Jugoslovenska strana je predlagala stvaranje države od sedam federalnih jedinica (Bugarska, Srbija, BiH, Hrvatska, Slovenija, Crna Gora i Makedonija), koje bi imale zajedničke organe (vlada, parlament, carinska unija). Bugarska je predlagala paritetni odnos Jugoslavije i Bugarske, kao dve federalne jedinice⁵³.

Iako je ideja federacije ostala prisutna u odnosima dve zemlje sve do 1948. godine (tj. do sukoba Kominforma), ona nije mogla biti realizovana, kako zbog protivljenja zapadnih zemalja (posebno Velike Britanije), koje su predlog smatrale načinom širenja sovjetskog uticaja, tako i zbog rezervi i dvosmislenog odnosa SSSR-a, odnosno Staljina, prema ovom projektu.

3.3.3. Drugi balkanski savez/Balkanski pakt (1953–1955) – kratkotrajna realizacija ideje multilateralne saradnje

U potpuno promenjenim međunarodnim okolnostima nakon II svetskog rata i bipolarne podele Evrope, Drugi balkanski savez (Balkanski pakt)⁵⁴ predstavlja drugu konkretnu, iako nepotpunu, realizaciju multilateralne saradnje na Balkanu. On je formiran između istih učesnica kao i Balkanska antanta iz 1934. godine, sa izuzetkom Rumunije, to jest, između Jugoslavije, Turske i Grčke. Predstavljao je neku vrstu vojnog saveza, kojim je Jugoslavija, u tadašnjim složenim uslovima hladnog rata, indirektno bila povezana sa sistemom NATO. Efektivno, Savez je postojao vrlo kratko, samo dve godine.

U tom periodu, ukupno je zaključeno četiri ugovora i sporazuma:

(1) U Ankari, 28. 2. 1953. godine, potpisan je *Ugovor o prijateljstvu i saradnji*

53 Videti komentare predloga kod B. Petranović, „Balkanska federacija 1943–1948“, op.cit, str. 72–77 i 118–136; M. Skakun, „Balkan – enigma bez rešenja“, op. cit, str. 94–107.

54 Imajući u vidu da konstitutivni ugovori ne koriste termin „Balkanski savez“, niti „Balkanski pakt“, ova terminologija je proizašla iz literature i komentara Ankarskog i Bledskog ugovora.

između FNR Jugoslavije, Kraljevine Grčke i Republike Turske⁵⁵. Ovim ugovorom od 10 članova predviđeno je da se strane redovno konsultuju o svim pitanjima od zajedničkog interesa. U tom cilju, predviđeno je redovno godišnje sastajanje ministara inostranih poslova (član 1)⁵⁶. Takođe je predviđeno da će ugovorne strane ulagati napore za očuvanje mira i bezbednosti, uključujući i zajedničke mere odbrane (član 2). Kako bi se to ostvarilo, planirana je saradnja generalštabova, „radi donošenja koordiniranih odluka u oblasti odbrane“⁵⁷. U članu 8 naglašeno je da ovaj ugovor ne utiče na obaveze Grčke i Turske prema NATO. Članom 4 Ugovora predviđena je saradnja na poljima privrede, tehnike i kulture, o čemu mogu biti zaključeni posebni sporazumi i ustanovljeni posebni organi⁵⁸.

Ugovor je u članu 9 ostavio mogućnost pristupanja drugih zainteresovanih strana.

(2) *Dopunski sporazum uz Ankarski ugovor*⁵⁹ je sklopljen 7. 11. 1953. godine. On je imao 12 članova i predviđao je stvaranje Stalnog sekretarijata Ankarskog ugovora, kao tehničkog organa. Zadaci Stalnog sekretarijata su bili: priprema konferencija ministara inostranih poslova, proučavanje pitanja iz oblasti političke, vojne, ekonomske i druge saradnje, razmatranje mera za ostvarivanje ciljeva ugovora, predlozi za sazivanje konferencija ili za osnivanje stalnih ili povremenih komisija (član 2). Stalni sekretarijat se sastoji iz Komiteta (politički organ) i Stalnog biroa (tehničko telo). Imao je i „sekcije“ za politička, vojna, ekonomska i pitanja kulture/obrazovanja. Odluke su donošene jednoglasno, a sedište Stalnog sekretarijata je bilo u zemlji u kojoj se održava redovna konferencija ministara inostranih poslova.

Posebno je značajno da je Stalni sekretarijat Ankarskog ugovora imao „status međunarodne organizacije“⁶⁰.

55 Objavljen je u: Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 3, I, 29. 4. 1953, str. 1–3.

56 Konferencije ministara su održane u Atini, 7–11. 7. 1953. godine i na Bledu, 6. – 9. 8. 1954. godine. Treća konferencija u Ankari, pretvorena je u Prvi sastanak Stalnog saveta (od 28. 2. – 2. 3. 1955. godine).

57 U toku 1953. godine i 1954. godine održano je tako 6 trojnih sastanaka generalštabova.

58 Na osnovu ovog člana bilo je predviđeno sazivanje privredne konferencije koja nikad nije održana. Na bilateralnom planu, FNRJ je sa Grčkom sklopila „sporazum o ekonomskoj saradnji i robnoj razmeni“ (26. 2. 1953), a sa Turskom „Konvenciju o trgovini i plovdbi i trgovinski sporazum“ (28. 2. 1953). U oblasti kulturne saradnje, došlo je do osnivanja saveza ili zajedničkih organa u sportskom vazduhoplovstvu između novinskih udruženja, studentskih organizacija i nekih sportskih organizacija.

59 Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 2, II, 26. 3. 1954.

60 M. Skakun, „Balkan – enigma bez rešenja“, Beograd, 1992, Naučna knjiga, str. 146.

(3) *Bledski ugovor o savezu, političkoj saradnji i uzajamnoj pomoći*⁶¹ potpisan je 9. 8. 1954. godine. U odnosu na Ankarski ugovor (koji je ostao na snazi), Bledski ugovor unosi tri nova momenta u pogledu: podizanja odnosa na nivo saveza, stvara se Stalni savet i preciziraju se obaveze ugovornica u slučaju agresije (zajednička odbrana).⁶² Ugovor je definitivno formalizovao vojnu saradnju tri zemlje u formi političkog i vojno-odbrambenog saveza. Zaključen je sa važnošću na 20 godina. Ugovornice su predvidele da će svaku vojnu agresiju protiv jedne od njih smatrati agresijom na sve strane ugovornice i da će napadnutoj zemlji priteći svim sredstvima, u skladu sa odredbama člana 51 Povelje UN (član 2). U cilju efikasne primene ugovora, osnovan je Stalni savet, koga čine ministri inostranih poslova i drugi članovi vlade, a koji se sastaje dva puta godišnje (član 4)⁶³.

(4) *Sporazum o ustanovljavanju Balkanske savetodavne skupštine* potpisan je na sastanku Stalnog saveta u Ankari, 2. 3. 1955. godine. Predviđeno je da Skupština razmatra pitanja jačanja trojne saradnje u svim oblastima. Trebalo je da ima ukupno 60 članova (po 20 parlamentaraca iz svake zemlje) koje biraju nacionalni parlamenti. Odlučivalo bi se većinom glasova, ali tako da bi odluka bila usvojena tek ako se postigne većina u svakoj od tri nacionalne delegacije. Ova Skupština se, međutim, nikada nije sastala.

„U specifičnim uslovima koji su vladali na Balkanu pedesetih godina, Balkanski pakt je obnovio i reafirmisao ideju balkanske saradnje, nasuprot sukobljavanju tih zemalja u prethodnom periodu...”⁶⁴ Međutim, Balkanski pakt je već u toku 1955. godine u praksi bio zamrznut, prvenstveno zbog sukoba Grčke i Turske oko Kipra, kao i zbog postepenog gubljenja interesa za taj savez od strane Jugoslavije, nakon normalizacije njenih odnosa sa SSSR-om i drugim socijalističkim zemljama.

61 Službeni list FNRJ– Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 6, II, 27. 4. 1954, str. 1–4.

62 M. Skakun, op.cit., str. 137–138.

63 Prvi sastanak Stalnog saveta je održan u Ankari, 28. 2 – 2. 3. 1955. godine. Na njemu je, pored zaključenja Sporazuma o Balkanskoj savetodavnoj skupštini, odlučeno o osnivanju Balkanskog instituta i o sazivu trojne privredne konferencije.

64 R. Petković, „XX vek na Balkanu“, op.cit, str. 138.

3.4. Oživljavanje ideje multilateralne saradnje na Balkanu u periodu „detanta“

3.4.1. Multilateralni sastanci na tehničkom nivou (1975–1987)

Od sredine pedesetih do sredine sedamdesetih godina prošlog veka, multilateralna saradnja balkanskih zemalja je bila na mrtvoj tački, ograničena na neka polja kulture i na tehnička pitanja⁶⁵. U tom pogledu, tradicija turističke saradnje se pokazala posebno dinamična⁶⁶.

Sa napretkom detanta i zaključenjem Helsinške povelje (1975), i na Balkanu počinju da duvaju „novi vetrovi“. Na inicijativu tadašnjeg grčkog predsednika vlade Karamanlisa⁶⁷, u Atini je februara 1976. godine, održana *Konferencija vladinih eksperata⁶⁸ za privrednu i tehničku saradnju*. Sastanku su prisustvovali predstavnici SFRJ, Bugarske, Grčke, Rumunije i Turske, dok je Albanija, verna svojoj tadašnjoj politici samoizolacije, bojkotovala ovaj, kao i naredne skupove. Na osnovu predloga delegacija, sačinjena je *Lista predloga o mogućnostima multilateralne saradnje u ekonomskom i tehničkom domenu*, u kojoj su utvrđene 162 oblasti moguće saradnje u oblastima: poljoprivrede, vodoprivrede, trgovine i privredne saradnje, energetike, transporta, komunikacija, zaštite životne sredine i zdravstva⁶⁹.

Novembra 1979. godine održan je u Ankari drugi sastanak eksperata posvećen oblasti *PTT saobraćaja i telekomunikacija*. Juna 1981. godine održan je treći sastanak eksperata u Sofiji, posvećen *međunarodnom (teretnom i putničkom) saobraća-*

65 M. Skakun, op.cit, str. 190, navodi: višestrani sporazum o saradnji u oblasti turizma između Jugoslavije, Bugarske, Rumunije, Grčke i Turske iz 1971. godine; Balkansku konferenciju za zaštitu bilja iz 1966. godine; Balkanski medicinski savez (postoji od 1931. godine); Savez matematičara Balkana (od 1937); Susreti arhitekata Balkana (od 1966); Konferencija inženjera jugoistočne Evrope; sastanci novinara i saradnja u oblasti sporta.

66 Godine 1988. održana je već 21. konferencija zvaničnih predstavnika turističkih organa balkanskih zemalja.

67 M. Stojković. „Pregovarački proces o balkanskoj multilateralnoj saradnji“, Savremeni procesi i odnosi na Balkanu, zbornik (prir. M. Stojković, A. Damian), Beograd, IMPP, 1997, str. 477; Th. Veremis, “The Balkans in search of multilateralism“, Eurobalkans, No. 17, Winter, 1994/1995, str. 4–5.

68 Na nivou zamenika ministara za planiranje.

69 Detaljan pregled predloga po pojedinim oblastima videti kod M. Stojković: op.cit, str. 479–484.

ju. Sledeći, četvrti sastanak eksperata, održan u Bukureštu juna 1982. godine, bio je posvećen saradnji u *oblasti energije i energetske sirovine*. Peti ekspertski sastanak je održan u Beogradu, juna 1984. godine, i bio je posvećen saradnji u oblasti *industrijske kooperacije*. Naredni, šesti sastanak eksperata bio je posvećen *ekološkoj zaštiti* regiona i održan je u Sofiji, decembra 1987. godine. Ovo je prvi skup na kome je učestvovala i Albanija, čime je otvoren put i sastancima svih balkanskih zemalja na visokom političkom nivou⁷⁰.

3.4.2. Konferencije ministara inostranih poslova balkanskih zemalja (1988–1990)

Multilateralni sastanci na tehničkom nivou su, donekle, pomogli obnovi tradicije saradnje na Balkanu. Međutim, za podizanje saradnje na viši politički nivo bilo je potrebno i da dođe do daljeg poboljšanja u međunarodnim odnosima, posebno između blokova i supersila.

Za podizanje multilateralne saradnje na Balkanu na nivo redovnih ministarskih konferencija, u prvom redu bila je zaslužna jugoslovenska diplomatija, koja je i pripremila Prvu konferenciju ministara inostranih poslova zemalja Balkana u Beogradu (24 – 26. 2. 1988).⁷¹ Na Konferenciji je učestvovalo svih šest balkanskih zemalja.

U završnom komuniqueu sa Konferencije istaknuta je želja za razvoj saradnje balkanskih zemalja u duhu uzajamnog poverenja, poštovanja i razumevanja i uz poštovanje razlika političkih i ekonomskih sistema, kao i poštovanje nezavisnosti, suvereniteta, integriteta, jednakosti i nemešanja u unutrašnja pitanja. Izražena je potreba za unapređenjem multilateralne saradnje u svim domenima, pri čemu će poboljšanje bilateralnih odnosa pojedinih zemalja imati pozitivne posledice na celokupnu saradnju. Naglašena je potreba za razvojem saradnje u sledećim oblastima: *trgovina, transport, pogranična saradnja, industrija, turizam, bankarstvo, energetika, nauka i tehnologija, poljoprivreda, vodna privreda, telekomunikacije, životna sredina, zdravlje, kultura, sport, informacije*.

70 Videti, takođe: E. Kofos, "Grece and the Balkans in the 70s and 80s", ELIAMEP, Yearbook 1990 Southeastern Europe, str. 193–222; R. Vukadinović, "Balkan Cooperation – Realities and Prospects", ELIAMEP, THE SEE Yearbook 1993, Athens, 1993, str. 65–80.

71 Detaljan opis diplomatske akcije i priprema sastanka u knjizi tadašnjeg ministra inostranih poslova SFRJ R. Dizdarevića (1984–1988): R. Dizdarević, „Od smrti Tita do smrti Jugoslavije/Svjedočenja“, Svjetlost, Sarajevo, 2000, str. 148–161.

Ukazano je i na značaj nacionalnih manjina kao na faktor povezivanja i saradnje. Iskazana je spremnost za zajedničku borbu protiv terorizma, kao i protiv krijumčarenja narkotika i oružja. U pogledu formi saradnje, usaglašeno je da se održavaju periodični sastanci ministara inostranih poslova balkanskih zemalja, zatim i redovni sastanci visokih funkcionera ministarstava. Usaglašeno je održavanje i nekoliko ministarskih sastanaka u raznim oblastima, kao i druge vrste saradnje (parlamentarni sastanci, akademije, novinari, nevladina saradnja, i drugo).

Druga konferencija ministara inostranih poslova balkanskih zemalja održana je u Tirani, od 24 do 25. 10. 1990. godine. Na Konferenciji je podržano dalje institucionalno jačanje ovih sastanaka: sastanci ministara inostranih poslova, kao i sastanci ministara privrede i trgovine, održavali bi se jednom godišnje, a sastanci visokih funkcionera ministarstava inostranih poslova dva puta godišnje. Pored toga, predviđena je i mogućnost sastanka na nivou šefova država ili vlada. Predloženo je formiranje Balkanskog foruma, na kome bi se održavali periodični sastanci, zatim stvaranje Banke za razvoj Balkana, Instituta za proučavanje balkanske ekonomske saradnje (u Atini), konferencije o bezbednosti i saradnji na Balkanu i drugih formi i institucija multilateralne saradnje. Predviđeno je i održavanje, u toku 1991. godine, dva druga susreta na ministarskom nivou (za transport u Tirani i za zdravstvo u Turskoj).

Konferencije ministara inostranih poslova su predstavljale jak podsticaj za razvoj multilateralne saradnje u nizu oblasti. Tako se navodi da je u periodu od 1988. do 1990. godine održano više od dvadeset sastanaka na vladinom nivou i oko trinaest susreta na nevladinom nivou po raznim temama. Održani su ministarski sastanci u oblastima: saobraćaja (Beograd, 1988), spoljne trgovine (Ankara, 1989), industrije i transfera tehnologije (Bukurešt, 1989), energetike (Tirana, 1990). Organizovani su i sastanci eksperata za izradu Konvencije o ekološkoj zaštiti Balkana, sastanak komiteta za seizmičku zaštitu Balkana, zatim sastanci železnica, sindikata, univerziteta, auto-moto saveza, gradonačelnika glavnih gradova, i razni drugi. U okviru parlamentarne saradnje, održan je u Bukureštu (maja 1991) sastanak komiteta za spoljne odnose nacionalnih parlamenata na kome je, takođe, podnesen niz predloga za saradnju u raznim oblastima (redovna parlamentarna saradnja, trgovina, komore, odbrana, komunikacije, kultura)⁷².

Intenzivna saradnja balkanskih zemalja je, međutim, nakon 1991. godine ponovo zaustavljena, ovog puta zbog duboke krize u SFRJ, koja je rezultirala nasilnim raspadom zemlje, ratom, ekonomskim embargom i međunarodnom izolacijom SR Jugoslavije.

72 V. Tudor, "European projects of regional cooperation in the Balkans", Eurobalkans, No. 145, Summer, 1994, p. 43; B. S. Popescu Nescseti, "Political and economic cooperation between the Balkan countries", Eurobalkans, No. 16, Autumn 1994, p. 45.

DRUGI DEO

PREGLED INICIJATIVA ZA MULTILATERALNU SARADNJU U JUGOISTOČNOJ EVROPI

„Ukoliko, gledajući unazad, pokušamo da ustanovimo greške načinjene nakon I svetskog rata, priznaćemo da su najveću učinili političari, kako Evropljani, tako i Amerikanci, time što nisu u potpunosti izvršili jednostavan i jasan Vilsonov plan, nego su ga osakatili. Njegova ideja je bila da mali narodi dobiju nezavisnost i slobodu, ali je on istovremeno tačno primetio da ta sloboda i nezavisnost ne mogu biti očuvani ukoliko se ne ostvari i veza između država, malih i velikih, u okviru jedne više zajednice.“

(Š. Cvajg, Jučerašnji svet, Uspomene jednog Evropljanina, 1942)

U ovom delu knjige prikazaćemo pojedinačno pojedine subregionalne inicijative koje obuhvataju Balkan – jugoistočnu Evropu. Pri tome, nastojaćemo da svaku inicijativu prikažemo na sistematski i uporedan način: okolnosti nastanka, oblasti saradnje i razvoj, organizacija i struktura inicijative, aktivnosti (opšte i tekuće), ocena opštih i pojedinačnih efekata inicijative. Prikaz inicijativa će voditi računa o hronološkom periodu njihovog nastanka, pri čemu bi trebalo istaći već pomenutu podelu na „krovne“ inicijative, koje su usmerene prvenstveno na region Balkana (PSJIE, CEFTA 2006, PzS, SRS), i na one inicijative i organizacije koje imaju širi geografski obuhvat, pored Balkana (CMES, CEI, PDS, JJI). U nastavku (četvrtom delu) pažnju ćemo zatim posvetiti tematskom pregledu multilateralne saradnje po pojedinim važnim oblastima i sektorima („tematske“ inicijative).

INICIJATIVE KOJE SE PRVENSTVENO ODNOSI NA BALKANSKI REGION

1. PROCES SARADNJE ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE (PSJIE)

1.1. Okolnosti pokretanja Procesa saradnje u jugoistočnoj Evropi

Konferencija o stabilnosti, bezbednosti i saradnji zemalja jugoistočne Evrope (KSBS), kasnije nazvana Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (*South East European Cooperation Process*) predstavljala je nastavak ministarskih konferencija balkanskih zemalja s kraja osamdesetih godina.⁷³ Sa početkom krize u prethodnoj Jugoslaviji početkom devedesetih godina prošloga veka, postepeno su zamrle aktivnosti balkanske multilateralne saradnje, pokrenute ministarskom konferencijom u Beogradu 1988. godine. Treća konferencija ministara inostranih poslova, koja je trebalo da se održi u Sofiji 1991. godine, nije održana. Bugarska je 1992. godine predložila sazivanje Međunarodnog foruma o Balkanu, sa ciljem oživljavanja regionalne saradnje. Međutim, ni taj, kao ni predlog Rumunije da se sredinom avgusta 1994. godine održi sastanak ministara inostranih poslova balkanskih zemalja o jačanju bezbednosti i stabilnosti u regionu, nisu mogli biti realizovani⁷⁴.

Tek sa potpisivanjem Dejtonskog sporazuma (1995) i smirivanjem situacije u BiH, stvaraju se donekle uslovi za obnovu autohtone regionalne saradnje na Balka-

73 Naziv je promenjen tokom rumunskog predsedavanja PSJIE (1999–2000), videti: Luciana-Alexandra Ghica, "Friendship Communities? The Politics on Regional Intergovernmental Cooperation in Central and Eastern Europe 1990–2007", Central European University, Budapest, 2007, str. 214.

74 Videti V. Tudor, "European projects of regional cooperation in the Balkans", Eurobalkans, No. 15, Summer, 1994, str. 44.

nu – ali sada pod novim nazivom Konferencija o stabilnosti, bezbednosti i saradnji zemalja jugoistočne Evrope (KSBS), kao i sa novim učesnicima. Ova inicijativa je pokrenuta 1996. godine, paralelno sa nekim drugim sličnim pokušajima, poput Procesa iz Roajomona, koji je inicirala Evropska unija, ili SECI inicijative, koju su podstakle SAD. Međutim, za razliku od ove dve, KSBS je predstavljala *autohtonu inicijativu* samih balkanskih zemalja, koja se naslanjala na ranija iskustva multilateralne balkanske saradnje, u periodu 1975. godine do 1991. godine.

U relativno kratkom periodu između dve ozbiljne balkanske krize (Bosna i Kosovo, 1998–1999), sastanci ministara inostranih poslova zemalja jugoistočne Evrope redovno su održavani: Sofija (jul, 1996. godine), Solun (jun, 1997. godine), Istanbul (jun, 1998. godine), Bukurešt (decembar, 1999. godine), Skoplje (jun, 2000. godine). U ovom sledu, posebno je važan bio Solunski sastanak, jer je, s jedne strane, utvrdio opsežnu platformu dalje balkanske saradnje (Solunska deklaracija), a sa druge, pripremio teren za prvi multilateralni sastanak šefova država ili vlada balkanskih zemalja⁷⁵. Tako je u ovom periodu uspostavljena i tradicija sastanaka na vrhu zemalja jugoistočne Evrope (Krit, Antalija, Bukurešt, Skoplje), što je bilo posebno dostignuće ove inicijative.

Sa eskalacijom krize na Kosovu i napadima NATO na tadašnju SRJ (aprila – juna 1999. godine) početna saradnja dolazi u privremenu krizu. Sa četvrtom konferencijom ministara inostranih poslova, održanom sa velikim zakašnjenjem u Bukureštu (2. 12. 1999), dolazi do *de facto* isključivanja jedne od zemalja koja je do tada bila punopravna učesnica skupova (SR Jugoslavije), tako da je Konferencija postala talac novog pogoršanja međunarodne situacije na Balkanu. SRJ je vraćena u status aktivnog učesnika PSJIE na neformalnom samitu u Skoplju (25. oktobra 2000. godine), a u status punopravnog člana na formalnom samitu takođe u Skoplju (23. februara 2001. godine).

1.2. Učesnici Procesa saradnje u jugoistočnoj Evropi

Do raspada SFRJ, gotovo tokom čitavog XX veka, na Balkanu je bilo ukupno šest država. Od raspada SFRJ, nije jasno koliko je tačno zemalja na Balkanu ili jugoistočnoj Evropi, pošto neke novostvorene države nisu formalno geografski na Balkanu ili nisu želele, iz geopolitičkih, unutrašnjih ili drugih razloga, da pripadaju balkanskim zemljama. To se nije odnosilo samo na Sloveniju, koja je geografski,

75 U tom smislu videti: R. Petković, „Balkanski samit“, Međunarodna politika, No. 1062, 1. 11. 1997, str. 3–4.

istorijski i kulturno jasno orijentisana ka centralnoj Evropi, nego dugo vremena i na Hrvatsku, pa čak i na BiH i Rumuniju.

Ova ambivalentnost se odrazila i na učešće zemalja u PSJIE (KSBS). Prvobitne punopravne učesnice na ministarskim sastancima, kao i na samitima bile su: SRJ, Makedonija, Grčka, Turska, Rumunija, Bugarska i Albanija. Međutim, na prvom ministarskom sastanku u Sofiji, Makedonija nije prisustvovala zbog spora sa Grčkom oko imena, iako je bila pozvana na sastanak⁷⁶. S druge strane, u Sofiji je BiH punopravno učestvovala, iako rezervisano i na nivou nižem od ministarskog⁷⁷. Nakon toga, BiH je sastancima u Solunu i Istanbulu, kao i na samitima na Kritu i Antaliji učestvovala u svojstvu „posmatrača“. Međutim, na neformalnom samitu u Skoplju (oktobar, 2000), BiH je bila predstavljena u rang ekvivalentnom ostalim zemljama (učestvovao je predsednik predsedništva BiH), a formalno je pristupila Povelji o dobrosusedstvu na samitu u Skoplju (februar, 2001). Kada se radi o Hrvatskoj, ona je od 1997. godine na sastancima ministara inostranih poslova i samitu u Antaliji takođe učestvovala samo kao „posmatrač“, sve do sastanka ministara inostranih poslova u Bukureštu (22. oktobra 2004. godine), kada je postala punopravni član. Interesan je i slučaj Moldavije, čiji je zahtev za članstvo u PSJIE izazvao nedoumice kod članica zbog geografskog principa članstva. Rumunija je podržavala uključivanje Moldavije, pa je na pomenutom sastanku Moldavija dobila status posmatrača, a primljena je u članstvo na samitu u Solunu 2006. godine. Crna Gora je nakon osamostaljenja 2006. godine primljena za punopravnog člana na samitu u Zagrebu 2007. godine. Najnovija članica PSJIE je Slovenija, primljena u junu 2010. godine u Istanbulu.

U osnovnom dokumentu PSJIE, Povelji o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi (2000), u završnim odredbama stoji da je PSJIE otvoren za sve države koje geografski pripadaju jugoistočnoj Evropi, a izjasne se da u potpunosti prihvataju Povelju. Treba ipak ukazati da je pitanje novih članica podložno odlučivanju konsenzusom, što je dosta bitno u okvirima uvek promenljivih odnosa na Balkanu. Nakon jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova, koju je priznala većina članica PSJIE, otvoriće se u dogledno vreme i pitanje učešća ove teritorije, koju je do sada predstavljao šef UNMIK-a u svojstvu gosta ministarskih konferencija i samita.

76 Nerešeni spor Grčke i Makedonije ima za posledicu, između ostalog, da se u zvaničnim dokumentima PSJIE ne navode nazivi zemalja, nego samo lična imena učesnika ili glavni gradovi, a u salama za sastanke države su predstavljene zastavama.

77 Predstavnik BiH u Sofiji (zamenik ministra inostranih poslova) je, međutim, u svom izlaganju naglasio da BiH „nije zainteresovana za stvaranje nove multilateralne organizacije u oblasti jugoistočne Evrope“, Eurobalkans, No. 22–23, Spring/Summer, 1996.

1.3. Najvažniji sastanci PSJIE i pregled sadržaja usvojenih dokumenata

1.3.1. Period 1996–2002.

Konferencije o stabilnosti, bezbednosti i saradnji zemalja jugoistočne Evrope su predvidele kao osnovni cilj razvoj odnosa između balkanskih zemalja u periodu nakon završetka sukoba u BiH. Na sastancima KSBS na najvišem nivou, potom i u PSJIE, usvajane su deklaracije.⁷⁸

NAJVAŽNIJI SASTANCI PROCESA SARADNJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI (1996–2010)

UČESNICI: Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija, Turska

SAMITI (sastanci šefova država ili vlada)	Sastanci ministara inostranih poslova
• Krit, Grčka (3. 11. 1997) • Antalija, Turska (13. 10. 1998) • Bukurešt, Rumunija (12. 2. 2000) • Skoplje – neformalni (25. 10. 2000) • Skoplje (23. 2. 2001) • Tirana (28. 3. 2002) • Beograd (9. 4. 2003) • Sarajevo (21. 4. 2004) • Bukurešt (11. 5. 2005) • Solun (4. 5. 2006) • Zagreb (11. 5. 2007) • Pomorje (21. 5. 2008) • Kišinjev (5. 6. 2009) • Istanbul (23. 6. 2010)	• Sofija (6. 7. 1996) - bez učešća Makedonije • Solun (10. 6. 1997) • Istanbul (8. 6. 1998) • Bukurešt – neformalni (19. 3. 1999) – bez učešća SRJ • Bukurešt (2. 12. 1999) – bez učešća SRJ • Ohrid (14. 7. 2000) • Tirana (16. 5. 2001) • Beograd (19. 6. 2002) • Sarajevo (9. 6. 2003) • Bukurešt (22. 10. 2004) • Atina (24. 1. 2006) • Zagreb (1. 3. 2007) • Sofija (27. 2. 2008) • Pomorje (20. 5. 2008) • Kišinjev (30. 1. 2009) • Kišinjev (3–4. 6. 2009) • Istanbul (9. 10. 2010) • Istanbul (22. 6. 2010)

⁷⁸ Opširnije o aktivnostima PSJIE do 2001. godine videti u: D. Lopandić, „Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001.

Već *Sofijska deklaracija* ministara inostranih poslova od 6. jula 1996. godine⁷⁹, o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji na Balkanu“ sadrži vrlo široke ciljeve moguće saradnje. Prema Deklaraciji, oblasti saradnje su podeljene u *četiri velike grupe*:

- politički odnosi (unapređenje dobrosusedstva i mere poverenja);
- regionalna ekonomska saradnja (prekogranična saradnja, infrastruktura, trgovina i investicije, životna sredina);
- humanitarna saradnja i ljudska prava i, najзад,
- pitanja unutrašnjih poslova i pravosuđa (poput borbe protiv krijumčarenja, terorizma, pitanja viza, imigracija, i dr.).

U okviru *političkih principa saradnje*, navode se uobičajeni principi ustanovljeni Poveljom UN, Finalnim aktom iz Helsinkija i Pariskom poveljom za Novu Evropu. Možda je karakteristično za stepen uzajamnog poverenja država učesnica da su one gotovo na svakom od sastanaka, odnosno u svim sukcesivnim deklaracijama, našle za potrebno da se izričito navedu svih deset principa međudržavne saradnje utvrđenih još Helsinškom poveljom.⁸⁰

U narednoj, *Solunskoj deklaraciji* ministara inostranih poslova od 10. juna 1997. godine⁸¹, koja je posebno obiman dokument, naglašava se „evropska orijentacija država ovog regiona“, kao „integralni deo njihovog političkog, ekonomskog i društvenog razvoja“. Dokument je zadržao sličnu podelu, kao i Sofijska deklaracija (politička saradnja, ekonomska saradnja, životna sredina, humanitarna, socijalna i kulturna saradnja; pravosuđe i unutrašnji poslovi).

Značajno je što se u zaključcima predsedavajućeg sa sastanka izražava zajednička saglasnost da se u „cilju jačanja klime poverenja i saradnje“ održi u novembru 1997. godine na Kritu neformalni sastanak šefova država ili vlada, koji bi se zatim držao redovno krajem godine u zemlji koja predsedava inicijativom.

U *Kritskoj zajedničkoj izjavi*⁸² šefova država ili vlada zemalja jugoistočne Evro-

79 „Deklaracija iz Sofije o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji na Balkanu“, 6. i 7. jul 1996. godine, dokument na engleskom jeziku sa govorima učesnika objavljen je u Eurobalkans, No. 22–23, spring/summer, 1996.

80 To su: suverena jednakost, poštovanje prava suvereniteta, uzdržavanje od pretnje ili upotrebe sile; nepovredivost granica; teritorijalni integritet; rešenje sporova mirnim putem; nemešanje u unutrašnje stvari; poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda; jednaka prava i samoopredeljenje naroda; saradnja država; poštovanje međunarodnog prava.

81 Između ostalog, objavljena u: “The Southeast European Yearbook“, 1997–1998, ELIAMEP, Athens, 1998, str. 485–495.

82 Objavljena u: „Međunarodna politika“, No. 1062, 1. 11. 1997, str. 2–3.

pe od 3. 11. 1997, potvrđeni su glavni elementi ranijih deklaracija (helsinški principi, evropska orijentacija, oblasti saradnje, i dr.). Posebno je pokušano da se ciljevi načelne saradnje institucionalizuju predlogom o redovnim sastancima (ministara, eksperata) u pojedinim oblastima, a pomenuta je ideja o formiranju zajedničkog sekretarijata. Međutim, bez obzira na visok nivo sastanka, ovi predlozi nisu odmah realizovani. Treba istaći da je od samog početka ove saradnje bilo inicijativa da se ona institucionalizuje (sekretarijat), ali zbog otpora nekih zemalja (Bugarska, Rumunija), ova ideja nije ostvarena⁸³.

Sastanak na Kritu je zato najviše značajan zbog same činjenice da se održao na takvom nivou, i što je pružio mogućnost predstavnicima pojedinih zemalja da u međusobnim susretima na najvišem nivou pokušaju da reše neke ozbiljne bilateralne probleme (spor Grčke i Turske oko Egejskog mora, „istorijski sastanak“ predstavnika SRJ i Albanije⁸⁴). Kritski sastanak u izvesnom smislu predstavlja „vrhunac“ razvoja multilateralne saradnje u kratkom periodu od 1996. do 1999. godine. Već sa sledećom godinom, ovaj proces dolazi u izvesnu krizu, prouzrokovanu događajima na Kosovu.

Istanbulska deklaracija ministara inostranih poslova od 9. 7. 1998. godine, najavljuje rad na izradi Povelje o dobrosusedskim odnosima u jugoistočnoj Evropi, kao i mogućnost saradnje nacionalnih parlamenata (kao predlog). Karakteristično je, međutim, da oko jednog političkog pitanja u Istanbulu dolazi do razmimoilaženja između zemalja učesnica Konferencije, što se odrazilo i u završnim dokumentima. Zbog različitih stavova oko Kosova i protivljenja jugoslovenske delegacije da se to uvrsti u tekst zvanične deklaracije sa Konferencije, ostali ministri (Albanija, Grčka, Turska, Makedonija, Bugarska i Rumunija) su usvojili *posebnu „deklaraciju“ na „marginama sastanka“* u Istanbulu, u kojoj su izrazili „duboku zabrinutost“ zbog pogoršanja situacije na Kosovu i predložili određene mere. Istovremeno je i predsedavajući istanbulskog sastanka objavio „zaključke predsedavajućeg o stanju na Kosovu“, u kome je izneo stavove „šestorice“, kao i oprečne stavove jugoslovenskog ministra inostranih poslova⁸⁵.

Pri usvajanju *Deklaracije iz Antalije* sa drugog samita zemalja jugoistočne Evrope, od 13. 10. 1998. godine, bilo je nešto manje sporova, jer se sastanak održao

83 Ali Hikmet Alp, “The South East Europe Cooperation Process – An Unspectacular, Indigini-ous Regional Cooperation Scheme”, *Perceptions, Journal of International Affairs*, Sept./Nov. 2000, Vol. V, Num. 3.

84 Videti: „Naša borba“, 5. 11. 1997; *Politika*, 5. 11. 1997. Susret S. Miloševića, tadašnjeg predsednika SRJ i F. Nanoa, predsednika vlade Albanije, predstavljao je prvi jugoslovensko-albanski susret na vrhu, nakon sastanka Tito – Enver Hodža 1947. godine.

85 Ova dva dokumenta su objavljena u: *The Southeast European Yearbook*, 1997–1998, loc. cit, str. 477–480.

nakon privremenog smirivanja situacije oko Kosova⁸⁶. U Deklaraciji⁸⁷ je potvrđena potreba institucionalizacije saradnje na raznim nivoima i po raznim temama, što je ponovo ostalo na nivou „lepih želja“. U okviru političkih tema, zauzet je stav „da zemlje jugoistočne Evrope treba da rešavaju zajednički regionalna pitanja“. Razmotreno je stanje na Kosovu, stanje u Albaniji i BiH. Potvrđena je evropska orijentacija učesnica sastanka. U okviru ekonomskih tema, pozdravljeno je zaključenje aranžmana o Regionalnom centru za unapređenje trgovine na Balkanu i istaknuta je potreba za stvaranje uslova za uspostavljanje zone slobodne trgovine u regionu, u „skladu sa međunarodnim obavezama“ pojedinih zemalja⁸⁸.

Iako je u deklaraciji iz Antalije najavljeno da će se sledeći samit zemalja jugoistočne Evrope održati u Rumuniji 1999. godine, to se nije dogodilo, odnosno sastanak je odložen za narednu godinu, jer se zbog okolnosti nastalih tokom i nakon sukoba NATO i SRJ, balkanska saradnja našla u krizi. Sastanak ministara inostranih poslova, koji je trebalo da se održi u junu 1999. godine, dva puta je odlagan da bi se održao tek 2. decembra 1999. godine u Bukureštu, ali bez učešća SRJ. Predsedavajuća Rumunija, kao i Albanija, uz spoljnu podršku SAD i EU, bili su inicijatori isključenja SRJ. Na sastanku je usvojena „zajednička izjava“ ministara inostranih poslova PSJIE opšteg karaktera, kao i „deklaracija“ o Paktu za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (PzSJIE).

Na trećem sastanku šefova država ili vlada zemalja jugoistočne Evrope u *Bukureštu*, 12. februara 2000. godine, usvojeni su Deklaracija iz Bukurešta, kao i *Povelja o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi*⁸⁹ – osnovni dokument PSJIE.

Na četvrtom formalnom sastanku šefova država ili vlada⁹⁰ (*Skoplje*, februar 2001), SRJ je vraćena u punopravno članstvo inicijative, dok je i BiH prešla iz statusa posmatrača u status punopravnog člana, čime je inicijativa tada brojala osam suverenih zemalja (uz Hrvatsku kao posmatrača). U Deklaraciji su reafirmisani osnovni

86 Sporazum Milošević-Holbruk o slanju posmatrača OEBS-a na Kosovo.

87 Objavljena u: „Međunarodna politika“, No. 1073, 01. 10. 1998, str. 8-9.

88 Ovo se odnosilo na položaj Grčke kao članice EU, odnosno carinske unije, kao i na položaj i obaveze drugih zemalja (Turske, Bugarske, Rumunije) u odnosu na EU. SRJ je bila nosilac ideje o formiranju zone slobodne trgovine na Balkanu.

89 Za poluzvanični komentar SRJ, videti: Politika, od 28. 11. 1999, kao i od 3. 12. 1999. Zbog neučestvovanja SRJ, Grčka je, poslavši zamenika ministra inostranih poslova, „snizila“ nivo svog učešća na Konferenciji.

90 Informacije o predsedavanju Makedonije na: http://www.seecp.gov.mk/general_info.htm (20. 6. 2010).

principi Povelje PSJIE i izražena je opredeljenost za punu saradnju sa evropskim i evroatlanskim strukturama. Na samitu je, takođe usvojen Akcioni plan za regionalnu ekonomsku saradnju⁹¹, a uoči sastanka na najvišem nivou, održan je Ekonomski forum, na kome su učestvovali ministri privrede ili trgovine zemalja regiona, kao i predstavnici privrede.

Kao što je ranije pomenuto, 25. oktobra 2000. godine na inicijativu predsednika Makedonije B. Trajkovskog, održan je *neformalni samit PSJIE u Skoplju* posvećen najnovijim političkim događajima u SRJ i pozitivnim implikacijama na stabilnost i bezbednost u celom regionu.

Treba pomenuti da je tokom makedonskog predsedavanja prvi put održan sastanak ministara inostranih poslova PSJIE na marginama nekog šireg međunarodnog skupa, ovog puta na marginama Milenijumskog samita UN u Njujorku (septembar, 2000. godine).

Peti samit u *Tirani* (28. mart 2002. godine) bio je prvi samit PSJIE posle terorističkih napada 11. septembra 2001. godine, pa je u Deklaraciji iz Tirane značajno mesto imala osuda svih vidova terorizma i spremnost da se pojača saradnja u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala na svim nivoima.⁹² U političkom delu Deklaracije pozdravljeno je potpisivanje sporazuma o preuređenju odnosa Srbije i Crne Gore (14. 3. 2002. godine) u Beogradu, i izraženo je uverenje da će to doprineti konsolidaciji nove državne zajednice. Takođe, pozdravljeno je održavanje izbora i inauguracija Skupštine i drugih organa samouprave na Kosovu, naglašavajući potrebu da se u potpunosti primenjuje Rezolucija SB UN 1244 (1999).

Zanimljivo je da su učesnici samita podržali rezultate Treće konferencije predsednika parlamenata (Tirana, 5. marta 2002. godine), uključujući i predlog da se osnuje Parlamentarna skupština PSJIE, što, kao i mnoge druge inicijative u okviru Procesu, nije realizovano.⁹³

U Deklaraciji je takođe konstatovano da je potrebno unaprediti efikasnost PSJIE i pozdravljen je nacrt dokumenta koji je pripremila Albanija, Program za dalji razvoj PSJIE, o kome će se nastaviti diskusija na sledećim sastancima u okviru Procesu⁹⁴.

91 Videti: Politika, 24. 2. 2001, str. 4. i D. Lopandić, „Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi“, op.cit, str. 116.

92 Deklaracija iz Tirane dostupna na: http://www.mvpei.hr/seecp/docs/4_TIRANA_DECLARATION_28_MARCH_2002.pdf (20. 6. 2010)

93 Prva dva sastanka predsednika parlamenata zemalja jugoistočne Evrope održani su u Atini 1997. godine i Skoplju 2001. godine.

94 Action Plan on the Institutional enhancement of the SEECp, internet, http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/Articles/en-US/09_05_06_NXEN3.htm (20.06.2010)

1.3.2. Predsedavanje SR Jugoslavije/Srbije i Crne Gore, april, 2002 – april, 2003.

Predsedavanje SRJ na domaćem planu obeležila su dva značajna događaja: transformacija SR Jugoslavije u državnu zajednicu Srbija i Crna Gora (februar, 2003. godine) i ubistvo predsednika Vlade Srbije dr Zorana Đinđića (mart, 2003. godine), a na širem planu pripreme za samit EU – Zapadni Balkan u Solunu, i rat u Iraku.

Predsedavanje SRJ bilo je osveženje i korak napred u konkretizaciji delovanja PSJIE⁹⁵. Fokusiralo se na četiri konkretne oblasti saradnje od interesa za ceo region: 1) slobodna trgovina, 2) energetika i povezivanje energetske sistema, 3) telekomunikacije i 4) borba protiv organizovanog kriminala. U tom smislu je pored političkih sastanaka (sastanci političkih direktora, ministara inostranih poslova, samit), održan niz sektorskih skupova na ministarskom nivou.

SEKTORSKI SASTANCI TOKOM PREDSEDAVANJA SRBIJE I CRNE GORE

- **Međunarodna konferencija o trgovinskoj liberalizaciji**, Beograd, 7–8. oktobar 2002. godine, na kojoj su prisustvovali i ministri trgovine iz regiona;
- **konferencija o telekomunikacijama i razvoju**, Beograd, 28–29. oktobar 2002. godine;
- **sastanak ministara energetike zemalja PSJIE** povodom potpisivanja Memoranduma o razumevanju o Regionalnom tržištu električne energije, Atina, 15. novembar 2002. godine;
- **konferencija ministara unutrašnjih poslova o viznoj liberalizaciji i borbi protiv organizovanog kriminala i trgovine ljudima**, Beograd, 3–4. mart 2003. godine;
- **konferencija na temu položaja i uloge žena u parlamentima članica PSJIE**, Budva, 9–11. maj 2003. godine (nakon završetka predsedavanja).

Takođe, tokom predsedavanja SRJ, nastavljena je diskusija o jačanju Procesu, aktivirana je Trojka, intenzivirana je koordinacija sa EU i Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi⁹⁶ i uvedena je praksa pisanja izveštaja o predsedavanju.

95 Videti komentar D. Lopandića, <http://www.becei.org/evropski%20forumi%20u%20pdf-u/ef-mar03.pdf>

96 U cilju bolje koordinacije osnovan je Neformalni konsultativni komitet (*The Informal Consultative Committee – ICC*), u kojem su učestvovali predstavnici institucija EU (Komisija, Savet i predsedavajući), Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, i od aprila 2002. godine predsedavajući PSJIE.

Treba istaći da je SR Jugoslavija pokretala pitanje vizne liberalizacije na svim regionalnim i međunarodnim sastancima, posebno u kontaktima sa institucijama i zemljama članicama EU.

*Na Beogradskom samitu*⁹⁷ (9. aprila 2003. godine) prisustvovali su, između ostalih, i najviši predstavnici zemalja Procesu, kao i predsednik Komisije EU Romano Prodi, što je bio presedan i ukazivanje na poseban značaj koji je EU pridavala regionu.

U Deklaraciji su izraženi stavovi povodom pomenutih političkih događaja u SRJ, regionu i svetu, naglašena je privrženost principima suvereniteta i teritorijalnog integriteta, nepovredivosti granica, sprovođenja Dejtonskog sporazuma i RSBUN 1244 i 1345, saradnje sa ICTY, zajedničke želje za uključivanje u evropske i evroatlantske strukture. Takođe, istaknut je značaj predstojećeg samita EU – Zapadni Balkan u Solunu, od kojeg se očekivao novi podsticaj jačanju procesa stabilizacije i pridruživanja, uključujući i veću finansijsku pomoć.

Usvojeni su konkretni zaključci i date smernice dalje saradnje u oblasti trgovinske liberalizacije i stvaranja slobodnog tržišta u regionu, telekomunikacija, energije, razvoja transportnih i infrastrukturnih sistema, kao i borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala. Pozdravljeno je osnivanje Savetodavnog veća za biznis (*Business Advisory Council – BAC*) u Skoplju 10. decembra 2002. godine, koje je pozvano da podnese konkretne predloge PSJIE.

U vezi sa predlogom Albanije o jačanju PSJIE, na sastancima političkih direktora i ministara inostranih poslova iskristalisani su se neki predlozi, kao što je reaktiviranje Trojke PSJIE, redovno sastajanje Komiteta političkih direktora, jačanje parlamentarne dimenzije Procesu kao i koordinacija sa EU i Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi kroz rad ICC. Međutim, donošenje konkretnih odluka u vezi sa institucionalizacijom Procesu odloženo je do sledećeg ministarskog sastanka u Sarajevu. Najviše neslaganja bilo je oko predloga da se formira sekretarijat, što je kasnije, prolongiranjem donošenja odluke, postepeno ugašeno kao ideja. Operativno snaženje PSJIE je na indirektni način rešeno osnivanjem Saveta za regionalnu saradnju sa sedištem u Sarajevu.

Na samitu u Beogradu Moldavija je podnela zahtev za članstvo u PSJIE.

97 Deklaracija iz Beograda http://www.mvpei.hr/seecp/docs/5_BELGRADE_DECLARATION_9-APRIL_2003.pdf (20. 6. 2010)

1.3.3. Period 2004–2010.

*U Deklaraciji iz Sarajeva*⁹⁸ (sedmi samit PSJIE, 21. april 2004. godine) oštro je osuđeno „etnički motivisano nasilje“ na Kosovu, u kojem su izgubljeni ljudski životi i uništeno versko i kulturno nasleđe, koje je „zajedničko vlasništvo svih Evropljana“. Istaknut je veliki značaj Solunskog samita EU – Zapadni Balkan za jačanje procesa integracije svih zemalja jugoistočne Evrope u Evropsku uniju, pozitivno je ocenjena solidarnost i saradnja regiona u pripremama za samit u Solunu kao i nakon njega, i pozdravljeno je održavanje prvog sastanka ministara inostranih poslova EU–ZB (9. 12. 2003. u Briselu). Data je podrška proširenju NATO i EU i izraženo je uverenje da će se uskoro Bosna i Hercegovina i Srbija i Crna Gora uključiti u Partnerstvo za mir.

Dogovoreno je da se jačaju ekonomski i trgovinski odnosu između zemalja PSJIE kroz nove konkretne projekte u okviru Akcionog plana iz Skoplja. Jedan od prioriteta predsedavanja Bosne i Hercegovine bio je položaj mladih u regionu i mere za unapređenje, tako je održan Regionalni omladinski forum (12–14. mart 2004, Sarajevo). Održan je i prvi sastanak ministara odbrane zemalja PSJIE u Sarajevu 15. aprila 2004. godine.

*U Deklaraciji osmog samita u Bukureštu*⁹⁹ (11. 5. 2005) pozdravljena je Hrvatska kao punopravni član, a Moldavija kao posmatrač u PSJIE¹⁰⁰. Pored uobičajenih formulacija o poštovanju suvereniteta, teritorijalnog integriteta i nepovredivosti granica, dodaje se i princip poštovanja međunarodnog prava i vođenje dijaloga kao sredstva mirnog rešavanja sporova. U vezi sa situacijom na Kosovu, izražena je puna podrška implementaciji standarda, poštovanju RSBUN 1244 i konstruktivnom dijalogu između Prištine i Beograda. Treba dodati da je pitanje Kosova tokom celog predsedavanja Rumunije bilo vrlo prisutno kao bezbednosno pitanje od interesa za ceo region koje je zahtevalo zauzimanje zajedničkog stava. Ovo pitanje će bitno uticati na bilateralne i multilateralne odnose u regionu u narednim godinama.

Na samitu u Bukureštu ponovljena je spremnost zemalja Procesu da sarađuju u oblasti bezbednosti i stabilnosti, da se bore protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije, ilegalne trgovine u svim dimenzijama. Podržana je inicijativa Rumunije da se organizuje Zajednička kampanja protiv organizovanog kriminala i korupcije i osnuje Konsultativna grupa za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

98 http://www.mvpei.hr/seecp/docs/6_SARAJEVO_DECLARATION_21_APRIL_2004.pdf (20. 6. 2010)

99 http://www.mvpei.hr/seecp/docs/7_BUCHAREST_DECLARATION_11_MAY_2005.pdf (20. 6. 2010).

100 Odlučeno na ministarskom sastanku PSJIE u Bukureštu, 22. 10. 2004.

Kao prioriteti u ekonomskoj sferi istaknuti su: podsticanje preduzetništva i stvaranje uslova za porast zaposlenosti, veća ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu i povezivanje regiona, bolja trgovinska razmena, uspostavljanje poslovnih veza, korišćenje potencijala Dunava, i sl. Takođe, pozdravljen je razvoj regionalne saradnje u oblasti migracija, azila i izbeglica (MARRI inicijativa), kao i otvaranje regionalnog MARRI centra u Skoplju.

U Deklaraciji *samita u Solunu*¹⁰¹ (4. maj 2006. godine) značajna pažnja posvećena je pitanju Kosova kao najvažnijem političkom pitanju od interesa za bezbednost i stabilnost čitavog regiona. Istaknuta je važnost sprovođenja standarda, nepovredivost granica i ispunjenje preporuka iz Izveštaja specijalnog izaslanika generalnog sekretara UN, ambasadora Kaja Ejdea, smernica, kao i tekućih pregovora o statusu Kosova. Takođe, podržan je rad specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN Martija Ahtisarija. Nekoliko aktivnosti i sastanaka tokom predsedavanja Grčke bili su posvećeni pitanju Kosova: pored sastanaka ministara inostranih poslova, realizovana je poseta Trojke Prištini i Beogradu 6. i 7. decembra 2005. godine, i održan je sastanak sa visokim predstavnicima Kontakt grupe i drugih međunarodnih tela uključenih u proces pregovaranja (Vuljameni, 5. aprila 2006. godine).

Učesnici samita razgovarali su o evropskoj perspektivi jugoistočne Evrope i usvojili su poseban dokument o ubrzanju implementacije Solunske agende.¹⁰² U ekonomskoj oblasti na Samitu je naglašen značaj razvoja infrastrukture, posebno integracija u planove EU u toj oblasti, kao i važnost poboljšanja uslova za investiranje i unapređenje trgovine u regionu. Pozdravljeno je potpisivanje sporazuma o osnivanju Energetske zajednice (Atina, oktobar 2005. godine) i potpisivanje sporazuma o uspostavljanju mreže savremenih brzih železnica u regionu (4. maj 2006), kao i integracija transportne mreže regiona u panevropske koridore.

U okviru stalno prisutne tačke o institucionalizaciji PSJIE, Grčka je predložila Akcioni plan za institucionalno jačanje PSJIE¹⁰³ kao doprinos debati o novoj strukturi regionalne saradnje koja je inicirana kao izlazna strategija Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi. Tako su spojene dve linije debate o uspostavljanju nove strukture u regionalnoj saradnji, debata u okviru Pakta sa debatom o institucionalizaciji PSJIE, koja je bila prisutna od prvih sastanaka Procesu.

101 Solunska deklaracija, http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/Articles/en-US/09_05_06_NXEN2.htm (20. 6. 2010).

102 "An appraisal of the perspectives of the Thessaloniki Agenda in relation to the European integration of the Western Balkans", internet, http://www.ypex.gov.gr/www.mfa.gr/Articles/en-US/09_05_06_NXEN1.htm, (20. 6. 2010)

103 Action Plan on the Institutional enhancement of the SEECF, internet, http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/Articles/en-US/09_05_06_NXEN3.htm (20. 6. 2010).

Na Solunskom samitu Moldavija je postala punopravni član PSJIE.

Deseti samit PSJIE u Zagrebu (11. maj 2007. godine) predstavljao je važan korak u procesu uspostavljanja nove strukture regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, jačanja PSJIE i daljeg napretka zemalja regiona na putu evropskih integracija. Potvrđene su odluke (donete na sastanku ministara inostranih poslova dan ranije) da Sarajevo bude sedište sekretarijata novog Saveta za regionalnu saradnju (SRS), odnosno da se hrvatski kandidat Hidajet Biščević imenuje za prvog generalnog sekretara SRS. Pored toga, potpisan je Protokol uz Povelju o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi kojim je izmenjen aneks Povelje koji se odnosi na proceduralne aspekte. Takođe, usvojen je Završni akt iz Zagreba o jačanju PSJIE, kao i Zagrebačka deklaracija¹⁰⁴, uz rezervisan stav Albanije (bila je protiv izostavljanja Ahtisarijevog plana u paragrafu 27 o Kosovu). Na taj način je praktično treći put narušen osnovni princip donošenja odluka u PSJIE konsenzusom¹⁰⁵.

Tako je samitom u Zagrebu završen intenzivan proces restrukturiranja regionalne saradnje, u kojoj će okosnicu činiti Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi kao politički okvir i Savet za regionalnu saradnju kao novo operativno telo. Crna Gora postala je jedanaesta punopravna članica PSJIE.

Na 11. samitu šefova država i vlada zemalja učesnica PSJIE (Pomorje, Bugarska 21. maja 2008. godine) pozdravljene su aktivnosti na transformaciji Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi u Savet za regionalnu saradnju u skladu sa konceptom jačanja regionalnog vlasništva.

Tokom predsedavanja Bugarske, neslaganje oko Kosova među zemljama Procesa¹⁰⁶ došlo je do još većeg izražaja. Zato je u Deklaraciji iz Pomorja u vezi sa Kosovom uneta neutralna formulacija da su „delegacije konstatovale različite stavove zemalja PSJIE u vezi sa pitanjem Kosova“. Na samom samitu došlo je do incidentne situacije kada je predstavnik UNMIK-a dao reč „ministru inostranih poslova Kosova“, posle čega je delegacija Srbije napustila skup (isto se već desilo na sastanku ministara inostranih poslova 28. februara 2008. godine u Sofiji, nakon čega je ministar spoljnih poslova Srbije V. Jeremić uputio više protestnih nota predsedavaju-

104 Svi dokumenti dostupni na <http://www.mvpei.hr/seecp/>

105 Odlučivanje konsenzusom u PSJIE prvi put je narušeno na samitu u Bukureštu 2000. godine, kada je Povelja PSJIE usvojena bez prisustva Srbije, zatim na ministarskom sastanku u Zagrebu, 2. marta, 2007. godine, kada se albanska delegacije nije složila sa pozivanjem na RSBUN 1244.

106 Od 11 članica PSJIE, 6 je priznalo nezavisnost Kosova: Albanija, Hrvatska, Turska, Bugarska, Makedonija i Crna Gora. Nezavisnost Kosova nisu priznali Srbija, BiH, Moldavija, Rumunija i Grčka.

ćem ministru spoljnih poslova Bugarske I. Kalfinu).

Na 12. samitu šefova država i vlada zemalja učesnica PSJIE (Kišinj, 5. juna 2009. godine) izražena je zabrinutost zbog globalne finansijske i ekonomske krize i njenih efekata na region jugoistočne Evrope. Zaključeno je da je jedan od odgovora jačanje saradnje u regionu i pokretanje velikih regionalnih projekata u oblastima kao što su saobraćaj i energija, unutrašnji vodni tokovi, civilno vazduhoplovstvo, obnavljanje i modernizacija železnica, infrastruktura za kopneni saobraćaj i luke, kao i izgradnja kanala i postrojenja za navodnavanje. Takođe, pozdravljena je pomoć EU iz sredstava programa IPA da bi se region lakše suočio sa posledicama krize. U odeljku o jačanju regionalne saradnje u okviru PSJIE i Saveta za regionalnu saradnju pozdravljen je uspešan početak rada SRS i pozvane su institucije EU da podrže aktivnosti SRS. U skladu sa novim pravilima usvojen je program rada SRS za 2009–2010. godinu.

Na 13. samitu PSJIE u Istanbulu 23. juna 2010. godine ne malo iznenađenje predstavljao je prijem Slovenije u punopravno članstvo, što su visoki predstavnici Slovenije objasnili kao interes svoje zemlje da igra aktivnu ulogu u „dinamičnom i obećavajućem regionu“. Tako je broj članica PSJIE porastao na 12, od kojih su četiri članice Evropske unije. U Istanbulskoj deklaraciji¹⁰⁷ učesnici samita su ponovili svoju opredeljenost za unapređenje saradnje u jugoistočnoj Evropi i jačanje Procesu kao najznačajnijeg regionalnog političkog foruma. Naglašen je značaj principa „regionalnog vlasništva“ i „uključenosti svih“ za uspešnost i efikasnost regionalne saradnje u skladu sa statutarnim dokumentima svake regionalne inicijative ili organizacije u jugoistočnoj Evropi. U Deklaraciji nije direktno pomenuto Kosovo, s obzirom na različite stavove zemalja članica, ali je istaknuto da je učvršćivanje mira, sigurnosti, stabilnosti i učešća svih (*inclusiveness*) najveći doprinos prosperitetu čitavog regiona, što se implicitno odnosi na učešće Kosova u regionalnoj saradnji.

Osuđen je napad Izraela u međunarodnim vodama na brodove koji su prevozili humanitarnu pomoć za Gazu (31. maja 2010) i upućen je apel da se ispita slučaj, kao i da se uloži napor da se humanitarna situacija u Gazi popravi.

Konstatovano je da je Savet za regionalnu saradnju učinio značajne korake da zajedničku viziju pretvori u konkretnu projektno orijentisanu saradnju u okviru prioritarnih oblasti. Usvojeni su Izveštaj o radu SRS u periodu 2009–2010. godina, kao i Strategija i program rada za period 2011–2013. godina, i potvrđen je produžetak mandata generalnom sekretaru SRS H. Bišćeviću na još dve godine. Učesnici skupa su izrazili zadovoljstvo napretkom zemalja Zapadnog Balkana u procesu in-

107 SEECIP ISTANBUL DECLARATION, Istanbul, 23. juna 2010. godine, Internet, <http://www.seecp-turkey.org/icerik.php?no=51> (28.juni.2010)

tegracije u EU i pozitivno su ocenili sastanak na visokom nivou ZB–EU u Sarajevu (2. juna 2010). Pozdravljeno je ukidanje viza građanima Srbije, Crne Gore i Makedonije i izraženo je očekivanje da će EU uskoro ukinuti vize i Bosni i Hercegovini i Albaniji.

Tokom predsedavanja Turske održan je niz značajnih sastanaka od kojih izdvajamo sastanak predsednika parlamenata¹⁰⁸ (oživljena je inicijativa da se osnuje Parlamentarna skupština jugoistočne Evrope), kao i sastanak ministara transporta¹⁰⁹ (definisani su dalji pravci razvoja regionalnog saobraćajnog sistema).

Na kraju samita odlučeno je da posle predsedavanja Crne Gore (2010–2011) predsedava Srbija (2011–2012), a potom Makedonija.

1.4. Povelja o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi

Povelja o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi, usvojena na samitu u Bukureštu 2000. godine, ima izrazito svečan karakter, sa preambulom, tri poglavlja i posebnim aneksom koji sadrži odredbe o proceduralnim aspektima saradnje. Međutim, i pored posebnog karaktera, političkog značaja i dužine, teško se može reći da je Povelja predstavljala suštinski korak dalje u samoj praksi saradnje. Ona je bila konkretizacija jedne stare ideje i predstavlja kodifikaciju i sistematizaciju prakse i iskustava ostvarivanih unutar PSJIE ili u okviru drugih, sličnih foruma.

U preambuli, šefovi država ili vlada jugoistočne Evrope su ponovo potvrdili obaveze koje proizlaze iz Helsinške povelje i drugih dokumenata OEBS-a i Saveta Evrope i ciljeva dobrosusedstva, stabilnosti, razvoja, i sl. Zanimljivo je da Povelja potencira značaj pitanja integracije regiona, ne samo u „evropske“, nego i u „evroatlanske“ strukture, odnosno u NATO. U poglavlju „Obim i načela regionalne saradnje“, ističe se da „okvire ovog procesa čine politička saradnja, koja uključuje pitanja bez-

108 Osmi sastanak predsednika parlamenata održan je posle dvogodišnje pauze 5–8. juna u Antaliji. Deklaracija dostupna na Internetu: http://www.seecp-turkey.org/uploads/8th_SEECP_Final_Declaration_final.pdf (pristupljeno 7. 7. 2010)

109 Sastanak je održan 11. marta u Izmiru, usvojena je „Izmirska deklaracija o novoj zajedničkoj viziji razvoja saobraćaja u regionu PSJIE“, Internet, <http://seecp-turkey.org/icerik.php?no=50>, (pristupljeno 7. 7. 2010)

bednosti i stabilnosti, razvoj privredne saradnje i saradnje u oblasti životne sredine, unapređenje saradnje u pitanjima humanitarne pomoći, socijalne saradnje i kulture, kao i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (borba protiv organizovanog kriminala, terorizma, krijumčarenja droga, oružja i ljudi).

U drugom poglavlju, „Ciljevi i mehanizmi saradnje“, obuhvaćeni su:

- jačanje političke i bezbednosne saradnje (putem sastanaka na nivou šefova država/vlada, ministara inostranih poslova i političkih direktora u ministarstvima inostranih poslova, merama poverenja, *ad hoc* misijama, kao i na druge načine);¹¹⁰
- jačanje ekonomske saradnje (unapređenje trgovine, prekogranična saradnja, infrastrukturni projekti, zajednički regionalni programi);
- proširenje saradnje u oblasti humane dimenzije, demokratije, pravosuđa.

U završnim odredbama posebno se ukazuje da je PSJIE otvoren za sve države koje geografski pripadaju jugoistočnoj Evropi i koje se izjasne da u potpunosti prihvataju Povelju, kao i za druge zemlje (na *ad hoc* osnovi).

Prvobitna verzija aneksa Povelje pod nazivom „Proceduralni aspekti i mehanizam funkcionisanja PSJIE“, koji je sastavni deo Povelje, izmenjen je i dopunjen potpisivanjem posebnog Protokola na samitu PSJIE u Zagrebu (2007). Da podsetimo, svrha amandmana bila je da se definišu odnosi između PSJIE i Saveta za regionalnu saradnju. U novom tekstu potvrđuje se i precizira već uhodani mehanizam saradnje: godišnji sastanci – samiti, sastanci ministara inostranih poslova (glavni forum za razmenu mišljenja i usmeravanje saradnje), Komitet političkih direktora, Trojka PSJIE (prethodni, aktuelni i naredni predsedavajući na nivou ministara i političkih direktora), sektorski ministarski sastanci, ekspertske i radne grupe. Sve odluke PSJIE se usvajaju konsenzusom pod kojim se podrazumeva odsustvo primedbe. Plenarnim sesijama sastanaka PSJIE mogu prisustvovati specijalni gosti koji predstavljaju zemlje izvan regiona, međunarodne organizacije ili regionalne inicijative. Pozive upućuje predsedavajući na osnovu dogovora između zemalja učesnica Procesu, a posmatrači i specijalni gosti mogu uzimati reč na osnovu prethodnih konsultacija sa zemljama učesnicama.

Odnos PSJIE i SRS definisan je sledećim odredbama:

- SRS, kao forum za kontinuirani dijalog i saradnju sa donatorima angažovanim u regionu, obezbeđuje operativnu podršku PSJIE (Sekretarijat i radne grupe);
- generalni sekretar predstavlja izveštaj o radu i program SRS na Samitu PSJIE, učestvuje na sastancima PSJIE na svim nivoima;

110 U ovom delu daje se i podrška relativno novijim oblicima vojne saradnje na Balkanu, poput foruma ministara odbrane u jugoistočnoj Evropi – SEEDM, kao i „Multinacionalnih mirovnih snaga – jugoistočna Evropa“.

- povezani su plenarni sastanak SRS i samit PSJIE. Na plenumu SRS ko-predstavljaju generalni sekretar SRS i ministar inostranih poslova zemlje koja predstavlja PSJIE;
- zemlje članice PSJIE su članice SRS i njegovog Upravnog odbora (*RCC Board*), predstavljene nacionalnim koordinatorima;
- zemlje članice PSJIE aktivno učestvuju u proceduri izbora i opoziva generalnog sekretara (imenuju ga ministri inostranih poslova PSJIE, potvrđuje samit);
- izmena prioriteta regionalne saradnje vrši se u zajedničkom postupku SRS i PSJIE.

1.5. Ocena rezultata Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi

Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi predstavlja najstariju i jedinu sasvim autohtonu regionalnu inicijativu na Balkanu, koja je povezana sa procesima pokrenutim još od sredine sedamdesetih godina. U tom smislu, Konferencije o stabilnosti, bezbednosti i saradnji jugoistočne Evrope, odnosno samiti PSJIE, imali su određene rezultate. U prvom redu, oni su održani na vrlo visokom političkom nivou šefova država ili vlada balkanskih zemalja, odnosno ministara inostranih poslova, što je pre nastanka Procesu bilo praktično neostvarivo. Time je, u načelu, otvorena mogućnost poboljšanja opšte atmosfere u regionu, posebno nakon teškog perioda u vezi sa raspadom Istočnog bloka, tranzicijom, nasilnim razbijanjem SFRJ i ratovima, kao i opštom ekonomskom krizom u regionu. Sastanci su pozitivno uticali i na javno mnjenje država učesnica PSJIE.

Na glavnim sastancima, kao i u Povelji o saradnji, predviđena je multilateralna saradnja u svim glavnim oblastima međudržavne saradnje, na linijama koje odgovaraju modernim trendovima evropske saradnje i integracija: politička, ekonomska, kulturna saradnja, ekologija, i drugo. Međutim, ti ciljevi su dugo ostali uglavnom uopšteni i apstraktni, dok je nedostajala politička volja (a verovatno i odgovarajući resursi, posebno finansijski) da se sprovedu čak i usvojene konkretnije odluke (na primer, sastanci resornih ministara, i slično). Postepeno, nešto ubrzanije posle predavanja SRJ, organizovano je sve više tematsko-resornih sastanaka, čija je uloga bila da se podstakne regionalna saradnja u određenim oblastima, mada treba dodati da je inicijativa uglavnom zavisila od zemlje koja predstavlja.

S druge strane, PSJIE je bio opterećen nizom teškoća, koje nisu omogućile da se načelne dobre namere, iznesene na najvišem političkom nivou, pretoče u

konkretna mere, projekte, programe i oblike saradnje. Kada se radi o učesnicama, određeni bilateralni problemi između nekih zemalja su se pokazali kao ograničavajući faktor koji je opterećivao rad sastanaka (na primer, odnosi Turska–Grčka, Grčka–Makedonija, Srbija – susedi koji su priznali nezavisnost Kosova, i sl.). Poseban problem u jednom periodu predstavljala je *de facto* suspenzija SRJ iz PSJIE, čime je čitav proces bio ugrožen. Otvoreno je i pitanje učešća i predstavljanja Kosova.

Posebno je bila naglašena suprotnost između visokog nivoa sastanaka, kao i vrlo širokog kruga predviđenih tema za saradnju, s jedne strane, i mršavih konkretnih rezultata u implementaciji ciljeva, sa druge strane. Osnovni razlog ovome bio je u činjenici da Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi dugo nije odmakao daleko u pravcu sopstvene institucionalizacije i da je funkcionisao na principu *ad hoc* međudržavnih konferencija, bez detaljnijeg pravilnika o radu, bez političkog i/ili tehničkog sekretarijata i bez radnih/implementirajućih tela. Kako pokazuju iskustva međunarodnih organizacija, a posebno dostignuća Evropske unije, ciljevi i predlozi, izneti u deklaracijama i zaključcima sa sastanaka ne mogu biti realizovani ukoliko nisu određeni metodi rada za njihovu operacionalizaciju, utvrđeni organi za sprovođenje i rokovi do kada bi ti ciljevi trebalo da budu ostvareni. Jedan od razloga ovome leži verovatno u činjenici da je većina zemalja učesnica istovremeno bila uključena u druge, paralelne i slične regionalne ili evropske inicijative (EU i njeni programi, Crnomorska ekonomska saradnja, Centralnoevropska inicijativa, SECI, i drugo), koje imaju sopstvene programe i projekte, tako da je pažnja „razvučena“ na razne strane, a realizovanje sličnih projekata u okviru PSJIE bi se verovatno moglo smatrati za „konkurentsko“ i tretiralo bi se kao „rasipanje resursa“ (ljudskih i finansijskih).

Proces približavanja, odnosno postepenog prožimanja, a možda u budućnosti i integracije između PSJIE, s jedne strane, i Saveta za regionalnu saradnju, s druge strane, predstavlja najznačajniji novi kvalitet koji je inicijativa dobila u poslednjim godinama. Sa osnivanjem Saveta za regionalnu saradnju diskrepanca između političkih zaključaka na najvišem nivou i njihove realizacije trebalo bi da bude prevladana. Sa SRS, Proces saradnje na neki način dobija svoju „operativnu stranu“, vrlo konkretnu i pragmatičnu. SRS, s druge strane, može preko PSJIE da dobije veću političku vidljivost i da upotpuni praktične aspekte saradnje sa postojanjem saradnje na visokom političkom nivou. U tom smislu postoji dosta prostora za komplementarnost aktivnosti PSJIE, kao foruma visoke političke vidljivosti i autentičnih korena, sa jedne strane, i Saveta za regionalnu saradnju, kao operativnijeg mehanizma koji ima razrađeniju podršku međunarodnih finansijskih institucija i drugih potencijalnih donatora. Međutim, način rada i funkcionisanja

dva tela su vrlo različiti. SRS još uvek nije dostigao poziciju pravog „sekretarijata“ PSJIE, iako bi i takva evolucija mogla da bude realna.

U narednom periodu, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi i Savet za regionalnu saradnju bi trebalo da utvrde konkretnije forme kontinuirane povezanosti i međusobne saradnje, radi konkretne primene proklamovanih načela o saradnji.

2. PAKT ZA STABILNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI

- nastanak, razvoj i kraj jedne inicijative -

2.1. Razlozi i okolnosti pokretanja Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi

Može se smatrati da je Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi¹¹¹ (PzSJIE) predstavljao treću generaciju raznih pokušaja da se putem specifičnih regionalnih inicijativa i foruma podstakne saradnja na Balkanu i otvori put za integrisanje ovog dosta nestabilnog regiona u Evropu. U „prvu generaciju“ ušle bi inicijative nastale uoči raspada Istočnog bloka i neposredno nakon toga (1989–1991), poput Centralnoevropske inicijative ili Crnomorske ekonomske saradnje. U „drugu generaciju“ mogu se svrstati pokušaji povezani sa raspadom SFRJ, odnosno sa rešavanjem krize na prostoru prethodne Jugoslavije (1995–1996): Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi, pokrenut u Sofiji 1996. godine, Roajomonski proces, koji je pokrenula EU, i SECI, inicijativa koju su podstakle SAD. Međutim, svi ovi pokušaji su pružali samo ograničene predloge i parcijalna rešenja, koja nisu uspeła da ozbiljnije utiču na političku i ekonomsku situaciju u regionu, niti da spreče izbijanje novih kriza, kao one na Kosovu 1998–1999. Zanimljivost PzSJIE leži i u činjenici da je to jedna od retkih inicijativa u jugoistočnoj Evropi koja se, nakon dinamičnog razvoja, „samoukinula“. Ovo nije bio rezultat njenog neuspeha, nego naprotiv, dobrih rezultata i posledica želje zemalja donatora da ograniče postojanje jednog foruma koji je od početka bio zamišljen kao privremen. Na neki način PzSJIE je sledio sudbinu nekoliko ranijih inicijativa proizašlih izvan regiona (SECI, Roajomonski proces) koje su bile privremene (dve navedene inicijative su prećutno bile integrisane u PzSJIE). Osim toga, ukidanje PzSJIE je bilo praćeno paralelnim stvaranjem druge regionalne inicijative, Saveta za regionalnu saradnju (SRS), što je takođe retka pojava, o čemu će biti više reči u narednom odeljku.

Treba podsetiti da Pakt za stabilnost nije recept koji su evropske diplomatske kancelarije pripremile isključivo za balkanske zemlje. Prvi Pakt za stabilnost u Evropi, namenjen zemljama istočne i centralne Evrope, predložen je 1993. godine. Zvanični tvorac te ideje je bio bivši francuski premijer E. Baladir, koji je, pod utiskom neuspeha

111 Stability Pact for South Eastern Europe: <http://www.stabilitypact.org/>

EU da zaustavi rat na prostorima nekadašnje Jugoslavije, aprila 1993. godine predložio usvajanje jednog panevropskog dokumenta, kao i sklapanje serije bilateralnih sporazuma sa ciljem da se izbegnu slični sukobi u budućnosti. Ideju je prihvatila Evropska unija kao deo svoje „zajedničke spoljne i bezbednosne politike“ i povezala je sa stvaranjem uslova za sopstveno širenje na Istok. Inauguralna konferencija tog Pakta je održana 26. i 27. maja 1994. godine, u Parizu. Na tom skupu bilo je predviđeno da se pregovarački proces u okviru Pakta odvija kroz rad dva regionalna „okrugla stola“. Prvi okrugli sto je obuhvatio baltičke države (Litvanija, Estonija i Letonija), kao i sve ostale države koje imaju neki interes u regionu (pre svih Rusija). Na drugom okruglom stolu su bile uključene ostale države centralne i istočne Evrope (Češka, Poljska, Mađarska, Slovačka, Rumunija i Bugarska). Region jugoistočne Evrope tom prilikom uopšte nije bio obuhvaćen, jer se čekalo na kraj rata na prostorima prethodne Jugoslavije. Nakon godinu dana pregovora, na novoj Pariskoj konferenciji (20. i 21. marta 1995. godine) usvojena je deklaracija o Paktu za stabilnost, čime je čitav diplomatski proces bio uglavnom završen. Pakt se sastojao iz tri dela – deklaracije, liste zaključenih bilateralnih sporazuma zemalja učesnica i aranžmana o dobrosusedskoj saradnji, kao i konkretnih projekata za produblјavanje dobrosusedskih odnosa. Međutim, bez obzira na određene pozitivne efekte (na primer, pritisak EU je doveo do međunarodnog regulisanja odnosa između Mađarske i Rumunije, odnosno Mađarske i Slovačke), ovaj Pakt nije ozbiljnije uticao na opštu situaciju ili karakter i sadržinu bilateralnih odnosa između pojedinih zemalja centralne i istočne Evrope i ne može se meriti sa novom inicijativom iz 1999. godine za jugoistočnu Evropu.

Ideja Pakta za stabilnost u drugačijoj formi oživela je u jeku bombardovanja Srbije koje su sprovele NATO snage. Maja 1999. godine, ministar inostranih poslova SR Nemačke Joška Fišer je pokrenuo, a Savet Evropske unije podržao, postkonfliktnu inicijativu o Paktu za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, kojom bi trebalo da se prevaziđe situacija permanentne nestabilnosti i povremenih lokalnih sukoba na Balkanu. Posebno je značajno što je Savet EU u okviru ove inicijative naglasio i „*perspektivu pune integracije tih zemalja u strukture EU... sa ciljem članstva u EU*“.

2.2. Glavne etape u razvoju Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi

U najširem smislu, PzSJIE se može razumeti kao instrument Evropske unije i drugih zemalja pokrovitelja“ (poput SAD), koji je imao za cilj da stabilizuje regio-

nalnu situaciju u jugoistočnoj Evropi različitim merama saradnje koje nisu bile unapred definisane. Sam sadržaj saradnje (oblici saradnje i metodi), način povezivanja sa EU i drugim međunarodnim učesnicima, obim finansijske pomoći i mnogi drugi elementi PzSJIE bili su definisani u hodu, vodeći računa o ranijim iskustvima i konkretnim potrebama. U periodu desetogodišnjeg funkcionisanja (1999–2008), Pakt je prošao kroz tri glavne faze¹¹²:

- period „izgradnje“ (1999–2001),
- period „readaptacije“ i dogradnje Pakta (2002–2005),
- period priprema za ukidanje PzSJIE u cilju istovremene izgradnje nove regionalne organizacije Saveta za regionalnu saradnju (2006 –2008).

U međunarodnim odnosima, posebno kada su u pitanju međunarodne institucije i organizacije, prisutan je princip inercije, odnosno pojava da razni forumi i inicijative opstaju jednom kada su stvoreni, čak i onda kada nije očigledna njihova korisnost ili poseban doprinos unapređenju međudržavnih odnosa. U slučaju PzSJIE došlo je, međutim, do definitivne transformacije, tako da umesto ovog tela, od 2008. godine u jugoistočnoj Evropi funkcioniše drugi forum: Savet za regionalnu saradnju. Imajući u vidu, pak, značaj i efekte PzSJIE u gotovo desetogodišnjem periodu, smatramo korisnim da u ovom poglavlju izložimo osnovne elemente i rezultate Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi.

2.3. Osnivačka povelja Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi

Deklaracija o Paktu za stabilnost u jugoistočnoj Evropi je usvojena na ministarskom sastanku 10. 6. 1999. godine u Kelnu. U cilju davanja što većeg političkog značaja ovoj inicijativi, neposredno zatim je organizovan 30. 7. 1999. u Sarajevu i sastanak na vrhu zemalja učesnica¹¹³.

Osnivačka povelja Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi iz Kelna sastoji se od osam delova i aneksa: (1) učesnici, opis situacije; (2) načela i norme; (3) ciljevi; (4) mehanizmi Pakta; (5) uloga i saradnja učesnika (6) regionalne inicijative i orga-

112 Videti takođe: G. W. Koessler, “Adaptin to a changing environment - different phases and functions of the Stability Pact for South East Europe“, in: E. Busek, B. Kune (eds): *From Stabilisation to Integration*, The Stability Pact for SEE, Bohlau Verlag Wien, 2010, str. 17–22.

113 Osnivački dokumenti Pakta dostupni su na: http://www.stabilitypact.org/include/subcat5_1.asp

nizacije; (7) međunarodno mobilisanje donatora i proces koordinacije; (8) primena i mehanizmi nadzora. Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi imao je mnogo šire ciljeve i integralniji obuhvat (politika, ekonomija, bezbednost) nego što je bio slučaj sa nekadašnjom Baladirovom inicijativom. Cilj Pakta bio je dugoročna stabilizacija, bezbednost, demokratizacija i ekonomska obnova i razvoj regiona. Učesnice su se obavezale da sarađuju u cilju smanjivanja napetosti, jačanja demokratskih procesa, razvoja dobrosusedstva, očuvanja multietničkih društava, razvoja tržišnih privreda, borbe protiv organizovanog kriminala, sprečavanja ilegalnih migracija, povratka izbeglica i integrisanja zemalja Pakta u evropske strukture. U tom smislu, u okviru procesa OEBS-a, formiran je Regionalni sto za jugoistočnu Evropu, kao i tri radna stola. Predviđeno je da učesnice Pakta budu sve zemlje sa prostora prethodne Jugoslavije, susedi nekadašnje SFRJ, zemlje EU, kao i SAD, Rusija, Kanada, Japan, odnosno 28 zemalja (bez SRJ), uz 16 međunarodnih organizacija.

U deklaraciji sa samita u Sarajevu (30. 7. 1999), na kome su učestvovali i državni zapadnih zemalja, potvrđen je zajednički cilj da se izgradi demokratska i mirna Evropa, koja neće biti podeljena. U tom smislu, „regionalna saradnja će koristiti kao katalizator u podršci nastojanjima zemalja regiona da se uključe u šire strukture“ (tačka 6).¹¹⁴

2.4. Učesnici i organizacija PzSJIE

Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi je formalno bio deo sistema OEBS-a. Odlukom br. 306 sa 237. plenarnog sastanka Stalnog saveta OEBS-a od 1. 7. 1999. godine, Pakt je uključen pod okrilje OEBS-a¹¹⁵, što podrazumeva i korišćenje organa i instrumenata OEBS-a u radu Regionalnog stola za jugoistočnu Evropu i radnih stolova.

Učesnici Pakta su podeljeni u tri grupe:

- zemlje učesnice: Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Slovenija, Makedonija, Turska; unutar ove grupe, postoji potpodela na „korisnike Pakta“ (tj. zemlje koje mogu da očekuju finansijsku pomoć iz projekata u Paktu) i na ostale (koje čine Mađarska, Slovenija i Turska). Punopravno učešće SRJ u PzSJIE je bilo odloženo dok se ne ispune preduslovi koji se odnose na rešenje kosovske krize,

114 Videti: Sarajevo, Summit Declaration, internet: <http://www.stabilitypact.org/constituent/990730-sarajevo.asp>

115 Odluku pogledati na zvaničnom sajtu OEBS-a: <http://www.osce.org/search/?displayMode=3&lsi=true&q=237th+plenary+meeting&GO=GO>

kao i na „poštovanje načela i ciljeva ovoga Pakta“. Nakon dolaska demokratskih snaga na vlast u Beogradu oktobra 2000. godine, SRJ je uključena u punopravno učešće u PzSJIE. Nakon izdvajanje Crne Gore iz SRJ, ova zemlja je takođe postala, uz Srbiju, punopravna učesnica PzSJIE.

- zemlje „pomagači“ (*facilitators*): države članice EU, SAD, Rusija, Kanada, Japan. Na drugom sastanku Regionalnog stola PzSJIE u Solunu (8. 6. 2000) donesena je odluka o punom učešću Kanade, Japana, Švajcarske i Norveške u Paktu¹¹⁶.

- ostali: međunarodne organizacije (UN, NATO, OECD, Savet Evrope, OEBS, ZEU), međunarodne finansijske institucije (Svetska banka, IBRD, MMF, EIB, EBRD), regionalne inicijative (SECI, CMES, Roajomonski proces,¹¹⁷ CEI, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi).

Zanimljivo je takođe da je u aktivnosti PzSJIE postepeno uključena i teritorija Kosova u formi učešća UNMIK-a (misija UN na Kosovu). Kako je istakao dugogodišnji visoki predstavnik i koordinator Pakta E. Busek, učešće Kosova u formi UNMIK-a je bilo moguće zbog specifičnosti PzSJIE, koji „nije međunarodna organizacija, nego privremeni forum“. Busek je ovom učešću pridao posebnu važnost, imajući u vidu, kako je naglasio, činjenicu da je sukob oko Kosova u suštini bio i povod za nastanak Pakta¹¹⁸.

PzSJIE je radio u formi Regionalnog stola jugoistočne Evrope, koji je davao smernice i istovremeno imao ulogu nadzornog tela¹¹⁹. Pored toga, postojali su radni stolovi u okviru kojih se vodila diskusija o pitanjima od multilateralnog interesa u cilju usvajanja aranžmana i sporazuma radi rešavanja sporova i otklanjanja problema; indentifikovali su se projekti koji će olakšati zaključenje sporazuma i podsticao se razvoj u pojedinim oblastima. Tri posebna radna stola odnosila su se na:

(1) *demokratizaciju i ljudska prava* (prvi predsedavajući je bio Max Van der Stoel, visoki komesar za prava manjina u OEBS, a nakon njega P. Rumeliotis, raniji koordinator za Proces iz Roajomona; prvi sastanak je održan u Ženevi, 18. 10. 1999);

(2) *ekonomsku obnovu, razvoj i saradnju* (predsedavao F. Saccomani, direktor u Centralnoj banci Italije, prvi sastanak održan je u Bariju, 8. 10. 1999), i

116 Videti: II Meeting of the Regional Table, Record of the meeting, Thessaloniki, 8 June 2000, item 4.

117 Kako smo videli, Roajomonski proces je od 2000. godine „utopljen“ u Pakt.

118 Videti: E. Busek, “Responding to crises on our doorstep - The Stability Pact an regional co-operation in SEE: Achievements, shortcomings and lessons for the future“, in: E. Busek, B. Kune, *From Stabilisation to Integration*, op.cit, str. 255–266.

119 Dokumenti sa svih zasedanja Regionalnog stola na: <http://www.stabilitypact.org/rt/>

(3) *pitanja bezbednosti* – unutrašnje i spoljne (predsedavao u početku J. Eliasson, državni sekretar Švedske¹²⁰, prvi sastanak je održan u Oslu, 14. 10. 1999).

Može se zapaziti da u početku, međusobnom podelom funkcija i predsedavajućih mesta na radnim stolovima (šest od sedam mogućih funkcija), zemlje EU ništa nisu prepustile slučaju. S druge strane, za zemlje iz regiona je, kao utešna nagrada, bilo u početku predviđeno mesto kopredsedavajućih u okviru tri radna stola, a na tim pozicijama su se smenjivali svakih šest meseci. U prvom šestomesečnom krugu, koji je otpočeo 2000. godine, prve su bile Mađarska, Makedonija i BiH. U periodu podsticanja veće regionalne inicijative u PzSJIE (*regional ownership*) nakon 2002–2003. godine, predsedavanje pojedinim radnim stolovima je postepeno prelazilo na ličnosti iz država regiona (npr. Goran Svilanović, bivši ministar spoljnih poslova SRJ, dobio je da predsedava prvim radnim stolom).

Poveljom PzSJIE (tačka 13) predviđena je funkcija *specijalnog koordinatora*, koga je postavljala EU, nakon konsultacija sa predsedavajućim OEBS-a i ostalim učesnicima. Specijalni koordinator je predsedavao Regionalnim stolom. On je bio zadužen za ukupno funkcionisanje foruma, o čemu je podnosio redovne izveštaje OEBS-u. Za koordinatora, sa sedištima u Briselu i Solunu, u prvoj fazi je bio postavljen nemački diplomata Bodo Hombach, uz tri zamenika (iz SAD, Holandije i Finske). Nakon 2002. godine, specijalni koordinator PzSJIE, sve do njegovog ukidanja, bio je bivši austrijski ministar Erhard Busek. Specijalni koordinator je imao i sekretarijat od dvadesetak ljudi u Briselu. On je takođe održavao redovne sastanke sa predsedavajućim radnih grupa (i podgrupa), kao i sa nacionalnim koordinatorima. U ovom okviru svaka od zemalja učesnica je odredila nacionalnog koordinatora, čiji cilj je bio da usklađuje aktivnosti raznih organa i tela u svojoj zemlji, kao i da bude direktna veza sa specijalnim koordinatorom¹²¹.

Treba napomenuti da je u bliskoj vezi sa sistemom i funkcionisanjem Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, iako nije bila njegov deo, postojala tzv. *ad hoc* Nadzorna grupa na visokom nivou za jugoistočnu Evropu (*High level Steering Group for South East Europe*). Ona je bila zadužena za stratešku koordinaciju donatorskih aktivnosti u vezi sa ekonomskom obnovom, reformom i razvojem u jugoistočnoj Evropi. Grupu (koja je postojala neko vreme nakon ukidanja PzSJIE) činili su predsednik Svetske banke i član Evropske komisije za ekonomska i finansijska pitanja (dugo je postojala posebna kancelarija Svetske banke i Evropske komisije, zaduže-

120 Od juna 2000. godine zamenio ga je Kim Traavik, koji je istovremeno bio i predsedavajući podgrupe za odbranu i bezbednost.

121 Nacionalni koordinatori za SRJ, kasnije za Srbiju, bili su: Milan Pajević, zatim Jovan Ratković, Duško Lopandić, i dr.

na za koordinaciju ovih pitanja), a u njoj su učestvovali ministri finansija zemalja Grupe 8¹²², specijalni koordinator PzSJIE, kao i predstavnici UN, EU, MMF, EIB, i EBRD. Grupa se sastajala i na nižem, radnom nivou. Grupa je formirana od strane samita G-8, sa ciljem koordinacije finansiranja projekata i inicijativa koji su pokretani unutar struktura Pakta. Kasnije je dobila naziv *Savetodavna grupa međunarodnih finansijskih institucija (IFI Advisory Group)*. Nakon ukidanja PzSJIE, u Grupi sedi predstavnik Saveta za regionalnu saradnju.

OSNOVNA STRUKTURA RADNIH STOLOVA PAKTA ZA STABILNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI*

Radni sto I	Radni sto II	Radni sto III
• Obrazovanje i mladi • Dobra uprava • Ljudska prava i manjine • Mediji • Jednakost polova • Parlamentarna saradnja • Povratak izbeglih i raseljenih	• Životna sredina • Infrastruktura • Međunarodna trgovina • Investicioni ugovor (Investment Compact) • Razvoj privatnog sektora • Obuka i trening • Inicijativa za socijalnu koheziju • Poslovni savet (BAC)	• Organizovani kriminal • Inicijativa protiv korupcije • Kontrola naoružanja, sprečavanje proliferacije i vojni kontakti • Vojna reforma i privreda • Deminiranje • Azil i migracije • Prevencija i pripreme za slučajeve katastrofa.

*Neke od tema i projekata radnih stolova su vremenom transformisani ili ukidani.

Donatorska konferencija PzSJIE

Prva donatorska konferencija PzSJIE je održana 29–30. 3. 2000. godine u Briselu, devet meseci nakon pokretanja Pakta. Konferencija je dočekan kao „trenutak istitne“, kada će se, najzad, pokazati da li dotadašnja obećanja i projekti zapadnih zemalja prati i odgovarajuće konkretno finansijsko angažovanje. Na Konferenciji je učestvovalo 47 država, na nivou ministara inostranih poslova, kao i 36 međunarodnih institucija. Iz SRJ učestvovali su ministar inostranih poslova Crne Gore i specijalni predstavnik UN za Kosovo. Konferencija je bila orijentisana na tzv. „projekte sa brzim početkom“ (*quick start projects*), čija realizacija je trebalo da otpočne najdalje do godinu dana od dana organizovanja Konferencije. Specijalni koordinator PzSJIE je uoči sastanka podneo izveštaj u kome je zatražio podršku za projekte u ukupnoj vrednosti od 1,539 milijardi evra

122 Francuska, SRN, Italija, Japan, Kanada, Velika Britanija, SAD, Rusija.

(od čega je već prethodno obezbeđeno 814 miliona evra, dok je razlika od 725 miliona evra trebalo da bude pokrivena na Konferenciji)¹²³. Uz naknadne zahteve, ukupno je zatraženo 1,787 milijardi evra. Najveća sredstva su zatražena za Radni sto II od ukupno 1,449 milijardi evra, što se najvećim delom odnosi na finansiranje infrastrukture (1,131 milijardi evra, što je predložila Evropska investiciona banka, uz dodatnih 2,73 milijardi evra za srednjoročne projekte¹²⁴). Za Radni sto I zatraženo je 36,7 miliona evra za 72 projekta – uz dodatnih 218 miliona evra za pomoć izbeglicama. Najzad, za Radni sto III je zatraženo 77,8 miliona evra za 36 projekata, dok je za „međustolovske aktivnosti“ predviđeno 5,2 miliona evra. Za *infrastrukturne projekte „brzog početka“* predviđeno je ukupno 24 projekta uz još 11 studija¹²⁵. Prema zemljama korisnicama, 6 projekata se odnosilo na Albaniju, 3 na BiH, odnosno na Hrvatsku, 2 na Bugarsku, 4 na Makedoniju, 2 na Rumuniju, po jedan na Kosovo, Crnu Goru i Srbiju (čišćenje Dunava od ruševina mostova) i jedan je bio regionalan (Transportne i trgovinske olakšice – TTF).

2.5. Razvoj i glavni projekti PzSJIE

U periodu od osnivačkog samita PzSJIE u Sarajevu i održavanja donatorske konferencije (1999–2000) do 2008. godine, održano je ukupno četrnaest sastanaka Regionalnog stola.¹²⁶ Poslednji, 14. sastanak na najvišem nivou PzSJIE održan je u Sofiji 27. februara 2008. godine.

Na prvom radnom sastanku Regionalnog stola (16. 9. 1999)¹²⁷, usvojen je radni plan PzSJIE koji je podneo specijalni koordinator Pakta¹²⁸. Radilo se o fleksibilnom planu za period do kraja 2000. godine, koji je predstavljao početni „vodič“ za kon-

123 Special Co-ordinator of the Stability pact for SEE: Report for the Regional Conference for SEE, Brussels, 29th and 30th March 2000, April 2000, str. 21–22. Videti takođe: CEP: Europa South East Monitor, Issue 9, March 2000, Brussels, <http://www.ceps.be/>

124 EBRD je predložila finansiranje u visini od 290 miliona evra za projekte brzog početka, uz 150 miliona evra za srednjoročne projekte.

125 Prema: Office for South East Europe, 20 June 2000.

126 Sastanci radnih stolova održavani su u istom ritmu: oktobar–februar, ali u raznim gradovima, shodno zemlji koja (ko)predsedava.

127 Zapisnik sa prvog sastanka Regionalnog stola o jugoistočnoj Evropi u Briselu od 16. 9. 1999. godine na <http://www.stabilitypact.org/rt/RTARCHIVES.asp?editpage=0&EditMode=edit&textmode=0&Wysiwyg=1&PageURL=/rt/RTARCHIVES.asp>.

128 <http://www.stabilitypact.org/plan.htm>

kretno radne grupe, na kojima će se dalje razrađivati osnovna orijentacija predviđena Poveljom PzSJIE i samim radnim planom. Radni stolovi su sa svoje strane pripremali vlastite radne planove, uz rokove za realizaciju projekata. Na drugom sastanku Regionalnog stola PzSJIE usvojena je Agenda za stabilnost, koja je predstavljala ažurirani Radni plan koordinatora PzSJIE, izrađen u svetlu iskustva prve godine aktivnosti. U Agendi su bili posebno naglašeni *uži prioriteti* Pakta: *poslovno i investiciono okruženje, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, trgovinska liberalizacija, zaštita ljudskih i manjinskih prava, nezavisnost medija i reforma sistema odbrane*. U drugom krugu prioriteta su navedeni: *povratak izbeglica, razvoj infrastruktura, regionalna trgovinska saradnja, jačanje obrazovanja i podrška opoziciji u Srbiji* (tzv. Proces iz Segedina)¹²⁹. Ukupno, aktivnosti po radnim stolovima su bile podeljene u 21 sektor: 7 za RS I, 6 za RS II i 8 za RS III¹³⁰.

Vrlo značajan period u razvoju PzSJIE bio je povezan sa izborom drugog specijalnog koordinatora za PzSJIE Erharda Buseka, kao i „readaptaciju“ aktivnosti u Paktu. Naime, nakon početne „euforije“ koju je pokrenuo Pakt, došao je period „neispunjenih očekivanja“. S jedne strane, u zemljama korisnicama Pakta, javilo se razočarenje nakon što je shvaćeno da PzSJIE ne znači novi Maršalov plan, odnosno, da učešće u Paktu ne podrazumeva automatski i prijem velikih sredstava za pomoć. S druge strane, došlo je do „nesporazuma“ između donatora, s jedne strane (posebno Evropske komisije) i sekretarijata Pakta u pogledu pitanja šta je suštinska uloga Pakta i koliko se on može „mešati“ u pitanja koordinacije finansijske pomoći i slično. Već u martu 2002. godine novi specijalni koordinator PzSJIE je predložio Savetu ministara EU mere za usklađivanje sadržaja i rada u Paktu sa ciljevima Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji¹³¹. Posebno je ukazano na potrebu da se:

- usklade resursi i aktivnosti,
- da se umesto insistiranja na velikom broju nepovezanih aktivnosti i mera, rad Pakta i njegovih tematskih stolova usmeri na neke od „ključnih ciljeva“ (*core objectives*),
- da se veća pažnja posveti prenosu aktivnosti na regionalne učesnike (*regional ownership and leadership*),
- da aktivnosti Pakta budu komplementarne sa aktivnostima Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP).

129 Special Co-ordinator of the Stability Pact for SEE: Agenda for Stability, II Regional Table, 8th June 2000, Thessaloniki, point 21.

130 Videti: Special Coordinator of the Stability Pact for SEE: Current Activities, Regional Table, 8th June 2000, Thessaloniki.

131 V. G. Koessler, „Adapting to a changing environment“, loc. cit., str. 19.

Posebno je bitno da su ovi ciljevi PzSJIE bili na neki način preuzeti i podržani od strane Evropske unije na samitu u EU – Zapadni Balkan u Solunu (2003. godine). U tzv. Solunskoj agendi, insistira se na regionalnoj saradnji u okviru Pakta, uz navođenje nekih od ključnih oblasti regionalne saradnje: slobodna trgovina, vize, prikupljanje ručnog oružja, regionalno tržište elektroenergije i gasa, razvoj transporta, energije, telekomunikacionih infrastruktura, životna sredina, upravljanje vodama, istraživačke tehnologije, prekogranična saradnja, parlamentarna saradnja.

U narednom periodu, „koordinacija“ Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi je posebno bila usmerena na promociju manjeg broja „ključnih ciljeva“, koji su predstavljali napor da se na jedan dugoročniji, strateški način osmisle aktivnosti u Paktu. Ključni ciljevi Pakta u 2006. godini su, na primer, bili: parlamentarna saradnja, prekogranična saradnja lokalnih vlasti, energetika i infrastruktura, trgovina, investicije i zaposlenost, borba protiv organizovanog kriminala i korupcije.

2.5.1. Radni sto I o demokratizaciji i ljudskim pravima

Razvoj demokratizacije i ljudskih prava predstavlja jedan od preduslova za saradnju i integraciju koji razvijene zapadne zemlje u toku poslednjih godina postavljaju svim zemljama u tranziciji. Zanimljivo je da je ova oblast nekada bila „treća korpa“ KEBS-a. Prvi sastanak Radnog stola I održan je u Ženevi, oktobra 1999. godine. U okviru rada radnog stola određeno je osam specifičnih oblasti za koje su osnovane radne grupe (*task force*) i određeni koordinatori (zemlje ili organizacije). Aktivnostima ovog radnog stola dodate su i ranije aktivnosti Roajomonskog procesa koji je time prestao da funkcioniše kao posebna inicijativa¹³². Radne grupe su se u početku odnosile, između ostalog, na sledeće oblasti:

- **ljudska prava i nacionalne manjine;**
- **obrazovanje i omladina** – „proces iz Graca“ – u okviru ovog procesa, precizirano je šest prioritetnih oblasti saradnje: visoko obrazovanje, podučavanje istorije, opšte obrazovanje, obuka, omladina, obuka za demokratsko društvo;
- **dobra uprava** – koordinatori Savet Evrope i Rumunija – tri prioritetne oblasti su bile lokalna uprava (koordinator Rumunija i Savet Evrope), formiranje institucije ombudsmana (koordinator Mađarska) u svim zemljama regiona, i javna uprava i javno pravo;

¹³² U tom smislu, videti: “Déclaration sur le Processus de Royaumont“, sa drugog sastanka Regionalnog stola («Record of the meeting»), 8. 6. 2000.

- **ravnopravnost polova**¹³³ – ova inicijativa je postepeno dobila svoj „institucionalni oblik“ u vidu sekretarijata u Zagrebu;
- **mediji** – radna grupa je pripremila Povelju o medijima u okviru Inicijative za slobodne medije, koja je obuhvatila osnovna načela odnosa vlasti prema medijima, kao i osnovna načela nastupanja medija u javnosti (Radna grupa za medije je 2006. godine prestala sa aktivnostima);
- **parlamentarna saradnja** – ove aktivnosti, koordinirane od strane bivšeg specijalnog koordinatora Roajomonskog procesa, obuhvatile su stvaranje mreže parlamentaraca, obuku novih članova parlamenata i administracije parlamenata, kao i sastanke predsednika parlamenata;
- **povratak izbeglica i raseljenih lica** – ova oblast je predstavljala više preduslov za vraćanje minimalnog poverenja između nacionalnih grupa, pa time i za demokratizaciju, nego što je bila od značaja za razvoj demokratije. To se, uostalom, videlo i po predviđenim sredstvima, koja su bila daleko veća nego sva ostala sredstva namenjena akciji u okviru Radnog stola I (218 miliona evra prema 37 miliona evra). U okviru ovih aktivnosti pokrenuta je Regionalna inicijativa za povratak, u kojoj je postojala Nadzorna grupa (predsedavajući Hans Košnik), koju su činili predstavnici PzSJIE, UNHCR, OHR, EZ i drugi;
- **saradnja sa srpskom opozicijom**, uključujući i predstavnike (zvanične) Crne Gore, predstavljala je praktično posebnu prioritetnu oblast koja se odvijala u okviru tzv. Procesu iz Segedina. Mađarska vlada je u tom pravcu formirala i poseban fond, namenjen raznim oblastima saradnje (predstavnici slobodnih gradova u Srbiji, nevladine organizacije i drugo)¹³⁴. Nakon promena u SRJ, ove aktivnosti su restrukturisane, sa ciljem sveobuhvatne saradnje lokalnih vlasti zemalja PzSJIE.

Tokom prve decenije XXI veka, pojedine oblasti saradnje u okviru Radnog stola I su „institucionalizovane“, druge su se transformisale, dok su neke prestale da deluju nakon ukidanja PzSJIE. Od 2005. godine, dva ključna cilja Pakta postaju parlamentarna saradnja i prekogranične aktivnosti uz lokalnu samoupravu.

Parlamentarna saradnja je postepeno tretirana kao „opštepovezujuće pitanje“ koje je u srži razvoja demokratskih procesa na Balkanu. Zato je ova saradnja zadržana kao poseban cilj nove organizacije SRS. Parlamentarna saradnja u svojim raznim aktivnostima (seminari za parlamentarce, stvaranje „mreža“ po pojedinim pitanjima,

133 Drugi sastanak ove radne grupe, održan je u Zagrebu 26. 4. 2000. godine. Ova radna grupa ima i poseban Savetodavni savet koji čine predstavnici međunarodnih tela koja se bave pitanjima jednakosti polova. Videti detalje u: SCSP: Newsletter on Current Developments - No 3, Bruksel, 17. 5. 2000, st. 3.

134 Drugi sastanak Procesu iz Segedina održan je 22. marta 2000. godine. Između ostalog, ovaj proces je omogućio povezivanje oko 40 nezavisnih gradova u Srbiji sa partnerima u zapadnoj Evropi.

obuka parlamentarnih službi, veze regionalnih parlamenata sa evropskim struktura-
ma, posebno sa mrežama Evropskog parlamenta, i dr.) artikulisana je kao saradnja u
okviru PSJIE, sa posebnim sekretarijatom („fokalna tačka“) sa sedištem u Bugarskoj
(formiran 2007. godine). U ovom okviru održavaju se sastanci na različitim nivoima
(sastanci predsednika parlamenata i raznih odbora, i sl.), a, kao što će se videti iz
daljeg teksta, formirano je telo za saradnju sa evropskim odborima nacionalnih par-
lamenata država članica EU (COSAC) pod nazivom Zapadnobalkanski COSAP¹³⁵.

Pogranična saradnja i saradnja lokalnih vlasti – radilo se jedno vreme o ključ-
nom cilju Radnog stola I koji je zauzimao posebno mesto u aktivnostima Pakta. Ovo
je bez sumnje proizašlo iz ocene da se radi o jednom od važnih preduslova regio-
nalne saradnje, za koji su veliku inicijativu pokazale same lokalne zajednice¹³⁶. Ova
saradnja je, međutim, sa gašenjem PzSJIE prešla 2007. godine u „nadležnost“ Saveta
Evrope, kao međunarodne institucije koja se najviše bavi takvim pitanjima.

Razvoj ljudskog kapitala – pod ovim nazivom, postepeno su grupisane razne ini-
cijative u PzSJIE, poput Radne grupe za obrazovanje i omladinu, i dr. U ovom okviru,
posebno je značajna Inicijativa o reformi obrazovanja (ERI SEE), sa sekretarijatom koji
je inicijalno osnovan u Zagrebu¹³⁷ (što je nastavak nekadašnjeg „procesa iz Graca“).

2.5.2. Radni sto II o ekonomskoj obnovi, razvoju i saradnji

Radni sto koji se odnosio na ekonomska pitanja obuhvatio je verovatno ključne
oblasti za uspeh regionalne stabilnosti i saradnje, što se vidi i po broju tema, i po obimu
predviđenih sredstava za projekte po pojedinim stolovima. Povelja Pakta za stabilnost
u jugoistočnoj Evropi od 10. 6. 1999. godine u aktivnosti Radnog stola II je uključila:

*„ekonomsku saradnju u regionu i saradnju regiona sa ostatkom Evrope i sa sve-
tom; podsticanje zona slobodne trgovine; prekogranični transport; snabdevanje i oču-
vanje energije; deregulaciju i transparentnost; infrastrukturu; unapređenje privatnog
poslovanja; životnu sredinu; reintegrisanje izbeglica, kao i druga značajna pitanja.“*¹³⁸

135 Videti P. Blass, T. Boati, “Parliamentary cooperation in the framework of the SP“, in: E. Busek, B. Kune: *From Stabilisation to Integration*, loc. cit, str. 75.

136 Srdjan Cvijic, “A bootom up approach to democratisation“, in E. Busek, B. Kune, *From Stabi-
lisation to Integration*, loc. cit, str. 45 i dalje.

137 Sekretarijat ERISSEE je prešao u Beograd.

138 Pogledati dokument *Stability Pact for South Eastern Europe*, Cologne, 10 June 1999, point 10,
internet: <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>

U Radnom planu Pakta, usvojenom 16. 9. 1999. godine¹³⁹ bilo je obuhvaćeno 14 oblasti saradnje: podrška privatnim investicijama u regionu, programi međunarodnih finansijskih institucija, obuka i obrazovanje, jačanje trgovinskih tokova i liberalizacija trgovine, harmonizacija pravila zemalja u regionu koja se odnose na trgovinske tokove, javne nabavke, uspostavljanje poslovnog saveta, jačanje male privrede, pravila o konkurenciji, pitanja životne sredine, podrška poljoprivredi, jačanje socijalnog partnerstva (poslodavci i sindikati), infrastrukturni projekti (saobraćaj, telekomunikacije, elektrosistemi, nafta i gas). Povodom organizacije prve donatorske konferencije, marta 2000. godine, Svetska banka je pripremila Regionalni strateški dokument o razvoju regiona u narednoj deceniji, koji je zasnovan na sveobuhvatnom razmatranju procesa trgovinske liberalizacije i integracije u EU kao nosioca razvoja, kao i drugih bitnih pitanja (reforma, socijalni programi, razvoj privatnog poslovanja, životna sredina, razvoj uprave, infrastrukturni projekti)¹⁴⁰.

Glavne teme Radnog stola II su bile sledeće:

- **integracija u evropske strukture** – aktivnosti povezane sa politikom i strategijom Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana (regionalni pristup, Proces stabilizacije i pridruživanja, novi programi finansijske pomoći, poput programa CARDS, i drugo);
- **razvoj regionalnih infrastruktura** – zasnovan je na studiji Evropske investicione banke, koja je identifikovala oko 400 infrastrukturnih projekata, od čega je 35 projekata uključeno u okviru „paketa brzog početka“ za finansiranje u roku od 12 meseci nakon donatorske konferencije u Briselu (mart, 2000).¹⁴¹ U svojim finalnim komentarima povodom skoro deset godina delovanja PzSJIE, specijalni koordinator E. Busek je istakao da je ideja o „brzom početku“ rada na infrastrukturi predstavljala jedan od pogrešnih koncepata prvobitnog PzSJIE, jednostavno zbog toga što je nemoguće infrastrukturne projekte brzo otpočeti, a još manje završiti (problem finansiranja, procedure angažovanja velikih sredstava od strane međunarodnih organizacija, i dr.) ;
- **razvoj privatnog sektora i poboljšanje uslova poslovanja** – strategiju podsticaja razvoja privatnog sektora razradila je Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) u dokumentu koji je takođe dostavljen donatorskoj konferenciji. Strategija se u prvom redu zasnivala na podsticaju regionalnih inicijativa za privat-

139 <http://www.stabilistypact.org.org/plan.htm>

140 The World Bank: The Road to Stability and Prosperity in South East Europe - A regional strategy paper, March, 2000, Washington, 124 pages.

141 SCSP: Report of the Special Coordinator for the Regional Funding Conference for SEE, Brussels, 29/30th March 2000, p. 13.

ni sektor, razvoju sistema bankarskih garancija, mikrokredita i osiguranja za razvoj novih preduzeća manjeg obima;

- **podsticaj stranih investicija je zasnovan na planu nazvanom Ugovor o investiranju** (*Investment compact*), koji su pripremili službe OECD-a i Velika Britanija¹⁴². Pored Ugovora, usvojen je i poseban Akcioni plan;
- **u oblasti podsticaja trgovine**, formirana je posebna radna grupa, kojom je predsedavala Makedonija.¹⁴³ Radna grupa je u junu 2000. godine usvojila „radni program“ za 2000. godinu¹⁴⁴. U okviru nastojanja da se realizuje liberalizacija međusobne trgovine, u januaru 2001. godine održan je u Ženevi Forum o trgovinskoj politici ministara spoljne trgovine zemalja PzSJIE, koji su se međusobno obavezali da će što pre zaključiti Memorandum o razumevanju, u cilju preuzimanja pravno obavezujućih angažmana na ovom planu; ova oblast je, kao što smo videli, imala dinamičan razvoj, da bi rezultirala ulaskom svih korisnica PzSJIE u organizaciju CEFTA 2006;
- **u oblasti životne sredine** započeo je Regionalni program obnove u oblasti životne sredine (REReP). U tom okviru, formirana je i posebna *ad hoc* radna grupa, kojom su predsedavali Komisija EU i jedna zemlja regiona;
- među novijim inicijativama, treba pomenuti i inicijativu o „socijalnoj koheziji“, kao i predlog za integralni program uvođenja elektronske trgovine u regionu (eBalkans).

Takođe, postojale su i određene aktivnosti u oblasti obrazovanja i obuke, koje je koordinirala Evropska fondacija za obuku (telo EU). Njeni prioriteti su bili mala i srednja preduzeća i infrastrukturni menadžment. Među „pratećim telima“ PzSJIE, može se navesti i Savetodavni poslovni savet (*Business Advisory Council*). Za razliku od sličnih tela pri drugim regionalnim inicijativama (CMES, SECI), u sastavu BAC dominiraju predstavnici velikih multinacionalnih korporacija, odnosno firmi

142 *Compact* je objavljen na [http://www.stabilitypact.org/Cross Table Issues/compact09.doc](http://www.stabilitypact.org/Cross%20Table%20Issues/compact09.doc). Sastoji se iz preambule, „obaveza“ o usvajanju međunarodnih instrumenata (konvencija) o zaštiti investicija i borbi protiv korupcije, o unapređenju dobre uprave, o jačanju pravne države, o integritetu poslovnih operacija, i dr.; kao i dela o „izvršenju“ obaveza.

143 U ovom okviru, pod okriljem Svetske banke, potpisan je Memorandum o razumevanju o olakšicama u trgovini i transportu u jugoistočnoj Evropi (TTF SEE) od strane 6 zemalja regiona. Svetska banka se obavezala da finansira projekte modernizacije graničnih prelaza u vrednosti preko 80 miliona USD. Tipičan primer konfuzije i „sudaranja“ inicijativa se pokazuje u činjenici da se projekt Svetske banke istovremeno prikazuje i kao inicijativa SECI i PzSJIE.

144 Videti na: <http://www.seerecon.org/Calendar/2000/Events/tlf2000.htm>

iz SAD i EU, dok je manje učešće poslovnih ljudi iz regiona ¹⁴⁵.

Sa refokusiranjem, odnosno preusmeravanjem inicijativa PzSJIE u periodu 2005–2006. godine, od brojnih aktivnosti u ekonomskoj oblasti u prvi plan su istaknute, bez većeg iznenađenja, one koje se odnose na razvoj infrastrukture, s jedne strane, i pitanja trgovine, investiranja i zapošljavanja, sa druge strane.

U okviru aktivnosti u oblasti *infrastrukture*, navešćemo neke od najznačajnijih:

- *energetika*: zemlje regiona su zajedno sa EU osnovala tzv. *Energetsku zajednicu u jugoistočnoj Evropi*, sa sedištem u Beču. Postoji takođe i radna grupa za energetiku, koja je bila deo PzSJIE, a zatim je preuzeta od strane SRS. Proizvodnja električne energije je jedno od vrlo važnih i kritičnih pitanja za celokupni razvoj regiona Balkana;
- *transport* – u regionu funkcioniše centar za praćenje transporta pod nazivom *SEE Transport Observatory* (sa sedištem u Beogradu), koji nije bio direktno u vezi sa PzSJIE. U toku je zaključenje Ugovora o transportnoj zajednici u jugoistočnoj Evropi, u kome učestvuju i EU i koji će dodatno podstaći razvoj transportne infrastrukture, kao i saobraćaja u regionu;
- *avijacija* – zemlje regiona su uključene u Sporazum o zajedničkom evropskom vazduhoplovnom prostoru – *ECAA*. U Savetu učestvuju i predstavnici PzSJIE, odnosno SRS;
- *razvoj Dunava* i okoline (podunavska saradnja) – PzSJIE je indirektno pomagao i podsticao dunavsku saradnju, koja predstavlja posebnu međunarodnu regionalnu inicijativu (Proces saradnje na Dunavu – PSD).

U okviru aktivnosti u vezi sa *transportom*, *investicijama* i *zapošljavanjem*, možemo navesti sledeće ključne inicijative:

- *trgovinska liberalizacija* u formi nove CEFTA 2006, čemu je posvećeno posebno poglavlje ove knjige;
- *investicije* – investicioni *kompakt* je podržan od strane OECD sekretarijata i u prvom redu se odnosi na praćenje investicione klime (indeksi klime za investiranje u pojedinim zemljama) u regionu jugoistočne Evrope (uključujući i tretman male privrede). U tom smislu, održavaju se i redovne godišnje ministarske konferencije posvećene investiranju;
- *eSEE (elektronska jugoistočna Evropa)* – sekretarijat ove inicijative je osnovan u Sarajevu uz podršku UNDP, a uz to postoje i projekti Centra za razvoj elektronske uprave u Ljubljani (*e-Governance*). Savet za regionalnu saradnju je nakon

145 Kopredsedavajući BAC su u to vreme bili Nemač (M. Nussbaumer, “Zublin AG”) i Francuz (Jerome Monod, kasnije De Sigly iz “Lyonnaise des Eaux”). Predsedavajući Poslovnog saveta SECI iz Grčke i Turske su članovi ovog BAC. Članovi su se birali na period od dve godine. Prvi, osnivački sastanak je održan u Berlinu 19. 1. 2000.

PzSJIE nastavio da podržava ove inicijative.

Osim navedenih, značajni su i projekti socijalne kohezije koji imaju i horizontalne aspekte (socijalna pitanja dotiču praktično svaki aspekt ekonomske politike), ali čija održivost u periodu nakon PzSJIE zavisi od podrške i interesa država Balkana da se i ova pitanja razmatraju na regionalnom nivou.

2.5.3. Radni sto III o bezbednosnim pitanjima

Osnovna orijentacija ovog radnog stola odnosila se na probleme uspostavljanja poverenja u pitanjima odbrane, kao i bezbednosti u širem smislu (unutrašnji poslovi), uključujući konverziju sektora odbrane, planiranje, demokratsku civilnu kontrolu oružanih snaga, smanjenje naoružanja, posebno malog i lakog oružja, i drugo. Početnim planom Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi predviđeno je stvaranje dva odvojena radna podstola (podgrupe): jedan, koji bi se bavio unutrašnjim pitanjima i pravosuđem, i drugi, koji bi se bavio pitanjima odbrane i bezbednosti.

a) *Pitanja unutrašnjih poslova i pravosuđa*

Osnovne aktivnosti ove podgrupe su se odnosile na izgradnju institucionalnih osnova i reformi unutrašnje bezbednosti, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala; kontrole granica; migracije, carine, organizovanja delovanja u slučaju velikih katastrofa, i dr.

U oblasti pravnih reformi bili su angažovani Savet Evrope i OEBS da pomognu zemljama regiona da se usklade sa ostalim evropskim zemljama. Postojale su i aktivnosti u vezi sa jačanjem efikasne, legitimne i poštene policijske uprave (akcije Udruženja evropskih policijskih koledža, Saveta Evrope, i drugo). Pokrenuta je Inicijativa PzSJIE za borbu protiv organizovanog kriminala. Takođe je pokrenuta i Inicijativa PzSJIE za borbu protiv korupcije (SPAI).

Možemo navesti sledeće važne aktivnosti pod okriljem PzSJIE od značaja za ovu oblast:

- inicijativa za kontrolu migracija i azila (*MARRI*) – radi se o projektima koji su „prebačeni“ iz domena aktivnosti Radnog stola I, nakon spajanja dve inicijative (posvećene pitanjima izbeglica, s jedne strane, i pitanjima migracija, s druge strane). Sekretarijat inicijative je osnovan u Skoplju (2004), dok se nadzorno telo naziva *MARRI forum*;
- *SPOC* – inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala. Ova inicijativa je povezana sa radom *SECI centra* za borbu protiv prekograničnog kriminala. Oba

sekretarijata su se nalazila u Bukureštu. U poslednjoj fazi rada PzSJIE, SPOC je integrisan u rad SECI centra, koji objedinjuje policije regiona (neka vrsta regionalnog Interpola). Osim ove dve, PzSJIE je podstakao i saradnju tzv. *Policijskog foruma*, kao i poseban oblik kontakata šefova policija regiona – *SEPCA* (udruženje direktora policija zemalja Balkana);

- *DPPI* – inicijativa za saradnju u borbi protiv prirodnih i drugih nepogoda – ova inicijativa okuplja službe za borbu protiv požara i drugih nepogoda, i u tom smislu od početka je vrlo „praktično“ orijentisana. Sekretarijat se nalazi u Sarajevu. Bez obzira na očigledan praktičan značaj i korist ove saradnje, DPPI je nekako ostao u „senci“ politički profilisanih i vidljivijih aktivnosti trećeg stola PzSJIE;

- *SPAI/RAI* – Antikorupcijska inicijativa je nastala kao izraz potrebe da se problem korupcije identifikuje kao jedan od značajnijih problema u procesu ulaska zemalja regiona u EU. Prethodno SPAI, a potom RAI, takođe ima sekretarijat u Sarajevu. Inicijativa je bila osnov za izradu nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije, kao i za osnivanje nacionalnih saveta za borbu protiv korupcije.

b) Odbrana i bezbednost

Imajući u vidu sukobe na prostoru bivše Jugoslavije, kao i formiranje niza novih država sa vojnim snagama, pitanje unapređenja poverenja i dobrosusedskih odnosa u oblasti odbrane bilo je jedno od najznačajnijih pitanja u prvim godinama rada PzSJIE. Prvi sastanak podgrupe za odbranu održan je u Oslu, oktobra 1999. godine. Na njemu su definisane sledeće oblasti saradnje: ekonomija odbrane, kontrola naoružavanja i neproliferacija, vojni kontakti i saradnja, borba protiv krijumčarenja sitnog naoružanja i deminiranje. Posebna pažnja bila je posvećena pitanjima transparentnosti u oblasti vojnog planiranja, kao i prelaska vojnog osoblja iz vojnog u civilni sektor. Projekti „demobilizacije“ su započeli u Rumuniji, Bugarskoj, kao i u BiH. U pogledu vojnih kontakata, formirana je posebna neformalna radna grupa u cilju povezivanja i koordinacije različitih oblika mera poverenja i sporazuma u toj oblasti u regionu.

U pitanja koja su tokom niza godina dobila posebno mesto u aktivnostima Radnog stola III možemo navesti sledeća (o ovome će biti nešto detaljnije reči u posebnom odeljku):

- *Ohridski proces* – radi se o procesu kojim je unapređena kontrola granica država korisnica PzSJIE. Maja 2003. godine je u Ohridu usvojena „zajednička platforma“, koja je najavila demilitarizaciju pograničnih oblasti koje su još uvek bile pod vojnom kontrolom (tj. preuzimanje granice od strane policije umesto vojske). Tokom 2007. godine konstatovano je da su osnovni ciljevi ovog procesa postigli svoju svrhu, pa je Ohridski proces završen;

- RACVIAC – Centar za kontrolu i verifikaciju naoružanja – ovaj centar je osnovan u Zagrebu i postepeno se razvio u centar za saradnju vojnih i civilnih predstavnika u pitanjima odbrane u kontekstu evropskih i evroatlantskih integracija. Imao je aktivnu ulogu u programima konverzije vojne industrije u civilnu industriju;

- SEESAC – radi se o programu eliminisanja malog i lakog naoružanja u zemljama regiona, koji ima sedište u Beogradu i funkcioniše pod kišobranom UNDP.

2.6. Ocena rezultata Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi

Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi predstavljao je „popravni ispit“ u naporima međunarodne zajednice, odnosno u prvom redu EU, a zatim i SAD, da putem specifičnih međunarodnih mehanizama utiču na stabilizaciju prostora prethodne Jugoslavije, odnosno šireg Balkana, kao i na njegovo okretanje ka razvoju i postepenoj evropskoj integraciji. Nakon prvobitnih strateških grešaka u upravljanju jugoslovenskom krizom, učinjenih u periodu 1991–1992. godine, pokazalo se da EU ne raspolaže sa dovoljnim instrumentima za delovanje u kriznoj situaciji, kao i za rešavanje nagomilanih strukturnih problema jugoistočne Evrope, koji su raspadom SFRJ i ratovima samo produbljeni. Nijedna inicijativa na Balkanu, od Konferencije ministara inostranih poslova balkanskih zemalja (incirana 1988. godine u Beogradu, obnovljena 1996. godine u Sofiji), preko tzv. Roajomonskog procesa, SECI ili „regionalne politike“ EU u jugoistočnoj Evropi, nije ni izdaleka mogla da značajnije utiče na tok događaja, odnosno da preusmeri trendove sa konfrontacije i degradacije ka suštinskoj saradnji, integraciji i obnovi razvoja. U ovom kontekstu, *Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi predstavljao je do tada najambiciozniji pokušaj* – kako prema angažovanim resursima (ljudskim, finansijskim), tako i prema političkom nivou na kome je vođen, i sveobuhvatnosti inicijative.

Pred PzSJIE, međutim, postojale su mnoge prepreke: od birokratizacije i preplitanja akcija i nadležnosti sa drugim, sličnim inicijativama, do zamora međunarodne zajednice, a posebno donatora. Na strani zemalja donatora, njihova. pomoć se ponekad i delimično svodila na deklarativnu podršku, bez suštine, kako se to već desilo sa procesom iz Roajomona. Na strani zemalja primalaca pomoći na Balkanu postojala je opasnost od neispunjenih očekivanja i, s tim u vezi, novih frustracija, odnosno mogućnosti da se čitav proces sveobuhvatne regionalne saradnje svede na pitanje obima finansijske pomoći.

Na tehničkom planu, postojao je jasan izazov u vidu veće koordinacije, odnosno traženja komplementarnosti raznovrsnih inicijativa za jugoistočnu Evropu, koje nisu smele da postanu polje međusobnog utrkivanja i konkurencije, kako bi jedna drugoj „preotele“ dobre ideje i projekte. Učešće velikog broja međunarodnih agencija i drugih učesnika (međunarodne banke, privatni donatori, NVO, i slično), bez neke jasnije strateške vizije celine i jače koordinacije, takođe je ponekad izazivalo preplitanje aktivnosti i specifične vrste „agencijskog parazitizma“ (agencije i programi koji postoje i obnavljaju projekte zbog sebe, a ne zbog potreba regiona).

Realnost Balkana (prekomerna isparcelisanost, sve sitnije državnice kojima nedostaju odgovarajući ljudski i finansijski resursi, nepostojanje ozbiljnog regionalnog plana i koordinacije razvoja, itd.) samo se delimično mogla prevazići manje ili više koordiniranim inicijativama – bez nekog ozbiljnog institucionalnog oblika povezivanja, kojim bi bilo moguće prevazilaženje navedenih strukturnih problema. Ukoliko se, na primer, uporedi posleratno iskustvo Maršalovog plana u Evropi, primetno je da u slučaju Balkana nije došlo do inicijative za stvaranja institucije poput Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (današnji OECD). U tom smislu, postojanje male administracije specijalnog koordinatora PzSJIE nije, naravno, bilo dovoljno čak i za ozbiljniju koordinaciju projekata. PzSJIE je postepeno zauzeo onu ulogu koja mu je objektivno mogla pripasti: komplementarni instrument u mnogo širem procesu koji vodi Evropska unija (tj. Evropska komisija) pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja, a sa dalekim ciljem integracije regiona u EU.

Kao i u slučaju SECI i nekih drugih oblika multilateralne saradnje, suštinsko pitanje PzSJIE je bilo pitanje finansijskih resursa i nosilaca pojedinih projekata. PzSJIE, kao takav, nije imao veći budžet, odnosno posebna sredstva kojima je mogao podsticati projekte. Finansiranje projekata je uvek zavisilo od „pravih“ donatora (međunarodnih finansijskih institucija i država) u čijim rukama je, u suštini, ležala i najveća odgovornost za rezultate.

U svojoj zaključnoj analizi posvećenoj uspesima i nedostacima PzSJIE, napisanoj 2008. godine, specijalni koordinator E. Busek je naveo¹⁴⁶ da je glavni uspeh PzSJIE razvoj svesti da se mnogi problemi mogu rešavati samo na regionalnom i multilateralnom nivou, zatim podrška napretku u procesu evroatlanske integracije zemalja Balkana, kao i specifični rezultati u pojedinim oblastima. Nabrajajući oblasti

146 E. Busek, “Responding to crisis on our doorsteps - The SP and Regional Cooperation in SEE: Achievements, shortcomings and lessons for the future“, in: E. Busek, B. Kune, *From Stabilisation to Integration*, loc.cit. str. 255.

u kojima je PzSJIE uticao da se ostvare konkretni rezultati, Busek je naveo pitanje povratka miliona izbeglica, zatim trgovinsku saradnju, a posebno stvaranje organizacije CEFTA 2006, podršku realizaciji Energetske zajednice u jugoistočnoj Evropi, aktivnosti RACVAC-a (vojna saradnja), i drugo Busek takođe ukazuje na nerealna očekivanja u početnim fazama da će Pakt direktno raspolagati visokim sredstvima za finansiranje i investiranje u regionu. On ukazuje i na nerealnost očekivanja da će se putem PzSJIE rešiti brojni bilateralni problemi država Balkana. S druge strane, Busek posebno ističe važnost šireg konteksta u kom se podstiče regionalna saradnja putem mera uspostavljanja poverenja (*crisis management, crisis resolution*) u kontekstu u kom postoji vizija evropske integracije. U pozitivne praktične rezultate PzSJIE, Busek uključuje činjenicu da je Pakt omogućio smanjenje tenzija u regionu, postavljajući ih u širi kontekst regionalne saradnje i evropske integracije, zatim da je služio kao „neutralni posrednik“ koji je olakšavao kontakte donatora finansijske pomoći i zemalja korisnica; PzSJIE je takođe značajno podržao i podstakao razvoj mreža saradnje u desetinama tema i oblasti – sve to uz zadržavanje relativno lagane i male administrativne strukture sekretarijata i mreža saradnje¹⁴⁷. PzSJIE je predstavljao relativno pozitivan primer uspešne regionalne saradnje koja je znatno olakšana aktivnim učešćem država i institucija izvan regiona (od EU do SAD i drugih).

147 Op. cit, str. 261.

3. SAVET ZA REGIONALNU SARADNJU - od stabilizacije regiona do aktivne saradnje i preuzimanja odgovornosti za njeno odvijanje -

3.1. Proces formiranja Saveta za regionalnu saradnju (SRS)

Promenjena situacija u jugoistočnoj Evropi i napredak svih zemalja regiona na putu ka Evropskoj uniji i evroatlantskim integracijama nametnuli su potrebu da se promeni koncept regionalne saradnje u pravcu aktivnije uloge i veće odgovornosti samih zemalja regiona. Pošlo se od toga da u kvalitativno novoj fazi regionalne saradnje same zemlje regiona treba da preuzmu inicijativu i odgovornost za svoju pojedinačnu i zajedničku budućnost. Međunarodni donatori izrazili su spremnost da se i dalje angažuju u regionu, ali uz pretpostavku aktivnijeg odnosa zemalja regiona kad su u pitanju programski, kadrovski, finansijski i drugi aspekti regionalne saradnje.

Na zasedanju Regionalnog stola Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, maja 2005. godine u Sofiji, pokrenut je proces sagledavanja rezultata Pakta i vođena je šira debata o budućim pravcima razvoja regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi u smeru, kako je to formulisano, jačanja „regionalnog vlasništva“.

Ovaj proces je pokrenut kao izlazna strategija Pakta, ali je dobio širi kontekst definisanja daljih pravaca jačanja regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, uključujući i nova institucionalna rešenja u sklopu razmišljanja Evropske komisije o novom strateškom pristupu zemljama jugoistočne Evrope u daljem procesu proširenja EU. U procesu su aktivnu ulogu imale zemlje regiona u okviru Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi, Evropska komisija, NATO i ostali značajni donatori.

Inicijalni dokument izradila je posebna Grupa na čelu sa finskim ambasadorom Alpom Rusijem, čiji je zadatak bio da sagleda i oceni rezultate Pakta i šire regionalne saradnje i sačini preporuke za budući regionalni aranžman¹⁴⁸. Nakon više krugova

148 Visoku grupu (*Senior Review Group*) osnovao je E. Busek, specijalni koordinator PzSJIE u dogovoru sa O. Renom, evropskim komesarom za proširenje. U sastavu Grupe bili su: G. Svilanović, bivši ministar spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, V. Drobnyak, glavni pregovarač Hrvatske sa EU i F. L. Altman iz nemačkog Instituta za međunarodnu politiku i bezbednost.

konsultacija sa zemljama regiona, institucijama EU, drugim međunarodnim organizacijama i donatorima, Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi i drugim značajnim faktorima, izveštaj grupe je objavljen 6. marta 2006. godine, uoči neformalnog sastanka Saveta EU u Salzburgu¹⁴⁹.

Osnovne poruke Izveštaja su da buduća regionalna saradnja podrazumeva aktivno učešće kako zemalja jugoistočne Evrope, tako i EU, i još veći stepen usmerenosti u pravcu integracije u EU; jasnu i punu političku volju zemalja regiona da sarađuju u prioritetnim oblastima i nastavak podrške regionu donatora van EU, međunarodnih finansijskih i drugih organizacija. Predloženo je se Pakt zameni novom institucijom – Jugoistočnim savetom (*South East Council*), koji bi u kasnijoj fazi mogao da se integriše u Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi kao njegova operativna komponenta. Bilo je važno da se, između ostalog, obezbedi okvir za nastavak angažovanja zemalja i institucija – glavnih donatora, poput EU, SAD, Norveške, međunarodnih finansijskih institucija i drugih, u aktivnostima regionalnog povezivanja.

Na osnovu Izveštaja Grupe i dodatnih konsultacija, Evropska komisija i Sekretarijat Pakta formulisali su krajem aprila iste godine konkretne predloge o prioritetima i organizaciji buduće regionalne saradnje, kao i o toku transformacije Pakta, koji su usvojeni na Beogradskom sastanku Regionalnog stola Pakta 30. maja 2006. godine.¹⁵⁰ U Beogradu je odlučeno je da se formira novo telo, Savet za regionalnu saradnju (*Regional Cooperation Council*), koji bi operativno nastavio aktivnosti Pakta usmerene pre svega na proces integracije u EU i bio tesno povezan sa PSJIE. Savet za regionalnu saradnju (SRS) bi obuhvatio zemlje regiona, EU i međunarodnu zajednicu. Na čelu bi bio generalni sekretar iz regiona koga bi postavljao PSJIE.

Takođe, dogovoreno je da se delatnost Saveta za regionalnu saradnju fokusira na šest prioritetnih oblasti koje su od zajedničkog interesa za ceo region: ekonomski i socijalni razvoj; infrastruktura i energetika; pravosuđe i unutrašnji poslovi; bezbednost; jačanje ljudskog potencijala i parlamentarna saradnja kao krovna tema uključena je u sve oblasti. Nakon Beogradskog sastanka Pakta usledila je godina intenzivnog usaglašavanja osnovnih dokumenata i pravnog osnova za početak rada novog Saveta za regionalnu saradnju. Prvo je definisan finansijski aranžman

149 Senior review group on the Stability pact for South Eastern Europe, final report, Brisel, 6. mart 2006, internet, http://www.stabilitypact.org/documents/Final_Report_of_the_SRG.pdf (20. 6. 2010)

150 Predlog Komisije i Pakta "From Stabilisation to Integration – Towards a Regionally Owned Cooperation Framework in South Eastern Europe", internet, <http://www.stabilitypact.org/media/regionalownership/ECSCSP.asp> (20. 6. 2010)

za funkcionisanje sekretarijata SRS, o čemu je odluka doneta na sastanku Pakta u Bukureštu novembra 2006. godine. Preuzimanjem obaveze da finansiraju trećinu godišnjeg budžeta sekretarijata, zemlje regiona pokazale su svoj interes i nameru da aktivno učestvuju u novoj instituciji.¹⁵¹

Zatim je formirana Radna grupa za institucionalna pitanja koja je razradila osnovna pitanja rada budućeg SRS, kao što su mandat, struktura, način funkcionisanja SRS, njegov odnos sa PSJIE, način donošenja odluka, pravni osnov za rad sekretarijata i sl. Na sastancima grupe su kopredsedavali predstavnik zemlje predsedavajuće u PSJIE (Hrvatska) i predstavnik Pakta, a učestvovali su predstavnici zemalja PSJIE, UNMIK/Kosovo, Evropska komisija i drugi donatori zainteresovani da finansiraju sekretarijat SRS. Treba naglasiti da je sam rad na pripremi za osnivanje novog tela imao pozitivan učinak i predstavljao novo korisno iskustvo. Konstruktivna atmosfera u radnoj grupi i aktivni doprinosi svih učesnika da se zajednički kreira novo telo za regionalnu saradnju, najavili su novi odnos zemalja regiona. Iskustvo Saveta baltičkih zemalja u kojem takođe učestvuju kako zemlje članice EU, tako i one koje to nisu, korišćeno je u mnogim aspektima. Na sastanku ministara inostranih poslova PSJIE 2. marta 2007. godine u Zagrebu usvojeni su mandat i procedura izbora prvog generalnog sekretara, kao i kriterijumi i procedura za izbor sedišta sekretarijata Saveta za regionalnu saradnju.

Na Samitu PSJIE u Zagrebu, 11. maja 2007. godine, potvrđen je Statut Saveta za regionalnu saradnju, odlučeno da sedište njegovog sekretarijata bude u Sarajevu, a za generalnog sekretara imenovan je Hidajet Biščević, državni sekretar Ministarstva inostranih poslova Hrvatske. Kao što je rečeno, istovremeno je amandiran osnovni dokument PSJIE, Povelja o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi, kako bi se regulisao međusobni odnos i povezanost SRS i PSJIE.

Sporazum o sedištu Sekretarijata SRS sa BiH potpisan je u Plovdivu 14. septembra 2007. godine, a generalni sekretar SRS H. Biščević je zvanično stupio na dužnost 1. januara 2008. godine.

Dvogodišnji proces transformacije Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi u Savet za regionalnu saradnju zvanično je završen poslednjim sastankom Regionalnog stola PzSJIE i inauguralnim sastankom SRS 27. februara 2008. godine u Sofiji¹⁵².

151 Preostale dve trećine budžeta finansiraju Evropska komisija (regionalna komponenta IPA) i ostali zainteresovani donatori. Zaključci Finansijske radne grupe dostupni su na: <http://www.stabilitypact.org/about/SRSbackgrounddocuments.asp>

152 Materijali sa poslednjeg sastanka Pakta, kao i sa prethodnih sastanaka dostupni na: <http://www.stabilitypact.org/rt/>

Usvojena je Zajednička deklaracija o osnivanju Saveta za regionalnu saradnju, kao i Statut SRS. Savet je postao potpuno operativan maja 2008. godine.¹⁵³

3.2. Misija i ciljevi Saveta za regionalnu saradnju

Ključna uloga Saveta je da podstiče i koordinira razvojne projekte koji će ubrzati reforme u zemljama regiona i njihovu integraciju u evropske i evroatlantske strukture, kao i da stvara političko okruženje i podršku u regionu i široj međunarodnoj zajednici da se to ostvari. Ciljevi SRS su da doprinosi jačanju stabilnosti i dijaloga u regionu; da operativno povezuje interese regiona i EU kroz razvojne projekte u okviru višekorisničke komponente IPA; da koordinira međunarodnu političku, tehničku i finansijsku podršku; da bude regionalni forum za dijalog između različitih zemalja, međunarodnih organizacija i drugih partnera.

Ove ciljeve SRS konkretno ostvaruje na više načina: a) koordinira i obezbeđuje koherentnost i kontinuitet aktivnosti i učesnika u regionalnoj saradnji; b) omogućava lakši pristup političkoj, finansijskoj i tehničkoj pomoći i vodi računa da ne dođe do dupliranja i preklapanja aktivnosti; c) unapređuje zajedničku saradnju, tehničku pomoć, umrežavanje u cilju postizanja konkretnih rezultata; d) održava različite vidove i smerove komunikacije i promocije rada SRS; e) izrađuje nacрте raznih dokumenata, smernica, protokola saradnje, i dr. f) prati situaciju i identifikuje prioritete potrebe regiona, regionalnih inicijativa, međunarodnih organizacija i donatora. Evropska komisija vidi SRS kao svog glavnog sagovornika i partnera za regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi.

Savet, odnosno njegov sekretarijat, ima značajnu ulogu u usmeravanju, koordinaciji, informisanju, kao i razvijanju veza sa međunarodnim partnerima oko 50 regionalnih inicijativa i radnih grupa koje se bave različitim oblastima i problemima saradnje.¹⁵⁴ Imajući u vidu njihovu raznolikost u pogledu statusa, karaktera saradnje i vrste aktivnosti, odnos SRS s njima je takođe različit – od direktne nadležnosti i uključenosti do praćenja i razmene informacija.

153 Svi najvažniji dokumenti i odluke u procesu tranzicije od Pakta ka SRS mogu se naći na internet adresi: <http://www.stabilitypact.org/about/RCCbackgrounddocuments.asp>

154 Pogledati u prilogu Pregled regionalnih inicijativa i radnih grupa u jugoistočnoj Evropi sačinjen na osnovu teksta knjige, dokumenta Saveta za regionalnu saradnju „Strategy and Work Programme of the Regional Cooperation Council for 2011 – 2013”, annex 2 „Overview of Regional Initiatives and Task Forces in SEE“, i podataka dostupnih na internetu.

Savet deluje i kao inicijator i pomagač u uspostavljanju novih inicijativa za koje je region zainteresovan. Zanimljivo je da je broj inicijativa i radnih grupa porastao u odnosu na broj koji je ostavio Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi. To bi se moglo protumačiti kao izraz zrelosti regiona da formuliše svoje potrebe i konkretne teme u procesu evropskih integracija i izraz svesti da se problemi mogu efikasnije rešiti zajedničkim radom i razmenom znanja i iskustava.

Rad SRS politički usmerava Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi. Njegovi ciljevi, način rada i prioritetne oblasti delovanja definisani su Statutom i periodičnim programskim dokumentima.

3.3. Zadaci i pravila funkcionisanja Saveta za regionalnu saradnju

Osnovni dokument koji reguliše pravila funkcionisanja je Statut Saveta za regionalnu saradnju. Statut definiše zadatke SRS, prioritetne oblasti saradnje, format sastanaka, strukture SRS i njegov odnos sa pojedinačnim radnim grupama i inicijativama.¹⁵⁵ Članovi SRS su: jedanaest, odnosno od juna 2010. godine, dvanaest zemalja učesnica u Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (Albanija, BiH, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija, Turska, Crna Gora i nova članica Slovenija); UNMIK „u ime Kosova u skladu sa Rezolucijom SBUN 1244“: Evropska unija koju predstavlja Trojka (predsedavajući Saveta EU, Evropska komisija i Sekretarijat Saveta), kao i Evropski parlament i određen broj zemalja i institucija koje aktivno podržavaju regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi (od juna 2010. godine 47 članova).

Zadaci SRS su sledeći: razvoj fokusirane regionalne saradnje; političko usmeravanje radnih grupa i inicijativa; unapređenje integracije regiona u evropske i evroatlantske strukture; usmeravanje rada Sekretarijata i generalnog sekretara. Osim toga, SRS ima ulogu foruma za kontinuirano angažovanje većeg broja zemalja i međunarodnih organizacija u regionu. U daljem tekstu navedene su prioritetne oblasti regionalne saradnje koje se realizuju delovanjem SRS.

155 Statute of the Regional Cooperation Council, 2007, internet, <http://www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf> (20.06.2010)

PRIORITETI REGIONALNE SARADNJE

- **Ekonomski razvoj** – regionalna trgovina i domaće i strane investicije, posebno multilateralni sporazum o slobodnoj trgovini CEFTA;
- **Infrastruktura i energetika** – saobraćajna infrastruktura sa fokusom na glavne koridore u jugoistočnoj Evropi, energija (uključujući i gas), vazdušni prostor, zaštita životne sredine, elektronska jugoistočna Evropa;
- **Pravosuđe i unutrašnji poslovi** – posebno borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, uključujući podršku za jačanje veze između SECI regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala (Bukurešt) i Europol;
- **Saradnja u sektoru bezbednosti** – konverzija odbrane i reforma sektora bezbednosti;
- **Jačanje ljudskog potencijala** – podrška reformama i uključivanju u evropske tokove u oblasti obrazovanja i naučno-tehnoloških istraživanja;
- **Parlamentarna saradnja**

U okviru nabrojanih oblasti vodiće se računa o horizontalnim pitanjima, kao što su rodna ravnopravnost, socijalna kohezija i uključenost aktera civilnog društva.

SRS se sastaje u punom formatu jednom godišnje uoči samita PSJIE, a ko-predsedavaju generalni sekretar i ministar inostranih poslova zemlje koja predse-dava PSJIE. Na godišnjem sastanku usvaja se izveštaj generalnog sekretara SRS o regionalnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, kao i program rada za narednu godinu. Operativno telo – Upravni odbor SRS u kojem su zastupljeni svi članovi SRS koji finansiraju Sekretarijat, sastaje se kvartalno, a uvedena je praksa radnih sastanaka nacionalnih koordinatora iz regiona. Upravni odbor Saveta daje operativne smer-nice i nadgleda rad organizacije. Odluke se donose konsenzusom, što podrazumeva odsustvo prigovora. Strukture SRS su generalni sekretar, sekretarijat u Sarajevu i njegova kancelarija za vezu sa EU u Briselu. Generalni sekretar, koga imenuje PSJIE sa mandatom od tri godine sa mogućnošću produženja na još dve, treba da bude značajna politička figura iz regiona čiji je zadatak da podržava rotirajuće predse-da-vanje PSJIE i da rukovodi sekretarijatom. Statut detaljno definiše proceduru izbora generalnog sekretara i njegove obaveze. Zaposleni u Sekretarijatu angažuju se na osnovu javnog konkursa. Generalni sekretar vrši odabir kandidata, vodeći računa o ravnomernoj geografskoj zastupljenosti i imenuje svog zamenika. Naknadno je generalni sekretar imenovao svog posebnog izaslanika za vezu sa predsedavajućim EU. Radni jezik je engleski.

3.4. Aktivnosti Saveta za regionalnu saradnju

Prvi plenarni sastanak Saveta za regionalnu saradnju održan je 4. juna 2009. godine u Kišinjevu (Moldavija je predsedavala PSJIE). Prisustvovali su predstavnici svih zemalja regiona, institucija Evropske unije, pojedinačnih zemalja članica EU, SAD, Švajcarske, Norveške, Kanade, međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija, što svedoči o kontinuitetu interesa za saradnju u regionu jugoistočne Evrope. Generalni sekretar podneo je izveštaj o prvoj godini rada SRS, kao i strateški plan za 2009–2010. godinu¹⁵⁶.

Na početku rada SRS, generalni sekretar i sekretarijat preduzeli su niz mera i aktivnosti da se promoviše SRS, da se uspostave veze i institucionalizovan dijalog sa partnerima u regionu, institucijama EU i drugim važnim partnerima. Konsolidovan je sekretarijat, kadrovski i organizaciono-tehnički osposobljen za rad; snimljena je situacija u regionalnoj saradnji, kao i napredak regiona prema EU, uključujući potrebe u tom kontekstu; evidentirani su problemi; uspostavljena je veza sa postojećim regionalnim inicijativama i radnim grupama. U tom kontekstu generalni sekretar H. Biščević je obavio seriju konsultacija sa visokim predstavnicima članova SRS, pre svega iz regiona, kao i sa institucijama EU i drugim donatorima u cilju obezbeđivanja njihove podrške aktivnostima SRS.

Na širem planu, prvu godinu rada SRS obeležila je svetska ekonomska i finansijska kriza, kao i problemi sa isporukom gasa iz Rusije preko Ukrajine, što je značajno pogodilo i deo stanovništva regiona. Dramatična situacija usled prekida snabdevanja delova regiona gasom, gde je to bio jedini izvor grejanja, podstakla je solidarnost i podigla svest regiona o značaju sigurnosti u snabdevanju energijom, kao i neophodnosti da se zajednički deluje u tom pravcu.

Kao što je rečeno, SRS je uspostavio aktivnu saradnju sa institucijama EU, posebno u identifikovanju prioriteta regiona u okviru IPA instrumenta i profilisao se kao glavni sagovornik Komisije kada je reč o regionalnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. U cilju mobilizacije potencijala i sredstava regiona i unapređenja regionalne saradnje, SRS je preduzeo niz aktivnosti da se povežu članovi SRS iz regiona, Evropska komisija i međunarodne finansijske institucije. Ovaj proces „umrežavanja“ rezultirao je listom ideja za 22 projekta koju je SRS početkom maja 2009. godine dostavio Evropskoj komisiji u ime regiona za finansiranje iz višekorisničke komponente IPA 2010.

Takođe, uspostavljene su dobre veze sa zemljama koje predsedavaju Savetom EU (kao što je pomenuto, generalni sekretar je imenovao svog specijalnog izaslanika

156 Dokumenti dostupni na sajtu SRS, <http://www.rcc.int/>

za vezu sa predsjedavajućim EU). Izdvajamo posetu tri ministra spoljnih poslova zemalja EU Savetu za regionalnu saradnju (prošlo, aktuelno i buduće predsjedavanje EU) i njihovu podršku saradnji sa SRS i zajedničkim akcijama.¹⁵⁷ Kao rezultat dogovorene saradnje organizovane su dve konferencije: ministarska, o razvoju strategije za istraživanja za Zapadni Balkan (sa Češkom Republikom) i konferencija o uticaju finansijske krize na region, napredak proširenja i regionalnu saradnju (sa Švedskom).

Imajući u vidu novi odnos PSJIE i SRS u saradnji u jugoistočnoj Evropi, uspostavljena je efikasna komunikacija sa zemljom predsjedavanja u PSJIE, Moldavijom.

U toku prve godine rada, SRS je uspostavio vezu i regulisao odnose sa regionalnim inicijativama i radnim grupama u okviru prioriternih oblasti regionalne saradnje.

Pregled značajnih rezultata po oblastima saradnje:

- *U oblasti ekonomskog i socijalnog razvoja* SRS je razvio odnose sa više regionalnih inicijativa usmerenih na stvaranje boljih uslova za investiranje, razvoj malih i srednjih preduzeća, liberalizaciju trgovine, poboljšanje javnog zdravlja, socijalni dijalog i reformu politike zapošljavanja. Uspostavljen je dobar odnos sa Sekretarijatom CEFTA 2006 u Briselu, kao sa Investicionim komitetom pod okriljem OECD u Parizu. Zajedno sa partnerima, Sekretarijat SRS je pripremio ministarsku konferenciju o javno-privatnom partnerstvu (*public-private partnership – PPP*), sa ciljem da se ispita kako PPP može da stimuliše direktne strane investicije (Sarajevo, septembar 2009. godine).
- *U oblasti infrastrukture i energetike* SRS je podržavao primenu Ugovora o energetske zajednici i koncentrisao se na jačanje odnosa sa glavnim partnerima u oblasti infrastrukture. Organizovana je značajna ministarska konferencija o klimatskim promenama i jugoistočnoj Evropi (Sarajevo, novembra 2008. godine), na kojoj je usvojen Akcioni plan jugoistočne Evrope za prilagođavanje klimatskim promenama. U ovoj oblasti organizovan je još jedan značajan skup o integrisanom prekograničnom upravljanju vodnim resursima u jugoistočnoj Evropi, takođe u Sarajevu, maja 2009. godine. Učesnici su identifikovali najhitnije poteze u cilju prevencije, kontrole i smanjenja negativnih prekograničnih uticaja na ljudsko zdravlje, bezbednost, prirodu i društveno-ekonomske uslove.
- *U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova* Sekretarijat SRS organizovao je u Sarajevu septembra 2008. godine prvu koordinacionu konferenciju regionalnih inicijativa i međunarodnih organizacija koje su aktivne u oblasti pravosuđa i

¹⁵⁷ Ministar inostranih poslova Češke Karel Švarcenberg, ministar inostranih poslova Švedske Karl Bilt i ministar inostranih poslova Francuske Bernar Kušner (8. april 2009. godine)

unutrašnjih poslova u jugoistočnoj Evropi. Cilj je da se poboljša koordinacija i koherentnost saradnje u ovoj oblasti, kao i da izbegnu preklapanja, fragmentacije i dupliranja aktivnosti.

- *U oblasti bezbednosti* SRS se angažovao na identifikovanju problema koji nisu razmatrani u okviru regionalne saradnje i na traženju modaliteta da se oni rešavaju kroz regionalnu saradnju na efikasan način. Jedan od projekata koji je SRS podržao, jeste uspostavljanje mehanizma za osiguranje od rizika od katastrofa (SECE–CRIF, inicirala Svetska banka), koji treba da bude pravi primer javno–privatnog partnerstva sa osnovnim ciljem da pomogne razvoj tržišta osiguranja od katastrofa u jugoistočnoj Evropi. Drugi projekat je osnivanje Centra za borbu protiv požara, posebno šumskih, u jugoistočnoj Evropi u koordinaciji sa Inicijativom za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa (DPPI).
- *U oblasti jačanja ljudskog potencijala* SRS je u saradnji sa Češkom Republikom, kao predsedavajućom Savetom EU, organizovao već pomenutu konferenciju ministara za nauku, na kojoj je dogovorena izrada Regionalne strategije za istraživanja i razvoj za Zapadni Balkan i potvrđena je spremnost regiona da aktivno sarađuje u oblasti istraživanja i inovacija.
- U oblasti parlamentarne saradnje, SRS je uspostavio dobre odnose sa svim parlamentima u jugoistočnoj Evropi, Evropskim parlamentom i Regionalnim sekretarijatom za parlamentarnu saradnju u jugoistočnoj Evropi u Sofiji.

Drugi plenarni sastanak SRS održan je dan pre Samita PSJIE, 22. juna 2010. godine u Istanbulu. Generalni sekretar H. Biščević podneo je godišnji izveštaj (jun, 2009. – jun, 2010) o radu SRS, usvojena je Strategija i program rada za period 2011–2013, predloženo je produženje mandata generalnom sekretaru do 31. decembra 2012. godine (odluka je, prema proceduri, usvojena istog dana na sastanku ministara inostranih poslova PSJIE). Sastanku su kopredsedavali generalni sekretar SRS H. Biščević i ministar inostranih poslova Turske A. Davutoglu. Novi član SRS postala je Međunarodna organizacija za migracije (IOM), tako da je broj članova porastao na 47.

Druga godina rada SRS bila je obeležena nastavkom započetih aktivnosti na učvršćivanju pozicije Saveta kao „glasa regiona“, pre svega u institucijama EU, kao i intenzivnim radom na strateškom programu za period 2011–2013. godine.

Produbljen je dijalog sa članovima SRS iz regiona, Evropskom komisijom, predsedavajućim Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi, kao i ostalim partnerima i donatorima.

U prioritetnim oblastima saradnje, Savet je definisao svoj odnos sa brojnim inicijativama i grupama i dao doprinos njihovom profilisanju u skladu sa potrebama regiona.

Navodimo značajnije aktivnosti SRS po oblastima saradnje u drugoj godini rada:

- *U oblasti društveno-ekonomskog razvoja*, SRS se angažovao oko transfera Investicionog komiteta jugoistočne Evrope iz okvira OECD pod okrilje SRS, što treba da bude završeno do kraja 2011. godine. Podržana je Mreža za javno-privatno partnerstvo, a u saradnji sa Svetskom bankom radilo se na jačanju kapaciteta regiona u ovoj oblasti. SRS je pokrenuo i reaktiviranje Inicijative za elektronsku jugoistočnu Evropu i eventualno inoviranje regionalne agende u ovoj oblasti.
- *U oblasti energetike i infrastrukture* SRS je nastavio intenzivnu saradnju sa sekretarijatom Energetske zajednice, posebno u planiranju zajedničkih budućih aktivnosti, kao što je skup o smanjenju emisija gasova staklene bašte u energetskom sektoru u celom regionu (oktobar 2010. godine, Sarajevo). U oblasti saobraćaja SRS je počeo pripremu izrade procene razvoja vazdušnih linija u jugoistočnoj Evropi, imajući u vidu slabu povezanost regiona vazdušnim saobraćajem i potrebu da se to unapredi.
- *U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova* SRS se najviše angažovao na pripremama regionalne konferencije o borbi protiv korupcije, koja je održana 20 – 21. maja 2010. godine u Bukureštu. Takođe, angažovao se na izradi Regionalne strategije u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova za period 2011–2014. godina.
- *U oblasti bezbednosti* SRS je nastavio podršku institucionalizaciji dva velika projekta: projekat Svetske banke da se ustanovi instrument za osiguranje od rizika od katastrofa za jugoistočnu i centralnu Evropu, i projekat osnivanja Centra za borbu protiv požara. Takođe, u saradnji sa Asocijacijom šefova policija, SRS je pomagao osnivanje regionalne mreže žena policajaca.
- *U oblasti jačanja ljudskog potencijala* SRS se angažovao na reformi Inicijative za reformu obrazovanja u jugoistočnoj Evropi (ERI SEE), u pravcu saradnje na rešavanju konkretnijih problema sa kojima se zemlje regiona suočavaju u reformama obrazovnih sistema. Posebnu pažnju SRS je posvetio jačanju univerzitetske saradnje (Novosadski proces). U oblasti kulture, odnosno zaštite kulturnog nasleđa, nastavljene su aktivnosti na preuzimanju Ljubljanskog procesa, što bi trebalo da se završi početkom 2011. godine.
- *U oblasti parlamentarne saradnje* Savet je u Sarajevu (mart 2010. godine) organizovao pripremni sastanak pred Osmu konferenciju predsednika parlamenata zemalja članica Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi. Pripremni sastanak je bio važan zbog duge pauze između dve konferencije predsednika, imajući u vidu da Moldavija tokom svog predsedavanja nije organizovala redovni sastanak predsednika parlamenata. SRS se, takođe, angažovao u pravcu jačanja parlamentarne dimenzije PSJIE, kao i institucionalizovanja Cetinjskog parlamentarnog foruma.

3.5. Strategija i program rada za period 2011–2013.

Dokument Strategija i program rada za period 2011–2013. pripremio je Sekretarijat SRS nakon godinu dana intenzivnih konsultacija i dijaloga sa članovima SRS, Evropskom komisijom i drugim donatorima.¹⁵⁸ Pošlo se od toga da je u prve dve godine rada SRS uspešno preuzeo posao od Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, konsolidovao svoje strukture, postao potpuno operativan, izgradio dobru osnovu za novu fazu regionalne saradnje i da je vreme za definisanje konkretnih strateških ciljeva. Ostvarivanje ovih ciljeva treba da poveća efikasnost rada SRS i njegov doprinos kvalitetu regionalne saradnje. SRS se potvrdio kao dobro osmišljena i organizovana institucija, osposobljena za novu fazu rada.

Dokument sadrži opšti deo, zatim Strategiju, u kojoj su definisani horizontalni pravci rada SRS, kao i Radni program, koji definiše konkretne zadatke u okviru šest prioritarnih oblasti. U aneksima je dat detaljniji pregled planiranih aktivnosti, potom i pregled postojećih regionalnih inicijativa i radnih grupa. Kao strateške pravce svog rada SRS je definisao:

- *predstavljanje regiona*: SRS i njegov generalni sekretar nastaviće da predstavljaju region, u skladu sa političkim smernicama PSJIE, u međunarodnim inicijativama, na forumima i sastancima, promovišući društveno-ekonomski razvoj i integraciju regiona u evropske i evroatlantske strukture;
- *operativna podrška PSJIE*: SRS će dalje razvijati odnose sa PSJIE u okviru Povelje PSJIE i Statuta SRS. Planirano je uvođenje redovnih sastanaka Sekretarijata SRS i Trojke PSJIE uz učešće EU, uoči promene predsedavajućeg Procesu, u cilju koordinacije i planiranja aktivnosti;
- *monitoring regionalnih aktivnosti*: SRS će preko svog Sekretarijata ostvarivati ključnu ulogu u monitoringu i izveštavanju o velikom broju regionalnih aktivnosti u jugoistočnoj Evropi, što će biti predstavljeno u godišnjem izveštaju generalnog sekretara SRS. To podrazumeva kontinuiranu razmenu informacija, učešće na sastancima i skupovima, i kada je to potrebno, i uspostavljanje radnih aranžmana sa regionalnim inicijativama i organizacijama;
- *ostvarivanje liderske pozicije u regionalnoj saradnji*: SRS će ostvarivati vodeću poziciju u promovisanju regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi u tesnoj saradnji sa drugim partnerima. Prednost SRS je u poznavanju prilika i stručnosti, što mu omogućava da obezbedi regionalnu dimenziju ne samo u kontekstu integracije u EU. U ostvarivanju ove uloge više pažnje biće posvećeno oceni tekućih aktivnosti, promovisanju principa uključenosti svih,

158 Regional Cooperation Council Strategy and Work programme 2011–2013, Sarajevo, 2010.

identifikovanju potreba, podršci novim aktivnostima i unapređivanju postojećih;

- *obezbeđivanje regionalne dimenzije u programima pomoći donatora, pre svega Evropske unije u okviru IPA*: SRS će nastaviti da učestvuje u programiranju višekorisničke komponente IPA sa ciljem da prioriteti IPA i drugih donatora budu usklađeni sa prioriternim potrebama regiona. Sekretarijat SRS će sa istim ciljem učestvovati i u Savetodavnoj grupi međunarodnih finansijskih institucija, kao i u Upravnom odboru Investicionog okvira za Zapadni Balkan.
- *podrška široj uključenosti civilnog društva u sve aktivnosti SRS*.

Prema programu rada za 2011–2013. godinu, SRS će se angažovati na sledećim zadacima:

- *U oblasti ekonomskog i socijalnog razvoja* preuzeće Investicioni komitet jugoistočne Evrope i obezbediti njegovo funkcionisanje. Ispitaće se mogućnosti i načini da se unapredi pristup privatnog sektora finansijskim sredstvima, uključujući i pokretanje mreže finansijera za inicijalnu podršku privatnim firmama. SRS će se, takođe, angažovati na većem uključivanju socijalne dimenzije i dimenzije zapošljavanja u ekonomske reforme. Pružiće podršku osnivanju stalnog sekretarijata Mreže za podršku zapošljavanju i socijalnoj politici, kao i projektima koji će unaprediti politike zapošljavanja u regionu. Jedan od zadataka biće i podsticanje regionalne saradnje u oblasti izgradnje informacionog društva i realizaciji eSEE Agende plus.
- *U oblasti infrastrukture i energetike* nastaviće se podrška regionalnoj inicijativi za razvoj održive energije (SEDRI) i unapređivaće se saradnja sa sekretarijatom Energetske zajednice. SRS će dati svoj doprinos izradi i realizaciji Dunavske strategije EU. U oblasti saobraćaja, ispitaće se potencijali za bolje povezivanje regiona u avio-saobraćaju, kao i za podizanje nivoa bezbednosti na putevima u skladu sa direktivama EU i drugim međunarodnim dokumentima i odlukama.
- *U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova* SRS će nastaviti koordinaciju donošenja Strategije i akcionog plana u pravosuđu i unutrašnjim poslovima za period od 2011–2014. godine, uključujući i snimanje eventualnog preklapanja različitih regionalnih inicijativa i projekata. SRS će se angažovati na jačanju saradnje i povezivanju policija, tužilaštava i sudova u krivičnim pitanjima. Pružaće podršku postojećim inicijativama u oblasti borbe protiv korupcije, posebno Regionalnoj inicijativi za borbu protiv korupcije (RAI), naročito u njenom usmeravanju na lokalni i međuregionalni nivo. Podržaće inicijativu MARRI u jačanju kapaciteta za bavljenje pitanjima migracija, prikupljanje i razmenu

informacija o potencijalnim zemljama porekla za izbeglice i osobe koje traže azil. SRS će inicirati regionalnu saradnju i razmenu uspešne prakse u oblasti privatnih i građanskih pravnih postupaka.

- *U oblasti bezbednosti* angažovaće se na uspostavljanju novih regionalnih mehanizama saradnje, kao što su: forum direktora nadležnih za odbrambenu politiku u jugoistočnoj Evropi, forum nacionalnih institucija za bezbednost informacija u jugoistočnoj Evropi, forum vojnih obaveštajnih službi i forum šefova kontraobaveštajnih službi. SRS će nastaviti aktivnosti na uspostavljanju regionalnih struktura, kao što je Centar za borbu protiv požara (SEEFREC), a učestvovaće u projektu Svetske banke za izgradnju novog mehanizma za osiguranje od rizika od katastrofa (SECE-CRIF). Pružaće pravnu pomoć sekretarijatu Inicijative za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa (DPPI) da sekretarijat dobije status pravnog lica.
- *U oblasti jačanja ljudskog potencijala* SRS će preuzeti ulogu koordinatora saradnje u okviru druge faze Ljubljanskog procesa i formiraće regionalnu radnu grupu za kulturu i društvo, kao i stalni sekretarijat.¹⁵⁹ SRS će podržavati aktivnosti usmerene na reformu visokog obrazovanja i osnovaće Grupu za usmeravanje i monitoring napretka strukturnih reformi u visokom obrazovanju. U oblasti naučno-tehnoloških istraživanja, SRS će koordinirati i pružati pomoć u izradi Regionalne strategije za istraživanja i razvoj za region Zapadnog Balkana, kao i pomoć u sprovođenju aktivnosti projektovanih Strategijom.
- *U oblasti parlamentarne saradnje*, SRS će pomagati predsedavajućem PSJIE u unapređenju parlamentarne dimenzije Procesu, u pripremi godišnjih sastanaka predsednika parlamenata, kao i u uspostavljanju mreže nacionalnih koordinatora na nivou poslanika. SRS će se, takođe angažovati na institucionalizaciji Cetinjskog parlamentarnog foruma, osnivanju njegovog sekretarijata i tehničko-političkoj podršci.

3.6 Ocena rada Saveta za regionalnu saradnju

Nakon dve godine rada može se reći da se Savet za regionalnu saradnju pozicionirao kao značajni predstavnik regiona na široj evropskoj i međunarodnoj

¹⁵⁹ Ljubljanski proces su pokrenuli 2003. godine Savet Evrope i Evropska komisija, sa ciljem zaštite i rehabilitacije kulturnog nasleđa u funkciji ekonomskog oporavka i razvoja na lokalnom nivou. Savet ministara kulture jugoistočne Evrope osnovan je 2005. godine.

sceni, kao i da je učinio dosta na programskom, funkcionalnom i tematskom konsolidovanju regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi. To nije bio lak zadatak u složenoj političkoj i ekonomskoj situaciji usled globalne ekonomske krize, proglašenja nezavisnosti Kosova i pogoršavanja bilateralnih odnosa više država, internih problema EU i njenih članica, što je smanjilo raspoloženje za dalje proširenje EU.

Napravljen je korak napred u smeru jačanja tzv. regionalnog vlasništva, ostvarena je aktivnija uloga zemalja regiona u strukturama SRS, što se pokazalo već u procesu transformacije Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i tokom definisanja nove sheme regionalne saradnje. Može se reći da je imenovanje generalnog sekretara i izbor zamenika i sastava sekretarijata iz regiona pomak u istom pravcu. Očigledno je da tim koji je iz regiona dobro poznaje prilike u jugoistočnoj Evropi i motivisan je da zastupa interese regiona u institucijama EU i kod drugih donatora, što doprinosi uspostavljanju novog partnerskog odnosa. Postavljeni su solidni temelji za konkretniji i efikasniji rad SRS u pravcu bržeg odgovora na potrebe regiona u sprovođenju reformi i usvajanju evropskih standarda i normi. Kako je rečeno u studiji Centra za regionalizam o bilansu odnosa u regionu povodom desetogodišnjice Igmanske inicijative,¹⁶⁰ novina koju je doneo Savet za regionalnu saradnju je „specifičan metod rada koji liči na onaj koji je sa uspehom primenjen u osnivanju same Evropske unije. Reč je, s jedne strane, o funkcionalnom pristupu, odnosno povezivanju u kojem se po strani ostavljaju krupna i nerešena politička pitanja, a favorizuje ekonomska i druga saradnja u oblastima od značaja za praktičan život građana. S druge strane, sve što se radi je deo veće strategije, velike ideje o evropskoj integraciji našeg regiona. Samo takva kombinacija malih, praktičnih koraka i šire vizije može da garantuje uspeh”.

Dalji rad SRS, između ostalog, zavisiće od angažovanja njegovih članova iz regiona, ali i od širih političkih i ekonomskih prilika, kao što su dalji efekti globalne ekonomske krize, eventualno usporavanje procesa evropskih integracija, stanje bilateralnih političkih odnosa u regionu i održivost uspostavljenih regionalnih struktura. Jedna od važnih funkcija Saveta za regionalnu saradnju jeste da ukazuje na eventualno dupliranje i preklapanje aktivnosti brojnih regionalnih inicijativa i grupa, odnosno da vodi računa da osnovni kriterijum za pokretanje saradnje u nekoj novoj oblasti bude interes regiona, što podrazumeva i finansijske, kadrovske, programske i druge kapacitete. Kao što je već rečeno, primećuje se da je broj inicijativa znatno

¹⁶⁰ Centar za regionalizam, Bilans odnosa u regionu, Deset godina normalizacije odnosa – prva decenija Igmanske inicijative, priredili J. Teokarević i M. Simurdić, Novi Sad, 2010. godine (studija je podeljena na 10. sastanku Igmanske inicijative, 29. maja 2010. godine u Sarajevu)

porastao u odnosu na stanje u okviru Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i postavlja se pitanje da li je to usled povećanog interesa regiona i njegove zrelosti da formuliše svoje potrebe ili postoji neki drugi razlog.

4. CENTRALNOEVROPSKA ZONA SLOBODNE TRGOVINE – CEFTA

- od centralne Evrope do Balkana -

Za razliku od prethodnih regionalnih inicijativa, sveobuhvatnog, „krovnog“ karaktera, CEFTA predstavlja tematsku inicijativu – organizaciju. Međutim, tema trgovinske, odnosno šire ekonomske razmene, sama po sebi je sveobuhvatnog karaktera, ne samo zbog ekonomskih, nego i širih političkih i socijalnih efekata. Stvaranje zone slobodne trgovine u nekom regionu uvek je imalo, pored ekonomskog, i širi politički cilj. U tom smislu, CEFTA zaslužuje da bude uključena u one inicijative koje se mogu smatrati glavnim nosiocima sveukupne regionalne saradnje.

Evolucija Centralnoevropske zone slobodne trgovine je vrlo specifična i na neki način simbolizuje razvoj celokupnog procesa subregionalnih inicijativa u Evropi u kontekstu proširenja Evropske unije. Danas možemo govoriti o dve organizacije CEFTA zemalja: „staroj“ CEFTA (1992–2006) i „novoj“ CEFTA (od 2006. godine – tzv. CEFTA 2006). Ove dve CEFTA organizacije se nastavljaju jedna na drugu, ali imaju znatno drugačije članstvo, kao i izmenjen pravni osnov (tj. sporazum). Stara CEFTA je u početku obuhvatala isključivo centralnoevropske zemlje grupe „Višegrad“ (Čehoslovačka, Poljska, Mađarska), da bi se kasnije proširila prema jugu i jugoistoku Evrope (Slovenija, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Makedonija). S druge strane, nova CEFTA (CEFTA 2006), nastala u procesu širenja Evropske unije, obuhvatila je zemlje Zapadnog Balkana (Hrvatska, Makedonija, Albanija, BiH, Srbija, Crna Gora i UNMIK – Kosovo), uz Moldaviju. U nastavku, prvo ćemo dati prikaz stare CEFTA organizacije, a zatim i one nove.

4.1. Prva CEFTA

4.1.1. Okolnosti osnivanja i razvoj prve CEFTA

U početku svog osnivanja, Centralnoevropska zona slobodne trgovine (CEFTA) nije bila usmerena ka zemljama jugoistočne Evrope. Formirale su je Mađarska, Čehoslovačka i Poljska, decembra 1992. godine. U okolnostima prekida bilo

kakve institucionalne veze između istočnoevropskih zemalja, nakon raspada SEV-a i Varšavskog pakta krajem osamdesetih godina, ove tri zemlje su prvo formirale Višegradsku grupu. Tako je na samitu 15. 2. 1991. godine, u mađarskom mestu Višegradu, usvojena „deklaracija o saradnji između Poljske, Čehoslovačke i Mađarske na putu ka evropskoj integraciji“¹⁶¹. Višegradska grupa je trebalo da igra ulogu neformalnog „kluba za pritisak“, sa ciljem bržeg ulaska u zapadnoevropske organizacije i jačanja međusobne saradnje ove tri zemlje. Pored toga, kao osnovni ciljevi saradnje navode se i konsolidacija demokratije i uvođenje tržišne privrede. Jedan od značajnih razloga formiranja ovoga foruma, kao i kasnijeg udruženja CEFTA, bio je i pritisak izvršen od strane Evropske zajednice na zemlje centralne Evrope, da međusobno bliže ekonomski i politički sarađuju, a ne samo da traže pomoć i integraciju sa EZ¹⁶².

Načelni dogovor o zaključenju sporazuma o slobodnoj trgovini među ovim zemljama postignut je oktobra 1991. godine, dok je sporazum o centralnoevropskoj slobodnoj trgovini – CEFTA, zaključen 21. 12. 1992. u Krakovu. CEFTA je dobila naziv po uzoru na sličnu, iako mnogo stariju organizaciju nekih zapadnoevropskih zemalja – EFTA (Evropsko udruženje slobodne trgovine)¹⁶³. Sporazumom je bilo predviđeno da sva carinska i druga ograničenja između članica CEFTA budu postepeno eliminisana do 1. 1. 2001. godine. Od 1993. godine CEFTA je imala četiri člana, pošto se Čehoslovačka u međuvremenu podelila na dve države. Države potpisnice CEFTA u početku nisu predviđale dalje širenje ovog aranžmana. Međutim, nakon nekoliko godina se pokazalo da je očekivanje istočnoevropskih zemalja u vezi sa brzim učlanjenjem u EZ bilo preoptimistično. Istovremeno, i druge zemlje centralne i jugoistočne Evrope su, u očekivanju sopstvenih pregovora sa Zajednicom, nastojale da kroz približivanje sa zemljama CEFTA obezbede barem iste uslove međusobne trgovine koje su postigle i zemlje članice EZ u saradnji sa zemljama CEFTA.

Na samitu CEFTA u Brnu, septembra 1995. godine, usvojeni su kriterijumi za eventualno širenje CEFTA na zemlje centralne i istočne Evrope koje nisu članice

161 O osnivanju CEFTA videti: Ph. Kornfeld, “CEFTA“, 34 International Legal Materials, 3 (1995), str. 3; “Regional Economic Development Law“, ILA: Report of the 67th Conference held at Helsinki; London, 1996, str. 436; “CEFTA s Historical Background“, <http://www.ijs.si/cefta/eng/cefta/zgodovina/index>

162 Uporediti: B. Alendar, „CEFTA i Evropska unija“, Međunarodni problemi, Vol. LI, No. 1-/1999, str. 147.

163 Današnju EFTA čine samo Norveška, Švajcarska, Lihtenštajn i Island. Kroz ovu organizaciju prošle su mnoge današnje članice EU (Velika Britanija, Irska, Danska, Švedska, Finska, Portugalija, Austrija).

Višegradske grupe¹⁶⁴. Za članstvo u CEFTA bilo je potrebno prethodno ispuniti tri preduslova: (1) biti član Svetske trgovinske organizacije (STO), (2) zaključiti sporazum o asocijaciji sa EU i (3) zaključiti bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini sa svakom od članica CEFTA.

U prvom talasu proširenja, CEFTA se orijentisala na jugoistočnu Evropu. Slovenija je tako postala peta članica CEFTA od 1. 1. 1996. godine¹⁶⁵. Rumunija je postala punopravna članica 1997. godine¹⁶⁶. Najzad, Bugarska se uključila 1999. godine. U narednoj fazi, u CEFTA su se uključile i Hrvatska (2003), odnosno Makedonija (2006), ali radilo se već o periodu kada su CEFTA počele napuštati zemlje koje su ulazile u Evropsku uniju (članstvo u EU, kao carinskoj uniji, nije kompatibilno sa članstvom u CEFTA, kao zoni slobodne trgovine). Tako su 2004. godine CEFTA napustile Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska i Slovenija, dok od 2007. godine ni Rumunija i Bugarska više nisu njene članice.

4.1.2. Organizaciona struktura prve CEFTA

Za razliku od drugih foruma za saradnju u centralnoj i jugoistočnoj Evropi, koji nedostatke suštinske saradnje nadomešćuju velikim brojem radnih i drugih tela na raznim nivoima, u slučaju CEFTA je obrnuto. Ona je imala vrlo jednostavnu organizacionu strukturu, ali značajnu suštinsku saradnju u vidu programa liberalizacije trgovine. Jedini organ za saradnju je bio Zajednički komitet, koga su činili visoki zvaničnici država članica (ministri za privredu ili za ekonomske odnose sa inostranstvom). Prema članu 34, tačka 2 ranijeg sporazuma CEFTA,¹⁶⁷ Zajednički komitet nadgleda primenu i upravlja sporazumom. Zajednički komitet se sastaje

164 Za razliku od CEFTA, članstvo Višegradske grupe nije ni do danas formalno proširivano, nego je ostalo na nivou četiri države osnivača. Međutim, Višegradska grupa se povremeno sastaje i u formatu V+2, kada se sastancima pridružuju Austrija i Slovenija. Novije podatke o Višegradskoj grupi videti na <http://www.visegrad.org>.

165 Sporazum je potpisan 27. 11. 1995. godine. Zanimljivo je da je prethodno još 1994. godine Slovenija smatrala da je CEFTA „nedovoljno dinamična“ organizacija, pa je nastojala da izbegne članstvo u CEFTA zaključenjem isključivo bilateralnih aranžmana sa pojedinim njenim članicama, prema ILA: “Regional Economic Development Law“, loc.cit.

166 Na osnovu sporazuma potpisanog 12. 4. 1997. godine u Bukureštu.

167 Originalni sporazum iz 1992. godine je u celini objavljen u: 34 International Legal Materials 3 (1995), str. 8–42.

bar jednom godišnje ili češće (član 35, tačka 1). Odluke ili preporuke se donose konsenzusom, na osnovu pravilnika o radu. Zajedničkim komitetom predsedava predstavnik zemlje koja predsedava CEFTA u toj godini.

4.1.3. Osnovni sadržaj prvog sporazuma CEFTA

Osnovni tekst CEFTA, pored samog sporazuma, sadržao je i šest aneksa i sedam protokola. Aneksi i protokoli sadržali su detalje aranžmana o ukidanju carina. Takođe, sporazumi o priključenju novih zemalja CEFTA su se sklapali u formi protokola uz osnovni sporazum. U preambuli sporazuma CEFTA, strane potpisnice izrazile su nameru da eliminišu većinu prepreka u međusobnoj trgovini, u skladu sa odredbama GATT-a, i sa ciljem podrške procesu evropske integracije. Takođe je potvrđeno poštovanje načela Finalnog akta KEBS-a, Pariske povelje i drugih dokumenata OEBS-a. U članu 1 predviđalo se da će strane postepeno formirati *zonu slobodne trgovine* najkasnije do 1. 1. 2001. godine, u skladu sa članom XXIV GATT-a¹⁶⁸. Članovima 2–10 utvrđeni su modaliteti ukidanja carina za industrijske proizvode, kao i zabrana novih opterećenja. Eliminisan su: uvozne i izvozne carine, takse ekvivalentne carinama, fiskalna opterećenja, količinska ograničenja. Konkretni ritam ukidanja carina je utvrđen međusobno između zemalja CEFTA putem protokola. Ritam liberalizacije zavisio je i od stepena „osetljivosti“ pojedinih proizvoda. U načelu, sa početkom važenja CEFTA (1. 3. 1994), eliminisano je 40% od osnovne carine. Novim protokolima, usaglašenim u toku 1995. godine, dogovoreno je ubrzanije eliminisanje carina, tako da je već 1996. godine oko 80% industrijskih proizvoda razmenjivano bez carina, a 1998. godine stepen liberalizacije je dostigao 90% industrijske razmene. Članovi 11–15 su se odnosili na poljoprivredne proizvode. U posebnim protokolima (br. 4–6), zemlje članice su odobravale uzajamne carinske koncesije za poljoprivredne proizvode, ali u manjoj meri nego kada se radi o industriji. Uglavnom, koncesije su se odnosile na smanjenje carina (na primer za 50%) u okviru određenih bescarinskih kontingenata. Pitanje dalje liberalizacije u oblasti poljoprivrede je predstavljalo predmet glavnih sporova u međusobnim trgovinskim odnosima zemalja članica CEFTA u periodu 1992–2004.

U okviru „opštih odredbi“ sporazuma CEFTA (članovi 16–42), regulisana su

168 Član XXIV GATT-a predviđa mogućnost izuzetaka od primene klauzule najpovoljnije nacije u slučajevima stvaranja carinskih unija ili zona slobodne trgovine. Detaljno: D.Carreau, P. Juillard, Th. Flory: *Droit International Economique*, Paris, LGD, 1980, str. 255–280.

pitanja pravila o poreklu, nediskriminacije u primeni poreza, pitanja konkurencije (državni monopoli, antimonopolska pravila, državna pomoć), pitanje plaćanja, javne nabavke, intelektualna svojina, damping, zaštitne mere, i drugo. Ova pravila su bila vrlo bliska klauzulama koje zaključuje EU u svojim trgovinskim sporazumima i sličnim aranžmanima (EFTA i drugo). Postojala je i mogućnost uvođenja novih carina, ali samo u nekim slučajevima (nove industrije, restrukturacija nekih sektora) i pod posebnim uslovima (član 28)¹⁶⁹.

Sporazum nije bio vremenski ograničen. Mogao se otkazati sa otkaznim rokom od šest meseci (član 41). Sporazum je sadržao i „evolutivnu klauzulu“ (član 33), odnosno mogućnost da neka od strana potpisnica predloži proširenje sporazuma i na neka pitanja koja on nije obuhvatio (na primer, o uzajamnom priznanju standarda, i slično).

Prvi sporazum CEFTA, međutim, nije obuhvatao neka značajna pitanja koja se odnose na trgovinsku liberalizaciju i ekonomsku integraciju. U prvom redu, to se odnosi na „(ne)eliminisanje necarinskih prepreka u trgovini“¹⁷⁰, koje su danas, u stvari, glavni element protekcionističke zaštite domaće industrije. Osim toga, CEFTA nije regulisala pitanja slobodnog kretanja lica, pružanja usluga, osnivanja preduzeća, nastanjivanja, i drugo. CEFTA nema nikakve zajedničke politike kakve ima EZ, poput industrijske politike, investicija, socijalne politike, ekonomske politike, saobraćaja, i dr.

4.1.4. Rezultati prve CEFTA

Za razliku od prvih godina funkcionisanja CEFTA, kada su članice Višegradске grupe, u uslovima ekonomske krize, gotovo nevoljno i pod pritiskom Evropske zajednice formirale ovu organizaciju, kasnije ocene uloge i rezultata ovog sporazuma (kako zvanične, tako i akademske) uglavnom su bile povoljne. Tako se ukazivalo da je CEFTA „u znatnoj meri pomogla da se obnovi i revitalizuje trgovina između nekadašnjih članica SEV-a“¹⁷¹. CEFTA je isticana kao jedna od „najuspešnijih organizacija slobodne trgovine“, koja je, između ostalog, omogućila udvostručenje

169 Mere mogu trajati najviše pet godina, s tim da obuhvate maksimalno 15% od ukupnog industrijskog uvoza) i da ne prelaze 25% carine *ad valorem*.

170 V. ILA. „Regional economic...“, loc.cit.

171 P. Balas, zamenik državnog sekretara privrede Mađarske, „CEFTA Proved to Be a Success“, The Hungarian Economy, <http://www.gm.hu/hunec/v27n2/cefta.htm>

trgovine njenih članica u samo tri godine (sa 6 milijardi USD na 11 milijardi USD u periodu 1993–1997)¹⁷². Zemlje CEFTA su razvojem međusobne saradnje u oblasti trgovine ojačale i svoj položaj za ulazak u EU.

Međutim, pored pozitivnih rezultata, CEFTA nije bila bez određenih problema. U suštini, CEFTA je bila blisko povezana sa sistemom EU i zavisila je od evolucije i sadržaja trgovinske politike Evropske zajednice, uključujući i proces širenja na zemlje centralne i istočne Evrope. Trgovinska pitanja po definiciji izazivaju i stalne ekonomske sporove, poput pitanja dalje liberalizacije razmene poljoprivrednih proizvoda između zemalja CEFTA. Isto tako, određeni privredni problemi, kao što je pojava negativnog trgovinskog bilansa, uticali su na primenu zaštitnih mera ili privremeno odstupanje od procesa liberalizacije. Tako je zbog platnog deficita Slovačka 1997. godine uvela posebnu taksu na uvoz od 7%. Poljska je 1997. uvela zaštitne carine na čelik, a u 1999. godini povukla je neke od već odobrenih koncesija u oblasti poljoprivrede.

Ovo su bili razlozi da se, u kontekstu proširenja CEFTA na zemlje jugoistočne Evrope (Zapadni Balkan i Moldavija), sporazum CEFTA potpuno revidira i u njega unesu novi elementi.

4.2. Nova CEFTA 2006

Ulaskom zemalja Višegradske grupe i Slovenije u EU, CEFTA je 2004. godine ostala sa samo tri članice (Rumunija, Bugarska, Hrvatska), uz Makedoniju, koja je uključena februara 2006. godine. Time se CEFTA našla na rubu raspuštanja, imajući u vidu perspektivu ulaska Bugarske i Rumunije u Evropsku uniju. Jedan od problema proširenja članstva CEFTA su bili i relativno rigidni i komplikovani uslovi članstva, posmatrano iz ugla mogućih članica iz jugoistočne Evrope. Za članstvo je naime bilo potrebno, kako smo videli, da je zemlja kandidat već članica STO (Svetske trgovinske organizacije), da je zaključila sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom i da je, najzad, prethodno sklopila bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini sa svakom od postojećih članica CEFTA organizacije. Ovakvi uslovi su podrazumevali značajno odlaganje celog pitanja uključenja novih članica, odnosno drugim rečima, blokiranje proširenja CEFTA u tadašnjim uslovima¹⁷³.

172 P. Tašić, „CEFTA - sporovi su prevladani“, op.cit, str. 32.

173 Primera radi, Srbija je zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom tek 2009. godine, a ni do 2010. godine nije postala članica STO. Slična je situacija i sa BiH, kao i sa Crnom Gorom.

4.2.1. Obnova CEFTA organizacije

Aprila 2006. godine, nakon ulaska Makedonije u CEFTA, doneta je odluka o ubrzanom proširenju CEFTA na region Zapadnog Balkana u celini, što bi, pored Srbije, Albanije, BiH, CG, uključilo i teritorij Kosova pod kontrolom UNMIK, i Moldaviju. Ova odluka donesena je na inicijativu Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, odnosno, u suštini, pod uticajem Evropske unije i njenih gledanja na dalji razvoj trgovinskih i političkih odnosa u regionu. Kao i u sličnim prethodnim slučajevima, razni otpori koji su se mogli pojaviti kod pojedinih zemaja regiona¹⁷⁴, prevaziđeni su snažnim uticajem EU, odnosno Evropske komisije, koja je bila neka vrsta „nosioca“ politike EU u sektoru trgovine.

Prvi korak u nastanku nove CEFTA: Memorandum o trgovinskoj liberalizaciji u jugoistočnoj Evropi

Kao što je rečeno, veliku ulogu u nastanku nove CEFTA je igrao Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, iza kog je stajala Evropska komisija. Imajući u vidu potrebu obnove i razvoja trgovine na Balkanu, posebno nakon konflikata iz prve polovine devedesetih, već tokom 2000. godine je na inicijativu PzSJIE formirana Radna grupa za trgovinsku liberalizaciju. Činile su je Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Rumunija, Slovenija, SRJ, Turska, kao i predstavnici međunarodne zajednice (EU, Svetska banka, SAD, i dr.). Na osnovu rada ove Grupe, juna 2001. godine usvojen je Memorandum o trgovinskoj liberalizaciji na ministarskom sastanku u Ženevi. Najvažnija odredba Memoranduma sastojala se u obavezi njegovih potpisnica da do kraja 2002. godine zaključe bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini¹⁷⁵. Do kraja 2004. godine, uz jaku podršku i podsticaj sekretarijata PzSJIE i same Komisije EU, zaključeno je čak 28 bilateralnih sporazuma (32, ako se računaju i aranžmani UNMIK-a za Kosovo).

U narednoj fazi, decembra 2006. godine, završeni su pregovori koji su organizovani u okviru Grupe za trgovinu PzSJIE i zaključen je novi sporazum o CEFTA,

174 Otpor nije dolazio samo od zemalja zapadnog, nego i istočnog Balkana, jer su se Rumunija, a posebno Bugarska, „plašile“ da bi regionalno grupisanje značilo usporavanje procesa njihovog ulaska u Uniju.

175 O detaljima rada radne grupe o trgovinskoj liberalizaciji i nastanka nove CEFTA videti kod M. O Mahony, “The SP Working Group and the Evolution of Trade Liberalisation in SEE“, in: E. Busek, B. Kune, *From Stabilisation to Integration*, The Stability Pact for SEE, Bohlau, Wien, 2010, str. 137–147.

nazvan Sporazum o amandmanima i o pristupanju CEFTA (CEFTA 2006). U suštini, radilo se o potpuno novom sporazumu, modernizovanom i unapređenom pod uticajem Evropske komisije i eksperata iz PzSJIE, koji su bili neformalni učesnici u toku multilateralnih trgovinskih pregovora. Novim Sporazumom zemlje članice obavezale se da će do 31. decembra 2010. godine međusobno uspostaviti zonu slobodne trgovine.

Najvažnija novina CEFTA 2006 u odnosu na prvu CEFTA odnosila se na samu formu sporazuma. Sporazum nije bio multilateralan samo svojim načelima, nego i u sadržini, odnosno po načinu formiranja zone slobodne trgovine na multilateralnom osnovu. Članom 4 sporazuma CEFTA 2006 predviđeno je da će istovremeno sa stupanjem na snagu tog sporazuma, države potpisnice ukinuti međusobne bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini. Kako smo naveli, zemlje regiona su sklopile veliki broj međusobnih bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, često različitih po sadržaju. Postojanje ovih sporazuma davalo je efekat „lonca sa špagetama“ (*spaghetti bowl*), kako se ovaj fenomen komplikovanih i međusobno isprepletanih odnosa naziva u stručnoj literaturi o trgovinskim odnosima. Već samom zamenom 32 bilateralna sporazuma jednim multilateralnim sporazumom, odnosi među zemljama članicama CEFTA su dobili na jasnoći i transparentnosti, što nije bilo bez uticaja na poslovnu klimu i investicije.

4.2.2. „Modernizovani“ sporazum CEFTA 2006

CEFTA je takođe „modernizovana“, u smislu da su u sporazum uključena rešenja iz trgovinske politike EU i STO, koja su nastajala devedesetih godina XX veka i početkom XXI veka. Dok je CEFTA iz 1992. godine bila „čedo“ stanja međunarodnih trgovinskih odnosa iz osamdesetih godina, CEFTA 2006 je uključila iskustva prethodnih 15 godina trgovinske prakse. Ovo se u prvom redu odnosi na stepen liberalizacije i obuhvatnosti tema sporazuma. Sporazum CEFTA 2006, na primer, daje mnogo detaljnija pravila o slobodnom kretanju roba (slobodnoj trgovini), uključujući i poljoprivredu, kao i u vezi sa drugim pitanjima poput: zaštite intelektualne svojine, usluga, pravila konkurencije, i drugo. Ceo niz odredbi sporazuma CEFTA 2006 ukazuje na veći stepen liberalizacije nego raniji sporazumi. Na primer, poljoprivredni proizvodi su dobrim delom obuhvaćeni sporazumom (što ranije nije bio slučaj). Restriktivne klauzule i izuzeci od sporazuma

(zaštitne mere) su svedene na najmanju moguću meru¹⁷⁶.

CEFTA 2006 uključuje i više potpuno novih oblasti, koje ne nalazimo u starom sporazumu. Radi se o poglavljima o investicijama (poglavljje 6B), o pitanju transparentnosti (član 44), o tehničkim preprekama u trgovini (IV poglavljje), o sanitarnim i fitosanitarnim merama, kao i o arbitraži kao načinu rešavanja eventualnih sporova između članica. Primetno je, takođe, da sporazum sadrži direktnije reference na Ugovor o EU (npr. u pitanjima konkurencije), kao i na odredbe GATT-a/STO (npr. u pogledu raznih tehničkih definicija, poput carina, sanitarnih mera, tehničkih prepreka u trgovini, državnih monopola i državnih preduzeća). Razlog pozivanja na STO se verovatno nalazi u činjenici da sve članice CEFTA još uvek nisu postale članice STO, tako da je bilo neophodno da one na neki način direktno preuzmu obaveze iz STO preko sporazuma CEFTA. Pominjanje EU se objašnjava i pripremama za postepeno uključivanje u EU skoro svih članica CEFTA 2006 (uz izuzetak Moldavije).

Posebno značajno je i regulisanje tzv. pravila o poreklu, kojima se CEFTA sporazum direktno dovodi u vezu sa tzv. „panevropskim“ pravilom o poreklu, kao i „evro-mediteranskim“ pravilom o poreklu (koja postoje u „evropskim“ sporazumima sa zemljama centralne i istočne Evrope, odnosno sa zemljama jugoistočne Evrope, kao i u sporazumima EU sa mediteranskim zemljama). U praksi, ovo će značiti da se određeni industrijski proizvodi mogu izrađivati u više od jedne zemlje u regionu EFTA, CEFTA i Mediterana. Drugim rečima, indirektno se podstiču investicije i industrijska saradnja u ovim oblastima.

Može se u celini zaključiti da je CEFTA 2006 znatno ambiciozniji i sveobuhvatniji aranžman nego prva CEFTA iz 1992. godine, jer ne obuhvata samo pitanja trgovine industrijskih proizvoda, nego i trgovinu uslugama, investicije, pravila o konkurenciji (uključujući pitanje državnih monopola), javne (državne) nabavke i pitanja intelektualne svojine. U teoriji, ovaj obim regulisanja međunarodne trgovinske razmene se naziva „dublja integracija“¹⁷⁷, ali ne i potpuna integracija, jer nema stvaranja carinske unije (potpunog usklađivanja carina) među članicama organizacije.

Kada je reč o institucionalnim aspektima stvaranja CEFTA 2006, može se navesti da se Zajednički komitet CEFTA 2006, koji čine predstavnici potpisnica, ne razlikuje bitnije od sličnog tela u prvoj CEFTA. Radi se o međuvladinom organu koji

176 Videti analizu odredbi CEFTA 2006 kod Ljiljane Biuković, „The New Face of CEFTA and its Dispute Resolution Mechanisms“, *Review of Central and East European Law*, 33 (2008), str. 257–294. Takođe videti radove u: E. Stojić Karanović (prir.), „Centralnoevropska zona slobodne trgovine i interesi Srbije“, IMPP, Beograd, 2008, str. 239, posebno radove D. Đukanovića - M. Antevskog, „Razlike i sličnosti stare i nove CEFTA“, kao i V. Bajića i M. Zdravkovića, „Srbija i CEFTA 2006“.

177 Videti: Lj. Biuković, *ibid*, str. 276.

funkcioniše na principu konsenzusa. Zajednički komitet ima ograničene nadležnosti u procesu donošenja odluka, odnosno njegova glavna funkcija je da bude forum za razmenu informacija i za konsultacije između zemalja članica. S druge strane, CEFTA 2006 ima i stalni sekretarijat, sa sedištem u Briselu, što nije bio slučaj sa prvom CEFTA. Osim toga, veoma važna razlika leži i u činjenici da CEFTA 2006 ima mehanizam za rešavanje sporova, uključujući mogućnost pokretanja arbitražnog postupka sa obavezujućim odlukama po učesnice. Ovaj mehanizam predstavlja u izvesnoj meri „poslednju generaciju“ trgovinskih sporazuma regionalnog karaktera, odnosno čini CEFTA 2006 veoma modernim institucionalnim sistemom.

CEFTA 2006 je stupila na snagu 26. jula 2007. godine (za Srbiju 24. 10. 2007). Prvi samit CEFTA zemalja održan je u Skoplju novembra iste 2007. godine. Stalni sekretarijat CEFTA je formiran 2008. godine sa sedištem u Briselu.¹⁷⁸

4.2.3. Prednosti zaključenja sporazuma CEFTA 2006 za Srbiju

Kao moderan i liberalan sporazum o slobodnoj trgovini, koji pokriva više od 90% međusobne robne razmene u regionu, CEFTA 2006 podstiče dalji rast razmene i konkurentnosti, jer omogućuje ekonomiju obima, smanjenje troškova proizvodnje, povećanje efikasnosti, produktivnost i specijalizaciju. Ovo je posebno značajno za Srbiju, imajući u vidu da razmena sa potpisnicama CEFTA obuhvata 32% srpskog izvoza i 12% uvoza iz sveta. Pri tome, region nove CEFTA je jedini region sa kojim Srbija ima tradicionalni trgovinski suficit. Osim ukidanja carina, ostale mere iz novog sporazuma (ukidanje necarinskih barijera, pitanje standarda, fitosanitarni propisi, i dr.) takođe olakšavaju trgovinu i rast razmene.

Posebno je bitno za Srbiju da multilateralni CEFTA sporazum omogućava lakšu prekograničnu proizvodnju, zahvaljujući, kako smo već naveli, mogućnosti kumulacije porekla proizvoda, koji bi mogli zajednički da se proizvode u više zemalja (lakši bescarinski tretman u slučaju izvoza u EU ili u zemlje EFTA). CEFTA sporazum takođe predstavlja pozitivan signal i poboljšan okvir za uzajamna ulaganja, kao i za ulaganja iz drugih regiona (FDI). Sporazum omogućava lakši pristup na tržište od oko 25 miliona stanovnika. Kao što smo videli, poseban deo sporazuma reguliše investicije (garancija najpovlašćenijeg tretmana), kao i liberalizaciju javnih nabavki, što su sektori sa najvećom ekonomskom perspektivom. Povećan priliv investicija će

178 Detaljne informacije o CEFTA na website: <http://www.cefta2006.com/>

obezbediti modernizaciju proizvodnje, primenu novih tehnologija znanja, savremenog marketinga i menadžmenta, povećanje kvaliteta proizvoda i usluga, a time izvoza u zemlje regiona, itd.

CEFTA 2006 takođe omogućava lakši proces integracije u EU, koja je zaključenje ovog sporazuma istakla kao jedan od prioriteta svoje regionalne politike na Balkanu. Slobodna trgovina u regionu je čak jedan od preduslova dalje integracije u EU. Delovi CEFTA 2006 koji se direktno inspirišu članovima ugovora o EU (konkurencija, državne subvencije i monopoli, javne nabavke, i sl.) takođe imaju efekat na pripreme zemalja regiona za ulazak u Uniju.

U praksi, već su se javili i određeni problemi u funkcionisanju sporazuma. Na primer, BiH je dugo nastavila da primenjuje tzv. zaštitne mere za neke poljoprivredne i prehrambene proizvode prema Hrvatskoj i Srbiji, što je u suprotnosti sa odredbama sporazuma. Učešće UNMIK–Kosova je od 2008. godine, tj. od momenta proglašenja nezavisnosti Kosova, bilo izvor stalnih tehničkih i političkih problema (npr. način korišćenja carinskih potvrda, i slično).

Ipak, u celini, CEFTA sporazum stvara uslove za ravnomerniji razvoj celog regiona Zapadnog Balkana, jačanje saradnje i solidarnosti, usklađivanje politika razvoja, poboljšanje infrastrukture i poboljšanje opšte slike regiona prema inostranstvu. On takođe pruža podsticaj modernijim i stabilnijim uslovima regulisanja trgovine u regionu, uključujući i takozvane nove oblasti. Sporazum reguliše odnose u duhu pravila STO, kao i drugih međunarodnih pravila koja se odnose na industrijsku svojinu, konkurenciju, usluge, javne nabavke, kao i na arbitražu (u slučaju sporova).

Krajnji rezultat svih ovih pozitivnih kretanja koje omogućuje CEFTA sporazum bi trebalo da se ogleda u porastu konkurentnosti proizvodnje i trgovine uslugama, rastu izvoza u celini (pa time i zaposlenosti), odnosno, u krajnjem vidu, u porastu standarda stanovništva.

Kada se radi o političkim aspektima sporazuma, zanimljivo je zapaziti da je naziv „centralna Evropa“ u reči CEFTA zadržan, iako se geografski radi o članicama iz jugoistočne Evrope (tj. Balkana). Bez namere da previše naglasimo ovaj aspekt u jednom sektorskom sporazumu o trgovini, ipak se može zaključiti da se na nivou visoke politike pitanju (geografskog) identiteta ponekad daje vrlo visoko mesto.

INICIJATIVE KOJE UZ DRUGE REGIONE OBUHVATAJU I BALKAN

1. CENTRALNOEVROPSKA INICIJATIVA - CEI - dve decenije multilateralne saradnje -

1. 1. Okolnosti osnivanja CEI

Centralnoevropska inicijativa (*Central European Initiative*) je dugo predstavljala jedinu sasvim zaokruženu tvorevinu u nizu multilateralnih inicijativa koje su pored ostalih obuhvatale i balkanske zemlje. Danas ona ima osamnaest članica. Nastala je na talasu regionalnih foruma krajem osamdesetih godina (prvo kao Quadrigonala) na sastanku ministara inostranih poslova Italije, SFRJ, Mađarske i Austrije, održanom 11. 11. 1989. godine u Budimpešti. Forum je stvoren na inicijativu Italije, koja je kroz ovu formu povezivanja videla način da osigura svoj uticaj u pojedinim zemljama centralne i istočne Evrope, kao protivtežu nemačkoj „sferi interesa“¹⁷⁹. Radilo se o prvoj subregionalnoj inicijativi koja je obuhvatila zapadnoevropske i istočnoevropske zemlje, uključujući članice EU i neutralne zemlje. Cilj inicijative je u početku bio da se „olakša tranzicija Mađarske i SFRJ u evropske političke i ekonomske strukture“¹⁸⁰. Kasnije je taj cilj proširen i na sve ostale članice CEI iz centralne i istočne Evrope.

179 Vodeća uloga Italije priznata je i u finalnom dokumentu sa samita CEI u Pragu (5. 11. 1999), u kome je, povodom desetogodišnjice osnivanja CEI, istaknuta „ključna uloga Italije u podršci operacijama i aktivnostima u toku ovih godina“. Dokument je objavljen na <http://www.ceinet.org.meetings/>

180 Central European Initiative, CEI Centre, Trieste, April 1997, str. 2–3. D. Petrović, „Centralnoevropska inicijativa - nastanak Pentagonale i Heksagonale“, Međunarodna politika, No. 1004, 1. 5. 1992, str. 23–25.

U prvoj zajedničkoj izjavi iz Budimpešte 1989. godine, ministri su istakli da putem četvorne saradnje žele da doprinesu daljem poboljšanju atmosfere u Evropi i ojačaju proces KEBS-a (danas OEBS). Istakli su značaj uzajamne saradnje u desetak oblasti ekonomsko-tehničkog karaktera. Kao glavni oblik saradnje, predvideli su jednogodišnje sastanke na visokom političkom nivou, kao i radne grupe za pojedine oblasti. Već sledeće godine, sa uključivanjem Čehoslovačke, inicijativa je prerasla u Pentagonalu. U 1991. godini, u CEI se uključila Poljska (Hexagonala). Sledeće godine, sa raspadom SFRJ i daljim povećanjem broja članica (Slovenija, Hrvatska, BiH), forum menja naziv u Centralnoevropska inicijativa (CEI). U 1993. godini novi članovi su postali Makedonija, kao i Češka i Slovačka. Najzad, u 1996. i 1997. godini još šest istočnoevropskih zemalja je primljeno u punopravno članstvo CEI (Albanija, Bugarska, Rumunija, Belorusija, Ukrajina, i nešto kasnije Moldavija – u 1997), uz zaključak da je ovim proširenjem „Inicijativa dostigla limite“ svoga širenja, kao oblik subregionalne saradnje¹⁸¹. Istovremeno je ostavljena mogućnost da i SRJ, pored ostalih zemalja sa prostora SFRJ zauzme mesto kao članica CEI¹⁸², što je konačno realizovano novembra 2000. godine. Nakon izdvajanja Crne Gore iz državne zajednice SCG, ova zemlja je postala osamnaesta i poslednja članica CEI (2006. godine)¹⁸³.

1.2 Razvoj i oblasti saradnje CEI

Razvoj Centralnoevropske inicijative bi se mogao uslovno podeliti *u četiri perioda*:

- period formiranja i širenja na zemlje centralne Evrope, do raspada SFRJ (1989–kraj 1991);
- period prilagođavanja uslovima tranzicije u zemljama centralne i istočne Evrope i ekspanzije na znatan broj istočnoevropskih zemalja – od šest do šesnaest članica (1991–1996);

181 Završni dokument sa sastanka ministara inostranih poslova CEI u Beču, 1. 6. 1996. godine, tačka 5, objavljeno u CEI: „Political and Economic Documents“, Vol 1 (1989–1996), CEI-Executive Secretariat, Trieste, str. 1999.

182 Ibid, tačka 10. Takođe videti : „Povratak Jugoslavije u SEI“, Politika, 9. 11. 1997, str. 2.

183 Članice (18) CEI danas su dakle: Austrija, Albanija, Belorusija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Češka, Italija, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija i Ukrajina .

- period konsolidacije, revitalizacije i produbljivanja saradnje (od 1997. do 2004), što obuhvata angažovanje posebnih sredstava od strane Italije za podršku ovom forumu (*Trust fund pri EBRD*), kao i redifinisanje i preciziranje tri osnovna strateška cilja CEI: jačanje međusobne saradnje; olakšanje učešća u evropskoj integraciji; podsticaj transformacije zemalja CEI u tranziciji;¹⁸⁴
- period tzv. „repozicioniranja“ Inicijative (2004–2008. i kasnije), koji je proizašao iz činjenice da je dobar deo njenih članica iz centralne i istočne Evrope uključen u Evropsku uniju, kao i da je došlo do promena forme regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu (ukidanje PzSJIE i stvaranje SRS 2008).

Nastala prvenstveno kao projekcija spoljnopolitičkih interesa Italije (i u manjoj meri Austrije), CEI se u novijem periodu orijentiše u najvećoj meri na ulogu „mosta“ između dve grupe zemalja: onih koje su članice EU i onih koje su izvan EU. U okviru šire restrukturacije regionalne saradnje u centralnoj i jugoistočnoj Evropi (ukidanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, stvaranje SRS, i dr.), CEI se od 2007. godine restrukturisala i preorijentisala u smislu „podele rada“ između regionalnih inicijativa i koncentracije saradnje na neke od prioritetnih oblasti.

Oblasti saradnje CEI:

Prema *Smernicama za delovanje i pravilima postupanja Centralnoevropske inicijative*, utvrđenim još 6. 10. 1995. godine na samitu šefova vlada zemalja CEI u Varšavi¹⁸⁵, zatim dopunjenim na samitima CEI u Gracu, 9. 11. 1996. godine¹⁸⁶, u Budimpešti (25. 11. 2000), a poslednji put u Sofiji (april, 2007), saradnja, između ostalog, obuhvata sledeće oblasti:

- razmena mišljenja u političkim pitanjima od uzajamnog interesa;
- ekonomska i tehnička saradnja;
- razvoj infrastruktura (transport, energija, telekomunikacije, poljoprivreda);
- jačanje demokratskih institucija i ljudskih prava, uključujući i manjinska prava;
- zaštita životne sredine;
- saradnja u oblastima nauke i tehnologije, medija, kulture, obrazovanja, razmene mladih, turizma;
- prekogranična i međuregionalna saradnja.

184 Videti, na primer : “Plan of Action 1998–1999“, usvojen na samitu CEI u Sarajevu (28–29. 11. 1997), objavljen u CEI: Political and Economic Documents, Volume 2, str. 46.

185 Objavljeno u CEI: Political and Economic Documents, vol. 1 loc.cit, str. 185–188.

186 Ibid, str. 213.

PRESEDAVAJUĆI CEI U PERIODU 1989-2011.

1989. - Mađarska	1997. - BiH	2005. - Slovačka
1990. - Italija	1998. - Hrvatska	2006. - Albanija
1991. - SFR Jugoslavija	1999. - Češka	2007. - Bugarska
1992. - Austrija	2000. - Mađarska	2008. - Moldavija
1993. - Mađarska	2001. - Italija	2009. - Rumunija
1994. - Italija	2002. - Makedonija	2010. - Crna Gora
1995. - Poljska	2003. - Poljska	2011. - Srbija
1996. - Austrija	2004. - Slovenija	

Po geostrateškom položaju i statusu u Evropi, Centralnoevropska inicijativa ima mešovito članstvo, što se objašnjava nastojanjem da se izbegnu „nove, veštačke podele u Evropi“. Do 2004. godine dve učesnice su bile članice EU (Italija, Austrija), sedam zemalja su bile članice CEFTA (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Rumunija, Bugarska), četiri zemlje su nastale od prethodne Jugoslavije (Hrvatska, BiH, Makedonija, SRJ), zatim, uključena je i Albanija, kao i neke evropske zemlje bivšeg SSSR-a (Belorusija, Ukrajina, Moldavija).

Nakon 2007. godine, osnovna podela u CEI je „pola-pola“, pri čemu prvu polovinu predstavljaju članice EU (njih devet), a drugu polovinu čine zemlje izvan EU (Zapadni Balkan i tri zemlje sa prostora bivšeg SSSR). Ova poslednja grupa zemalja, međutim, takođe može da se podeli na zemlje koje su kandidati ili potencijalni kandidati za članstvo u EU (Zapadni Balkan) i na zemlje tzv. „evropskog susedstva“ (Ukrajina, Belorusija i Moldavija). Ova činjenica čini CEI pogodnom za prenošenje iskustva u procesu evropske integracije.

Razlike u položaju zemalja CEI, međutim, pored prednosti, podrazumevaju i pitanje koherentnosti ove organizacije i stepena realnog učešća i delovanja pojedinih članica, koje imaju vrlo različite interese kao i društveno-ekonomsku strukturu. Treba posebno istaći da je na samitu CEI u Gracu (8. 11. 1996) donesena odluka da „država članica koja je ozbiljno prekršila načela CEI (navedena u njenim Smernicama) može biti suspendovana“ u učešću na sastancima ministara inostranih poslova, dok se na samitu može doneti i odluka o prestanku članstva takve države u CEI. U takvom slučaju, odluka se donosi po principu „konsenzus manje jedan“. Ovo bi se, u današnjim uslovima (nakon stabilizacije stanja na prostoru nekadašnje SFRJ) u određenoj situaciji moglo eventualno odnositi na Belorusiju. CEI je, međutim, izbegavala da pokrene politički vrlo osetljivo pitanje statusa i suspenzije članstva.

1.3. Organizacija, načela i funkcionisanje CEI

CEI je bila zamišljena, s jedne strane, kao forum za diskusiju na visokom nivou (šefovi vlada i ministri inostranih poslova) o raznim političkim i ekonomskim pitanjima od interesa za region, a, sa druge strane, kao operativno telo koje orijentiše i organizuje konkretne projekte saradnje i razvoja. Poslednjih godina, smer CEI je manje bio u političkom dijalogu na visokom nivou (iako su redovni samiti CEI i sastanci ministara inostranih poslova opstali), a više u orijentaciji na projektne aktivnosti sa ciljem podsticaja ekonomskog razvoja i razvoja ljudskih resursa.

Organizacija i funkcionisanje CEI su utvrđeni, još u Smernicama za delovanje...¹⁸⁷. U Smernicama, CEI je definisana kao forum za saradnju, zasnovana na načelima: Povelje UN, dokumentima procesa iz Helsinkija i OEBS-a, uključujući Parisku povelju o Novoj Evropi, Pakt za stabilnost u Evropi, kao i na svim finalnim izjavama i dokumentima sa sastanaka šefova vlada i ministara inostranih poslova Quadrigonale, Pentagonale, Hexagonale i CEI. CEI je definisana kao „deo evropskog integracionog procesa“, koja ima za cilj da „radi na koheziji ujedinjene Evrope, bez linija razdvajanja i koja deli iste vrednosti, obuhvata sve zemlje, regione, narode i građane kontinenta“.

Organizaciona struktura CEI je, prema Smernicama, „fleksibilna i nije institucionalizovana“¹⁸⁸. Ovo, međutim, nije sasvim tačno, jer je rad CEI u praksi dobrim delom institucionalizovan. CEI ima organizacionu dimenziju, povezanu sa izvršnim organima (šefovi država, ministri inostranih poslova, politički direktori, nacionalni koordinatori, izvršni sekretarijat), zatim parlamentarnu dimenziju (predsednici parlamenata, parlamentarna skupština, parlamentarni komiteti, radna tela) i poslovnu dimenziju (godišnji skupovi predsednika privrednih komora – CECI, sekretarijat CECI).

Najviša tela CEI su: sastanak šefova vlada (samit, koji se održava jednom godišnje u zimu i na kojim učestvuju i ministri inostranih poslova) i **sastanci ministara inostranih poslova** – koji se održavaju jednom godišnje, u junu¹⁸⁹. Sastanak šefova vlada, pored diskusije o opštim temama, donosi odluke o sledećim pitanjima:

187 Smernice su menjane u više navrata – poslednji put na samitu CEI u Sofiji 2007. godine: CEI: Guidelines and Rules of Procedure (Sofia, April 2007).

188 Tačka 10 Smernica.

189 Od 1989. godine do 2000. godine, u okviru CEI održano je 11 sastanaka na nivou šefova vlada (redovno svake godine) i 16 sastanaka ministara inostranih poslova.

- političke i ekonomske smernice za saradnju u CEI;
- članstvo u CEI;
- principi i načela CEI¹⁹⁰.

Ministri inostranih poslova odlučuju o svim osnovnim i specifičnim pitanjima saradnje u CEI, uključujući političku saradnju, oblasti i načine saradnje, personalna i finansijska pitanja, pitanja sekretarijata, kontakte sa drugim organizacijama, kao i politička pitanja koja se odnose na region. U ovom okviru, oni takođe postavljaju generalnog direktora Izvršnog sekretarijata CEI.

Funkcionisanje i predstavljanje Inicijative između konferencija obavlja predsedavajuća zemlja, koja se menja jednom godišnje, uglavnom (ne uvek) prema abecednom redu. Na političkom nivou, takođe se održavaju i sastanci političkih direktora ministarstava inostranih poslova (godišnji sastanci u Rimu).

Osnovno radno telo CEI je Komitet nacionalnih koordinatora, koji je zadužen da koordinira aktivnosti u okviru CEI, na nacionalnom nivou i između država članica. Komitet se sastaje šest puta godišnje (dvomesečno)¹⁹¹. On raspravlja o svim pitanjima saradnje i priprema predloge o kojim odlučuju šefovi vlada ili ministri inostranih poslova zemalja CEI. Rad Komiteta nacionalnih koordinatora podržava Izvršni sekretarijat CEI (CEI-ES) koji ima sedište u Trstu. Pri Komitetu nacionalnih koordinatora može se formirati i specifičan komitet zadužen za neko posebno pitanje u kome ne moraju da učestvuju sve države članice (npr. Finansijski komitet, kao savetodavno telo zaduženo za finansijska pitanja aktivnosti CEI i drugo)¹⁹².

Pomoćna tela u CEI su bile: radne grupe (stalne i *ad hoc*, projektne grupe i sl., čiji je broj promenljiv). Ove radne grupe su od 2008. godine transformisane u „fokalne tačke“ kojih ima 13 (2010. g.)¹⁹³. Kao nosioci projekata, postoje „grupe za implementaciju projekata“ i „radne grupe“ (*task forces*).

Stalna tehnička tela su: Sekretarijat za CEI projekte (CEI-PS) pri Evropskoj ban-

190 Videti Smernice CEI, tačka 8.

191 Uporedi M. Mladineo, „Basic Information on Central European Initiative (CEI)“, http://www.mvp.hr/mvprh-www-eng/9-vanjska-politika/cei/sei_info.

192 Čine ga predstavnici zemalja koje čine Trojku CEI, Austrije, Italije, Sekretarijata za CEI projekte pri EBRD i Izvršnog sekretarijata, videti tačku 12, druga alineja Smernica.

193 „Fokalne tačke“ se odnose na sledeće oblasti: 1. klima i životna sredina, 2. održiva energija, 3. razvoj preduzeća, 4. turizam, 5. razvoj ljudskih resursa, 6. informaciono društvo, 7. mediji, 8. interkulturalna saradnja, 9. manjine, 10. nauka i tehnologija, 11. održiva poljoprivreda, 12. multi-modalni transport i 13. saradnja regiona i prekogranična saradnja.

ci za obnovu i razvoj u Londonu (EBRD)¹⁹⁴, koji ima zadatak da priprema i predlaže projekte koji mogu biti finansirani od strane EBRD i drugih finansijskih institucija, kao i Izvršni sekretarijat CEI (ranije Centar za informacije i dokumentaciju), sa sedištem u Trstu, koji obavlja aktivnosti sekretarijata ove inicijative i pomaže delovanju predsedavajućeg¹⁹⁵. Pri Sekretarijatu za CEI projekte postoji Nadzorni komitet.

Parlamentarnu dimenziju CEI čine predstavnici nacionalnih parlamenata. Oni se sastaju u okviru Parlamentarne skupštine CEI i Parlamentarnog komiteta CEI, kao i prilikom redovnih susreta predsednika parlamenata zemalja CEI. Parlamentarna saradnja je u toku poslednjih godina dosta unapređivana i institucionalno razvijena, kako to pokazuju i posebna „pravila procedure CEI parlamentarne dimenzije“¹⁹⁶.

Na privrednom nivou, postoji institucionalna saradnja komora pod nazivom Centralnoevropska inicijativa privrednih komora (CECCI). U tom okviru, predsednici komora se sastaju jednom godišnje. CECCI ima sopstvene radne grupe. Paralelno sa sastancima samita CEI, od 1998. godine se organizuju ekonomski forumi, koji okupljaju predstavnike administracije i privrede¹⁹⁷.

Donošenje odluka:

Prema tački 27 Smernica CEI, odluke na zvaničnim telima CEI se u načelu donose konsenzusom. O proceduralnim pitanjima se odlučuje većinom glasova. Odluke se donose u formi finalnih akata i dokumenata, političkih deklaracija ili preporuka. Predsedavajući CEI, kao i generalni sekretar Izvršnog sekretarijata CEI mogu da zaključe sporazum u ime CEI. Radni jezik CEI je engleski.

Finansiranje:

Prema Smernicama, svaka zemlja članica snosi troškove svog učešća u CEI (sastanci i drugo). Osim toga, postoji Fond za saradnju u CEI (od 2001), kojim se olakšava rad CEI i koji finansiraju članice. Godišnji budžet Fonda je 300.000 evra. Postoji takođe i Fond solidarnosti za podršku učešću siromašnijih članica organizacije (od 1998). Pri EBRD od 1991. godine postoji Starateljski (*trust*) fond,

194 Sekretarijat za CEI projekte je formiran odlukom samita CEI jula 1991. godine, na bazi finansijske dotacije koju je uputila Italija.

195 Osnovan je 1996. godine. Naziv Izvršni sekretarijat izmenjen je na samitu CEI u Sarajevu, 28. 11. 1997. Šef sekretarijata ima rang generalnog direktora.

196 Videti: “Rules of Procedure of the CEI Parliamentary Dimension“, usvojene 28. oktobra 2009. Parlamentarna dimenzija CEI ima i svog predsednika i potpredsednika, stalne i opšte parlamentarne odbore, itd.

197 Ekonomski forum teži da predstavlja kombinaciju poslovne konferencije i privrednog sajma, na kom učestvuju resorni ministri (zaduženi za privredu), kao i više stotina firmi iz zemalja CEI.

koji je osnovala Italija i kojim se finansiraju prefizibiliti studije za veće projekte (ukupna sredstva ovog fonda su iznosila 28 miliona evra). Najzad, CEI je u novije vreme osnovala i Fond za klimu i životnu sredinu (od 2007). Primetno je nastojanje CEI u poslednje vreme da pojedini projekti budu prihvaćeni i finansirani od strane EU¹⁹⁸.

1.4. Aktivnosti CEI

Dvostruki cilj CEI (s jedne strane, da služi kao forum za razmenu mišljenja na visokom političkom nivou, sa druge strane, da omogućujući pragmatičnu saradnju u raznim oblastima) odražava se i u zvaničnim dokumentima (finalni dokumenti, deklaracije) sa političkih sastanaka CEI, koji uvek imaju jedan deo posvećen širim političkim pitanjima, i drugi deo, koji je orijentisan na pitanja međusobne saradnje i konkretne projekte u raznim oblastima.

1.4.1. Oblasti političke saradnje

Iako je CEI nastojala da održava „ravnotežu“ između političkih i ekonomsko-tehničkih aspekata saradnje, politička saradnja je imala ograničen domet. Njen cilj je da doprinese stabilnosti regiona putem političkog dijaloga i jačanjem međusobnog poverenja, razumevanja i približavanja država učesnica. Ona je u prvom redu bila orijentisana na sam region CEI, i na otvorena politička pitanja. Jedno vreme ta pitanja su najviše proizlazila iz teškoća nastalih raspadom SFRJ. Međutim, političke deklaracije CEI su uglavnom obuhvatale iste teme kao i drugi, politički mnogo prestižniji ili uticajniji forumi, poput OEBS-a, EU, UN, i dr. Zbog toga, one nisu mogle imati neki veći efekat po javno mnjenje, a mediji jedva da ih beleže.

Na prvim sastancima politički dijalog je imao nešto širi obuhvat tema nego kasnije. Tako se u političkom dokumentu ministara inostranih poslova Pentagonale, novembra 1990. godine, razmatralo sledećih pet pitanja: KEBS, Savet Evrope, odno-

198 U toku 2009. g. CEI je posredstvom Sekretarijata za CEI projekte postala vodeći partner u tri projekta koje finasira EU (CERES, „Inovoncerto“ i SEETAC), videti: CEI Secretariat, Annual Report 2009.

si sa EZ, pitanje manjina i pitanje bezbednosti¹⁹⁹. Kasnije, na primer, u političkom delu Finalnog dokumenta sa sastanka ministara inostranih poslova u Torinu od 18. 11. 1995, razmatrala su se sledeća pitanja: organizacija rada CEI i status pridruženih članova, stanje i rešavanje sukoba u BiH, sukob u Hrvatskoj, poziv na dijalog Beograda i Albanaca sa Kosova, pitanje sukcesije SFRJ, Konferencija OEBS-a, priprema dokumenta CEI o zaštiti manjina, parlamentarna saradnja. U dokumentu sa sastanka ministara inostranih poslova u Češkoj (Karlovi Vari, 24. 6. 1999) razmatrali su se: kosovska kriza, položaj manjina u SRJ, pokretanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, proširenje EU i NATO, pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja EU, uloga NATO, odnosi sa OEBS-om, mirovni sporazum u BiH, status Crne Gore i SRJ u CEI, stanje u Moldaviji, poštovanje humanitarnog prava, i dr.

U odluci o „repozicioniranju“ CEI²⁰⁰ iz 2007. godine kaže se da će se finalni dokumenti CEI usvajati samo na samitima foruma. Kada se radi o sastancima ministara, usvajaju se samo zaključci predsedavajućeg i sl. Finalna dokumenta sa samita CEI su postala tokom poslednjih godina još strukturisanija, odnosno šematska. Ovo ukazuje na dalje smanjenje „političke komponente“ u izjavama CEI, koja obuhvataju dva dela. Prvi deo nosi naslov „Situacija u regionu“, ali, u suštini, odnosi se pretežno na konstatovanje napretka pojedinih zemalja ili grupa zemalja u saradnji sa EU. Tako se npr. u Finalnom dokumentu iz novembra 2008. godine nije ni pomenulo u suštini najznačajnije političko pitanje iz tog perioda: jednostrano proglašena nezavisnost Kosova, što je očigledno proizašlo iz nemogućnosti da se pronade bilo kakav zajednički jezik članica o ovom vrlo problematičnom međunarodnom pitanju. Drugi deo Finalnog dokumenta nosi naziv „Uloga CEI“ i razmatra delovanje foruma, njegovih tela i fondova u periodu između dva samita.

Osim diskusija na visokom političkom nivou (samiti, ministri inostranih poslova), politička pitanja se razmatraju i na nivou političkih direktora iz ministarstava inostranih poslova zemalja CEI (sastaju se dva puta godišnje). Jedno vreme je političko delovanje realizovano i u formi „misija za utvrđivanje činjenica“ (*fact finding missions*) u kriznim područjima²⁰¹.

199 „Politički dokument Pentagonale – razvoj političkih konsultacija u Pentagonali“, objavljeno u: CEI: *Political and Economic documents*, Vol. 1 (1989–1996), str. 37.

200 Usvojena na samitu CEI u Sofiji 27. 11. 2007.

201 Te misije čini Trojka predstavnika zemalja CEI. Tako su obavljene posete Trojke u Albaniji (jul, 1998) i Moldaviji (1999). CEI je u saradnji sa OEBS-om organizovala i misije – „CEI Task force za praćenje izbora“ u više zemalja u toku 1998: Moldaviji, Ukrajini, BiH, Slovačkoj, Makedoniji.

INSTRUMENT CEI ZA ZAŠTITU PRAVA MANJINA

Instrument CEI za zaštitu prava manjina je pripremljen 15. novembra 1994. godine u Budimpešti, od kada je otvoren za potpisivanje od strane visokih predstavnika zemalja članica CEI. Iako ima formu konvencije, Instrument predstavlja politički dokument i nema međunarodnopravni obavezujući karakter. Ukupno ima 27 članova. U preambuli Instrumenta se, između ostalog, ukazuje da su nacionalne manjine „element koji obogaćuje države i društva“ članica CEI i da pitanja koja se odnose na prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama čine predmet „legitimnog međunarodnog interesovanja“.

U članu 1 Instrumenta, države „priznaju postojanje nacionalnih manjina kao takvih, koja smatraju za integralni deo društva u kome žive i kojima se garantuju odgovarajući uslovi za afirmisanje svog identiteta“. Nacionalne manjine se definišu kao „grupe koje su brojno manje nego ostatak državljana države u kojoj žive, i koji imaju etničke, religiozne ili lingvističke karakteristike koje su različite od onih kod ostatka stanovništva i koji žele da očuvaju svoju kulturu, tradiciju, religiju i jezik“. U članu 4 države „garantuju prava licima koja pripadaju nacionalnim manjinama da iskazuju, očuvaju i razvijaju svoj etnički, lingvistički i religiozni identitet i da održe svoju kulturu u svim aspektima“. U tom cilju, države će preduzeti posebne mere (unapređenje jednakosti, zaštita od diskriminacije i rasizma, omogućavanje korišćenja svog jezika pred vlastima, korišćenje ličnih imena kao i naziva lokaliteta, verska prava, učenje manjinskih jezika, postojanje manjinskih institucija i udruženja, školovanje, prilagođeno obrazovanje, mediji na manjinskim jezicima, političke partije, učešće u javnim poslovima, sudska zaštita). Države će takođe podsticati prekograničnu saradnju i međuljudske kontakte u okviru poštovanja teritorijalnog integriteta, suverene jednakosti i političke nezavisnosti država. Pripadnici manjina su takođe obavezni da poštuju prava ostalih građana – većinskog naroda, kao i da poštuju zakone i suverenitet svoje države.

Najviše konkretnih aktivnosti u oblasti političkih pitanja CEI je usmerila na pitanje zaštita manjina. Jedna od radnih grupa CEI (koordinacija Mađarske i Rumunije) se odnosila na manjine. Između ostalog, njena uloga je bila da načela Konvencije o ljudskim i manjinskim pravima Saveta Evrope „prilagodi regional-

nom kontekstu²⁰². U tom okviru, jedno od glavnih dostignuća ove aktivnosti bilo je „usklađivanje definicije šta je to nacionalna manjina“²⁰³. Zemlje CEI su usvojile specifičan dokument: *CEI – Instrument za zaštitu prava manjina*, koji je od maja 1996. godine ponuđen na potpisivanje od strane pojedinih članica CEI. Radi se o „političkoj deklaraciji, a ne o pravno obavezujućem dokumentu“²⁰⁴.

Manjinska pitanja su u novijoj fazi delovanja CEI izgubila prioritarno politički tretman i uključena su u širi kontekst multikulturne i prekogranične saradnje²⁰⁵.

Novija akcija u okviru CEI se odnosi na uključivanje institucije ombudsmana u pravne sisteme država članica, u cilju jačanja organa za zaštitu i unapređenje ljudskih i osnovnih prava.

1.4.2. Politička saradnja i interesi pojedinih zemalja

Bez obzira na relativnu ograničenost dometa političke saradnje u okviru CEI, treba ipak istaći da učesće ili odsustvo neke zemlje iz regionalne inicijative može da ima određene posledice po političke interese zemalja. To nije sasvim beznačajno, posebno kada se radi o manjim zemljama ili kada se radi o njihovim bitnim interesima. Praksa CEI je bila dobar primer za ovaj zaključak, posebno kada je u pitanju bio odnos prema zemljama tokom sukoba na prostoru bivše Jugoslavije. Imajući u vidu da se odluke (pa i deklaracije) usvajaju konsenzusom, jasno je da ona zemlja koja učestvuje u procesu može osigurati povoljniji položaj (odnosno formulacije i deklaracije i stavove), nego zemlje koje su izuzete iz foruma. Tako se, na primer, odsustvo suspendovane Srbije/SRJ (koja nije bila učesnica CEI još od 1992. godine do pred kraj 2000. godine) drastično odražavalo u sadržaju usvojenih političkih dokumenata. U skladu sa politikom Zapada (Italije/Austrije) u periodu 1991–1992. godine, članice inicijative su brzo prestale da pružaju podršku saveznoj vladi SFRJ krajem 1991. godine i prihvatile činjenično stanje, uključujući i zahteve za članstvo Slovenije i Hrvatske, a kasnije BiH u CEI. U periodu 1992–

202 Csaba Györfy, “Regional Cooperation and Minority Rights”, Subregional Cooperation and the European Union, Institute for East-West Studies, Report of a Meeting held in Ljubljana, 25–26. 4. 1998.

203 Ibid, str. 16.

204 U tom smislu videti: Central European Initiative, April 1997, str. 13.

205 Tako, na primer, Akcioni plan CEI za 2010–2012. godinu obuhvata ovo pitanje pod naslovom „Interkulturalna saradnja uključujući manjine“, a u okviru šireg poglavlja „Razvoj ljudskih resursa“.

1999. godine, u deklaracijama CEI su se redovno nalazili i stavovi koji su se odnosili na prostor prethodne Jugoslavije i koji su bili vrlo bliski političkim stavovima Evropske unije. Sa druge strane, neučestvovanje SRJ, odnosno Srbije u CEI, imalo je duže vreme za posledicu nedostatak bilo kakve ravnoteže u stavovima koji se odnose na ocenu stanja i položaj pojedinih manjinskih/etničkih grupa, što se, na primer, posebno drastično pokazalo u Finalnom dokumentu ministara inostranih poslova zemalja CEI sa sastanka u Karlovim Varima, 24. 6. 1999²⁰⁶.

Kako smo već spomenuli, novije deklaracije CEI, posebno na najvišem nivou, gotovo su prestale da se bave „vrućim“ političkim temama povezanim, na primer, za stanje na Zapadnom Balkanu ili na prostoru zemalja nekadašnjeg SSSR-a.

1.4.3. Oblasti ekonomsko-tehničke saradnje

a) Radne grupe i finansiranje projekata

CEI je u svoje vreme razvila izuzetno brojne i raznovrsne programe i projekte u okviru velikog broja radnih grupa. Istovremeno, prilagođavali su se pravci konkretne saradnje, njihovog refokusiranja i preorijentisanja na „niše“ u saradnji, koje ne pokrivaju druge regionalne inicijative. Izbor konkretnih projekata je dobrim delom zavisio od interesa osnovnih finansijera (Italije, Austrije, i dr), odnosno od inicijativnosti zemalja koje učestvuju u projektima. Julia 2000. godine CEI je zvanično imala 17 radnih grupa, od kojih su veći broj bile stalne, a neke samo privremene²⁰⁷. Osim toga, nakon pokretanja Pakta za stabilnost u jugoistočnoj

206 U tački 2 ovog dokumenta se izražava zadovoljstvo završetkom kosovske krize, naglašava se obaveza poštovanja prava svih lica koje pripadaju nacionalnim i etničkim grupama u Jugoslaviji (bez eksplicitnog pominjanja progona Srba sa Kosova). Zatim se u tački 3 kaže: „Delegacije Mađarske i Hrvatske su posebno ukazale na stanje manjina u Vojvodini i Sandžaku. Pored toga, delegacija Bugarske je posebno ukazala na stanje bugarske nacionalne manjine u Dimitrovgradu – Bosilegradu, delegacija Albanije na položaj Albanaca u južnom delu Srbije, a delegacija Makedonije je posebno skrenula pažnju na Makedonce koji žive u Jugoslaviji“. U daljem tekstu izjave se eksplicitno ne navodi nijedna druga manjina u nekoj od zemlja CEI. <http://www.ceinet.org/meetings/kvivary.htm>

207 To su bile radne grupe za: poljoprivredu, civilnu zaštitu, kulturu, energetiku, životnu sredinu, borbu protiv organizovanog kriminala, razvoj ljudskih resursa i obuku, informacije i medije, migracije, manjine, obnovu BiH i Hrvatske, nauku i tehnologiju, mala i srednja preduzeća, turizam, transport. Broj nije fiksna, jer se skoro na svakom ministarskom sastanku – samitu CEI, grupe formiraju ili rasformiraju. Pojedine radne grupe mogu biti duže vremena pasivne. Videti: „Status Report on CEI Working group activities“, July 2000, <http://www.ceinet.org/meetings/StatusReport.html>.

Evropi, CEI je na samitu u Pragu (5. 11. 1999) formirala Savetodavni ekspertski odbor CEI za Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i usvojila je specifične predloge za podršku Paktu²⁰⁸.

Delatnosti CEI su se odvijale na osnovu dvogodišnjih akcionih planova, koji su sve aktivnosti grupisali u okviru tri glavne ciljne oblasti: (1) međusobna saradnja zemalja članica CEI; (2) aktivnosti orijentisane na evropsku integraciju; i (3) podrška merama tranzicije.

METODOLOGIJA CEI ZA PROJEKTNE MOGUĆNOSTI I FINANSIRANJE EBRD

CEI je izgradila proceduru za povezivanje projektnih ideja sa konkretnim mogućnostima bankarskog finansiranja. Projektno ideje koje bi bile interesantne za EBRD ili druge međunarodne finansijske institucije se identifikuju u okviru radnih grupa CEI. Projektno ideje se podnose EBRD radi načelnog izbora ideje (*concept clearance*), pri čemu se navode: potencijalni sponzori, procena troškova, finalni korisnici projekta, potencijalni prihodi, finansijske potrebe, i sl. U daljoj fazi, priprema projekta za finansiranje od strane EBRD se obavlja u okviru tehničke saradnje, koja može da obuhvati razne forme fizibiliti studija, uvođenje informacionog sistema, seminari, obuka, transfer tehnologije, procena efekata po sredinu, i drugo). Sekretarijat CEI priprema Projektnu listu CEI, koja sadrži osnovne informacije o projektima koji su u toku ili su završeni. U tom okviru CEI sekretarijat je pripremio formulare sa preciznim instrukcijama za svaku fazu procedure (identifikovanje projekta za investiranje, potreba za tehničkom pomoći, lista eksperata za pripremu projekata, i dr.).

EBRD direktno finansira samo vrlo velike projekte (čija je ukupna vrednost 30 miliona evra i više), pri čemu je minimalno učešće EBRD 10 miliona evra po projektu. Za manje projekte (potprojekti) EBRD koristi „finansijske posrednike“ (lokalne banke, investicione fondove, i slično).

208 Videti: “Statement on the CEI contribution to the implementation of the Stability Pact for SEE“, Meeting of the Ministers for Foreign Affairs, CEI, Karlovy Vary, 24. 6. 1999, <http://www.ceinet.org/meetings/sspact.htm>. Takođe: Pact of Stability for SEE - Position Paper, 6. str; “Inventory of CEI activities proposed for the Working tables of the Stability Pact for SEE“, 9. str. CEI Project Proposals in the framework of the Stability Pact, 6 str. <http://www.ceinet.org/seer/>

b) Programi CEI i Akcioni plan za period 2010–2012. godine

Prema odluci o „repozicioniranju“ CEI iz 2007. godine, prioritetne oblasti CEI (u kojima ona deluje) su sledeće: klima i životna sredina, održiva energija, razvoj preduzetništva, turizam, razvoj ljudskih resursa, informaciono društvo, mediji, interkulturalna saradnja, manjine, multimodalni transport, nauka i tehnologija, održiva poljoprivreda i (kao horizontalni oblik saradnje) regionalna i prekogranična saradnja. Izbor projekata vrše, u načelu, „fokalne tačke“ na predlog Sekretarijata CEI i na bazi sledećih kriterijuma: relevantnost projekata u odnosu na Akcioni plan CEI, odnos troškovi/koristi, nivo participacije (broj učesnika, kvalitet).

Osim Sekretarijata CEI i „fokalnih tačaka“, poseban oblik razvoja programa su tzv. „operativni instrumenti“ CEI: Sekretarijat CEI za projekte EU (odeljenje u okviru Sekretarijata), zatim Program CEI za razmenu know how (razmena iskustava članica CEI na planu evropske integracije), Univerzitetska mreža CEI (18 univerziteta – razmena predavača i studenata) i Naučna i tehnološka mreža CEI (bazirana na protokolu o saradnji).

Akcioni plan CEI za 2010–2012. godinu baziran je na sledećim osnovama: da se istakne komparativna prednost CEI (tj. da se forum fokusira na „ono što radi najbolje“, a da ostalo ostavi drugim regionalnim organizacijama); efikasnost troškova (najpovoljnije korišćenje sredstava), pristup odozdo nagore (usmerenost na stvarne potrebe korisnika), prioritet su zemlje članice izvan EU i sužavanje delatnosti (streamlining). Tri programske aktivnosti su izdvojene: ekonomski razvoj, humani razvoj i horizontalni instrumenti (prekogranična i regionalna saradnja).

U prvu temu, „ekonomski razvoj“, uključene su sledeće oblasti saradnje: (1) klima, životna sredina i održiva energetika, (2) razvoj preduzeća, uključujući i turizam, (3) multimodalni transport i (4) održiva poljoprivreda.

U drugu tematsku oblast, „humani razvoj“, uključene su sledeće oblasti saradnje: (1) razvoj ljudskih resursa, (2) informaciono društvo i mediji, (3) interkulturalna saradnja, uključujući manjine i (4) nauka i tehnologija.

Najzad, kao što je navedeno, treća tematska oblast obuhvata „horizontalni instrument“ saradnje, odnosno prekograničnu saradnju i saradnju regiona.

Iz gornjeg pregleda, primetno je nastojanje sužavanja okvirnih oblasti saradnje, iako, s druge strane, neke teme su dovoljno široke da obuhvate bilo koje pitanje od interesa (na primer, humani razvoj).

1.5. Ocena rada CEI: prednosti i slabosti

Centralnoevropska inicijativa predstavlja uspešniji primer u nizu regionalnih inicijativa i multilateralnih foruma u koje su uključene i zemlje jugoistočne Evrope. Primetno je da je CEI u toku poslednjih godina (nakon 2004–2007) nastojala da na izvestan način „suži“ svoju ulogu i da je uskladi sa relativno malim sredstvima. Ovo „sužavanje“ se u prvom redu svodilo na smanjenje „političke komponente“ u deklaracijama i sastancima CEI, s jedne strane, kao i u nastojanju da forum bude „projektno orijetisan“, a da se ne iscrpljuje u formiranju brojnih grupa i tela za saradnju. CEI je nastojala da iskoristi brojnost članstva, ravnopravno podeljenog na članice i nečlanice EU (devet – devet), kao prednosti koja će forumu omogućavati da igra ulogu bilo pripremnog foruma za članstvo u EU, bilo institucije koja omogućava da se prevaziđu nove podele u Evropi.

U odnosu na druge, slične inicijative, prednosti CEI bi bile u sledećem:

- CEI odgovara potrebama izgradnje nove „evropske arhitekture“, da se saradnja u Evropi, osim bilateralne saradnje država, ili saradnje u okviru organizacija sa panevropskim ciljevima (Savet Evrope, OEBS, EU), organizuje i u okvirima fleksibilnih, subregionalnih foruma;
- CEI ima dugogodišnje iskustvo u multilateralnoj saradnji većeg broja evropskih zemalja, koja integralno obuhvata kako visok politički, tako i operativan tehnički nivo, kao i raznovrsne oblasti saradnje; ona je uspela, više nego drugi slični forumi i inicijative, da kombinuje aktivnosti na visokom političkom nivou i konkretne mere (niz programa i projekata), koji imaju praktičnu vrednost za privredu i društva država članica;
- CEI obuhvata države članice iz više evropskih subregiona (EU, centralna Evropa, Balkan, eks-SSSR), čime pozitivno deluje na prevazilaženje novih, veštačkih podela u Evropi; pri tome je posebno važno što CEI „nije postavljala preduslove za saradnju država i što je pružila osnove za ravnopravne odnose“²⁰⁹ između zemalja;
- činjenica da CEI uključuje i države članice EU, odnosno bogatije zemlje, bar u načelu, omogućava odgovarajuću koordinaciju i podršku (finansijsku, tehničku) od strane Evropske unije;
- sa velikim brojem programa i projekata, CEI igra ulogu dodatnog instrumenta za pripreme zemalja JIE za tranziciju i za evropsku integraciju;
- jedan od razloga relativne efikasnosti CEI leži u činjenici što su njene aktivnosti

209 Paul Hartig, „Final panel discussion“, Subregional Cooperation and the European Union, Institute for East West Studies (IEWS), Report of a Meeting held in Ljubljana, 25–26. 4. 1998.

(tela, projekti) na odgovarajući način materijalno podržane od strane bogatijih članica (dotacije i interes prvenstveno Italije, kao i Austrije i drugih), i što je uspostavljena odgovarajuća veza između foruma, njegovih država članica, radnih tela, inicijativa i projekata, sa jedne strane i, sa druge strane, finansijske institucije (delovanje Sekretarijata pri EBRD i povezanost CEI sa EBRD, krediti EBRD). Međutim, put od ideje i predloga do finansiranja određenih projekata je često vrlo složen i komplikovan.

Sa druge strane, CEI ima i određeni broj slabosti:

- u toku nekoliko godina (1989–1993), CEI je vrlo brzo narasla od četiri na sedamnaest učesnica (danas osamnaest), što je za posledicu imalo i određeno lutanje u traženju najpovoljnije strategije, ciljeva i programa Inicijative;
- veliki broj država učesnica u CEI nije samo prednost, nego predstavlja i određeno opterećenje za efikasnost organizacije, imajući u vidu disperziranost interesa pojedinih zemalja, kao i regionalnu „razvučenost“ resursa Inicijative, čime se gubi njena koherentnost i mogućnost koncentracije ciljeva i instrumenata za postizanje određenih rezultata u pojedinim subregionima;
- razlike između država članica utiču i na razlike u stepenu njihovog aktivnog učešća u CEI, posebno u radnim grupama i projektima, a on zavisi i od finansijskih i humanih potencijala učesnica. Pri tome je izražen utisak da stepen učešća opada kada se ide od zapada ka istoku, odnosno da su članice CEI iz centralne Evrope aktivnije nego zemlje istočne Evrope. Ovaj utisak je, doduše, nešto ublažen tokom poslednjih godina delatnosti CEI;²¹⁰
- uprkos visokih ambicija, CEI nije imala suštinska dostignuća na političkom planu; ostvarene su, doduše, određene korisne akcije (zaštita manjina, unapređenje demokratskog procesa, i slično). Međutim, delatnost CEI na ovoj ravni više liči na „simulaciju“ uloge drugih organizacija (Savet Evrope, OEBS, politička saradnja EU), nego na autentične projekte koji imaju autonomne rezultate;
- određeni programi i projekti CEI nemaju širi regionalni značaj, već služe samo za „umnožavanje“ broja projekata. Pri tome ekonomsko-tehničke aktivnosti su raspršene i prilično veštački grupisane u pojedine ciljeve saradnje. Ne vidi se, na primer, zašto bi saradnja u oblasti saobraćaja imala za cilj evropsku

210 Možda je u tom smislu najbolja ilustracija organizacija sastanaka na vrhu, odnosno predavanja CEI: u toku prvih 10 godina održano je, na primer, 15 sastanaka ministara inostranih poslova zemalja CEI, od čega u Italiji 5 puta, u Austriji i Mađarskoj po tri puta, po jedanput u Poljskoj, Češkoj, Hrvatskoj i BiH, dok u nizu država članica CEI još nisu održavani sastanci na vrhu. Međutim, u toku poslednjih 10 godina (2001–2010) samiti su održani 6 puta u članicama EU i 4 puta u zemljama izvan EU, tj. došlo je do određenog uravnoteženja aktivnosti.

integraciju, a ne i međusobnu saradnju ili podršku tranziciji i sl. Osim toga, CEI nije u dovoljnoj meri profilisala neke centralne, suštinski noseće programe oko kojih bi mogle da se atrikulišu aktivnosti čitave Inicijative (poput trgovinske liberalizacije i slično).

2. CRNOMORSKA EKONOMSKA SARADNJA - ekonomska saradnja i politički izazovi -

2.1. Učesnici i okolnosti osnivanja Crnomorske ekonomske saradnje

Crnomorska ekonomska saradnja – CMES (*Black Sea Economic Cooperation*) je osnovana 1992. godine, na inicijativu Turske, u posebno povoljnom momentu za razvoj novih oblika regionalne saradnje u Evropi, nakon nestanka blokova, SEV-a, Varšavskog pakta i SSSR-a. CMES je osnovalo jedanaest zemalja – pet balkanskih država: Turska, Bugarska, Rumunija, Grčka, Albanija²¹¹, kao i crnomorske priobalne zemlje, članice bivšeg SSSR-a: Rusija, Ukrajina, Moldavija i tri kavkaske zemlje: Azerbejdžan, Armenija i Gruzija. Ove zemlje pokrivaju prostor od Jadrana do Pacifika, a pored Crnog mora, ukazuje se da ovaj prostor u neposrednom okruženju obuhvata još sedam mora.²¹² One zajedno imaju 327 miliona stanovnika (5,8% svetske populacije), a njihov kumulativni BNP predstavlja oko 3,21 svetskog BNP.²¹³ Ukoliko se, međutim, u obzir uzmu samo tri oblasti Rusije koje izlaze na Crno more²¹⁴, ukupno stanovništvo regiona broji

211 Razlozi učešća Grčke i Albanije u CMES, mada nisu crnomorske priobalne zemlje, mogu se objasniti prvobitnom koncepcijom ove inicijative koja je trebalo da obuhvati širi prostor Balkana, uključujući i bivšu SFRJ, kao i specifičnim interesom Turske da promoviše položaj Albanije. O pripremama za stvaranje CMES i motivima pojedinih članica u: Y. Vasilinacos, S. Karaganov: "The Creation and Evolution of the BSEC: An Assessment", *The Southeast European Yearbook 1997–1998*, (T. Veremis, D. Triantaphyllou, eds), ELIAMEP, Athens, 1998, str. 243–291.

212 Azovsko more, Mramorno more, Egejsko more, Kaspijsko more, Jonsko more, Jadran i Mediteran. U tom smislu videti: E. Kutovoi: "BSEC: Current Activities, Prospects for the Future", *Romanian Journal of International Affairs*, Vol. III, 1, 1997, str. 82

213 Prema V. Sandru: "Interdependence of Economic Cooperation, Stability and Good Neighbourliness in the Black Sea Area", *Romanian Review of International Affairs*, Vol. III, 1, 1997, str. 123. Ukupan BNP ovih zemalja zajedno je iznosio oko 100 milijardi USD. V. P. Kazakos i dr: "Economic relations between the EU and the developing economies of the BSEC", *The SEE Yearbook 1998–1999*, ELIAMEP, Athens, 1999, str. 167–229.

214 Rostov, Krasnodar i Stavropolj. Ovaj kriterij preuzima Evropska komisija, videti: Commission des CE, *Coopération régionale dans la région de la Mer Noire*, communication au Conseil, COM (97) 597 final, Bruxelles, 14. 11. 1997, str. 7.

190 miliona ljudi. Prema klasifikaciji Svetske banke, članice CMES spadaju u dve grupe razvijenosti: četiri zemlje su slabo razvijene²¹⁵, dok sedam zemalja spada u srednje razvijene.²¹⁶ U odnosu na ukupni ekonomski potencijal jedanaest članica CMES u 1993. godini, na Rusiju se odnosi oko polovine ukupnog BNP (49,5%), na Tursku skoro petina (18,9%), na Ukrajinu oko desetine (12,9%), a zatim slede Grčka (8,6%), Rumunija (4,3%), itd. Region je posebno značajan zbog njegovih prirodnih resursa, a posebno energetske potencijala (nafta, gas), kao i zbog strateški važnog tranzitnog položaja. Međutim, strana ulaganja su još uvek relativno skromna²¹⁷.

Iako su stvaranje CMES podržale sve priobalne zemlje ovog, društveno-ekonomski raznolikog i konfliktima tradicionalno opterećenog područja²¹⁸, svaka zemlja je u svom učešću videla i posebne nacionalne interese. Rusija je time nastojala da izrazi novi pristup u regionalnoj spoljnoj politici, odričući se od prakse hegemonizma, kao svojstvene nestalom SSSR-u. Turska je videla mogućnost da realizuje svoju specifičnu geostratešku poziciju, naraslu ekonomsku moć i liderske ambicije u regionu, kao i da uskladi odnose sa Rusijom²¹⁹. Grčka, nakon početnog opreza, nastojala je da učešćem u CMES, s jedne strane prati i „kontrolise“ inicijative Turske, a s druge strane, da iskoristi svoj položaj članice EU igranjem uloge posrednika između evropskog „centra“ i „periferije“. Ukrajinu, kao i druge novopriznate zemlje bivšeg SSSR-a, u prvom redu su nastojale da se učešćem u CMES afirmišu kao novi suvereni činilac u međunarodnim odnosima i u regionu. Slično se tumači i pozicija Albanije, koja je „izronila“ na međunarodnu scenu nakon decenijske samoizolacije. Najzad, Rumunija i Bugarska, iako su tada bile prvenstveno okrenute uspostavljanju privilegovanih bilateralnih odnosa asocijacije, a zatim članstva u EU, tradicionalni su poklonici razvoja

215 Albanija, Jermenija, Azerbejdžan i Gruzija.

216 Grčka, Turska, Rusija, Ukrajina, Rumunija, Bugarska i Moldavija.

217 P. Kazakos i dr, op.cit, str. 191.

218 O. Pavliuk nabroja sedam ozbiljnih konflikata u regionu, videti: O. Pavliuk: “BSEC: Dynamics, Challenges and Prospects” in ELIAMEP, The Southeast European Yearbook 1997–1998, Athens 1998, str. 89.

219 “From the Turkish point of view, the main importance of the Black Sea initiative was to provide a historic framework for stabilising the age-old Turkish-Russian rivalry” in: Y. Valinakis, S. Karaganov, op.cit, str. 257.

ekonomske saradnje u području Crnog mora, na koji su vitalno orijentisane.²²⁰

Zanimljivo je da se, za razliku od drugih sličnih oblika saradnje, sastav i broj članova CMES skoro nije menjao od osnivanja, osim što je kao članica primljena državna zajednica Srbije i Crne Gore, odnosno kasnije (nakon odvajanja Crne Gore), samo Srbija. To nije rezultat nedostatka interesa drugih zemalja, nego je prvenstveno posledica nepostojanje konsenzusa između država članica CMES oko dugoročnih opcija u pogledu širenja i razvoja CMES. Ovo je, takođe, delimično i posledica složenih okolnosti u pogledu političke situacije ili međunarodnog položaja pojedinih zemalja kandidata (na primer, Makedonija, Iran).²²¹

Iako su se nakon osnivanja CMES pojavile i druge inicijative za saradnju u ovom regionu, ova organizacija je bez sumnje najobuhvatnija i najpotpunija (po članstvu i temama saradnje).

2.2. Glavne etape u razvoju saradnje

CMES je pokrenuta, nakon dvogodišnjih priprema, na sastanku šefova država i vlada jedanaest zemalja regiona, održanom 25. juna 1992. godine u Istanbulu. Na samitu su usvojena dva dokumenta: Deklaracija o Crnomorskoj ekonomskoj saradnji, kao i Bosforska izjava²²² u kojima su predviđeni ciljevi, sadržaj i oblici ekonomske

220 Uporediti opširno kod Y.Valinakos, S. Karaganov, op.cit, str. 248–267. Slično O. Pavliuk, op.cit, str. 323–325. Ekonomski razlozi pojedinih zemalja za učešće u CMES su analizirani kod D. Akagul, “La Zone de coopération économique de la Mer noire”, *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, No. 369, juin, 1993, str. 547–549. Šire o CMES u kontekstu regionalnih integracija: L. Bilman, “The Regional Cooperation Initiatives in Southeast Europe and the Turkish Foreign Policy”, *Perceptions*, Vol. III, No.3, Sept.1998, str. 58–81. Videti takođe: M. Stojčević, “BSEC – Present and Perspectives”, *Eurobalkans*, Autumn1998, str. 24–28.

221 Zahtev za članstvo u CMES su u različitim periodima podnosili Makedonija, Iran i Uzbekistan. Posmatrači u CMES (čiji status se obnavlja svake dve godine) su bili i Austrija, Egipat, Izrael, Italija, Poljska, Slovačka i Tunis. Zahteve za posmatrački status su, između ostalog, takođe podneli BiH, Hrvatska, Jordan, Kipar, Slovenija i Kazahstan. U toku 2009. godine, na primer, posmatrači na sastanku ministara inostranih poslova CMES su bili: Egipat, Austrija, Francuska, Italija, Poljska, SAD i Evropska komisija.

222 Summit Declaration on Black Sea Cooperation, Istanbul, 25. June 1992, objavljeno u: PERMIS, BSEC-Handbook of Documents, vol. I, Istanbul, July 1995, str. 3–7.

saradnje u nizu oblasti.²²³ Pri tome su učesnici svesno izbegli obuhvatanje u okviru foruma CMES drugih važnih, čisto političkih ili bezbednosnih pitanja. Istanbulskom deklaracijom je predviđeno da glavno telo saradnje budu sastanci ministara inostranih poslova, koji će se održavati najmanje jednom godišnje, radi „razmatranja napretka i određivanja novih ciljeva“.

U dosadašnjem periodu od gotovo dvadeset godina, razvoj Crnomorske ekonomske saradnje bi se uslovno mogao podeliti u sledeće faze:

- prva faza predstavlja period pokretanja i postepenog organizovanja i profilisanja ove inicijative, bez većih konkretnih rezultata ili jasnije organizacije, i traje u prve dve-tri godine CMES, tj. između 1990. (pokretanje inicijative), odnosno 1992. godine (prvi sastanak) do 1995. godine;
- druga faza se uslovno može povezati sa organizacijom drugog sastanka predstavnika zemalja CMES na visokom nivou (tj. na nivou šefova država ili vlada, ili drugih visokih predstavnika) u Bukureštu (30. juna 1995), nakon koga su ministari inostranih poslova usvojili poseban Akcioni plan, kojim je podstaknut i reorganizovan rad pratećih tela CMES. Formirano je još osam novih radnih grupa. Funkcionisanje saradnje je ojačano uvođenjem sistema ministarske Trojke. Intenziviran je rad Stalnog međunarodnog sekretarijata CMES (tzv. PERMIS) u Istanbulu, a od kraja te godine prešlo se i na zajedničko finansiranje rada Sekretarijata (koji je do tada finansirala samo Turska). Ova faza je karakteristična po intenzivnijem održavanju sastanka CMES na svim nivoima, a posebno na nivou šefova država ili vlada (dva samita zemalja CMES su održana u Moskvi, oktobra 1996. godine, i na Jalti, juna 1998). Najzad, ovaj period je krunisan potpisivanjem povelje o pretvaranju CMES u međunarodnu organizaciju (na samitu na Jalti), kao i konačnim stupanjem na snagu, početkom 1998. godine, ugovora o osnivanju Crnomorske banke za trgovinu i razvoj;
- ratifikacijom i implementacijom pomenute Povelje saradnja zemalja CMES, je prešla u novu fazu institucionalizacije. U ovoj fazi CMES je postepeno dobila sve karakteristike regionalne međunarodne organizacije, sa razuđenim telima i organima, u okviru koje se usvajaju i međunarodno obavezujući dokumenti (sporazumi, memorandum). CMES se se od deklarativnog foruma orijentisala na jednu vrstu projektno usmerene organizacije. Ipak, ovaj trend nije sasvim uspeo;

223 Transport, komunikacije, razmena informacija, statistika, standardi i sertifikati, energetika, rudarstvo, turizam, poljoprivreda i agro-industrije, veterinarska i sanitarna zaštita, zdravstvo i farmaceutika, nauka i tehnologija. Videti takođe: V. Sandru: op.cit, str. 128–129.

- nova faza razvoja CMES se može povezati sa procesom proširenja EU na centralnu i istočnu Evropu tokom prve decenije XXI veka. Nakon 2007. godine, dve članice CMES (Bugarska i Rumunija) su postale istovremeno i članice Evropske unije, što je fizički dovelo celu Uniju na obale Crnog mora. Ovim EU postaje znatno involviranija u odnosima sa CMES, posebno kroz tzv. politiku „Crnomorske sinergije“.

2.3. Organi saradnje

Za CMES je karakteristična institucionalna brojnost i raznovrsnost tela i oblika saradnje, što je u određenoj meri u kontrastu sa, do sada, ipak ograničenim konkretnim rezultatima.

2.3.1. Pored sastanaka na nivou šefova država i vlada, koji se organizuju povremeno, formalno glavni oblik odlučivanja predstavljaju *redovni sastanci ministara inostranih poslova* zemalja CMES. Oni su u početku održavani jedanput godišnje, a od 1995. godine se održavaju semestarski, u skladu sa principom šestomesečne rotacije predsedavajućeg.²²⁴ Do samita na Jalti, održano je ukupno deset redovnih sastanaka ministara inostranih poslova i jedan specijalni sastanak ministara inostranih poslova i ministara zaduženih za ekonomska pitanja (Istanbul, 7. 2. 1997), na kome je usvojena deklaracija o nameri formiranja zone slobodne trgovine zemalja CMES. Od 1995. godine, funkcioniše i sistem Trojke, koja koordinira neke aktivnosti CMES. Nakon stupanja na snagu Povelje o osnivanju Organizacije CMES, najviši organ je *Savet ministara* (spoljnih poslova), koji se i dalje sastaje dva puta godišnje²²⁵. Do 2010. godine održan je ukupno 21 sastanak ministara spoljnih poslova CMES. U toku 2009. godine predsedavajući CMES su bili Jermenija i Azerbejdžan, a u 2010. godini Bugarska i Grčka. Savet, između ostalog, odlučuje o zahtevima za članstvo u organizaciji, o posmatračkom statusu, o pravilima procedure, o osnivanju pomoćnih organa, a usvaja i odluke i preporuke. Sastancima Saveta ministara prethode sastanci visokih funkcionera ministarstava inostranih poslova zemalja članica (Komitet visokih predstavnika). Na sastancima Saveta ministara se usvajaju rezolucije, odluke i preporuke. Zanimljivo je da se samo najznačajnije odluke usvajaju konsenzusom (statusna i organizaciona pitanja, prijem novih članova i posmatrača, finansijska pitanja i odluke

224 Prema abecednom redu naziva zemalja i u periodima 1. 5. – 31. 10, a zatim 1.11. – 30. 4.

225 Većina zemalja je na ovim sastancima zastupljena sa zamenicima/pomoćnicima ministara inostranih poslova.

o saradnji), dok se ostale odluke mogu usvajati dvotrećinskom (odluke) ili običnom većinom (preporuke koje nisu obavezujuće za zemlje članice).

2.3.2. Stalni međunarodni sekretarijat CMES (PERMIS) je počeo sa radom u martu 1994. godine i ima sedište u Istanbulu. Radi se o organu, u čiji rad je uključen, ali značaj mu se ipak ne može potceniti, imajući u vidu da on predstavlja jedinu stalnu instituciju CMES. Zanimljivo je da je Turska u prvo vreme finansirala lavovski deo budžeta ovog tela (celokupan budžet do 1996. godine, a zatim oko dve trećine, pa jednu trećinu).

2.3.3. Pomoćni organi CMES (radne grupe i grupe eksperata) predstavljaju okvir za osnovne aktivnosti CMES. Tokom vremena, formirano je 18 radnih i eksperatskih grupa u velikom broju oblasti.²²⁶ Ove grupe su do 1997. godine ukupno održale oko 80 sastanka, od čega su neki bili i na nivou resornih ministara ili zamjenika ministara. U cilju postizanja veće efikasnosti radnih grupa, na sastancima ministara inostranih poslova je odlučeno da se za svaku radnu grupu odrede zemlje koordinatori, kao i da se usvoje „akcioni planovi” rada.

CMES je povezan i sa nizom drugih tela, orijentisanih na specijalna pitanja ili oblasti saradnje, poput Međunarodnog centra za crnomorske studije (Atina), Crnomorskog regionalnog centra za energiju (Sofija), Centra za koordinaciju i razmenu statističkih podataka (Ankara), Balkanskog centra za mala i srednja preduzeća (Bukurešt), itd.

2.3.4. Parlamentarna skupština CMES (PABSEC) je formirana 1993. godine, ali je tek 1997. godine obuhvatila parlamente svih zemalja članica CMES (bugarski parlament je do tada ima status posmatrača, što je do 1995. godina bio i položaj grčke skupštine²²⁷). PABSEC predstavlja konsultativno telo Organizacije. Sastaje se u okviru generalne skupštine (ukupno 70 parlamentaraca), ima rukovodeći biro i stalni komitet, kao i tri stalna parlamentarna komiteta za saradnju (ekonomski, pravni i za kulturu). Osim toga, postoji i poseban međunarodni sekretarijat²²⁸.

226 Osamnaest radnih grupa bave se sledećim pitanjima: poljoprivreda i agroindustrija; borba protiv organizovanog kriminala; trgovina i ekonomski razvoj; turizam; energija; saobraćaj; životna sredina; obrazovanje, nauka i tehnologija; finansije; mala i srednja preduzeća; razmena statističkih i ekonomskih podataka; zdravstvo i farmaceutika; pomoć u vanrednim situacijama; institucije i dobro upravljanje, bankarstvo i finansije; statistika. Osim toga i *ad hoc* radne grupe: električne mreže.

227 Bugarske rezerve su bile u vezi sa inicijalnim stavovima ove zemlje da se u radu CMES izbegavaju pokretanja pitanja političke, a posebno bezbednosne prirode.

228 Ima sedište u Istanbulu, kao i PERMIS. Tri komiteta se odnose na: (1) ekonomska, komercijalna, tehnološka i pitanja životne sredine; (2) pravna i politička pitanja i (3) pitanja kulture, obrazovanja i socijalna pitanja. Videti <http://www.pabsec.org>.

2.3.5. Poslovni savet CMES od 1992. godine okuplja poslovne ljude iz regiona i ima posmatrački status u okviru CMES. Savetom, koji ima i svoj poseban sekretarijat u Istanbulu, upravlja direktorski bord, a predsednik poslovnog saveta se menja svakih šest meseci. Jedna od najvećih manifestacija organizovanih od strane Poslovnog saveta bio je Poslovni forum CMES, na kome su učestvovali i predstavnici SRJ (Bukurešt, april 1996)²²⁹. Poslovni savet je bio restrukturisan, kako bi „više odgovorio potrebama privatnog sektora”. Paralelno, formirano je i *Udruženje trgovinskih komora iz oblasti Crnog mora*²³⁰.

2.3.6. Crnomorska banka za trgovinu i razvoj sa sedištem u Solunu je formirana na osnovu sporazuma država članica iz 1993. godine, koji je stupio na snagu tek 1997. godine, a banka je počela sa radom u toku juna 1999. godine. Prema sporazumu, najveće učešće u kapitalu banke (koji iznosi 1 milijardu tzv. „specijalnih prava vučenja“ MMF-a) imaju Turska, Grčka i Rusija (po 16,5%), zatim Bugarska, Ukrajina i Rumunija (po 13,5%), dok ostale zemlje članice imaju po 2% od ukupnog početnog kapitala. Upravna tela Banke su Odbor guvernera (11 članova iz svake od zemalja članica) koji bira predsednika, kao i Odbor direktora (11 članova).²³¹

Najzad, osnovan je i Međunarodni centar za crnomorske studije (ICBSS) sa sedištem u Atini, sa ciljem istraživanja u oblasti ekonomije i razvoja saradnje nacionalnih naučnih instituta.

2. 4. Povelja o Organizaciji CMES – značajan korak u unapređenju saradnje

Kao što je rečeno, na samitu CMES na Jalti (5. 6. 1998) šefovi država ili vlada svih 11 članica potpisali su Povelju o Organizaciji crnomorske ekonomske saradnje, na osnovu koje je ovaj forum prerastao u regionalnu organizaciju sa međunarodnim subjektivitetom. Ovom poveljom u suštini nisu uvedene neke bitnije novine u ranije funkcionisanje CMES, nego je dotadašnja praksa pretvorena u međunarod-

229 Poslovni savet CMES drži tradicionalne susrete sa predstavnicima MERCOSUR-a.

230 Postoji i posebno Crnomorsko udruženje brodogradilišta (od 1993), kao i Međunarodni crnomorski klub, koji okuplja predstavnike lučkih gradova (Varna, Burgas, Pirej, Solun, Konstanca, Galati, Istanbul, Odesa, Harkov, i dr.).

231 Sajt Banke je <http://www.bstdb.gr>. Prva komercijalna odluka BSTDB se odnosila na kredit od 12 miliona USD za izgradnju gasne stanice u Ukrajini, namenjene izgradnji gasovoda (decembar, 1999).

no pravno obavezujući rečnik.

Povelja, čiji je zvanični jezik samo engleski (a ne i ruski), ima 34 člana i podeljena je u 10 poglavlja²³². U preambuli naglašava se želja potpisnika da razvijaju „trajnu i blisku saradnju“ kao deo integracionog procesa u Evropi na osnovama Povelje UN, Helsinškog akta i Pariske povelje i na principima poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, socijalne pravde, kao i „podjednake bezbednosti i stabilnosti“. U članu 3, među principima i ciljevima saradnje, navode se duh prijateljstva, dobrosusedstva i poverenja, uz potrebu poboljšanja poslovnog okruženja. Članom 27 predviđen je međunarodnopravni subjektivitet Organizacije CMES, koja ima ugovornu sposobnost, mogućnost da poseduje nepokretnu i pokretnu imovinu, kao i da se pojavljuje pred sudom. U članu 4 navodi se 14 oblasti za saradnju u okviru Organizacije, od kojih većina već funkcioniše u formi radnih grupa ili komiteta (videti prethodno). Članom 11 uspostavlja se, kao osnovni organ, Savet ministara inostranih poslova, što je praktično i glavna novina u odnosu na dotadašnji institucionalni okvir. Predviđeno je i postojanje pomoćnih organa (član 12), sistem rada u obliku Trojke (član 14), Komitet visokih funkcionera, koji priprema rad Saveta i nadzire sprovođenje njegovih odluka, kao i Stalni sekretarijat, sa sedištem u Istanbulu (član 16). Povelja navodi i ostala sada postojeća, odvojena tela CMES, koja imaju poseban budžet (Parlamentarna skupština, Poslovni savet, Banka, Akademska saradnja i razni prateći centri). U članu 6 predviđen je način prijema novih zemalja članica, o čemu odlučuje Savet. Postoji i mogućnost posmatračkog statusa, kao i uspostavljanja specifičnih odnosa sa organizacijom (partnerski dijalog, sektorski dijalog i gostujući status).

Povelja je stupila na snagu nakon što ju je ratifikovalo najmanje devet potpisnika. Nakon stupanja na snagu, zaključeni su još neki prateći dokumenti, poput Protokola o privilegijama i imunitetima Organizacije CMES, pravilnika za rad osoblja sekretarijata i slično.

2.5. Jačanje saradnje između CMES i Evropske unije („Crnomorska sinergija“)

Nakon godina oklevanja da se dublje angažuje u crnomorskom regionu, Evropska unija je promenila svoju strategiju nakon proširenja na Rumuniju i Bugarsku. Ovim putem, EU je izašla na crnomorske obale, pa je time njena uloga u ovom regi-

232 Objavljena je u BSEC: Report of the 11th meeting of the ministers of foreign affairs, PERMIS, Istanbul, May, 1998, str. 120.

onu postala drugačija. Komisija EU je dobila status posmatrača u CMES.

Jedan od prvih koraka većeg angažovanja EU u regionu CMES je najava realizacije tzv. Inicijative o Crnomorskoj sinergiji. U Zajedničkoj izjavi, usvojenoj u Kijevu 14. februara 2008. godine, ministri spoljnih poslova EU i zemalja CMES (nazvani „širi region Crnog mora“) su najavili razvoj Crnomorske sinergije kao novog oblika saradnje. Crnomorska sinergija u suštini dopunjava razne oblike bilateralne saradnje EU sa pojedinim članicama CMES, kao što su: pristupna strategija EU–Turska, strateško partnerstvo sa Rusijom i tzv. politika „susedstva“ sa Ukrajinom, Moldaviom i zemljama Kavkaza.

Osnovne oblasti koje su identifikovane kao teme za razvoj „sinergije“ su: demokratija i ljudska prava, kontrola prekograničnog kretanja, zamrznuti konflikti, energetika, transport, životna sredina, trgovina, pomorstvo i ribarstvo, nauka i obrazovanje. Predviđena su partnerstva u tri ključna sektora: životna sredina, transport i energetika.

Crnomorska sinergija predstavlja na neki način regionalni element politika EU prema zemljama CMES, kojim se, dakle, ne zamenjuje, nego dopunjuje njena bilateralna politika prema pojedinim zemljama. U tom smislu, Sinergija čini deo Evropske politike susedstva prema zemljama istočne Evrope²³³. Najvažniji aspekt Sinergije je mogućnost angažovanja značajnih finansijskih sredstava za saradnju iz fondova Evropske unije namenjenih politici susedstva (Fond za investicije u zemljama politike susedstva – NIF), i dr.

PRIORITETI GRČKOG PREDSEDAVANJA CMES U 2010. GODINI

Grčka predsedava CMES od 1. juna 2010. godine. Kao svoj prioritet, Grčka je iznela jačanje projekata povezanih sa ekološkim razvojem (Black Sea Turns Green) i projekata koji se odnose na dve teme:

- investicioni projekti u vezi sa infrastrukturnim radovima (kružni autoput – koridor oko Crnog mora i tzv. „pomorski drumovi“);
- regionalni projekti razvoja koje će podržavati Grčki fond za razvoj (BSEC– Hellenic Development Fund).

Grčka se takođe obavezala da će jačati saradnju između CMES i Evropske unije, posebno putem inicijative o „Crnomorskoj sinergiji“.

233 European Commission, Black Sea Synergy, Memo 78–10, 15. 3. 2010, internet:<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/78&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

2.6. Rezultati i slabosti CMES

Među *glavne opšte rezultate* CMES-a može se ukazati na samu činjenicu formiranja i uspešnog funkcionisanja CMES, kao foruma za diskusiju o regionalnoj saradnji u nepolitičkim oblastima. U tom okviru, već je stvorena veoma bogata mreža tela za saradnju. CMES je zadobio i određeni međunarodni ugled i poziciju, a odigrao je izvesnu ulogu u podršci društvenoj evoluciji zemalja u tranziciji koje su članice CMES. Međutim, može se konstatovati da je CMES do sada bila posebno efikasna u organizovanju grupa i tela za diskusiju o raznim pitanjima, dok su realizacija konkretnih projekata i nalaženje veće zajedničke sadržine ovom ambicioznom institucionalnom okviru otpočela tek u nekoliko poslednjih godina.

Među *konkretnija dostignuća* u pojedinim oblastima možemo navesti seriju sporazuma u raznim oblastima, kao što su: sporazum o borbi protiv organizovanog kriminala, sa protokolom koji se odnosi na borbu protiv terorizma; sporazum za slučajeve hitne pomoći; memorandum o razumevanju (MOR) o drumskom transportu roba; MOR o crnomorskom kružnom autoputu, MOR o diplomatskim akademijama. Svi navedeni aranžmani su na snazi. Pored njih, postoje još dva sporazuma koji su u procesu ratifikacije u CMES zemljama: sporazum o pojednostavljenju viznog režima za vozače kamiona i sporazum o pojednostavljenju viznog režima za poslovne ljude.

Kada su u pitanju pojedini sektori, možemo navesti i sledeće primere:

- *telekomunikacije* – realizovan je niz projekata postavljanja transmisionih optičkih kabala između zemalja članica, kao i ostalih zemalja (projekti: *ITUR*, *KA-FOS*, *TAE*, *BCFOCS*, *TET*, *DOKAP*, i dr).
- *saobraćaj* – usaglašeni su među zemljama članicama prioritetni transportni koridori za izgradnju infrastruktura koji su povezani sa transevropskom mrežom koridora (transevropski koridori br. 8 – Dunav, i br. 10 – Jadran–Crno more). Osim toga, eksperti zemalja članica usaglasili su se i u vezi sa mapom drugih važnih transportnih infrastruktura od zajedničkog značaja (mapa železnica, puteva, važnih luka i brodskih linija);²³⁴
- *energija* – usvojen je projekt Regionalno povezivanje elektrosistema, i u tom smislu potpisan je memorandum o saradnji osam članica CMES;
- *životna sredina* – usvojen je nacrt Sporazuma o saradnji u hitnoj pomoći, kao i u otklanjanju posledica prirodnih katastrofa ili katastrofa izazvanih ljudskim

²³⁴ Tri mape (mreže puteva, železnica i pomorski saobraćaj) su usaglašene na 3. sastanku *ad hoc* ekspertske grupe za transport u Atini, 28. 2. 1996, objavljene su u gore citiranoj brošuri PABSEC, BSEC... op.cit, str.16–18.

delovanjem u oblasti Crnog mora. Predviđen je Strateški akcioni plan za rehabilitaciju Crnog mora.

- *zdravstvo* – usvojen je poseban akcioni plan;
- *trgovina* – usvojena je deklaracija o nameri stvaranja crnomorske zone slobodne trgovine (sastanak ministara inostranih poslova, Istanbul, 7. 2. 1997). U nastavku ove inicijative, Radna grupa za trgovinu i ekonomski razvoj je pripremila akcioni plan za realizaciju slobodne trgovine, ali bez većih rezultata;
- *strane investicije* – usvojena je izjava na sastanku ministara inostranih poslova: Osnovna načela saradnje u pitanjima investiranja u regionu CMES;
- *međunarodni odnosi* – CMES je uspostavila određene oblike kontakata i saradnje sa nizom međunarodnih ili regionalnih organizacija ili tela, od kojih su posebno značajni odnosi sa Evropskom unijom²³⁵, Centralnoevropskom inicijativom (CEI)²³⁶, kao i sa OEBS-om, Ekonomskom komisijom za Evropu UN, SECI, i dr.

SPORAZUM IZMEĐU VLADA DRŽAVA ČLANICA CMES O SARADNJI U BORBI PROTIV KRIMINALA, POSEBNO NJEGOVIH ORGANIZOVANIH FORMI

- potpisan na Krfu, 2. 10. 1998. godine;
- ratifikovan oktobra 2000. godine od strane: Jermenije, Bugarske, Gruzije, Moldavije, Rumunije, Rusije, Turske i Ukrajine;
- ministri za unutrašnje poslove se sastaju bar jednom godišnje;
- formirana Radna grupa za saradnju u oblasti borbe protiv kriminala, koja održava redovna zasedanja, bar jedanput godišnje, pre sastanaka ministara za unutrašnje poslove;
- mandat Radne grupe (član 6 sporazuma):
- izrada zajedničkih naučnih studija u oblasti kriminalistike;
- jačanje pogranične saradnje nadležnih organa;
- *ad hoc* veze u cilju razmatranja pojedinih pitanja u okviru sporazuma;
- zaključenje protokola, sporazuma, organizovanje ekspertskih sastanaka; stvaranje zajedničkih tela za saradnju u oblasti borbe protiv kriminala;

235 Na sastanku ministara inostranih poslova u Tbilisiju (30. 4. 1999) usvojena je Platforma za saradnju CMES sa EU, BSEC-PERMISS: Report of the 13th meeting of the Ministers of Foreign Affairs, Istanbul, June 1999, str. 201–203.

236 Organizovana je zajednička konferencija o transportnim infrastrukturama.

- organizovanje obuke i specijalnih seminara;
- koordinisano delovanje i planiranje protiv prekograničnih kriminalnih mreža.

Među *nedostatke pokazane u dosadašnjoj saradnji* zemalja CMES navode se: nepostojanje jasne dugoročne strategije i prioriteta (posebno u ranoj fazi CMES); nedovoljna politička podrška predloženim projektima; nedovoljna efikasnost ili velika sporost u implementaciji ideja i predloga; nedovoljna finansijska sredstva za saradnju, što je povezano sa slabim nivoom razvijenosti i ekonomskim teškoćama većine zemalja članica; uticaj političke nestabilnosti u pojedinim državama članicama na čitav proces; isuviše velike kulturno-socijalne i političke razlike među članicama (odnosno nekoherentnost članstva); nedovoljan nivo ekonomske razmene i veza između učesnika; prevelika orijentisanost na nepolitičke ciljeve i izbegavanje rešavanja ključnih političkih i bezbednosnih pitanja; nedovoljna podela nadležnosti između pojedinih tela CMES i dupliranje aktivnosti; nerešeni bilateralni političko-bezbednosni problemi između nekih članica, koji utiču na opštu atmosferu u CMES; dupliranje aktivnosti i/ili članstva sa nekim sličnim subregionalnim organizacijama, i dr.

Međutim, za sada „najspektakularniji“ napredak CMES beleži na planu svoje institucionalizacije. To se odnosi, kako na stvaranje same Organizacije CMES, kao međunarodnog subjekta, tako i na formiranje BSTDB, kao potencijalno moćne finansijske poluge Organizacije. Osim toga, u toku je i zaključenje ili pripremanje niza međunarodnih sporazuma, konvencija, memoranduma i slično, od kojih su neki u oblasti „meke bezbednosti“ (borba protiv korupcije, pomoć u nesrećama, i slično).

2.7. Ocena uloge CMES

Ukoliko se saglasimo sa stavom da „bezbednost i sigurnost svakog regiona... zavisi u velikoj meri od dostignutog nivoa regionalne saradnje“²³⁷, možemo zaključiti da je Crnomorska ekonomska saradnja velikom delom opravdala razloge zbog kojih je formirana. Zahvaljujući brojnim formiranim telima i širokom polju aktivnosti CMES, region Crnog mora se, bar za korak, približio evropskim kriterijima

237 R. Petković, „Jugoslavija i svet u postbipolarnoj eri“, Međunarodna politika, Beograd, 1998, str. 273.

regionalne saradnje, kao osnovi i preduslovu prosperiteta i bezbednosti. S druge strane, imajući u vidu velike ekonomske i društvene razlike među učesnicama, kao i opterećujuće nasleđe, od Crnomorske ekonomske saradnje se i nisu mogli očekivati neki brzi i spektakularni rezultati, kakve je možda moguće postići u integraciji međusobno sličnijih zemalja na manjem ili koherentnijem geopolitičkom prostoru. Ambicija CMES i nije bila da bude alternativa evropskoj integraciji, nego da, poput Centralnoevropske inicijative, balkanske saradnje i sličnih oblika subregionalne saradnje, i po uzoru na baltički region, izgrađuje međusobno poverenje susednih zemalja članica, kao i da razvije naviku međusobne multilateralne saradnje, radi pripreme država učesnica za uključenje u ambicioznije evropske integracione projekte.

Crnomorski region je opterećen zamrznutim konfliktima (Moldavija, Gruzija, Azerbejdžan–Jermenija), na koje regionalni procesi saradnje nisu mogli uticati. Kao što se vidi i u drugim regionima, a posebno jasno u oblasti Crnog mora, regionalna saradnja nije adekvatan okvir za rešavanje ili prevazilaženje pitanja bezbednosti, ali ona može biti dobar okvir koji prati mere preduzete na rešavanju „tvrdih“ bilateralnih političkih problema.

Najznačajniji novi trend u poslednjim godinama je jačanje učešća Evropske unije kao takve u regionu CMES. Unija ima interes da svojim direktnim delovanjem relativizuje ili potisne uticaj dva značajna učesnika u regionu koji ne pripadaju EU: Rusije i Turske. Najveća prednost učešća Unije leži u činjenici da njene politike uobičajeno prate finansijska sredstva koja su značajnija od onih koja se uobičajeno angažuju u regionalnoj saradnji. Osim toga, Unija ni od koga nije tretirana kao opasnost, odnosno njena uloga „civilne sile“ joj omogućuje lakše komuniciranje i ulogu posrednika u nekim od regionalnih ili bilateralnih sporova. Značaj izvora energenata u regionu Crnog i Kaspijskog mora će bez sumnje i u narednom periodu uticati na povećani interes EU za učešće u CMES.

Srbija učestvuje u CMES od 2004 godine. Značaj veza sa Crnim morem preko Dunava, bilateralni odnosi sa pojedinim zemljama, kao i strateški interes za razvoj energetske koridora znače da će Srbija i u narednom periodu imati interes za jačanje svog učešća u organizaciji CMES.

3. JADRANSKO-JONSKA INICIJATIVA

3.1. Okolnosti nastanka i članice Jadransko-jonske inicijative (JJI)

Kao i Centralnoevropsku inicijativu, Jadransko-jonsku inicijativu (*Adriatic-Ionian Initiative*) je pokrenula Italija. Prvi nagoveštaji ove inicijative su se pojavili još 1998. godine i bila je prvenstveno orijentisana na Jadranski region. Nakon uključenja Grčke u projekat, proširena je i na Jonsko more. Pokretanje nove inicijative treba posmatrati u širem kontekstu mera koje su prema regionu jugoistočne Evrope preduzeli EU i drugi međunarodni faktori. Politička kriza, raspad SFRJ, ratovi, nagli porast kriminala, veliki broj izbeglica i drugo, pretili su prelivanjem problema i na susedne regione. Inicijativa je dobila podršku Evropske unije na vanrednom samitu EU oktobra 1999. godine u Tampereu²³⁸, koji je bio posvećen strateškim merama EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Zvanično je pokrenuta na ministarskom sastanku u Ankoni, pod nazivom Konferencija o razvoju i bezbednosti u Jadranu i Jonskom regionu (19–20. maj 2000. godine), na kojoj je usvojena Deklaracija iz Ankone²³⁹, osnivački akt inicijative²⁴⁰.

Prema rečima italijanskih zvaničnika, jedan od ciljeva JJI je da se ojača mediteranska dimenzija EU, kao i da se podrži demokratska stabilizacija Balkana u širem okviru PzS JIE.²⁴¹

Prvobitne članice JJI bile su: Albanija, BiH, Hrvatska, SRJ, Grčka, Italija i Slovenija, uz puno učešće Evropske komisije. SRJ je primljena u Inicijativu na vanrednom sastanku Saveta JJI 24. 11. 2000. godine u Zagrebu. Crna Gora je u početku imala status posmatrača u Inicijativi, kao i italijanski regioni. Nakon raz-

238 Zaključci samita na: <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/tamp.html>

239 Osnivačka Deklaracija iz Ankone, kao i druge deklaracije na sajtu hrvatskog ministarstva inostranih poslova: <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1254>

240 Više informacija o JJI može se naći na sajtu italijanskog ministarstva inostranih poslova: http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/Balcani/IAI.htm i sajtu virtuelnog univerziteta UNIADRON: <http://www.uniadrion.net/initiative.php>

241 L. Dini: "Adriatic cooperation and stability in the Balkans", *La Stampa*, 25. 5. 2000; U. Ranieri: "A Conference promoted by Italy", *L'Unita*, 19. 5. 2000.

dvajanja Srbije i Crne Gore, obe države su nastavile sa učešćem u JJI²⁴², tako da JJI ima 8 članica.

3.2. Organizacija i način funkcionisanja JJI

Najviše telo JJI je Savet ministara spoljnih poslova, koji se sastaje jednom godišnje. Na sastanku ministara inostranih poslova 24. 11. 2000. godine u Zagrebu usvojen je i Pravilnik o radu Saveta Jadransko-jonske inicijative. Savet se saziva najmanje jednom godišnje, koliko traje i predsedavanje jedne zemlje učesnice. Redosled predsedavanja određuje se prema abecednom redu na engleskom jeziku. Sednice Saveta priprema Komitet visokih predstavnika zemalja učesnica, dok se mogu formirati i radne grupe. Radni jezik JJI je engleski. Odluke se donose konsenzusom.

PRESEDAVANJA JADRANSKO-JONSKOM INICIJATIVOM

2000–2001. Hrvatska	2006–2007. Bosna i Hercegovina
2001–2002. Grčka	2007–2008. Hrvatska
2002–2003. Italija	2008–2009. Grčka
2003–2004. Slovenija	2009–2010. Italija
2004–2005. Srbija i Crna Gora (Crna Gora)	2010–2011. Crna Gora
2005–2006. Albanija	2011–2012. Srbija

Radi obezbeđivanja kontinuiteta saradnje i potrebe da se projektno usmeri JJI uz podršku Italije, osnovan je 2008. godine stalni sekretarijat u Ankoni. Njegova uloga je da pruža administrativno-tehničku i organizacionu podršku aktivnostima JJI i predsedavajućoj zemlji.

Jadransko-jonska inicijativa tesno sarađuje sa drugim organizacijama i inicijativama koje su aktivne u jugoistočnoj Evropi, kao što su CEI, SRS, PSJIE, Proces saradnje na Dunavu i Crnomorska ekonomska organizacija. Intenzivirana je saradnja sa Svetom priobaljačkih zemalja, sa kojim ima puno sličnih interesa, posebno u zaštiti priobalja i mora, univerzitetskoj saradnji i saradnji organizacija civilnog društva.

242 Sarajevska deklaracija, 9. sastanak Saveta JJI, Sarajevo, 1. juna 2007, <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1254>

Deklaracija iz Ankone

U preambuli osnivačke Deklaracije potvrđuju se norme Povelje UN, Helsinškog finalnog akta, Pariske povelje i drugih dokumenata OEBS-a i ukazuje se na želju da se podstakne sinergija sa drugim inicijativama, poput PzSJIE i CEI. Donosi se odluka o pokretanju JJI, kao „inicijative za dijalog i saradnju u regionu Jadrana i Jonskog mora“, u okviru Jadransko-jonskog Saveta ministara. Inicijativa ima dva šira cilja: bezbednost i borba protiv kriminala u regionu, kao i prosperitet celog regiona.

Kao prioritetne oblasti saradnje navode se: privreda, transport, turizam, tehnička saradnja, održivi razvoj i zaštita okoline, saradnja u oblastima kulture, nauke i obrazovanja, kao i saradnja u borbi protiv nelegalnih aktivnosti. U okviru privredne saradnje, posebno se potenciraju ideja o Investicionom ugovoru Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, pomorski saobraćaj i saradnja luka, razvoj infrastrukture (autoput, evropski koridori, komunikacije).

Posle deset godina – druga Deklaracija iz Ankone

Na kraju italijanskog predsedavanja 5. maja 2010. godine, u Ankoni je održan 12. sastanak Saveta ministara JJI, na kojem su usvojene dve deklaracije, uobičajena Deklaracija i Deklaracija o podršci Strategiji EU za Jadransko-jonski region.

Kao što je rečeno, JJI je uspostavila saradnju sa Savetom pribaltičkih zemalja, čiji su predstavnici prisustvovali sastanku u Ankoni. Saradnja dve evropske regionalne inicijative je u kontekstu tendencije EU da se u okviru sveobuhvatne strategije razvoja EU do 2020. godine definišu međusobno povezane razvojne strategije za makroregione EU. Tako je na sastanku predloženo da EU pokrene izradu strategije za Jadransko-jonski makroregion, kao što je to već uradila za Baltički i Dunavski region.

U posebnoj Deklaraciji ističe se da Jadransko-jonski region obuhvata površinu od oko 610.000 km² i populaciju preko 96 miliona stanovnika i ima sve više karakteristike „unutrašnjeg“ makroregiona Evropske unije, što ga kvalifikuje za posebnu strategiju EU. Zemlje članice su se dogovorile da što šire promovišu ovu ideju, posebno zemlje članice EU u okviru odgovarajućih institucija EU.

3.3. Oblasti saradnje

JJI je aktivna u raznim oblastima regionalne saradnje posebno preko „okruglih stolova“, kojih je u početku bilo šest: za pomorske poslove i saobraćaj; za ekonomiju;

turizam i saradnju malih i srednjih preduzeća; za zaštitu okoline; održivi razvoj i očuvanje resursa; za kulturu; za obrazovanje i međuuniverzitetsku saradnju; za zaštitu od organizovanog kriminala.

Nakon usvojenih reformi na sastanku Saveta ministara u Zagrebu 27. maja 2008. godine broj okruglih stolova smanjen je na četiri:

- za turizam, kulturu i međuuniverzitetsku saradnju,
- za saobraćaj i pomorsku saradnju,
- za zaštitu životne sredine i saradnju u oblasti zaštite od požara,
- za saradnju malih i srednjih preduzeća.

U oblasti turizma 2005. godine Savet JJI je usvojio Deklaraciju o saradnji u oblasti turizma koja predviđa multisektorski pristup održivom razvoju turizma. Saradnja treba da poveća atraktivnost manje poznatih turističkih lokacija, kao i da istovremeno smanji opterećenje na veoma posećenim turističkim destinacijama.

Predviđena je saradnja u brojnim oblastima turizma, kao što su: morski turizam, investiranje u turizam, edukacija, prezentiranje grčkog načina edukovanja turističkih vodiča, saradnja u oblasti održivog razvoja, turističko povezivanje kroz razne programe („vinski putevi“, i sl.), kombinovanje kulinarskih tradicija zemalja članica, povezivanje turizma na vodi sa kulturnim turizmom, očuvanje podzemnih antikviteta, mreže saradnje u modernoj kulturi, zaštita nematerijalnog kulturnog nasleđa, saradnja sa UniAdrion institucijama.

U oblasti kulture i međuuniverzitetske saradnje, zaštita kulturnog nasleđa je glavni cilj kulturne i naučne saradnje. Što se tiče univerzitetske saradnje, UniAdrion projekat je jedan od najboljih rezultata: virtuelna mreža univerziteta i istraživačkih centara u regionu koja podstiče mobilnost studenata, profesora i istraživača²⁴³.

UniAdrion mreža ima 4 radne grupe koje se bave inovativnim projektima u sledećim oblastima: 1) zaštita kulturnog nasleđa, 2) životna sredina i održivi razvoj, 3) kulturni turizam 4) komunikacija i unapređenje ekonomskih odnosa. UniAdrion ima generalnu skupštinu, predsednika, savetodavni odbor (član je rektor Beogradskog univerziteta prof. dr B. Kovačević) i izvršni sekretarijat. Iz Srbije članovi ove mreže su univerziteti iz Beograda, Novog Sada i Niša.

U oblasti saobraćaja i pomorske saradnje, između ostalog, predviđeno je uspostavljanje mreže vazdušnog saobraćaja između svih zemalja članica JJI, jačanje postojećih vazdušnih veza, promocija pomorskog saobraćaja, zajednički evropski morski prostor bez barijera, jačanje sigurnosti na moru, revizija Međunarodne

243 Videti sajt: UniAdrion: <http://www.uniadrion.net/initiative.php>

konvencije o standardima za obrazovanje, izdavanju svedočanstava i držanju straže pomoraca (SCTW), jačanje saradnje za prevenciju, spremnost i delovanje u slučajevima zagađenja mora u zemljama JJI.

Zaštita životne sredine i saradnja u oblasti zaštite od požara od izuzetnog su značaja za razvoj regiona, kako je ocenjeno u Neumskoj deklaraciji JJI (2007). Cilj je usvajanje integrisanog sistema obezbeđivanja obale i donošenje subregionalnih planova u slučaju opasnosti i prevencije požara. U Zadru je još juna 2003. godine na sastanku ministara za životnu sredinu usvojen Jadranski akcioni plan, koji povezuje napore svih zemalja JJI u smanjenju negativnih posledica ljudskog delovanja. Zatvorenost oba mora i porast negativnih posledica ekonomskih aktivnosti predstavljaju ozbiljnu pretnju održivom razvoju regiona.

Saradnja u oblasti malih i srednjih preduzeća regulisana je Protokolom o saradnji u oblasti MSP koji je potpisan 2003. godine. On naglašava potrebu tesne saradnje između industrijskih klastera koji imaju zajedničke poteškoće da budu konkurentni na evropskom tržištu. Zemlje JJI potpisale su novi Memorandum o saradnji MSP jadransko-jonske regije koji je usvojen januara 2010. godine u Veroni. Memorandum uključuje umrežavanje poslovnih subjekata, identifikaciju sektora u kojima je moguća sinergija u poslovnoj saradnji, pitanje visokih tehnologija, pitanje inovacija, mala i srednja preduzeća i obnovljivi izvori energije, kao i i jačanje saradnje u oblasti ženskog preduzetništva.

JJI razvija i parlamentarnu dimenziju saradnje. Tokom prvog predsedavanja Hrvatske, 27. aprila 2001. godine u Zadru, održan je sastanak predsednika parlamentarnih zemalja učesnica JJI. Sastanci predsednika parlamentarnih zemalja JJI održavaju se jedanput godišnje tokom predsedavanja svake od zemalja učesnica.

Parlamentarna saradnja daje smernice za jačanje saradnje na svim nivoima: privreda, pomorstvo, saobraćaj, turizam, zaštita sredine, nauka, kultura, borba protiv svih oblika organizovanog kriminala i prekogranična saradnja. Parlamentarna saradnja podstiče zemlje učesnice na razmenu iskustava i znanja, definisanje zajedničkih interesa i podržavanje intenzivnije saradnje s EU i drugim regionalnim inicijativama, kao i na jačanje mira i sigurnosti i učvršćivanje regionalne stabilnosti.

3.4. Zaključne napomene

Poslednjih godina bilo je primetno smanjeno interesovanje zemalja članica za aktivnosti u okviru JJI, kao i potreba za njenom restrukturacijom u cilju izbegavanja preklapanja sa drugim regionalnim inicijativama i dovođenja u sklad aktivnosti JJI

sa aktuelnim interesima zemalja članica. Osnivanje stalnog sekretarijata u Ankoni, restrukturiranje tematskih okruglih stolova, uspostavljanje saradnje sa Baltičkim savetom i iniciranje ideje o izradi strategije EU za Jadransko-jonski region svakako su koraci ka intenziviranju i novoj koncepciji saradnje u okviru JJI.

Međutim, bez obzira na sve pozitivne korake, JJI ne može imati pretenziju da igra značajniju ulogu u procesima regionalne integracije. Nastala kao izraz izvesne hipertrofije u spoljnompolitičkim aktivnostima Italije, JJI može trajati samo kao komplementarni i „nisko vidljivi“ instrument u multilateralnoj saradnji pojedinih zemalja.

4. SARADNJA OKO REČNIH SLIVOVA – DUNAV I SAVA - brojni oblici saradnje -

Podunavski region je jedno od najvažnijih područja u Evropi sa velikim razvojnim potencijalima. Potencijali Dunava su višestruko značajni, za razvoj svake od zemalja Podunavlja pojedinačno, za rešavanje zajedničkih problema na subregionalnom i regionalnom nivou, kao i za Evropsku uniju, čija je to „unutrašnja“ reka sve više i zahteva makroregionalni pristup i koordiniranu akciju²⁴⁴.

Dunav je tema u kojoj se spajaju spoljni (proces proširenja kao i Proces stabilizacije i pridruživanja), kao i interni prioriteti Evropske unije (održivi regionalni razvoj, koheziona politika EU). Poslednje proširenje EU, kao i učešće pojedinih zemalja Procesu saradnje na Dunavu (PSD) u Procesu stabilizacije i pridruživanja ili Evropskoj susedskoj politici približavaju podunavski region kao celinu evropskom integracionom procesu i ukazuju na to da je Dunav sve više unutrašnja reka EU. Zato posebna očekivanja podunavskih zemalja proizlaze svakako iz konkretne zainteresovanosti koju je EU pokazala donoseći odluku o izradi sopstvene strategije za Podunavlje i uključivanjem tog prioriteta u svoju razvojnu strategiju do 2020. godine.

Pojedinim segmentima dunavske problematike bavi se niz organizacija, ali ono što nedostaje je efikasna koordinacija i povezivanje. Pored Procesu saradnje na Dunavu, koji ima elemente političke krovne inicijative, niz drugih institucija i organizacija, uključujući mnoga tela EU, bave se širokim spektrom aktivnosti u vezi sa rekom Dunav i njegov sliv. Jedan broj organizacija specijalizovan je za određene aspekte, kao što su Dunavska komisija, Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav (IC-PDR), Upravni odbor panevropskog putnog koridora VII i Radna zajednica podunavskih regiona. Treba pomenuti i organizacije čije delovanje utiče na Podunavski region u širem smislu – SECI, CEFTA, CEI, da navedemo samo neke od njih.

Očekuje se da će Dunavska strategija EU objediniti sve fragmente dunavske problematike i da će podstaći sistematizovano rešavanje zajedničkih problema.

Srbija učestvuje u najvećem broju organizacija koje se bave dunavskom saradnjom i godinama je isticala Dunav kao svoj prioritet i veliku razvojnu šansu, ali je to ostajalo uglavnom na deklarativnom nivou i sa ponekim nezavršenim pokušajem

244 Evropski, regionalni i nacionalni dokumenti relevantni za saradnju u basenu reke Dunav mogu se naći na <http://www.secinet.info/danube-info-centre/danube-library>

ozbiljnijeg projekta. Više puta su Evropska komisija i Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi pokušavali da pošalju signal Srbiji da preuzme inicijativu u regionu i pokrene konkretne projekte.

U nastavku daje se pregled značajnijih organizacija za podunavsku saradnju, kao i kratka informacija o Međunarodnoj komisiji za reku Savu kao značajnom obliku sub-regionalne saradnje koja je tesno povezana sa Dunavom.

4.1. Dunavska komisija

Iako najstarija subregionalna međunarodna organizacija u jugoistočnoj Evropi, Dunavska komisija (DK) je imala relativno ograničen širi značaj, jer je njena funkcija u prvom redu bila pitanje funkcionisanja rečnog saobraćaja na Dunavu, a ne šira saradnja zemalja članica. Konvencija o režimu plovidbe na Dunavu usvojena je 18. 8. 1948. godine na diplomatskoj konferenciji u Beogradu. Potpisnici su bili: Bugarska, Čehoslovačka, Rumunija, Jugoslavija, Mađarska, SSSR i Ukrajina. Na Konferenciji su učestvovali i SAD, Francuska i Velika Britanija. SAD su glasale protiv usvajanja Konvencije, dok su poslednje dve zemlje odbile da glasaju sa obrazloženjem da Statut Dunava iz 1921. godine i dalje važi.²⁴⁵ Konvencijom iz 1948. godine podunavske zemlje prvi put dobijaju upravu nad celim plovnom tokom Dunava.

Formirana je Dunavska komisija (*Danube Commission*) kao stalno telo, koja prati realizaciju odredaba Konvencije. Stalni članovi Komisije danas su: Rusija, Bugarska, Rumunija, Ukrajina, Srbija, Mađarska, Slovačka i Austrija. Nemačka, Hrvatska i Moldavija su postale punopravne članice Komisije na osnovu Dopunskog protokola iz 1998. godine. Status posmatrača u Dunavskoj komisiji imaju Belgija, Grčka, Kipar, Holandija, Turska, Francuska, Crna Gora i Češka²⁴⁶. Dunavska komisija ima sekretarijat u Budimpešti, kao i predsednika, potpredsednika i sekretara.

Nakon otvaranja kanala Rajna–Majna i stvaranja jedinstvenog plovnog puta između Crnog mora i Severnog mora, veliki broj zemalja i organizacija su inicirale povezivanje sa Dunavskom komisijom. Postoji i inicijativa za organizovanje nove diplomatske konferencije o dunavskoj saradnji, u cilju proširenja za sada uskih nadležnosti i aktivnosti Dunavske komisije.

245 Režim plovidbe Dunavom između dva svetska rata bio je regulisan Ugovorom o miru i pomenutim Statutom, po kome su upravu nad Dunavom uglavnom imale nepodunavske zemlje – Francuska, Velika Britanija i Italija.

246 Sve informacije o Dunavskoj komisiji na <http://www.danubecommission.org/>

Iskustva stečena tokom više od šest decenija primene Konvencije, kao i političke i ekonomske promene koje su se odigrale poslednjih dvadesetak godina u Evropi i Podunavlju ukazuju na potrebu revizije Konvencije u pravcu integrisanja u panevropsku mrežu rečnih vodenih puteva sa relativno ujednačenim režimom i standardima plovidbe. Evropska unija, čije članice sada imaju većinu u Dunavskoj komisiji, zainteresovana je za članstvo u reformisanoj Dunavskoj komisiji (trenutno ima status posmatrača). Dunav je takođe jedan od transevropskih saobraćajnih koridora (koridor 7) od posebnog značaja.

4.2. Radna zajednica podunavskih regiona

Radna zajednica podunavskih regiona – RZPR (*Working Community of the Danube Regions*) osnovana je 17. maja 1990. godine.²⁴⁷ Kao i u slučaju radne zajednice „Alpe-Jadran“, radi se o obliku subregionalne saradnje koji ne okuplja isključivo suverene zemlje, nego kombinovano, države i, u najvećoj meri, oblasti i regione pojedinih zemalja: radi se o 38 članova (regiona) iz 10 podunavskih zemalja²⁴⁸. Među članicama je i Republika Srbija, čije je učešće, međutim, bilo suspendovano od 1992. godine do 1996. godine. Posle 2000. godine Srbija se ponovo uključila u aktivnosti RZPR i u 2003. godini bila je predsedavajuća u RZPR.

Ciljevi ovog specifičnog udruženja su: podsticaj privrednog razvoja, saobraćaj, regionalno planiranje, turizam, kultura, nauka, zaštita životne sredine. Mada je u početnim godinama funkcionisanja RZPR bilo dosta aktivnosti u vezi sa privrednom saradnjom i zaštitom životne sredine podunavskih regiona, preko radnih grupa posvećenih raznim aspektima zajedničkih problema koje još uvek formalno postoje, tokom godina međuregijska saradnja se fokusirala na oblast kulture i održivog korišćenja kulturnih resursa za razvoj turizma.

Aktivnosti Radne zajednice podunavskih regiona određuju se jednom godišnje, tokom redovnih zasedanja predsednika vlada članova Zajednice. Odluke se donose u formi preporuka (konsenzusom). Predsedavajući RZPR se menja svake godine. Ukupno je održano 19 konferencija predsednika vlada ove organizacije, poslednja je održana 29. juna 2009. godine u Lincu, Austrija.

247 Osnovne informacije na <http://www.secinet.info>, detaljnije na nemačkom jeziku na http://www.argedonau.at/neu/arge/geschichte/start_f.html

248 Nemačka, Austrija, Slovačka, Mađarska, Hrvatska, Srbija, Rumunija, Bugarska, Moldavija i Ukrajina.

Glavno izvršno telo RZPR je Radna grupa visokih funkcionera, u okviru koje su određeni stalni predstavnici svake od članica. Radna grupa, sa svoje strane, utvrđuje radna tela, putem kojih se ostvaruje saradnja i funkcionisanje Zajednice. Funkciju sekretarijata RZPR stalno obavlja Donja Austrija.

4.3. Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav

Aktivnosti ove međunarodne organizacije²⁴⁹, osnovane 1998. godine sa sedištem u Beču, ne odnose se samo na Dunav, nego i na njegove pritoke i podzemne vode na celom slivu Dunava. U sastavu Komisije je 14 zemalja²⁵⁰ i Evropska unija. Osnovni zadatka ICPDR-a je primena Konvencije o zaštiti Dunava²⁵¹ čiji je cilj očuvanje, poboljšanje i racionalno korišćenje površinskih i podvodnih voda dunavskog sliva, na dobrobit svih zemalja sliva.

Od svog osnivanja je izrasla u jednu od najvećih i najaktivnijih međunarodnih tela za upravljanje rečnim basenima u Evropi²⁵². Ova organizacija vrši svoju misiju tako što daje preporuke za poboljšanje kvaliteta voda, razvija mehanizme za kontrolu poplava i akcidenata, određuje standarde za emisiju štetnih materija. Od 2006. godine ICPDR organizuje i koordinira sprovođenje prekograničnih aspekata Direktive EU o vodama²⁵³.

Savezna Republika Jugoslavija je 30. 1. 2003. godine ratifikovala Konvenciju o zaštiti reke Dunav i avgusta iste godine kao državna zajednica Srbija i Crna Gora postala punopravni član ICPDR, da bi članstvo potom nastavile odvojeno Srbija i Crna Gora (Srbija je 2008. godine predsedavala ICPDR).

Na ministarskom sastanku ICPDR u februaru 2010. godine u Beču usvojen je Plan upravljanja basenom reke Dunav, koji predviđa konkretne mere do 2015. godine u cilju unapređenja životne sredine u oblasti reke Dunav i njenih pritoka. Mere

249 The International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR. Detaljnije informacije na <http://www.icpdr.org/>

250 Članice ICPDR su: Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Češka Republika, Hrvatska, Mađarska, Moldavija, Nemačka, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Ukrajina.

251 Konvencija je potpisana 29. juna 1994. godine u Sofiji, stupila na snagu 1998. godine.

252 Ocena u dokumentu E. Buseka, "How to Enhance Co-ordination and the Efficiency within the Danube Co-operation Process".

253 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

se odnose: na smanjenje zagađenja organskim materijama, poboljšanje sistema za otpadne vode u urbanim sredinama, tržišnu promociju deterdženata koji ne sadrži fosfate, efikasan sistem upravljanja havarijskim zagađenjima, i dr.

4.4. Proces saradnje na Dunavu

4.4.1. Okolnosti nastanka i učesnici

Proces saradnje na Dunavu²⁵⁴ (*Danube Cooperation Process*) je političko-diplomatska inicijativa koju su u junu 2001. godine inicirali Austrija, Rumunija, Evropska komisija i Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, sa ciljem da se politički podstakne jačanje i razvoj višestranih odnosa između podunavskih zemalja sa akcentom na proces evropskih integracija, ali bez stvaranja novih institucija. Proces je zvanično inaugurisan na Prvoj ministarskoj konferenciji u Beču, 27. maja 2002. godine, čiji je domaćin bila Austrija.

U Procesu učestvuje 13 zemalja podunavskog basena – Nemačka, Austrija, Češka, Slovenija, Slovačka, Mađarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Rumunija, Bugarska, Moldavija i Ukrajina, kao i Evropska komisija i Savet za regionalnu saradnju kao sukcesor PzSJIE. U statusu gosta u Procesu učestvuju: Francuska, Makedonija, Rusija, Turska i SAD, kao i organizacije koje se bave Dunavom: Dunavska komisija, ICPDR, Radna zajednica podunavskih regiona, Upravni odbor koridora VII, CEI, JJI, SECI, CEFTA, BSEC.

4.4.2. Deklaracija o uspostavljanju Procesu saradnje na Dunavu

Osnovni dokumenti kojima se definišu strateški pravci Procesu su Deklaracija o uspostavljanju Procesu saradnje na Dunavu (*Declaration on the establishment of the Danube Co-operation Process*) i Načela i pravila rada Procesu (*Principles and working methods for the functioning of the Process*). Deklaracijom se uspostavlja „proces političke i ekonomske saradnje zemalja Podunavskog regiona sa ciljem unapređenja i intenziviranja njihove saradnje u nizu oblasti od zajedničkog političkog, eko-

254 Više informacija na <http://www.secinet.info/danube-cooperation-iwt/dcp>

nomskog, i kulturnog interesa“. Naglašava se da Proces ne predstavlja novi, institucionalizovani oblik saradnje, niti dupliranje sa već postojećim organizacijama i regionalnim strukturama, već objedinjeni napor da se kroz zajedničku saradnju i u sadejstvu sa postojećim regionalnim organizacijama i inicijativama ostvari napredak u demokratizaciji, ekonomskom razvoju i daljoj integraciji regiona u evropske strukture. Opređenje je višedimenzionalni karakter Procesu, pri čemu je politička dimenzija dominantna i utvrđuje prioritete delovanja ove inicijative. Definirano je šest horizontalnih dimenzija saradnje: ekonomska, plovidbena, ekološka, kulturna, subregionalna saradnja i saradnja u oblasti turizma.

ŠEST DIMENZIJA SARADNJE U PROCESU SARADNJE NA DUNAVU

Ekonomska dimenzija – akcenat je na transportu (panevropski koridori 7, 4, 5, 10);

Plovidbena dimenzija u saradnji sa Dunavskom komisijom, revizija Beogradske konvencije iz 1948. godine;

Ekološka dimenzija – partner je ICPDR, razvoj saradnje u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine;

Turizam – razvoj turističkih potencijala regiona, uključujući agrarni i eko-turizam;

Kultura – promocija kulturnih specifičnosti svake od članica i regiona u celini;

Subregionalna saradnja – aktivnosti usmerene na razvoj postojećih euroregija na Dunavu i stvaranje novih formi prekogranične i interregionalne saradnje.

4.4.3. Način funkcionisanja i najvažniji sastanci PSD

Načela i pravila rada Procesu razrađuju osnovne tačke iz Deklaracije i utvrđuju konkretne principe delovanja Procesu. Aktivnosti Procesu odvijaju se na ministarskim konferencijama svake druge godine, a u međuvremenu se sastaju visoki predstavnici ministarstava inostranih poslova zemalja učesnica Procesu, koji razmatraju aktuelna pitanja i pripremaju ministarske konferencije.

Proces je obogaćen poslovnim konferencijama Dunavskog regiona, koje se organizuju od 1998. godine sa ciljem jačanja trgovinske saradnje u regionu i formuli-

sanja preporuka poslovnih i akademskih krugova vladama podunavskih zemalja.²⁵⁵

Druga ministarska konferencija PSD održana je 13–14. jula 2004. godine u Bukureštu, a treća u Beogradu 18. aprila 2007. godine, na završetku predsedavanja Srbije.

Četvrta ministarska konferencija trebalo je da se održi juna 2009. godine u Kijevu, međutim, zbog političkih prilika u Ukrajini nije održana, što ukazuje na izvešnu krizu Procesu.

4.4.4. Zaključne napomene

Može se reći da je DSP s jedne strane uspešno identifikovao niz pitanja koji blokiraju saradnju u raznim dimenzijama, a s druge strane nije uspevao da preduzme odgovarajuće akcije. Razlog je delimično u institucionalnoj strukturi DSP koja ne omogućava realizaciju konkretnih projekata i programa, kao i u nedovoljnoj koordinaciji u okviru različitih dimenzija i između njih. Treba pomenuti pokušaj da se Proces ojača i unapredi, koji je u vidu dokumenta *How to Enhance Co-ordination and the Efficiency within the Danube Co-operation Process*²⁵⁶ inicirao E. Busek, specijalni koordinator PzSJIE, ali je to ostalo bez odgovarajuće reakcije svih članica PSD. Zastoj u saradnji od poslednjeg sastanka februara 2009. godine svedoči o krizi inicijative. Pošto je u međuvremenu Evropska unija pokrenula izradu Dunavske strategije, očekuje se da postojeće inicijative i organizacije koje se bave dunavskom problematikom, uključujući i PSD, u njoj dobiju svoje mesto.

4.5. Dunavska strategija

Evropska komisija je 8. juna 2009. godine dobila mandat od Saveta EU za izradu Zajedničke sveobuhvatne strategije za Podunavlje²⁵⁷.

Formalno usvajanje Strategije planirano je za prvu polovinu 2011. godine, kada

255 Tri poslovne konferencije su do osnivanja Procesu održane u Beču (1998, 1999. i 2001. godine) da bi se nastavile pod okriljem Procesu.

256 Dokument je dostupan na: http://www.argedonau.at/neu/arge/protokoll/regierung/Protokoll-der-19--Sitzung/Beilage_6.pdf

257 Informacije o procesu definisanja Dunavske strategije na http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm

Mađarska bude predsedavala EU. Strategija bi trebalo da bude koncipirana po ugledu na Strategiju EU za region Baltičkog mora, čiji su projekti u prvoj fazi privukli sredstva u iznosu od oko 70 milijardi evra.

Proces izrade Strategije podrazumeva definisanje stubova saradnje, koji bi akcionim planom bili detaljno razrađeni i pretočeni u konkretne zadatke na osnovu kojih bi se definisali projekti.

Predviđena su tri stuba Strategije:

- unapređenje interkonekcija i komunikacionih sistema, posebno u oblasti transporta, energetike i informacionog društva;
- očuvanje životne sredine i prevencija prirodnih rizika;
- stimulisanje potencijala za društveno-ekonomski razvoj.

Prema najavama, prioriteti će biti dati sledećim oblastima: a) saobraćaj i energetika, b) zaštita životne sredine, c) društveno-ekonomski razvoj, i d) bezbednost.

Preovlađuje stav da za potrebe nove Strategije ne treba stvarati nove strukture i fondove, već obezbediti bolje korišćenje postojećih. Naime, konkretno je najavljeno da Evropska komisija neće razmatrati stvaranje posebnog fonda za podunavsku regionalnu saradnju za sledeći finansijski period (od 2013. do 2020. godine), već će se koristiti postojeći fondovi (trenutno postoji 13 posebnih regionalnih fondova – za baltičku, mediteransku, atlantsku saradnju, i sl.).

Takođe, u EU preovlađuje stav da je u proces izrade Strategije potrebno ravnopravno uključiti i nečlanice EU iz sliva Dunava (Hrvatska, Srbija, Ukrajina, Moldavija). Ostalo je otvoreno pitanje uključenja zemalja koje gravitiraju ka Dunavu (BiH, Crna Gora, Makedonija).

4.6. Radna grupa za Dunav i Crno more

Radna grupa za Dunav i Crno more (*Danube Black Sea Task Force – DABLAS*)²⁵⁸ osnovana je 2001. godine na inicijativu Evropske komisije²⁵⁹ sa ciljem unapređenja saradnje na zaštiti voda i pripadajućih eko-sistema regiona Dunava i Crnog mora. U Grupi učestvuju zemlje i entiteti pomenuta dva regiona, ICPDR, Komisija za Crno

258 Informacije na: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/dablas/index_en.htm

259 Pogledati dokument Komisije COM(2001) 615 final od 30. 10. 2001. godine pod nazivom "Environmental co-operation in the Danube - Black Sea Region" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0615:FIN:EN:PDF>

more, međunarodne finansijske institucije, Evropska komisija, zainteresovane zemlje članice EU i drugi donatori²⁶⁰. DABLAS se sastaje u punom sastavu jednom godišnje, a zaključke i aktivnosti sprovode Sekretarijat i drugi partneri.

Aktivnosti obuhvataju sastavljanje liste prioriternih projekata za obnovu voda regiona i pružanje podrške u pripremi projekata i ostvarivanju saradnje zainteresovanih partnera u prioriternim projektima. Prema podacima iz novembra 2009. godine na listi čekanja DABLAS-a bila su 24 projekta u različitim proceduralnim fazama (u julu 2007. godine bilo ih 36).²⁶¹

4.7. Međunarodna komisija za sliv reke Save

Pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi pokrenuta je inicijativa za realizaciju regionalnog projekta rehabilitacije basena reke Save. Prioritarne zemlje Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i SR Jugoslavija potpisale su 3. decembra 2002. godine Okvirni sporazum za sliv reke Save i Protokol o navigaciji. Sporazum je stupio na snagu 29. decembra 2004. godine. Zajednički ciljevi četiri zemlje, zbog kojih su institucionalizovale saradnju, su: uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe na reci Savi i njenim plovnim pritokama; uspostavljanje održivog upravljanja vodama; preduzimanje mera za sprečavanje ili ograničavanje opasnosti, i za smanjivanje i uklanjanje štetnih posledica, uključujući i posledice poplava, leda, suša i slučajeva ispuštanja po vodu opasnih materija. Okvirni sporazum je usklađen sa Okvirnom direktivom o vodama Evropske unije, a objedinjuje i elemente Beogradske konvencije o Dunavu iz 1948. godine i Sofijske konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav iz 1994. godine.

Sporazumom je predviđeno donošenje niza protokola za regulisanje specifičnih oblasti saradnje kao što su: zaštita od poplava, suvišnih podzemnih voda, erozije, opasnosti od leda, suše i nestašice vode; korišćenje/upotreba vode; eksploatacija kamena, peska, šljunka i gline; zaštita i poboljšanje kvaliteta i količine vode; zaštita akvatičnog eko-sistema; sprečavanje zagađenja voda prouzrokovanog plovidbom;

260 Od podunavskih i crnomorskih zemalja u DABLAS-u učestvuju: Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Jermenija, Makedonija, Mađarska, Moldavija, Nemačka, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Turska, Ukrajina i „Kosovo u skladu sa Rezolucijom SBUN 1244“.

261 Izveštaj o listi čekanja pogledati na: <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/dablas/pdf/pipeline.pdf>

i vanredne situacije. Srbija, kao najnižvodnija zemlja u slivu reke Save posebno je zainteresovana za ubrzanje procesa izrade ovih protokola (o prekograničnom zagađenju, prevenciji zagađenja s plovnih objekata, o vanrednim situacijama i o zaštiti od poplava, podzemnih voda, erozije, opasnosti od leda, suše i nestašice vode).

Na osnovu Okvirnog sporazuma u junu 2005. godine osnovana je Međunarodna komisija za sliv reke Save (*International Sava River Basin Commission*) kao stalno radno telo zaduženo za implementaciju Okvirnog sporazuma, izradu Akcionog plana za basen reke Save i donošenje neophodnih pravnih akata i pratećih Protokola. Sedište Savske komisije, odnosno njenog sekretarijata je u Zagrebu²⁶². Funkcije Savske komisije su da u cilju sprovođenja Sporazuma donosi: a) odluke s ciljem obezbeđenja uslova za sigurnu plovidbu; b) odluke o uslovima finansiranja izgradnje plovnih puteva i njihovog održavanja; c) odluke o svom radu, budžetu i postupcima; i d) preporuke o svim drugim pitanjima koja se odnose na sprovođenje ovog sporazuma. Rad Savske komisije finansiraju zemlje potpisnice Okvirnog sporazuma.

Srbija ima trajni interes za aktivno učešće u obezbeđivanju efikasnog plovnog puta reke Save u sklopu održive evropske plovne i ukupne transportne politike EU, kao i za intenziviranje saradnje na planu turizma i kulture, te realizaciju zajedničkih projekata koji bi povezali privredne, naučne i druge aktivnosti u slivovima Dunava i Save.

262 Internet sajt: www.savacommission.org.

TREĆI DEO

TEMATSKI POGLED: PREGLED SARADNJE NA BALKANU PO VAŽNIJIM OBLASTIMA

1. TRGOVINSKA SARADNJA I NEKI OBLICI PRIVREDNE SARADNJE

Trgovinska saradnja sa inostranstvom je praktično jedan od preduslova privrednog prosperiteta u modernom svetu. Nakon raspada bivše Jugoslavije tokom devedesetih godina došlo je do kolapsa normalnih trgovinskih i drugih privrednih odnosa između preduzeća iz različitih jugoslovenskih republika: rat, ekonomske sankcije prema Srbiji, drastično smanjivanje tržišta, nove granice i prepreke tokovima robe doveli su do pada društvenog proizvoda i do pada međusobne razmene tokom poslednje decenije XX veka, kao i do preusmeravanja trgovinskih tokova. Delimično, ovo je trend koji se desio i u drugim zemljama centralne i istočne Evrope nakon raspada Istočnog bloka.

1.1. Karakteristike trgovinske razmene i investiranja u regionu

Indeks bruto nacionalnog proizvoda (BNP) u 2006. godini u odnosu na BNP sedamnaest godina ranije (1989) iznosio je samo 75 u slučaju BiH, 91 u slučaju Makedonije, 105 kod Hrvatske i 64 u slučaju Srbije. Dakle, ove zemlje, osim Hrvatske, još uvek nisu bile dostigle onaj nivo društvenog proizvoda koji su imale pre raspada Jugoslavije²⁶³. Relativno stabilan rast BNP je uspostavljen u celom regionu u periodu 2000–2008. godine (do svetske ekonomske krize), što je bazirano prvenstveno na unutrašnjoj tražnji (kredit, rast plata, doznake iz inostranstva) i stranim ulaganjima, dok je u manjoj meri povezano sa porastom izvoza.

Krajem XX veka i tokom prve decenije XXI veka čine se naponi za obnovu i jačanje trgovinskih veza zemalja Balkana na onim osnovama koje su na duži rok kompatibilne sa procesom evropske integracije: zaključuju se, u prvoj fazi, bilateralni sporazumi između zemalja Balkana (ukupno je sklopljeno 32 bilateralnih sporazuma u regionu), koji su zatim zamenjeni jednim multilateralnim sporazumom o slobodnoj trgovini pod nazivom CEFTA 2006, o čemu postoji posebno poglavlje ove knjige.

U ekonomskoj literaturi posvećenoj regionalnoj saradnji na Balkanu, često se postavlja pitanje o tome da li se Balkan u ekonomskom smislu uopšte može smatra-

263 V. EBRD, Transition report update 2007, London, str. 64.

ti regionom. Evropska unija zauzima u načelu najvažnije mesto u trgovini balkanskih zemalja sa svetom. Učešće EU u uvozu pojedinih zemalja se kreće od oko 44% uvoza kod Makedonije do 68% uvoza Albanije (oko 48% u slučaju Srbije). Na strani učešća EU u izvozu pojedinih zemalja, ono se kreće od 54% u slučaju Srbije do 81% u slučaju Albanije.

Nakon EU, sledeća po značaju je regionalna trgovina. Međutim, ako se posmatra učešće regiona Balkana u trgovini pojedinih zemalja iz regiona, onda se može doći do sledećeg zaključka: regionalna trgovina je bila i ostala posebno značajna za zemlje koje su činile bivšu Jugoslaviju, dok je ona bila na mnogo nižem nivou kod Rumunije, Bugarske i Albanije. Tako je učešće regiona u izvozu Albanije (2006) iznosilo samo 7,3%, u izvozu Rumunije 5,1%, a u izvozu Bugarske 13,5%. S druge strane, region Balkana je učestvovao sa 39% u izvozu Makedonije, sa 35% u izvozu Srbije i sa 34% u izvozu Bosne i Hercegovine²⁶⁴.

Prema analizi eksperata Svetske banke²⁶⁵, regionalna trgovina je u poslednje dve decenije znatno varirala i oscilirala, s tim što je bila posebno značajna u slučajevima Makedonije (izvoz u zemlje Zapadnog Balkana, odnosno CEFTA 2006, činio je 14,2% od BNP u 2008. godini), a zatim Bosne i Hercegovine (12,1% od njenog BNP), Srbije (7,2%), Hrvatske (4,8% od BNP) i Crne Gore (4,7%). Na drugoj strani je Albanija čija je trgovina sa regionom činila samo 1,5% od BNP. Ukupni obim trgovine u zemljama CEFTA je dupliran u periodu 2004–2008. godine, pri čemu i dalje zabrinjava činjenica da se struktura trgovine nije suštinski promenila i da u celini, izvoz iz zemalja Zapadnog Balkana i dalje nije dovoljno konkurentan i diferenciran u odnosu na druge podregione Evrope (Baltik, i sl.) ili u odnosu na azijske zemlje. Struktura izvoza zemalja Zapadnog Balkana je i dalje bazirana na sirovinskoj strukturi i nije dovoljno integrisana u globalne mreže razmene (unutar multinacionalnih kompanija, i sl.). Nizak izvozni potencijal zemalja Zapadnog Balkana je konstantna činjenica. Bez obzira na rast trgovine, izvoz iz zemalja Zapadnog Balkana je i dalje ispod potencijala. Ovo, na primer, ilustruju i statistike intraindustrijske razmene u regionu, ukazujući na stepen integracije u okolnu i svetsku privredu. Intraindustrijska razmena je činila manje od 22% u trgovini između CEFTA članica, što je mnogo niže od evropskog proseka²⁶⁶.

264 Videti tabele kod Lj. Pjerotić, "Trade liberalisation in South East Europe- Effects and Contraversial Issues", *Panoeconomics*, 2008, 4, str. 497–522.

265 B. Handjinski et al, "Enhancing Regional Trade Integration in SEE", *World Bank Working Papers* No. 185, The World Bank, Washington, 2009.

266 Op. cit, str. 15.

Kada se radi o stranim direktnim ulaganjima (FDI), kao jednom od potencijala rasta BNP, može se istaći da je trend stranog investiranja bio sličan onome što se dešavalo sa spoljnom trgovinom. Do rasta FDI u zemljama Zapadnog Balkana dolazi posebno u prvoj deceniji ovoga veka, ali zaostatak nastao zbog sukoba u bivšoj Jugoslaviji ne može biti brzo nadoknađen. Na primer, kumulativni iznos stranih ulaganja u mađarsku privredu (49 milijardi USD) ili rumunsku privredu (45 milijardi USD) u periodu 1989–2007. godine, bio je veći nego ulaganja u svih šest zemalja Zapadnog Balkana skupa (43 milijardi USD)²⁶⁷. Kada se radi o FDI (period 1989–2007) u u pojedinim zemljama zapadnog Balkana, prednjači Hrvatska (19 milijardi USD), ispred Srbije (12 milijardi USD), Bosne i Hercegovine (5 milijardi USD), Albanije (2,6 milijardi USD), Makedonije (2 milijardi USD) i Crne Gore (2 milijardi USD). U 2007. godini, Hrvatska je imala 4,6 milijardi USD FDI, ispred Srbije (2,2 milijardi) i BiH (2 milijardi USD).

Svetska kriza iz 2008. godine pogodila je i region Balkana, iako ne u meri u kojoj se to desilo sa zemljama čija je privreda bila integrisanija u svetske privredne i finansijske tokove ili upućenija na američko finansijsko tržište²⁶⁸.

1.2. Pojedini oblici i instrumenti regionalne saradnje u oblasti trgovinskih i ekonomskih odnosa

Organizacija CEFTA 2006 je bez sumnje najznačajniji oblik regionalne saradnje u oblasti trgovine i privrede. Međutim, ona nije i jedini. Postoji ceo niz raznih foruma za saradnju regionalnih privrednih udruženja, raznih agencija za regulisanje ili promociju trgovine ili asocijacija koje su orijentisane na pojedina sektorska pitanja poput tehničkih regulativa, raznih transportnih procedura, i slično. U nastavku ćemo navesti neke od ovih foruma za saradnju.

- *Ugovor o investiranju za jugoistočnu Evropu (Investment Compact)*

Zaključen je 2000. godine u okviru OECD. Njegov najvažniji cilj je da se osigura razvoj privatnog sektora i obezbedi povoljna investiciona klima u jugoistočnoj Evropi. U okviru ovog procesa, vrši se nadzor i ocena investicione klime u svakoj od zemalja regiona i podstiče se reforma ekonomskih sistema. U Parizu je 2007. godine osnovan i Investicioni komitet jugoistočne Evrope (*SEE Investment Committee*).

267 Prema EBRD, Transition report, London 2008.

268 O efektima krize u jugoistočnoj Evropi videti: P. Sanfey, "South Eastern Europe: lessons from the global economic crisis", EBRD, Working Paper no. 113, February 2010.

- Savetodavni poslovni savet (BAC)

Radi se o forumu koji poreklo vodi još od delovanja SECI inicijative 1996. godine. Okuplja manji broj poslovnih ljudi (oko 40) iz dvadesetak zemalja regiona i šireg okruženja. Cilj BAC-a je da se uspostavi što bliža saradnja u okviru privatnog sektora, na nivou vodećih ljudi velikih kompanija. BAC takođe podstiče saradnju privatnog sektora i javne administracije (PPP), promovišući investicije, razvoj poslovanja i povoljno poslovno okruženje. BAC je pokrenuo inicijativu za osnivanje Investicione banke u jugoistočnoj Evropi.

- Elektronska inicijativa u jugoistočnoj Evropi – eSEE

Ova inicijativa je pokrenuta 2000. godine u Istanbulu. Ima sekretarijat u Sarajevu. Njeni najvažniji ciljevi se odnose na razvoj informacionog društva i poboljšanje transfera znanja. U Sarajevu je u 2007. godini usvojena Agenda plus ove Inicijative, kojom su proširene aktivnosti na pitanja poput eGovernance (informatizacija uprave), i sl.

- Centar poslodavaca Jadranske regije

Ovaj forum je pokrenut na inicijativu Međunarodne organizacije poslodavaca (2008. godine). Sedište mu je u Zagrebu, a čine ga predstavnici udruženja poslodavaca svih zemalja jugoistočne Evrope. Zadatak mu je da promoviše zajedničke projekte, kontakte, razmenu iskustava u vezi sa poslovnim okruženjem i uslovima poslovanja u regionu.

- Sindikalni forum jugoistočne Evrope

Ovaj forum nema stalno sedište, a cilj mu je povezivanje sindikalnih organizacija kao partnera sa saradnju sa organizacijama poslodavaca na regionalnom nivou.

- CEFTA forum Privrednih komora

Cilj foruma je uspostavljanje boljeg regionalnog dijaloga između privrednih komora, s jedne strane, kao i saradnje na liniji komore–vlade. Forum je uspostavio iste radne grupe koje postoje i na zvaničnom nivou između zemalja članica CEFTA 2006 (carine, necarinske prepreke, poljoprivreda).

- Mreža PPP (Public Private Partnership) u jugoistočnoj Evropi

Cilj mreže, koja ima sedište u Zagrebu, jeste koordinacija aktivnosti i razmena iskustava na planu PPP, uključujući i harmonizaciju propisa i poslovnog okruženja koje se odnosi na PPP. Mreža je uspostavljena deklaracijom ministara regiona u Sarajevu (septembar 2009).

- Regionalna mreža agencija za unapređenje investiranja u regionu jugoistočne Evrope

Cilj mreže je povezivanje regionalnih agencija u cilju jačanja ekonomske saradnje. Memorandum o njihovoj saradnji je zaključen u Beču juna 2009.

- Udruženje Balkanskih privrednih komora

Udruženje je formirano još 1994. godine, sa ciljem da se podrže poslovne aktivnosti u regionu. Članovi Udruženja su komore iz većine zemalja PSJIE.

Osim nabrojanih udruženja i mreža, u regionu su formirani i drugi oblici saradnje između pojedinih profesija koje su u direktnoj vezi sa privrednim aktivnostima, poput Mreže donosilaca ekonomskih politika, mreže poslovnih žena, mreže za regionalni razvoj, mreže za zapošljavanje i socijalnu politiku, centra agencija za zapošljavanje, foruma sindikata, Zdravstvene mreže za jugoistočnu Evropu i drugih.

2. INVESTICIJE I RAZVOJ INFRASTRUKTURE NA BALKANU

U dokumentu Evropske komisije „Zapadni Balkan: jačanje evropske perspektive”, kao glavni izazovi u oblasti investicija i društveno-ekonomskog razvoja identifikovani su: povećanje konkurentnosti, smanjenje nivoa nezaposlenosti, unapređenje ljudskog potencijala i veće učešće na tržištu rada, kao i obezbeđivanje socijalne kohezije²⁶⁹.

Ekonomska kriza tokom devedesetih godina, raspad zajedničkog tržišta bivše Jugoslavije, konflikti i ratovi opustošili su lokalni fizički i finansijski kapital u regionu, te su direktne inostrane investicije (FDI) postale neophodne za obezbeđivanje održivog ekonomskog rasta, uvođenje tehničkih inovacija i stvaranje mogućnosti za zapošljavanje.²⁷⁰

U najnovije vreme privrede jugoistočne Evrope su dodatno pogođene globalnom ekonomskom krizom. Za dugoročnu konkurentnost i prosperitet regiona značajno je da se stvaraju povoljni uslovi za investiranje, da se ubrzaju reforme u celom regionu u mnogim sektorima, kao i da se stimuliše ubrzani razvoj saobraćajne, energetske i telekomunikacione infrastrukture.

2.1. Investiciona klima

Oštra međunarodna konkurencija za privlačenje investicija zahteva od zemalja jugoistočne Evrope da zajednički rade na unapređivanju ukupne investicione klime i da promovišu region kod stranih investitora, istovremeno podstičući domaće investicije.

Kao što je već pomenuto, u cilju stvaranja povoljnije investicione klime, podsticanja razvoja privatnog sektora i ubrzanja neophodnih reformi, OECD je zajedno sa Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi 2000. godine pokrenuo saradnju u okviru Ugovora o investiranju za jugoistočnu Evropu (*Investment Compact for*

269 Western Balkans: Enhancing the European perspective, COM(2008) 127 final, 5. 3. 2008

270 J. Minić, J. Kronja, „Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju“, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2007. godine

SEE)²⁷¹. Ugovor o investiranju pruža podršku kroz konkretne instrumente za povećanje investicija, rast i zapošljavanje, kao i za ubrzanje procesa evropskih integracija. Razvijajući saradnju u ovoj oblasti, zemlje jugoistočne Evrope su u Beču 27. juna 2006. godine usvojile Regionalni okvir za investicije. Usvojeni dokument je pokazao jasnu opredeljenost regiona da sarađuje u poboljšanju konkurentnosti, maksimiziranju priliva novih investicija, preuzimanju većeg regionalnog vlasništva nad tim procesom i daljem jačanju veza sa EU.

Ključni element Regionalnog okvira za investicije je revidirani mehanizam za praćenje i evaluaciju – Indeks investicionih reformi (IRI)²⁷², koji daje strukturiranu evaluaciju investicione klime na osnovu određenog broja dogovorenih kriterija. Indeks je formiran putem tripartitnih konsultacija između zemalja jugoistočne Evrope, OECD-a i predstavnika biznisa. Prvi IRI publikovan je 9. novembra 2006. godine, a drugi aprila 2010. godine. IRI je izuzetno cenjena analiza na međunarodnom nivou i mnoge organizacije i države koriste njene rezultate, koji u velikoj meri utiču na međudržavnu ekonomsku politiku i odnose. Takođe, rezultati IRI-ja koriste se za pokretanje projekata koji unapređuju proces definisanja politika, promociju i stimulisanje investicija u jugoistočnoj Evropi.

Politika jačanja regionalnog vlasništva u oblasti investicione politike u jugoistočnoj Evropi dovela je do uspostavljanja Investicionog komiteta zemalja jugoistočne Evrope u kome učestvuju viši državni činovnici i predstavnici privatnog sektora iz jugoistočne Evrope i zemalja OECD-a, po modelu Komiteta za investicije OECD-a. Ciljevi Investicionog komiteta su: kreiranje odgovarajućih mehanizama i preporuka o tome na koji način se reformske mere i politike, prepoznate u Indeksu investicionih reformi, mogu implementirati; monitoring i implementacija Regionalnog okvira za investicije, kao i tesna saradnja sa Savetom za regionalnu saradnju u oblasti unapređenja investicione klime u regionu. Komitet se sastaje dva puta godišnje na nivou visokih predstavnika, kao i jednom godišnje na ministarskom nivou.²⁷³ U okviru Investicionog komiteta osnovane su četiri radne grupe za pojedine oblasti koje obuhvata IRI: za regulatorne reforme, promociju investicija, antikorupcijsku politiku i izgradnju ljudskih potencijala. Predviđeno je da do kraja 2011. godine Komitet, uz punu podršku Saveta za regionalnu saradnju, bude u potpunosti odgovoran za upravljanje i koordinaciju regionalnih aktivnosti na unapređenju investicione klime.

271 Više informacija na sajtu <http://www.investmentcompact.org/>

272 Dostupan na sajtu Investment Compact, <http://www.investmentcompact.org/>

273 Održano je pet sastanaka Komiteta za investicije: prvi aprila 2007. godine, drugi novembra 2007. godine, treći maja 2008. godine, četvrti aprila 2009. godine i peti novembra 2009. godine.

Ugovor o investiranju aktivno je povezan sa Savetodavnim komitetom za biznis i industriju pri OECD-u (BIAC), Savetodavnim poslovnim savetom (BAC), savetima stranih investitora (FIC) po zemljama regiona i Regionalnom mrežom saveta stranih investitora u jugoistočnoj Evropi, sa kojima se obavljaju konsultacije u okviru IRI procesa.

U ovoj oblasti neophodno je obezbediti solidnu i balansiranu politiku i institucionalni okvir, kako na nivou pojedinačnih zemalja, tako i na regionalnom nivou kako bi se ostvario kritični nivo konkurentnosti, prevazišla ograničenja malih i fragmentiranih tržišta i ubedili investitori da region jugoistočne Evrope može biti pouzdana i konkurentna lokacija za investiranje.

INDEKS INVESTICIONIH REFORMI 2010.

IRI analizira i ocenjuje privrede u 9 zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija, kao i na Kosovu (RSBUN 1244).

Ocenjuju se uslovi u sedam oblasti:

- investiciona politika i promocija ulaganja,
- razvoj ljudskog kapitala,
- trgovinska politika i olakšice,
- pristup finansijama,
- regulatorna reforma i parlamentarni procesi,
- analiza poreske politike,
- infrastruktura za ulaganja i politika MSP.

Ukratko, u izveštaju objavljenom 2010. godine analizirane privrede su ocenjene pozitivno u oblastima kao što su investiciona politika i promocija ulaganja, određeni aspekti trgovine i politika MSP. Zaostaju za međunarodnom dobrom praksom u oblastima kao što su razvoj ljudskog kapitala, poreska politika i pristup finansijama. Posebno je istaknuto da je razvoj ljudskog kapitala oblast u kojoj su očekivanja privatnog sektora mnogo veća od ponude obrazovnih sistema u jugoistočnoj Evropi.

2.2. Razvoj infrastrukture

Sigurno snabdevanje energijom, razvijena saobraćajna i energetska infrastruktura, kao i očuvanje i unapređenje životne sredine od ključnog su značaja za ukupni ekonomski razvoj i kvalitet života građana regiona. Ekonomska i finansijska kriza sa socijalnim posledicama, kao i klimatske promene i drugi negativni uticaji na životnu sredinu, izazovi su sa kojima se dodatno region suočava. Regionalna saradnja u ovim oblastima je neophodna i zbog prekograničnog karaktera energetske sigurnosti, saobraćajnih mreža i životne sredine. Više nego u drugim oblastima, regionalna saradnja je neodvojivi deo procesa integracije u EU, tako da je u zajedničkom interesu primena propisa i standarda EU u regionu i pre pristupanja EU. Energetske i transportne mreže potpuno integrisane u odgovarajuće evropske mreže od vitalnog su značaja i za EU.

Od 2000. godine, uz pomoć međunarodne zajednice, putem donacija i kredita, ostvarena su značajna ulaganja u obnavljanje i poboljšanje infrastrukture. Kao što je pomenuto u poglavlju o PzSJIE, Savetodavna grupa međunarodnih finansijskih institucija (*IFI Advisory Group*) osnovana je u septembru 2001. godine, sa zadatkom da olakša razvoj regionalne infrastrukture u jugoistočnoj Evropi i njenu integraciju u transevropske infrastrukturne mreže (*EU Trans Boundary Networks – TENs*). Članovi ovog tela su predstavnici Evropske komisije, Svetske banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, Evropske investicione banke, Razvojne banke Saveta Evrope i Saveta za regionalnu saradnju.²⁷⁴

Regionalna saradnja u oblasti energetike, transporta i životne sredine je znatno intenzivirana i unapređena u poslednjih deset godina. O tome svedoči više značajnih projekata koje je inicirala u najvećoj meri Evropska unija: Ugovor o energetskeoj zajednici, Ugovor o transportnoj zajednici baziran na saradnji u okviru Transportne opservatorije za jugoistočnu Evropu, zatim Evropski zajednički vazduhoplovni prostor, kao i RENA – mreža koja priprema zemlje regiona za usvajanje ambicioznog *acquis communautaire* u oblasti životne sredine, i dr. Ovim projektima treba dodati i Dunavsku strategiju EU.

274 Regional Infrastructure Strategies and Projects in South East Europe, Office for South East Europe, European Commission/World Bank, May 12, 2005, str.1.

2.2.1. Energetika

Energetska infrastruktura je presudna za ekonomski oporavak u jugoistočnoj Evropi, koja prema mnogim parametrima ima vrlo nisku energetske efikasnost u poređenju sa evropskim standardima. Niske cene energije, slabo upravljanje i veliki gubici ugrožavaju rast i razvoj najvećeg dela energetskeg sektora.

Na inicijativu EU u Atini je 25. oktobra 2005. godine, potpisan Ugovor o energetskej zajednici (stupio na snagu 1. jula 2006. godine)²⁷⁵, čime je ostvareno najveće interno tržište električne energije i gasa u svetu, sa efektivnim učešćem 34 zemlje i entiteta: 25 tadašnjih članica Evropske unije i 9 potpisnika iz jugoistočne Evrope (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Srbija i UNMIK/Kosovo). Osnovane su sledeće institucije za implementaciju Ugovora: Ministarski savet, Stalna grupa na visokom nivou, Regulatorni odbor, forumi i Sekretarijat sa sedištem u Beču.

Potpisivanje Ugovora predstavlja zaključnu fazu Atinskog procesa, koji je započeo 2002. godine u Atini potpisivanjem Memoranduma o kreiranju regionalnog tržišta električne energije u jugoistočnoj Evropi na inicijativu Evropske komisije. Naredne godine potpisan je drugi Memorandum o uključivanju tržišta gasa. Zatim je 2007. godine potpisan Memorandum o razumevanju o socijalnim pitanjima u kontekstu Energetske zajednice.

Atinski proces i Ugovor o energetskej zajednici predviđaju da će strane potpisnice:

- primeniti planove reformi tarifa za električnu energiju i gas;
- primeniti sve neophodne tehničke standarde, kao što su prenosni kodovi, obračunski sistemi i razmena informacija za funkcionisanje prenosa;
- primeniti efektivan pristup infrastrukturi za treću stranu;
- osnovati nacionalne regulatorne vlasti i operatere za prenosni sistem;
- razviti lokalna rešenja za neodložne probleme regulisanja u energetici, siromaštva u energiji i socijalne jednakosti, i
- primeniti direktive EU za gas i električnu energiju.

Ugovor o energetskej zajednici smišljeno je sledio model Evropske zajednice za ugalj i čelik, koja je bila osnov Evropske unije. Ovaj Ugovor predstavlja delotvorni pretpristupni instrument EU za jugoistočnu Evropu, budući da ima za cilj da proširi prednosti unutrašnjeg tržišta energije EU na zemlje regiona i pre nego što postanu njene članice. Ugovor je značajan i iz aspekta stabilnosti

275 Više informacija na sajtu Energetske zajednice <http://www.energy-community.org/>.

regiona i njegove buduće ulogu u tranzitu energije. Crnomorske zemlje (Bugarska i Rumunija) započele su ranije reforme tržišta energije i u tome su ostvarile značajan napredak. Stoga bi regionalni pristup u energetsom sektoru mogao da ubrza proces reformi i preuzimanja dobrih iskustava iz okruženja u region Zapadnog Balkana.

2.2.2. Saobraćaj

Glavne prepreke u razvoju transportne infrastrukture zajedničke su za većinu zemalja u regionu: niski institucionalni kapaciteti, slabo planiranje i održavanje puteva, ograničene finansijske mogućnosti, kapaciteti za zaduživanje, problemi graničnih prelaza i nerazvijenost intermodalnog transporta.

Od deset panevropskih saobraćajnih koridora, koji su utvrđeni na Konferenciji na Kritu marta 1994. godine, za Zapadni Balkan su važna četiri: koridor 5, koridor 7, koji se poklapa sa tokom Dunava, koridor 8 i koridor 10, koji je predložen nakon prekida neprijateljstava na prostoru bivše Jugoslavije. Prva faza u regionalnoj integraciji u oblasti saobraćaja započeta je potpisivanjem Memoranduma o razumevanju o razvoju Osnovne saobraćajne mreže u jugoistočnoj Evropi u Luksemburgu 11. juna 2004. godine. Strane potpisnice bile su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija, UNMIK/Kosovo i Evropska komisija. Na osnovu tog Memoranduma, u aprilu 2005. godine osnovan je Regionalni nadzorni odbor, kao i Transportna opservatorija za jugoistočnu Evropu (*South East Europe Transport Observatory - SEETO*)²⁷⁶, sa sedištem u Beogradu. Redovno se usvajaju petogodišnji planovi za razvoj Osnovne regionalne saobraćajne mreže u jugoistočnoj Evropi (u toku je četvrti petogodišnji plan za period 2009–2013. godina, prvi je bio za period 2006–2010).

Do 2011. godine, na osnovu prioritete liste projekata, trebalo bi da se unapredi daljih 506 km puteva i 834 km železničkih šina i signalizacije; da se uklone uska grla za plovidbu Dunavom i da se poboljšaju kapaciteti morskih luka i aerodroma, kako bi mogli da zadovolje rastuće potrebe.²⁷⁷ Takođe, do 2011. godine, granični prelazi treba da postanu gotovo neprimetni (kontrola putnika u vozovima dok su u pokretu) i uspostavljena elektronska razmena podataka o železničkom teretnom transportu.

Još jedan sporazum u oblasti saobraćaja koji integriše region u evropski sa-

276 Više informacija na sajtu SEETO: <http://www.seetoint.org/>

277 J. Minić, J. Kronja: „Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju“, 2007

braćajni sistem je Multilateralni sporazum o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (ECAA sporazum). Evropska komisija, njene članice i partneri iz jugoistočne Evrope (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Srbija i UNMIK) postigli su krajem 2005. godine dogovor o stvaranju Zajedničkog evropskog vazduhoplovnog prostora (*European Common Aviation Area – ECAA*). Srbija je ECAA sporazum potpisala 29. juna 2006. godine. Sporazum predviđa potpuno usaglašavanje domaćih propisa sa propisima Evropske unije u oblasti vazduhoplovne sigurnosti, bezbednosti, upravljanja vazдушnim saobraćajem, rukovođenja aerodromima, zaštite prava putnika i drugih korisnika usluga u vazдушnom saobraćaju, liberalizacije vazduhoplovnog tržišta, zabranu državne pomoći i zaštite životne sredine.

Po modelu Energetske zajednice, EU je pokrenula pregovore o uspostavljanju Transportne zajednice. Pregovori o sporazumu su zvanično počeli 24. juna 2008. godine i trebalo je da se završe do kraja 2009. godine, što nije postignuto (očekuje se do kraja 2010). Sporazum potpisuju Evropska zajednica i ugovorne strane iz jugoistočne Evrope: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Kosovo (UNSCR 1244/99). Sporazum zamenjuje Memorandum o razumevanju koji je potpisan 2004. godine.

Transportna zajednica (TZ) će obuhvatiti oblasti drumskog, železničkog, rečnog i pomorskog saobraćaja, kao i razvoj transportne mreže, uključujući infrastrukturu aerodroma (ne uključuje vazdušni saobraćaj, jer je regulisan pomenutim ECAA sporazumom). Sporazum o Transportnoj zajednici sadrži „osnovni sporazum“, anekse i protokole za svaku od ugovornih strana iz jugoistočne Evrope, koji definišu uslove prelaznog aranžmana između EZ i pojedinačne ugovorne strane iz jugoistočne Evrope. Postepeni prelazak svake ugovorne strane iz regiona na punu primenu Transportne zajednice zavisice od ocene Evropske komisije o ispunjenosti uslova predviđenih prelaznim aranžmanom.

Transportna zajednica će razvijati regionalnu saobraćajnu mrežu u skladu sa transevropskom transportnom mrežom. Sporazumom je predviđeno osnivanje sledećih institucija: Ministarski savet, Regionalni upravni odbor, tehničke komisije, socijalni forum i stalni sekretarijat, koji će, pored administrativne podrške navedenim institucijama, imati ulogu Transportne opservatorije za praćenje realizacije Osnovne regionalne saobraćajne mreže.²⁷⁸

278 Podaci na osnovu nacrtu Sporazuma iz jula 2009. godine

2.2.3. Zaštita životne sredine

Međunarodna saradnja u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine, a pre svega među susedima, predstavlja imperativ zbog prekogranične prirode ove oblasti. Osnov za saradnju je niz širih multilateralnih konvencija i sporazuma. Poseban značaj ima pravna harmonizacija sa standardima i regulativom Evropske unije. Procena je da se međunarodni dokumenti i sporazumi sporo i neefikasno primenjuju u regionu, kao i da mogućnosti za saradnju nisu dovoljno iskorišćene.

U ovoj oblasti od 1990. godine aktivan je Regionalni centar za životnu sredinu centralne i istočne Evrope (REC) u Sent Andreji, koji su osnovali SAD, Evropska komisija i Mađarska.²⁷⁹ REC ima lokalne kancelarije u 17 zemalja, uključujući i Srbiju. REC je zajedno sa Savetom za regionalnu saradnju 2008. godine inicirao Okvirni program za saradnju u oblasti životne sredine i jugoistočne Evrope. Program je počeo sa ministarskom konferencijom o efektima klimatskih promena u jugoistočnoj Evropi, na kojoj je usvojena Zajednička ministarska izjava i usvojen Okvirni akcioni plan za prilagođavanje klimatskim promenama.

Jedan od značajnih projekata u oblasti životne sredine pokrenula je Evropska komisija (CARDS) – Investicioni program za ekološke prioritete (PEIP), kako bi se definisale glavne pretnje životnoj sredini u regionu za koje su neophodne investicije. U saradnji sa REC razvijena je jedinstvena metodologija za ceo region, umesto metodologije zasnovane na nacionalnom pristupu. Koristeći mapu „kriznih tačaka“, identifikovane su lokacije sa ekološkim problemima, kao i područja u kojima je prirodna sredina u znatno lošijem stanju nego u okruženju i sačinjena je lista od 79 prioritetnih projekata iz regiona.

Zbog velikog opsega legislative EU u vezi sa zaštitom životne sredine, pokrenut je regionalni projekt Pristupna mreža za usaglašavanje i sprovođenje propisa u oblasti životne sredine (*Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession – ECENA*). Cilj projekta je pomoć zemljama jugoistočne Evrope da poboljšaju zaštitu životne sredine kroz efikasno preuzimanje, primenu i sprovođenje regulative EU, uključujući jačanje inspeksijske službe. Treba dodati da su projekti zaštite životne sredine i deo prekograničnih programa saradnje pokrenuti među zemljama regiona.

Najnovija inicijativa u ovoj oblasti je Regionalna mreža za pristupanje u oblasti životne sredine (*Regional Environmental Network for Accession – RENA*), koja će se finansirati iz višekorisničke komponente IPA u periodu 2010–2012. godina. Ovo je praktično nastavak Regionalnog programa obnove životne sredine (*Regional Envi-*

279 Sajt Regionalnog centra za životnu sredinu centralne i istočne Evrope: <http://www.rec.org/>

ronmental Reconstruction Program –REReP), koji je završen 2009. godine. Fokus u okviru RENA biće usmeren na regionalnu saradnju u oblasti strateškog planiranja i investiranja, uključujući i praćenje napretka i usklađenosti, zatim na klimatske promene, prekograničnu saradnju i multilateralne sporazume u oblasti životne sredine, kao i Pristupnu mrežu za usaglašavanje i sprovođenje ekoloških propisa (ECENA).

2.2.4. Razvoj informacionog društva

Svesne da je široka primena digitalne tehnologije izuzetno važna za ubrzani ekonomski razvoj i povećanje zaposlenosti, zemlje jugoistočne Evrope aktivno sarađuju na regionalnom nivou u okviru nekoliko inicijativa koje treba da pomognu razvoj informacionog društva u jugoistočnoj Evropi. To su:

- inicijativa Elektronska jugoistočna Evropa (eSEE) – institucionalni okvir;
- Radna grupa za širokopojasnu infrastrukturu u jugoistočnoj Evropi (bSEE) – infrastruktura;
- Forum privatnog sektora za IKT – učešće privatnog sektora;
- eGovernance centar – prenos znanja i prakse.

Inicijativa Elektronska jugoistočna Evropa (eSEE) pokrenuta je oktobra 2000. godine u Istanbulu i počela je sa radom januara 2001. godine. Sekretarijat se nalazi u Sarajevu u okviru lokalne kancelarije UNDP (2002. godine).²⁸⁰

Program eSEE inicijative je usaglašen sa strateškim dokumentima EU i fokusiran je, pre svega, na kreiranje institucionalnog okvira za razvoj informacionog društva u zemljama regiona. Tako su krajem 2002. godine zemlje jugoistočne Evrope usvojile regionalnu Agendu za razvoj informacionog društva (eSEE Agenda). Prema Agendi, zemlje jugoistočne Evrope obavezale su se da urade sledeće:

- usvoje politike i strategije za informaciono društvo;
- usvoje i primenjuju pravnu infrastrukturu za informaciono društvo u skladu sa *acquis communautaire* u zemljama EU;
- uspostave regionalnu saradnju i mehanizam za realizaciju dogovorenog na nacionalnom nivou;
- promovišu razvoj informacionog društva.

Posle pet godina iskustva, zemlje jugoistočne Evrope usvojile su novu eSEE

280 Više informacija na: <http://www.eseeinitiative.org/>

Agendu Plus za period 2007–2012. (Sarajevo 2007. godine), usklađenu sa novim prioritetima EU i zaključcima Svetskog samita o informacionom društvu (Tunis, 2005. godine).

Krajem juna 2005. godine u Solunu je održana ministarska konferencija o razvoju informacionog društva u jugoistočnoj Evropi, na kojoj je potpisan novi Memorandum o razvoju širokopojasnih komunikacionih resursa (bSEE), što je trebalo da obezbedi odgovarajuću infrastrukturu za razvoj informacionog društva. Glavni cilj nove inicijative je razvoj jedinstvenog širokopojasnog tržišta u jugoistočnoj Evropi, koje je u potpunosti povezano sa evropskim i svetskim mrežama. Osnovne ideje ove inicijative su: 1) integrisanje veza u sektoru elektronskih komunikacija između zemalja u regionu, i 2) zajednički projekti, razvoj tehnologije i tržišta u sektoru elektronskih komunikacija i zajedničko privlačenje investicija.

Najnovija aktivnost u okviru regionalne saradnje u oblasti razvoja informacionog društva je osnivanje Centra za razvoj e-uprave u JIE (*Center for e-Governance Development for SEE*), čiji je primarni cilj da se na jednom mestu kreira i prenosi znanje u vezi sa e-upravom, e-poslovanjem i razvojem savremene i transparentne javne administracije u jugoistočnoj Evropi.²⁸¹

Pored navedenih inicijativa, u okviru Savetodavnog poslovnog saveta (BAC) deluje Forum privatnog sektora za informacione i komunikacione tehnologije (IKT) sa ciljem jačeg povezivanja državnih institucija i privatnog sektora, kako bi se unapredilo okruženje za IKT biznis i obezbedio input privatnog sektora u definisanju odgovarajućih politika države.

281 U Ljubljani je januara 2008. godine potpisan Memorandum o razumevanju o osnivanju Centra za razvoj e-uprave u JIE, koji će se baviti obukom, obrazovanjem, savetovanjem i istraživanjima vezanim za e-upravu u regionu u tesnoj koordinaciji sa Sekretarijatom eSEE inicijative u Sarajevu. Sajt Centra: <http://www.cegd.eu/Pages/default.aspx>

3. DEMOKRATIZACIJA I DRUŠTVENI RAZVOJ

3.1. Parlamentarna saradnja

U jugoistočnoj Evropi parlamenti, kao zakonodavci, igraju ključnu ulogu u podsticanju i sprovođenju reformi u okviru evropske agende zemlje, kao i u povećanju efikasnosti i transparentnosti vladajućih struktura. Parlamentarna saradnja doprinosi pomirenju i dobrim susedskim odnosima. Takođe, značajna je u kontekstu zajedničkih napora da se harmonizuje i uskladi nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU (*acquis communautaire*), kao i da se razvija dijalog i politička saradnja usmerena na pridruživanje EU. Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi inicirao je krajem 2004. godine parlamentarnu saradnju kao jedan od prioriteta u regionalnoj saradnji.²⁸² Osnovni cilj bio je jačanje kapaciteta parlamenata u regionu i izgradnja održive strukture za njihovo operativno povezivanje. Parlamentarna saradnja je i dalje prioritet u regionalnoj saradnji i radu Saveta za regionalnu saradnju kao sveobuhvatna tema prisutna u svim oblastima saradnje.

Postoje tri regionalne inicijative za parlamentarnu saradnju: Regionalni sekretarijat za parlamentarnu saradnju u jugoistočnoj Evropi sa sedištem u Sofiji, Cetijski parlamentarni forum u Crnoj Gori i Konferencija parlamentarnih odbora za evropske integracije zemalja učesnica u Procesu stabilizacije i pridruživanja – CO-SAP. Prva inicijativa ima širu regionalnu dimenziju u okviru PSJIE, a druge dve su usmerene samo na zemlje Zapadnog Balkana. Još treba dodati i Program razmene iskustava žena poslanika u jugoistočnoj Evropi. Program parlamentarne saradnje u regionu obuhvata sledeće aktivnosti: jačanje i institucionalizacija veza između srodnih parlamentarnih odbora; obuka i usavršavanje poslanika i stručnog osoblja; redovni programi obuke za novoizabrane poslanike i stručne službe; razvijanje *twinninga* (administrativnog bratimljenja) parlamenata iz regiona sa drugim parlamentima, kao i unapređenje uzajamnog informisanja o aktivnostima međunarodnih i regionalnih partnerskih organizacija. Prioritetne oblasti saradnje obuhvataju problematiku evropskih integracija, posebno harmonizaciju zakonodavstva sa standardima EU, zatim demokratsku kontrolu sektora bezbednosti, kontrolu budžeta,

282 J. Minić, J. Kronja, „Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju“, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2007.

reformu pravosuđa, makroekonomsku i socijalnu politiku, pitanja viznog režima i obrazovanje.

Regionalni sekretarijat za parlamentarnu saradnju u jugoistočnoj Evropi²⁸³ (RSPC SEE) počeo je sa radom nakon sedmog sastanka predsednika parlamenata zemalja učesnica Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (14. aprila 2008. g.), na kojoj je potpisan Memorandum o razumevanju o parlamentarnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, kao i finalna Deklaracija, koja predstavlja temelj saradnje zemalja regiona. Na prethodnom sastanku predsednika parlamenata zemalja učesnica PSJIE doneta je odluka o osnivanju sekretarijata i njegovom lociranju pri Parlamentu Bugarske.²⁸⁴ Uloga Sekretarijata je da koordinira aktivnosti, uključujući i pomoć donatora, da parlamentima u regionu obezbeđuje redovne informacije od šireg značaja, kao i da informiše javnost o parlamentarnoj saradnji u regionu. Prvi korak institucionalizacije parlamentarne saradnje može se oceniti kao početak pripreme temelja za eventualno osnivanje Parlamentarne skupštine jugoistočne Evrope u budućnosti. Sekretarijat, takođe, priprema godišnje sastanke predsednika parlamenata u okviru PSJIE. Treba dodati da je 9. sastanak predsednika parlamenata, koji je trebalo da se održi tokom predsedavanja Moldavije PSJIE, otkazan²⁸⁵ i održan od 5. do 8. juna 2010. godine u Antaliji, tokom predsedavanja Turske.

COSAP je osnovan u Sarajevu juna 2005. godine kao rezultat zaključaka Solunskog samita 2003. godine. Na sastanku u Sarajevu usvojena su pravila procedure prema kojima Konferencija ima rotirajuće predsedavanje i sastaje se dva puta godišnje da razmatra aktuelna pitanja u vezi sa Procesom stabilizacije i pridruživanja i proširenjem EU, a uvedena je i Trojka (bivši, aktuelni i budući predsedavajući) kao format delovanja.

Vrlo brzo, COSAP je uspostavio odnose sa sličnom širom evropskom asocijacijom – COSAC (*Conference of European affairs committees of the parliaments of the EU Member states*). Sastanci COSAP-a se prilagođavaju kalendaru sastanaka COSAC-a. COSAP ima jasnu agendu i perspektivu jačanja saradnje između odbora za evropske integracije, u čemu značajnu pomoć pruža Evropski parlament. Može se oceniti da je COSAP uspešna i funkcionalna mreža sa jasnom agendom. Novembra

283 Pogledati sajt Regionalnog sekretarijata na adresi: <http://www.rspcsee.org/>

284 Odluka je doneta na sastanku predsednika parlamenata zemalja PSJIE 18. aprila 2007. godine u Zagrebu. Protivkandidat za sedište je bila Srbija, ali je ocenjeno da Bugarska kao članica EU sa razvijenijim vezama sa Evropskim parlamentom može više da doprinese jačanju saradnje, ne samo među zemljama regiona, već i sa Evropskim parlamentom i drugim sličnim međunarodnim institucijama.

285 Otkazan je zbog unutrašnjih izbornih turbulencija u Moldaviji.

2009. godine COSAP je održao sastanak u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Cetinjski parlamentarni forum (*Cetinje Parliamentary Forum – CPF*) kao autohtonu regionalnu inicijativu za parlamentarnu saradnju zemalja jugoistočne Evrope osmislile su i pokrenule Skupština Crne Gore i Skupština Srbije i Crne Gore. Osnivački sastanak održan je 8. i 9. februara 2004. godine.

Cilj CPF-a je unapređenje saradnje, prenos znanja i iskustava, jačanje veza i produbljavanje parlamentarne saradnje i diplomatije u regionu, poboljšanje bilateralnih i multilateralnih veza, kao i zbližavanje predstavnika zakonodavnih institucija u državama koje dele zajedničko istorijsko i kulturno nasleđe, ali i evropsku perspektivu.

CPF se sastaje u različitim formatima: predsednici ili potpredsednici parlamenata, predsednici parlamentarnih odbora, sekretari parlamenata, sekretari odbora i eksperti. Teme su vrlo raznolike, sve su aktuelne teme u procesu evropskih integracija zemalja učesnica. Na primer, deveti sastanak (26. april 2010) razmatrao je izazove i ulogu parlamenata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, a deseti sastanak CPF (21. juna 2010) bio je posvećen ulozi žena parlamentaraca u učvršćivanju mira i bezbednosti. Savet za regionalnu saradnju u konsultacijama sa Skupštinom Crne Gore i predsedavanjem Crne Gore PSJIE (od juna 2010. godine), kao i ostalim parlamentima u regionu, razmatra mogućnosti da se CPF institucionalizuje (osnivanjem sekretarijata) i ojača kao koordinacioni centar za parlamentarne aktivnosti u vezi sa transponovanjem EU *acquis communautaire* u zemljama Zapadnog Balkana.

3.2. Razvoj ljudskog potencijala

Kao što je pomenuto u poglavlju o Savetu za regionalnu saradnju, jedan od šest prioriteta u regionalnoj saradnji je razvoj ljudskog potencijala, odnosno obrazovanje i naučno-tehnološka istraživanja. Podsetimo se da je na sastanku Regionalnog stola Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, u Beogradu maja 2006. godine, usvojen novi prioritet regionalne saradnje pod nazivom Razvoj i unapređenje ljudskog potencijala²⁸⁶. Razlog za uvođenje ovog prioriteta je ključna uloga koju obrazovanje i naučno-tehnološka istraživanja treba da imaju u ukupnom ekonomskom, političkom i socijalnom razvoju jedne zemlje, kao i nezadovoljavajuće stanje u sistemima

286 Inicijativu za uključivanje ovog prioriteta pokrenuli su predstavnici Srbije u PzSJIE, više o inicijativi u brošuri J. Minić, J. Kronja: „Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju“.

obrazovanja i naučno-istraživačkom kompleksu u svim zemljama regiona. Za stabilizaciju i sprovođenje reformi u regionu, promene u sektorima obrazovanja i istraživanja jednako su važne kao i uspešne reforme u privredi. Prioritet, razvoj i jačanje ljudskog potencijala, fokusiran je na oblast obrazovanja i stručnog usavršavanja, kao i na naučno-tehnološka istraživanja sa ciljem da doprinese rešavanju specifičnih problema u reformisanju obe oblasti u zemljama regiona, kao i da potpomogne razvoj društva znanja, demokratskog i otvorenog za sve građane. Prioritet je bio uklonjen u tadašnju razvojnu strategiju EU, poznatu kao Lisabonska strategija, u kojoj je glavni akcenat bio na znanju, inovacijama i razvoju ljudskog potencijala u funkciji održivog ekonomskog i socijalnog rasta²⁸⁷. Takođe, komplementaran je i povezan sa aktivnostima ranije započete saradnje u okviru Radne grupe za obrazovanje i mlade Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (TFEY), Inicijative za reformu obrazovanja u jugoistočnoj Evropi (ERI SEE)²⁸⁸ i Mreže za integrisanje jugoistočne Evrope u Evropski istraživački prostor (SEE-ERA.NET)²⁸⁹ i drugih.

Posebna Radna grupa za razvoj i unapređenje ljudskog potencijala²⁹⁰ formirana je 2008. godine sa ciljem da koordinira aktivnosti regiona i saradnju sa EU u oblasti visokog obrazovanja i naučno-tehnoloških istraživanja i podstiče kontinuirani dijalog i razmenu informacija i iskustava. Politički okvir za formiranje grupe i razvoj saradnje je Memorandum o razumevanju ministara nadležnih za obrazovanje, nauku i tehnologiju u jugoistočnoj Evropi (Istanbul, 2007. godine) sa Akcionim okvirom u aneksu. Prioriteti regionalne saradnje u oblasti obrazovanje su:

- implementacija instrumenata Bolonjskog procesa – reforma kurikuluma, unapređenje kvaliteta, uključivanje u Evropski okvir kvalifikacija, razvoj koncepta doživotnog učenja i pripreme za učešće u istoimenom programu EU, mobilnost studenata i nastavnika, i dr.

U oblasti naučno-tehnoloških istraživanja:

- podsticanje saradnje između zemalja regiona, kao i saradnje sa zemljama članicama EU;
- uklanjanje barijera za integraciju u Evropski istraživački prostor;
- usklađivanje bilateralne i multilateralne saradnje;
- izrada regionalne strategije za istraživanja i razvoj;

287 I u novoj razvojnoj strategiji EU do 2020. godine (usvojena marta 2010) znanje, inovacije i obrazovanje imaju ključno mesto.

288 Više informacija na sajtu ERI SEE: <http://www.erisee.org>

289 Više informacija na sajtu projekta: <http://www.see-era.net>

290 Više informacija na sajtu Radne grupe: <http://www.taskforcehumancapital.info/>

- podrška regionalnim centrima izvrsnosti;
- jačanje administrativnih kapaciteta;
- Regionalna škola za javnu administraciju – Danilovgrad;

Za ostvarivanje ovih prioriteta, zemlje regiona mogu koristiti neke od programa i finansijskih instrumenata EU, kao što su:

- *Tempus program* – reforma sistema visokog obrazovanja, saradnja između visokoobrazovnih institucija u zemljama EU i jugoistočne Evrope, implementacija Bolonjskog procesa i ciljeva Lisabonske strategije.
- *Erasmus Mundus* – kreiranje master studija Evropske unije na evropskim univerzitetima i obezbeđivanje stipendija (predviđen je veći broj stipendija za Zapadni Balkan).
- *Sedmi okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti* – FP7.
- *Višekorisnička komponenta Pretpristupnog instrumenta EU* (IPA).

Značajan potez u oblasti jačanja ljudskog potencijala u regionu jeste definisanje Regionalne strategije za istraživanja i razvoj. Na ministarskoj konferenciji Razvoj Regionalne strategije za istraživanja i razvoj, (SRS, Sarajevo, 24. april 2009), lansiran je proces izrade Strategije sa ciljem jačanja regionalne saradnje u oblasti obrazovanja, istraživanja i inovacija. Strategija treba da unapredi nacionalne politike u oblasti istraživanja kroz razmenu iskustava i uspešnih rešenja, maksimalizuje korišćenje fondova EU i olakša integraciju regiona u evropski istraživački prostor.

Treba dodati da se aktivnosti na regionalnom nivou u oblasti naučnih i tehnoloških istraživanja koordiniraju sa širim multilateralnim programima i projektima, kao što su COST, EUREKA, UNESCO-ROSTE.

Već je pomenuto u prethodnim poglavljima da je oblast obrazovanja i nauke predmet saradnje i u drugim regionalnim inicijativama (CEI, JJI, i dr.).

Navešćemo nekoliko takvih primera.

Univerzitetska mreža Centralnoevropske inicijative (CEI UniNET)²⁹¹ je mreža univerziteta iz zemalja članica Centralnoevropske inicijative. Cilj je da se pomogne saradnja između univerziteta i drugih institucija visokog obrazovanja u centralnoj, istočnoj i jugoistočnoj Evropi kroz podršku i podsticanje mobilnosti i razmene akademskih radnika (doktorski i master kursevi). Ideju da se formira CEI Univerzitet lansirala je Italija na samitu CEI u Trstu 2001. godine. Usvajanjem Osnivačke povelje na CEI samitu u Varšavi 2003. godine, Univerzitetska mreža CEI počela je da funk-

291 <http://www.ceinet.org/content/post-graduate-studies-university-network>

cioniše. Na čelu CEI UniNET je rektor Univerziteta u Trstu u funkciji generalnog sekretara, a administrativne poslove obavlja poseban odsek u okviru Sekretarijata CEI u Trstu.

*Univerzitetska mreža centralne i istočne Evrope (CEEUN)*²⁹² osnovana je 2002. godine kao mreža međunarodne saradnje univerziteta i istraživačkih centara na širokom polju tema i inovativnih projekata. Više od četiri stotine profesora, istraživača i stručnjaka međunarodnog ugleda iz oko osamdeset naučno-istraživačkih institucija u dvadeset dve zemlje uključeno je u ovu Univerzitetsku mrežu. Mreža objavljuje „glas“ nauke u vidu časopisa *Transition Studies Review*. U početku je bio fokusiran na tranziciju u centralnoj i jugoistočnoj Evropi, ali je poslednjih godina polje interesovanja prošireno na Rusiju, Ukrajinu, Kavkaz, crnomorski i mediteranski region, a od 2005. godine studije o tranziciji obuhvataju i Aziju, Latinsku Ameriku i Evroaziju. *Centralno-istočnoevropska mreža (CEEN)* je platforma za dijalog između predsednika nacionalnih akademija nauka zemalja centralne i jugoistočne Evrope, koju je 2003. godine osnovala Evropska akademija nauke i umetnosti. Osnovni zadatak CEEN je da podržava dalju integraciju regiona u Evropski istraživački prostor. Članovi su akademije nauka i umetnosti iz Bosne i Hercegovine, Bugarske, Crne Gore, Češke Republike, Hrvatske, Litvanije, Mađarske, , Poljske, Slovačke, Slovenije i Srbije, kao i Svetska akademija nauke i umetnosti. Sastancima redovno prisustvuju i predstavnici Evropske komisije i Evropskog parlamenta.

U odeljku o Jadransko-jonskoj inicijativi predstavljena je univerzetska mreža UniAdriion.

3.3. Saradnja civilnog društva

Organizacije civilnog društva (OCD) odigrale su značajnu ulogu u uspostavljanju i unapređenju saradnje u regionu, održavale kontakte i sarađivale bilateralno i multilateralno u periodu pre 2000. godine, bile motor borbe za demokratizaciju i reformu unutar država, kao i u regionu u celini. U mnogim oblastima, posebno u borbi za ljudska prava i usvajanju evropskih normi i vrednosti bile su prethodnica međudržavne saradnje. Brojni kontakti i zajednički projekti širom regiona, pogotovo na prostoru bivše Jugoslavije, pokazali su da kvalitetna regionalna saradnja nije moguća bez aktivne uključenosti OCD. U vremenima obnavljanja međudržavnih odnosa posle teškog perioda ratova i pokidanih veza, one su dale veliki doprinos

292 http://www.uniud.it/ricerca/strutture/dipartimenti_economica/difi/ossfi/part/ceeun

procesu pomirenja i obnavljanju međudržavne saradnje na političkom, ekonomskom i drugim planovima. I u vreme velikih tenzija između Srbije i Kosova, nekoliko nevladinih organizacija uspevaju da sarađuju i razvijaju dijalog.

Nakon dolaska na vlast demokratski izabраниh i proevropski orijentisanih vlada u državama Zapadnog Balkana i njihovim uključivanjem u Proces stabilizacije i pridruživanja, OCD su se transformisale i redefinisale svoje ciljeve, programe i prioritete. Sa napredovanjem zemalja Zapadnog Balkana prema članstvu u EU, uloga OCD u širenju evropskih vrednosti i približavanju EU je sve značajnija i one postaju partneri državi u procesu evropskih integracija. Takav pristup podstiče i Evropska unija, koja u krajnjoj instanci, kroz novi član 11 u Lisabonskom ugovoru, obavezuje institucije EU na konsultovanje OCD u procesu odlučivanja. U dokumentu Komisije „Strategija proširenja za 2007. godinu“ naglašeno je da su razvoj civilnog društva i jačanje civilnog dijaloga u regionu Zapadnog Balkana jedan od ključnih prioriteta procesa pristupanja ovog regiona. Značaj civilnog dijaloga je prvi put u dokumentima Komisije pomenut 2005²⁹³ za zemlje kandidate, a zatim 2006. godine proširen na ostale zemlje Zapadnog Balkana²⁹⁴. EU je 2008. godine lansirala instrument za pomoć civilnom društvu (*Civil Society Facility*), koji podstiče razvoj civilnog društva i dijalog u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Uloga OCD potvrđena i od državnih organa Srbije, pa je u Nacionalnom planu za integraciju Srbije u EU (usvojen 2008) jedan od prioriteta podsticanje razvoja organizacija civilnog društva i održavanje redovnih konsultacija s njima²⁹⁵. Savet za regionalnu saradnju sve više pažnje posvećuje što širem uključivanju OCD u aktivnosti u svim oblastima. Kao što je već pomenuto, u programskom dokumentu Saveta „Strategija i program rada za period 2011–2013“, kao jedna od strateških orijentacija RSS navedena je i „podrška široj uključenosti civilnog društva u sve aktivnosti RSS“, što je inkorporirano u programske zadatke SRS u prioritetnim oblastima saradnje.

Predstavićemo ukratko nekoliko asocijacija i mreža OCD u jugoistočnoj Evropi, koje se angažuju na jačanju regionalne saradnje i promovisanju evropskih vrednosti u regionu.

- **Igmanska inicijativa.** Centar za regionalizam, Forum demokratske alternative iz Sarajeva i Građanski odbor za ljudska prava iz Zagreba nosioci su inicijative

293 Commission Communication Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries, COM (2005) 290

294 Commission Communication The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity, COM (2006)

295 Nacionalni plan za integraciju Srbije u EU može se naći na veb adresi: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=414>

za stvaranje pokreta nevladinih organizacija sa ciljem uspostavljanja normalizacije odnosa i pomirenja u dejtonskom „trouglu” između SR Jugoslavije (sada „četvorouglu”, u kojem su Srbija i Crna Gora), Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Pokret je formiran u Zagrebu novembra 2000. godine i okuplja preko 140 nevladinih organizacija iz ovih zemalja. Misija Igmanske inicijative je da promoviše i omogući lokalni i regionalni dijalog u oblasti politike, ekonomije i kulture, da promoviše izgradnju poverenja i zastupa demokratske vrednosti. Igmanska inicijativa vrši i pozitivni pritisak na vlade dejtonskog „četvorouglu” da omoguće bržu normalizaciju odnosa. Od svog osnivanja, Igmanska inicijativa je bila veoma uspešna u sprovođenju programa različitih veličina i sadržaja. Na primer, članovi Igmanske inicijative su uspešno lobbirali za ukidanje viznih režima između zemalja dejtonskog „četvorouglu”, kao i sa zemljama EU. Vrlo je značajan sastanak Igmanske inicijative 29. maja 2010. godine u Sarajevu, na kojem su učestvovali predsednici država dejtonskog „četvorouglu”, što je dalo snažan podsticaj unapređenju bilateralnih odnosa i popravljaju atmosfere u regionu.

- *PHILIA – Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope*. Asocijacija²⁹⁶ je osnovana 2003. godine kao rezultat projekta Igmanske inicijative – mikroprojekat za izgradnju saradnje između gradova u trouglu Tuzla – Osijek – Novi Sad, na osnovu Sporazuma o međuetničkoj toleranciji. Sedište PHILIA se nalazi u Novom Sadu, ali Asocijacija ima svoje kancelarije u svim zemljama jugoistočne Evrope: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Makedoniji, Rumuniji.

- *Civilni dijalog*²⁹⁷ je multietnička inicijativa nevladinih organizacija iz Srbije i sa Kosova, pokrenuta 2002. godine u cilju otklanjanja posledica krvavih sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Nakon tragičnih događaja koji su se odigrali tokom 1998. i 1999. godine i koji su doveli do potpunog prekida odnosa između Kosova i Srbije, lideri civilnog društva, vođeni vizijom demokratskog i stabilnog Balkana, udružili su snage u koncentrisanom i delikatnom nastojanju da omoguće dijalog i unaprede toleranciju i poverenje.

- *Asocijacija CIVIS*²⁹⁸ je osnovana 4. juna 2007. godine i okuplja nevladine organizacije, fondacije i građane jugoistočne Evrope u misiji promovisanja i unapređenja prava svih građana pomenutog regiona, kao i podsticanja civilnog dijaloga, kako u regionu, tako i između regiona jugoistočne Evrope i zemalja članica Evropske unije. CIVIS promoviše evropsku ideju i evropske vrednosti, podstiče saradnju ne-

296 <http://www.amcsee.org/html/index1.htm>

297 http://www.civil-dialogue.org/index_s.htm

298 <http://www.civis-see.org/srp/>

vladinih organizacija na ubrzanju procesa pridruživanja Evropskoj uniji i prekograničnu i regionalnu saradnju nevladinih organizacija, opština, privrednih subjekata i građana. Rad asocijacije je do sada bio usmeren na pitanja međureligijskog dijaloga, energetske efikasnosti, zaštite kulturne baštine regiona, ravnomernog regionalnog razvoja, i sl.

CIVIS je krovna organizacija koja zastupa interese i stavove nevladinih organizacija sa prostora jugoistočne Evrope u Savetu Evrope pri Konferenciji međunarodnih nevladinih organizacija (Konferencija MNVO). U veoma kratkom roku, CIVIS je, prema mišljenju nadležne komisije, ispunio sve zahteve da dobije participativni status u Konferenciji MNVO i od januara 2008. ravnopravno učestvuje u njenom radu. Tako CIVIS ima priliku da ostvari kontakt sa 410 asocijacija – članica Konferencije MNVO iz cele Evrope i zbog toga je primarna aktivnost CIVIS-a da ostvari i produbi saradnju svojih članica sa asocijacijama i drugim subjektima iz zapadne i centralne Evrope.

- *Koalicija za regionalnu saradnju i evropsku integraciju – Koalicija REI.* Evropski pokret u Srbiji je 2008. godine pokrenuo osnivanje regionalne mreže nevladinih i *think tank* organizacija, u cilju promocije regionalne saradnje i unapređenja procesa evropske integracije. Mreža partnerskih organizacije iz Zapadnog Balkana okupljena je prvobitno oko projekta „Regionalni okvir za razvoj i evropsku integraciju“²⁹⁹, koji je realizovan 2006. i 2007. godine. Saradnja je nastavljena na projektu Ljubljanska agenda za Zapadni Balkan.

- *Koalicija za REKOM*³⁰⁰ je mreža organizacija i pojedinaca čija je misija zalaganje za uspostavljanje Regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava na prostoru bivše SFRJ. Koalicija je osnovana oktobra 2008. godine sa mandatom da sprovede debatu o Inicijativi za osnivanje REKOM-a i poveže različite grupe i organizacije civilnog društva u izgradnji šireg ambijenta za osnivanje Regionalne komisije. Koalicija, takođe, treba da izradi model REKOM-a koji će zajedno sa inicijativom za osnivanje Komisije uputiti 1. juna 2011. godine na razmatranje parlamentima država naslednica SFRJ. Cilj Koalicije je da nakon osnivanja pruža podršku REKOM-u sprovođenju njegovog mandata, kao i da prati ostvarivanje preporuka REKOM-a. Koalicija svoje aktivnosti sprovodi u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji, Sloveniji i Srbiji.

299 Osnovan je sajt Koalicije, ali nije razvijen, <http://corei.org/>

300 Više informacija na sajtu REKOM: <http://www.korekom.org/>

4. BEZBEDNOST, ODBRANA I IZGRADNJA POVERENJA³⁰¹

Nakon oružanih sukoba na prostorima bivše Jugoslavije, saradnja u oblastima kao što su odbrana ili rad službi bezbednosti bila je posebno delikatna. Može se stoga zaključiti da je u ovoj oblasti regionalna saradnja zabeležila posebno vidljive rezultate. To je delimično bila i posledica vidljivijeg angažmana i većeg interesa koji su međunarodni činioci imali u ovoj oblasti, kao i interesa zemalja regiona da se putem regionalnih projekata međunarodno „legitimišu“ i obezbede odgovarajuću podršku za neke značajne ciljeve, poput, recimo, pristupanja NATO ili saradnje između policijskih organa (Interpol, Europol, i dr.). Posebno je primetan i vidljiv angažman SAD u ovoj oblasti, koji znatno odudara od njihovog često vrlo skromnog i diskretnog učešća u mnogim drugim regionalnim pitanjima.

Stoga smo u ovom poglavlju nastojali da prikažemo glavne aspekte saradnje u oblasti bezbednosti u širem smislu, što obuhvata kako policiju, tako i pravosuđe i saradnju u odbrani od katastrofa.

4.1. Saradnja u oblasti odbrane

4.1.1. Proces saradnje ministara odbrane

Inicijativa za uspostavljanje Procesu saradnje ministara odbrane zemalja jugoistočne Evrope (*Southeastern Europe Defense Ministerial Process – SEDM*) je pokrenuta na sastanku ministara odbrane u Tirani u martu 1996. godine, na predlog SAD, sa namerom jačanja saradnje zemalja jugoistočne Evrope i SAD na planu odbrane.³⁰² Osnovni cilj procesa SEDM je intenziviranje političko-vojne saradnje u regionu jugoistočne Evrope, a radi jačanja stabilnosti i bezbednosti u ovom delu Evrope. Takođe, SEDM bi trebalo da zemljama jugoistočne Evrope, u duhu NATO progra-

301 Ovo poglavlje je urađeno u saradnji sa Natašom Dragojlović.

302 Dražen Jonjić, „SEDM — inicijativa ministara obrane jugoistočne Evrope“, Hrvatski vojnik, broj 26, Zagreb, ožujak 2005.

ma Partnerstvo za mir omogućí što brže uključenje u evroatlantske integracije.³⁰³ Članice SEDM su: SAD, Grčka, Italija, Turska, Slovenija, Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Albanija, Ukrajina, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija (posmatrač od 2006, član od 2009), dok Gruzija i Moldavija imaju status posmatrača. Mehanizmi saradnje unutar SEDM su ministarski sastanci, sastanci Koordinacionog komiteta (SEDM-CC), sastanci Komiteta za vojno-političko upravljanje (PMSC) i sastanci zamenika načelnika generalštabova zemalja SEDM. Koordinacioni komitet SEDM zvanično je uspostavljen u oktobru 2000. godine i zadužen je da nadgleda i daje političke smernice za sve projekte koji se iniciraju u okviru SEDM.³⁰⁴ Komitet za vojno-političko upravljanje predstavlja upravljačko telo za Multinacionalne mirovne snage jugoistočne Evrope (*Multinational Peace Force Southeastern Europe – MPFSEE*) i njihovu operativnu komponentu u vidu brigade za očuvanje mira u jugoistočnoj Evropi (*Southeastern Europe Peacekeeping Brigade – SEEBRIG*).³⁰⁵

Iako SEDM nema stalnu strukturu, tj. nema osnivačku povelju niti stalni sekretarijat, godišnji sastanci na nivou ministara su omogućili realizaciju brojnih vežbi i projekata u cilju izgradnje efikasne saradnje među zemljama jugoistočne Evrope u oblasti odbrane i jačanja interoperabilnosti partnerskih oružanih snaga sa NATO. Odluke donete na sastancima SEDM predstavljaju smernice u daljim naporima zemalja članica da odgovore na zajedničke bezbednosne izazove u jugoistočnoj Evropi.

U okviru procesa SEDM pokrenuto je nekoliko uspešnih aktivnosti i inicijativa, kao što su:

Multinacionalne mirovne snage jugoistočne Evrope – MPFSEE i njihova operativna komponenta u vidu brigade za očuvanje mira u jugoistočnoj Evropi – *SEEBRIG*. MPFSEE su formirane u Skoplju 26. septembra 1998. godine,³⁰⁶ a Brigada jugoistočne Evrope je aktivirana 31. avgusta 1999. godine, sa ciljem da doprine-

303 O nastanku i razvoju SEDM videti: Dejan Gajić, „Regionalna saradnja zemalja jugoistočne Evrope na vojnom planu”, op. cit., str. 49–51. i sajt Brigade jugoistočne Evrope —<http://www.seebbrig.org/sedm.htm>.

304 Za deset godina je održano 22 sastanaka SEDM-CC, a Koordinacionim komitetom SEDM od jula 2009. godine predsedava Republika Bugarska.

305 Do sada je održano 23 sastanaka PMSC, a Komitetom za vojno-političko upravljanje od jula 2009. godine predsedava Republika Bugarska.

306 “Agreement on the Multinational Peace Force Southeast Europe”, Skopje, 26 September 1998, Internet, 17/01/08, <http://faq.macedonia.org/politics/multinational.forces.agreement.pdf>. Sporazum su potpisali ministri odbrane Albanije, Bugarske, Grčke, Italije, Makedonije, Rumunije i Turske. Status posmatrača imaju: SAD, Slovenija, Hrvatska, Ukrajina i BiH.

se regionalnoj bezbednosti i stabilnosti, kao i da unapređuje saradnju, transparentnost, interoperabilnost i dobre odnose među zemljama jugoistočne Evrope u okviru SEDM procesa. SEEBRIG se aktivira na osnovu političke odluke i može biti angažovana u prevenciji konflikata, humanitarnim i mirovnim operacijama UN ili OEBS, pod komandom NATO, EU ili samostalno.³⁰⁷ Komanda Brigade je od 2007. godine locirana u Istanbulu.³⁰⁸ U radu SEEBRIG učestvuju Grčka, Italija, Turska, Albanija, Rumunija, Bugarska i Makedonija, dok su posmatrači SAD, Hrvatska, Slovenija, BiH i Ukrajina. Nakon ostvarivanja punopravnog članstva u SEDM-CC, Srbija ima mogućnost da postane posmatrač u okviru MPFSEE. Tek po dobijanju statusa posmatrača Srbija stiče pravo da prisustvuje sastancima Komiteta za vojno-političko upravljanje i tek kao njegov punopravni član može da bude deo brigade SEEBRIG.

Projekat simulacionih vežbi – SEESIM. Na predlog SAD u oktobru 2000. godine pokrenut je ovaj projekat (*South-Eastern Simulation Network*). Kroz serije simulacionih vežbi SEESIM je modelovan da služi kao osnova za integraciju nekoliko inicijativa koje funkcionišu u SEDM. To su inicijative SEEBRIG, a posebno *Engineer Task Force* (ETF), radionice CMEP i *Partnership for Peace Information Management System* (PIMS). Namera je da SEESIM preraste u zajedničke regionalne vežbe i pravi sistem za odgovore u vanrednim situacijama. Predstavници Ministarstva odbrane i Vojske Srbije učestvovali su kao posmatrači na vežbi, koja je održana u oktobru 2008. godine u Sofiji.

*Odbrambeno-vojna podrška sprečavanju proliferacije oružja za masovno uništenje, graničnoj saradnji i borbi protiv terorizma – CBSC*³⁰⁹. Ciljevi projekta su:

307 SEEBRIG je veličine brigade (oko 5.000 ljudi), a u sastavu su: komandna četa, četa veze, puk mehanizovane pešadije, podržan pešadijskom četom, mehanizovanom četom, izviđačkom četom i izviđačkim vodom, 4 bataljona mehanizovane pešadije, jedinica borbene podrške (baterija samohodnih haubica, inženjerijski vod i dve jedinice taktičke PVO), logistički bataljon, inženjerijske jedinice (*Engineer Task Force* – ETF).

308 Detaljnije u: Dragan Đukanović, Dalibor Kekić, „Začeci regionalne saradnje država jugoistočne Evrope u oblasti odbrane“, u: dr Nevenka Jeftić (ur.), „Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa: bezbednost, pravo, privreda, politika, religija“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 149-164. i Serafino N. M., „The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service“, June 11, 2007.

309 Ministri odbrane zemalja jugoistočne Evrope na sastanku 21. decembra 2001. godine u Antaliji (Turska) dogovorili su se da osnuju radnu grupu CBSC koja će podržavati međunarodne napore u sprovođenju CBSC u zemljama jugoistočne Evrope, uzimajući u obzir i ostale inicijative u regionu podržane od strane UN, NATO, EU i OEBS. Do sada je održano 12 sastanaka radne grupe, a trenutno radnom grupom predsedava Makedonija.

usaglašavanje zajedničkog pristupa zemalja članica SEDM, imajući u vidu moguće terorističke pretnje, uspostavljanje komunikacionih linija i razmena informacija između zemalja članica SEDM o merama borbe protiv terorizma i proliferaciji oružja za masovno uništavanje, izbegavanje udvajanja aktivnosti u primeni zajedničkih mera, projekata i akcija od strane NATO, EU i OEBS i ostalih regionalnih inicijativa.

*Vojno-obrazovna saradnja jugoistočne Evrope – SEMEC*³¹⁰ U okviru ovog projekta planirano je da se realizuju aktivnosti razmene predavača i studenata, seminari, predavanja, radionice, takmičenja, letnji kampovi, i sl.

*Projekat telemedicine – IMIHO*³¹¹. Cilj IMIHO projekta je povezivanje po jedne vojne bolnice iz svake zemlje članice SEDM u cilju razmene informacija i iskustava putem satelitskih veza. Po osnivanju projekta, formirana je i radna grupa sa zadacima da objedini potrebe za realizaciju navedenog projekta i pripremi preporuke ministrima odbrane. Do sada je održano 13 sastanaka radne grupe, a trenutno radnom grupom predsedava Grčka. Na 13. sastanku radne grupe IMIHO (Bukurešt, februar 2010. godine) učestvovao je i predstavnik Sektora za materijalne resurse MO Srbije.

4.1.2. Konferencija načelnika generalštabova balkanskih zemalja

Konferencija načelnika generalštabova balkanskih zemalja je autohtona regionalna inicijativa za vojno-vojnu saradnju,³¹² koju čine načelnici generalštabova Albanije, BiH, Bugarske, Crne Gore, Grčke, Makedonije, Rumunije, Turske i Srbije. Konferencija je uspostavljena na prvom sastanku održanom 2007. godine u Solunu u Grčkoj, kao forum najviših vojnih predstavnika balkanskih zemalja, čiji je cilj razvijanje dijaloga i saradnje. Forum načelnika generalštabova zaseda jednom godišnje, i njime predsedava načelnik generalštaba zemlje domaćina. Sve odluke u radu Konferencije donose se konsenzusom.³¹³

310 Ministri odbrane zemalja jugoistočne Evrope na sastanku održanom u septembru 2006. godine u Tirani odobrili su početak projekta SEMEC, a Albanija je prihvatila da predsedava radnom grupom.

311 Projekat je pokrenut pod nazivom SIMIHO (*Satellite Interconnection of the Military Hospitals*) na osnovu predloga Grčke i prihvaćen je na sastanku ministara odbrane zemalja jugoistočne Evrope, realizovanom 9. oktobra 2000. godine u Solunu.

312 Nastala je na inicijativu načelnika generalštabova Grčke i Turske 2006. godine.

313 Druga konferencija održana je u Antaliji u Turskoj 2008. godine, treća u Beogradu 2009. godine, a četvrta u Rumuniji 2010. godine, dok će domaćin sastanka 2011. godine biti Makedonija.

Forum radi kroz dve podgrupe (Podgrupa za obuku, obrazovanje i vežbe i Podgrupa za asimetrične pretnje) i kroz rad Koordinacione grupe, koja je zadužena za pripremu Konferencija načelnika generalštabova.

Cilj ove regionalne vojne inicijative je da razmatra i jača modele vojno-vojne saradnje balkanskih država, kako bi se unapredili odgovori na zajedničke izazove, rizike i pretnje bezbednosti. Suštinu aktivnosti čine obuka i obrazovanje, odnosno aktivnosti u kojima se zajednički dostiže zahtevan nivo interoperabilnosti, koji omogućava zajedničko delovanje u najrazličitijim situacijama. Posebna pažnja je posvećena suprotstavljanju i sprečavanju vanrednih situacija koje su izazvane prirodnim nepogodama. U tom smislu planira se organizacija zajedničkih vežbi, kao i izrada godišnjih procena asimetričnih pretnji na Balkanu.

Države učesnice su svoje nacionalne kapacitete, pre svega one za obuku, otvorile za sve članice Foruma, ali i za druge države u skladu sa usaglašenom listom zajedničkih aktivnosti, koja je podeljena na one rezervisane samo za balkanske države, i one aktivnosti (kursevi, seminari, konferencije) koje su otvorene i za treće države. Liste zajedničkih aktivnosti se ažuriraju na godišnjem nivou.

Uspostavljena je, takođe, i lista direktnih veza na nivou načelnika generalštabova i na nivou operativnih centara ministarstava odbrane i generalštabova država učesnica u slučaju potrebe za hitnim zahtevima za pružanjem pomoći. Nivo pomoći i saradnje svakako je definisan nacionalnim zakonodavstvom i uspostavljenim nacionalnim procedurama.

4.1.3. RACVIAC – Centar za bezbednosnu saradnju

U oktobru 2000. godine, sporazumom između Republike Hrvatske i Savezne Republike Nemačke, osnovan je Centar za pomoć u kontroli i verifikaciji naoružanja (*Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre – RACVIAC*), sa sedištem u Rakitju, pored Zagreba. Prvobitni cilj Centra je bio da pruži obuku u oblasti kontrole naoružanja, promovisanju mera za izgradnju poverenja i unapređenje sveukupne bezbednosti u regionu jugoistočne Evrope. Kasnije je delovanje prošireno na širi krug političko-vojnih pitanja, uključujući reformu sektora bezbednosti, sa posebnim akcentom na konverziju odbrane. U skladu sa promenama bezbednosnog okruženja i opredeljenjem postkonfliktnih društava Zapadnog Balkana da uđu u procese evroatlantskih integracija, a s obzirom na okolnost da je stabilizacija prilika u regionu postignuta, bilo je neophodno preispitati osnivačke ciljeve ovog centra. U toku procesa transformacije PzSJIE,

paralelno je tekla i transformacija centara. Osim što su promenjeni misija, ciljevi i struktura RACVIAC, izmenjeno je i ime Centra za pomoć u kontroli i verifikaciji naoružanja u Centar za bezbednosnu saradnju.³¹⁴ Upravljačko telo RACVIAC je MAG (*Multinational Advisory Group*), sastavljeno od predstavnika svih država članica. Međunarodni partneri su takođe zastupljeni. MAG usmerava i kontroliše rad Centra.

Misija RACVIAC je da omogući dijalog i unapredi saradnju u oblasti bezbednosti u regionu jugoistočne Evrope u partnerstvu sa državama regiona i međunarodnim organizacijama. Osnovni ciljevi usmereni su na jačanje sveukupne stabilnosti i bezbednosti u jugoistočnoj Evropi, na unapređenje uspostavljenih mehanizama za kontrolu i verifikaciju naoružanja i sprovođenje mera za jačanje poverenja, promociju koncepta reforme sektora bezbednosti, edukaciju u procesu evroatlantskih integracija, jačanje regionalne saradnje u procesima konverzije odbrane. Značajan deo aktivnosti usmeren je na promociju Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Glavne aktivnosti za realizaciju navedenih ciljeva su seminari, kursevi i radionice, organizovani u nekoliko tematskih oblasti: reforma sektora bezbednosti i pitanja politike odbrane (*Small Arms and Light Weapons, Code of Conduct, the Democratic Control of Armed Forces, Border Security Issues, Ottawa Convention*); kontrola naoružanja i mere jačanja poverenja. Brojni seminari uključuju kurseve engleskog jezika, sa akcentom na terminologiji koja se koristi u kontroli naoružanja, kao i kurseve o upravljanju katastrofama. Od 2005. godine edukativne aktivnosti su naročito fokusirane na tri ključna aspekta konverzije odbrane: prekvalifikaciju viška vojnog osoblja, konverziju vojnih baza i restrukturiranje vojne industrije. Od 2008. godine aktivnosti RACVIAC, u skladu sa novim strateškim planom usvojenim nakon transformacije PzSJIE i njegovih centara i inicijativa, usmerene su na tri glavna područja: kooperativno bezbednosno okruženje, uključujući kontrolu naoružanja, reformu sektora bezbednosti i evroatlantske integracije.³¹⁵

Do 2007. godine sredstva su obezbeđivana iz dobrovoljnih donacija većine država članica MAG. Od 2008. godine obezbeđeno je stabilno finansiranje kroz godišnje kontribucije glavnih država članica, u skladu sa tada promovisanim konceptom regionalnog vlasništva. Budžet je podeljen na glavni (fiksni troškovi neophodni za funkcionisanje centra) i budžet za pojedinačne aktivnosti, koji se obezbeđuje iz

314 RACVIAC Strategy Paper http://www.racviac.org/downloads/documents/RACVIAC_Strategy_Paper.pdf

315 RACVIAC GENERAL GUIDELINES PAPER www.racviac.org/downloads/documents/RACVIAC_GENERAL_GUIDELINES_PAPER.pdf

donacija po projektnom principu. Ovaj deo budžeta obezbeđuje se iz kontribucija pridruženih članica, međunarodnih partnera, organizacija (UN, NATO, EU, OSCE, SEESAC, DCAF, GCSP, RCC) i donatorskih država.

4.1.4. Forum za pomoć zemljama jugoistočne Evrope

Forum za pomoć zemljama jugoistočne Evrope (*South East Europe Clearinghouse – SEEC*) je regionalna bezbednosna inicijativa, koju su 2004. godine pokrenuli Evropska komanda OS SAD (*US EUCOM*) i Ministarstvo odbrane Republike Slovenije. Cilj ove inicijative ogleda se u donatorskoj pomoći zemljama jugoistočne Evrope, kandidatima za NATO (Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija), a radi ubrzanja procesa pristupanja evroatlantskim integracijama. Do sada su, posredstvom SEEC-a, najveći donatori bili Velika Britanija, Danska, SAD, Slovenija, Austrija, Švajcarska i Švedska (novčana sredstva za određene projekte, oprema, organizovanje kurseva nemačkog i engleskog jezika, seminari i kursevi iz oblasti medija, civilno-vojnih odnosa u vanrednim situacijama, priprema za učešće pripadnika oružanih snaga u mirovnim misijama, i sl.). Na 10. konferenciji SEEC, koja je održana od 21. do 23. juna 2010. godine u Skoplju,³¹⁶ predstavljeni su projekti koji imaju potencijal da postanu regionalni centri i analiziran je napredak tri deklarirana regionalna centra: Centra ABHO u Kruševcu, Medija centra u Skoplju i Centra za obuku za učešće u mirovnim operacijama PSOTC u Butmiru.³¹⁷

4.1.5. Centar za kontrolu malog i lakog naoružanja

Centar za kontrolu malog i lakog naoružanja (*South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons – SEESAC*) je osnovan maja 2002. godine u Beogradu, kao deo Regionalnog plana borbe protiv malog i lakog naoružanja, koji je formulisao i usvojio PzSJIE krajem 2001. godine. Nekontrolisana proliferacija i šverc malog i lakog naoružanja identifikovani su kao jedan od najvećih posleratnih bezbednosnih izazova, čije se posledice osećaju kako na bezbed-

316 <http://www.mia.com.mk/default.aspx?mId=31&vId=74923808&lId=2&title=MACEDO+NIA++DEFENSE+AND+SECURITY>

317 http://www.mod.gov.rs/novi_lat.php?action=fullnews&id=2792

nosnom, tako i na socio-ekonomskom planu u svim državama jugoistočne Evrope. Političke smernice za rad SEESAC dobija od Regionalnog upravnog odbora (*Regional Steering Group*), koji je sastavljen od predstavnika vlada država članica, SRS, UNDP i posmatrača iz EU, NATO, OEBS i civilnog društva. Od strane ovog upravljačkog tela, 2008. godine je odobrena i Strategija SEESAC³¹⁸ i obnovljen je mandat Kancelariji SEESAC u Beogradu. SEESAC radi direktno sa vladama država članica i civilnim društvom, pružajući relevantne informacije, tehničku pomoć, koordinaciju i nadgledanje tekućih i planiranih aktivnosti, i obezbeđujući finansijska sredstva za realizaciju projekata. Sve aktivnosti usmerene su na povećanje nivoa svesti o opasnosti nekontrolisanog širenja tokova malog i lakog naoružanja i na donošenje nacionalnih strategija³¹⁹ kojima će se usmeriti aktivnosti svake države u ovoj oblasti. Znatian broj aktivnosti od 2006. godine usmeren je na harmonizaciju sa EU zakonodavstvom u oblasti izvoza naoružanja.³²⁰ U 2006. godini ustanovljena je praksa godišnjeg izveštavanja o izvozu naoružanja, a u 2009. godini izrađen je i Regionalni izveštaj.

4.1.6. Američko-jadranska povelja

Po ugledu na Američko-baltičku povelju (Litvanija, Letonija i Estonija), ministri inostranih poslova Albanije, Hrvatske i Makedonije potpisali su sa SAD u Tirani 2003. godine Povelju o partnerstvu (Američko-jadransku povelju) u cilju unapređenja saradnje na planu evroatlantskih integracija. Potpisivanju Povelje prethodila je Deklaracija ministara inostranih poslova Albanije, Hrvatske i Makedonije, usvojena na sastanku u Dubrovniku, marta 2003. godine, kojom se potvrđuje opredeljenje za punopravno članstvo u NATO i punu implementaciju Akcionog plana članstva (*Member Action Plan* – MAP). Povelja, osim podrške na planu evroatlantskih integracija, za tri države potpisnice definiše niz zajedničkih aktivnosti i obaveza, i to u onim delovima koji se odnose na evroatlantske integracije,

318 Prema toj Strategiji, SEESAC podržava aktivnosti u sledećim oblastima: prekogranična kontrola, pravna pitanja, upravljanje informacijama, strategija komunikacije, istraživanja, baze podataka o prikupljanju i uništavanju malog i lakog naoružanja.

319 Danas sve države članice imaju usvojene nacionalne strategije za kontrolu lakog i malog naoružanja (SALW).

320 Države Zapadnog Balkana su dužne da svoje zakonodavstvo usklade sa Zajedničkim stavom Saveta EU (*Council Common Position*) 2008/944/CFSP, koja reguliše državnu kontrolu izvoza vojne tehnologije i opreme.

demokratske reforme i ljudska prava, i posebno u delu o regionalnoj bezbednosti. Odredbama Povelje definisane su i dužnosti Partnerske komisije. Ovo telo je zaduženo za realizaciju obaveza iz Povelje i ocenu rezultata zajedničkih aktivnosti na razvoju demokratskih i ekonomskih reformi, ljudskih prava, borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i doprinosa regionalnoj bezbednosti. Na sastancima Partnerske komisije usaglašavaju se konkretne aktivnosti u oblasti odbrane: osnivanje Regionalnog centra za mirovne operacije u Krivolaku, zajedničke vežbe na teritorijama zemalja potpisnica, priprema zajedničkih jedinica za učešće u operacijama podrške miru i njegovog održavanja, konsultacije o bezbednosnoj i odbrambenoj politici, razmena elemenata vojnog obrazovanja, vojno-tehnička saradnja i kontrola naoružanja. Jedan od konkretnih oblika trilateralne saradnje zemalja Američko-jadranske povelje je upućivanje zajedničkog sanitetskog tima u okviru grčkog kontingenta u operaciju ISAF u Avganistanu, na osnovu Memoranduma o razumevanju, potpisanog 2005. godine.

Na marginama sastanka ministara spoljnih poslova država članica OEBS, koji je održan u Helsinkiju 4. decembra 2008. godine, BiH i Crna Gora su primljene u članstvo Povelje, čiji je skraćeni naziv promenjen u A5.³²¹

4.2. Policijska i pravosudna saradnja

U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova teme od posebnog značaja za region su: borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, reforma policije, sprovođenje zakona i reforma pravosudnog sistema, borba protiv ilegalnih migracija, vizne olakšice i vizna liberalizacija, kao i upravljanje granicama.

4.2.1. Regionalna antikorupcijska inicijativa

Ova inicijativa je osnovana 2000. godine sa ciljem intenziviranja regionalne saradnje u borbi protiv korupcije.³²² Članice su Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora,

321 http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/12/09/feature-02

322 *Regional Anti-Corruption Initiative* – RAI. Nastala iz Antikorupcijske inicijative Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (Stabilitz Pact Anti-Corruption Initiative - SPAI).

Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija.³²³ RAI se zalaže za izradu i primenu sveobuhvatne regionalne strategije za borbu protiv korupcije. Takođe, predstavlja regionalni forum za saradnju državnih struktura, civilnog društva i međunarodnih organizacija u borbi protiv korupcije, kao i za koordinaciju donatorske pomoći regionu. Savet za regionalnu saradnju obezbeđuje političku podršku radu RAI i nadzire primenu projekata u oblasti borbe protiv korupcije. Sekretarijat RAI se od 2004. godine nalazi u Sarajevu, a problemi u vezi sa finansiranjem ove inicijative prevaziđeni su potpisivanjem Memoranduma o razumevanju u učešću i finansiranju rada Sekretarijata SPAI u Zagrebu aprila 2007. godine. U skladu sa ovim dokumentom, države članice su preuzele deo finansiranja Regionalne antikorupcijske inicijative³²⁴. Najznačajniji projekti RAI su Istraživanje o nezavisnosti pravosuđa i dva projekta koja se realizuju u partnerstvu sa UNODC, a usmereni su na razvijanje instrumenata nadzora pravosudnih organa, kao i organa za sprovođenje zakona.³²⁵ U periodu do 2013. godine, SRS će podržati aktivnosti RAI u pravcu promocije dobre prakse u borbi protiv korupcije, kao i u naporima da se antikorupcijske aktivnosti i projekti sprovode simultano na nacionalnom i regionalnom nivou, sa posebnim akcentom na obaveze država u primeni GRECO preporuka.³²⁶

4.2.2. Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice

Inicijativa MARRI (*Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative – MARRI*)³²⁷ je osnovana 2003. godine, u okviru PzSJIE, spajanjem Inicijative o migracijama i azilu i Inicijative o regionalnom povratku raseljenih lica. Ciljevi MARRI su upravljanje migracijama i granicama, i pitanja azila i viznih režima u skladu sa evropskim standardima i praksom. Institucionalni okvir MARRI čine

323 UNMIK ima status posmatrača.

324 Godišnji bužet RAI je oko 350.000 evra, od čega se oko 30% obezbeđuje iz godišnjih kontribucija država članica, a ostatak iz donatorskih sredstava.

325 Development of monitoring instruments for judicial and law enforcement institutions in the Western Balkans i Assessment of corruption and crime in the Western Balkans.

326 Strategy and Work Programme RCC, Internet, http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str.13

327 Države članice MARRI su Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija. Međunarodne organizacije učestvuju u svojstvu posmatrača. Detaljnije o MARRI videti: <http://www.marri-rc.org/>

dva tela: Regionalni forum, kao političko telo sastavljeno od resornih ministara i viših savetnika, i Regionalni centar (Skoplje) kao koordinaciono i izvršno telo Foruma. MARRI ima i Upravni odbor u kom su zastupljene države članice, Evropska komisija i zainteresovane međunarodne organizacije (OEBS, UNHCR, IOM, i dr.). Najvažniji dokumenti ove inicijative su Memorandum o osnivanju Regionalnog MARRI foruma,³²⁸ usvojen u Herceg Novom 2004. godine (od kada funkcioniše u okvirima Procesa saradnje u jugoistočnoj Evropi i na osnovu smernica koncepta regionalnog vlasništva), i deklaracije sa sastanaka ministara unutrašnjih poslova država jugoistočne Evrope. Finansiranje je do 2008. godine predstavljalo ključni problem u funkcionisanju ove inicijative, koju su, pored toga, opterećivali i problemi u vezi sa realizacijom projekata finansiranih od strane Evropske komisije. U toku 2008. godine ovi problemi su delimično prevaziđeni i Centar je opstao uz finansijske kontribucije država članica. Najvažniji projekti koji se realizuju u okviru MARRI usmereni su na formiranje jedinstvene baze podataka za borbu protiv trgovine ljudima u jugoistočnoj Evropi i pružanje podrške žrtvama. Značajan je i projekat koji se odnosi na bezbednost dokumenata.³²⁹ U periodu do 2013. godine prioritetne aktivnosti MARRI biće usmerene na borbu protiv ilegalnih migracija i jačanje regionalne saradnje, kao i na promociju adekvatne primene potpisanih sporazuma o readmisiji između država članica.³³⁰

4.2.3. Asocijacija šefova policije jugoistočne Evrope

Asocijacija (*Southeast Europe Police Chiefs Association — SEPCA*)³³¹ je formirana u Puli, januara 2002. godine, sa ciljem da pruži pomoć u reformi policijskih snaga u zemljama jugoistočne Evrope. Prvi statut Asocijacije usvojen je oktobra iste godine, a revidiran je 2007. godine. Glavni cilj SEPCA je da poveća nivo javne

328 "Joint Statement, Ministerial SEECF Meeting/Regional Forum of MARRI", Herceg Novi, April 2004.

329 Nazivi projekata na engleskom: ATR data collection info management in SEE, TRM for Trafficked Persons in SEE, Document Security in MARRI region, u: Saša Đorđević, „Policijska saradnja u državama jugoistočne Evrope“, u: dr Dragan Đukanović i dr Sandro Knezović, „Srbija i regionalna saradnja“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 223

330 Strategy and Work Programme RCC, Internet, http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str.12

331 Videti: <http://www.sepca-bg.org/activities/news/>.

bezbednosti u državama regiona jugoistočne Evrope, preko unapređenja policijske saradnje u regionu, većeg uključivanja građana i civilnog društva, a uz podršku međunarodnih organizacija. Ova Asocijacija okuplja direktore policija Albanije, Bosne i Hercegovine (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske), Bugarske, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Srbije i Kanade³³². Sedište Sekretarijata SEPCA nalazi se u Sofiji. Aktivnosti SEPCA se finansiraju delom iz godišnjih kontribucija država članica, a delom iz donatorske pomoći. Rad SEPCA organizovan je u okviru Generalne skupštine, Izvršnog sekretarijata i pet odbora (za borbu protiv organizovanog kriminala, policiju u lokalnoj zajednici, obrazovanje, zakonodavstvo i projekte).³³³ U strateškom planu SRS do 2013. godine ističe se značajna uloga ove, ali i drugih inicijativa za policijsku saradnju u jugoistočnoj Evropi, u borbi protiv terorizma.³³⁴

4.2.4. Policijski forum

Policijski forum (*Police Forum*), kao neformalni vid saradnje država regiona jugoistočne Evrope osnovan je 2000. godine, i za cilj ima podršku i ubrzanje reformi policije. U okviru Policijskog foruma realizuju se tri projekta — Regionalna policijska obuka (*Regional Police Training*), Mreža za obuku u borbi protiv organizovanog kriminala (*Organized Crime Training Network*) i projekat „Ukradena vozila“ (*Stolen Car Project*). Čvrsti vidovi saradnje Policijskog foruma uspostavljeni su sa Asocijacijom evropskih policijskih službenika, Asocijacijom šefova policije jugoistočne Evrope i SECI Regionalnim centrom za borbu protiv organizovanog kriminala. Značajnu finansijsku podršku Policijski forum dobija od Komisije Evropske unije.

332 U procesu formiranja SEPCA veliku ulogu je igrala Vlada Kanade i njena Kraljevska konjička policijska služba, čiji je cilj bio da unapredi policijsku saradnju, profesionalizam policijskih službenika i pomogne u procesu reforme policije država regiona“. Saša Đorđević, „Policijska saradnja u državama jugoistočne Evrope“, u: dr Dragan Đukanović i dr Sandro Knezović, „Srbija i regionalna saradnja“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 221.

333 Dragan Đukanović, Goran Nikolić, „Saradnja država jugoistočne Evrope u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa“, Nauka, bezbednost, policija, Vol. XIII, broj 1, Beograd, 2008, str. 37–53.

334 Strategy and Work Programme RCC, Internet, http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str. 52.

4.2.5. Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi

Konvencija (*Police Cooperation Convention for SEE – PCC SEE*) je potpisana tokom austrijskog predsedavanja EU, 2006. godine u Beču i predstavlja najznačajniji međunarodni dokument za pravosudnu i policijsku saradnju u jugoistočnoj Evropi. Konvenciju su potpisale Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija. Da bi Konvencija mogla da se primenjuje, neophodno je da države potpisnice sklope i bilateralne sporazume, potom da standardizuju sisteme komunikacija i zaštitu ličnih podataka. Konvencija tretira sve načine na koje se može unaprediti saradnja organa za sprovođenje zakona država potpisnica: od saradnje u redovnim okolnostima putem intenzivne razmene informacija i standardizacije komunikacija i opreme, do saradnje u toku operacija i istraga u cilju sprečavanja „curenja informacija“ i ometanja istrage. Konvencija omogućava konkretnu saradnju u brojnim oblastima i na najrazličitije načine – od postavljanja oficira za vezu, preko zaštite svedoka, hitne potrage, kontrolisane isporuke, tajnih istraga, do prenosa i poređenja DNK profila i drugih identifikacionih materijala, obuke i razmene iskustava.³³⁵

Sekretarijat Konvencije (od 2008. godine u Ljubljani) zadužen je za monitoring primene Konvencije. Osnovno zaduženje Sekretarijata je da priprema nacрте sporazuma, daje smernice i lobira za određene političke odluke; zatim uređivanje svih bilateralnih i multilateralnih sporazuma zaključenih u okvirima Konvencije, kao i priprema sastanaka svih tela predviđenih Konvencijom (Komitet ministara i Ekspertska radna grupa), koje ujedno i izveštava o radu. Finansira se od strane Austrije, Slovenije, Lihtenštajna, Švajcarske i DCAF.

U oblasti saradnje policije, treba dodati i inicijativu za formiranje *Koordinacionog centra za saradnju graničnih policija*, koja je pokrenuta na Šestoj ministarskoj konferenciji o saradnji u oblasti granične policije, koja je održana u Beogradu, marta 2009. godine. U deklaraciji, koja je tom prilikom potpisana, pruža se podrška formiranju Koordinacionog centra za saradnju graničnih policija, sa zadatkom da ojača operativnu saradnju između organa zaduženih za bezbednost granica u jugoistočnoj Evropi. Organizaciono je zamišljen tako da bude smešten u Sarajevu i da njime rukovodi Državna granična služba BiH u saradnji sa DCAF, a da ostale države potpisnice odrede samo kontakt-osobe preko kojih će se odvijati saradnja. Osnovni cilj ovako organizovanog centra trebalo bi da bude koordinacija, promocija i praćenje realizacije aktivnosti regionalne saradnje putem izveštavanja od strane

335 Saša Đorđević, „Policijska saradnja u državama jugoistočne Evrope“, u: dr Dragan Đukanović i dr Sandro Knezović, „Srbija i regionalna saradnja“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 225.

kontakt-osoba i graničnih policija regiona. Nije, međutim, jasno kako se koordinira i pruža podrška u sprovođenju zajedničkih operacija kao odgovor na bezbednosne pretnje na granicama između samih država.³³⁶

4.2.6. Mreža žena policijskih službenika

Mreža (*Women police Officer Network – WPON*) je nastala kao deo SEPCA projekta i izrasla je u nezavisnu mrežu žena policijskih službenika iz 9 država i ima za cilj njihovo povezivanje, kako bi kroz saradnju radile na unapređenju karijere, rodne ravnopravnosti, promovisanju statusa i uloge žena u policijskom radu. Ovakav vid povezivanja treba da doprinese sveukupnom poboljšanju regionalne saradnje i razumevanja, naročito u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i trgovine ljudima. Ključni partneri su IAWP, OSCE i UNIFEM.³³⁷

4.2.7. SECI regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala

Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI) formirana je 1996. godine, posle prestanka oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, tj. nakon potpisivanja Parisko-dejtonskog ugovora o miru, na inicijativu Sjedinjenih Američkih Država.³³⁸

SECI regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala (*SECI Regional Center for Combating Transborder Crime*) otpočeo je sa radom u Bukureštu maja

336 Saša Đorđević, „Policijska saradnja u državama jugoistočne Evrope“, u: dr Dragan Đukanović i dr Sandro Knezović, „Srbija i regionalna saradnja“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 228.

337 Strategy and Work Programme RCC, Internet, http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str. 52

338 Sedište Inicijative za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI) se nalazi u Beču. Videti: <http://www.secinet.info> i: Zoran Krstić, „Demokratizacija Balkana kao faktor i katalizator stvaranja saveza država“, u: Dragan Đukanović (ur.), Međudržavni forumi za saradnju u Evropi: uporedni modeli, op.cit., str. 240–242.

1999. godine.³³⁹ Danas su u ovom multilateralnom aranžmanu aktivne Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Moldavija, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Srbija i Turska. Partneri SECI centra su i zemlje koje ne pripadaju regionu jugoistočne Evrope – Austrija, Lihtenštajn, SAD, Češka i Švajcarska. Četrnaest država nalazi se u statusu posmatrača.³⁴⁰ Sporazum o saradnji u aktivnostima sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala³⁴¹ predstavlja pravnu osnovu za delovanje SECI regionalnog centra. Zemlje članice su se obavezale na učešće u razmeni informacija i podataka, kao i na zajedničko vođenje istražnih radnji i kažnjavanje dela prekograničnog kriminala. Sve države članice su predstavljene u SECI centru preko oficira za vezu i to po jedan za carinu i za policiju, a u svakoj od država je formirana i nacionalna jedinica (*national focal point*).

U okviru SECI centra postoji Komitet za zajedničku saradnju (*Joint Cooperation Committee*), koga čine predstavnici država članica, Interpola i Svetske carinske organizacije. Pored ovoga, Centar ima direktora, zamenika direktora i Sekretarijat. Rad se odvija u 7 oblasti i za svaku od njih je formirana posebna radna grupa: za borbu protiv trgovine ljudima i krijumčarenje migranata, za borbu protiv droga, za borbu protiv prevara i krijumčarenja, za borbu protiv privrednog i visokotehnološkog kriminala, za borbu protiv trgovine ukradenim vozilima, za borbu protiv terorizma i za bezbednost transporta opasnih materija.

Aktivnosti su usmerene na bržu i koordinisanu razmenu informacija o delovanju kriminalnih grupa između organa zaduženih za sprovođenje zakona država članica³⁴², koordinaciju regionalnih operacija³⁴³ i formiranje zajedničkih istraga ovih organa, organizovanje multilateralnih operacija i koordinaciju prilikom istražnih

339 Videti sajt: SECI Regional Center for Combating Transborder Crime, Internet, <http://www.secicenter.org>.

340 Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Velika Britanija, Gruzija, Italija, Japan, Kanada, Nemačka, Portugal, SAD, Ukrajina, Francuska, Holandija i Španija.

341 "Agreement on Cooperation to Prevent and Combat Transborder Crime", Bucharest, 26 May 1999, Internet, http://www.secicenter.org/p160/Legal_framework_SECI_Agreement, 16/11/2007.

342 Broj razmenjenih informacija od 2000–2007. godine porastao je za 24 puta, sa 315 na 7583. Grafički prikaz broja razmenjenih informacija na: http://www.secicenter.org/p249/Information_Exchange_Cases

343 Do 2007. godine zabeleženo je 23 zajedničke istrage i 30 regionalnih operacija, od kojih su najuspešnije „Dunav“ i „Leotar“, čiji je ishod razbijanje dve organizovane kriminalne grupe za ilegalnu trgovinu ljudima u regionu jugoistočne Evrope. Prvu je inicirala Srbija, a drugu Slovenija. Detaljnije u: Saša Đorđević, „Polijska saradnja u državama jugoistočne Evrope“, u: dr Dragan Đukanović i dr Sandro Knezović, „Srbija i regionalna saradnja“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 221.

postupaka u državama članicama. Finansira se iz donacija država posmatrača, a najvećim delom iz donacija Vlade SAD.

U decembru 2009. godine u Bukureštu je potpisana Konvencija o Centru za sprovođenje prava u jugoistočnoj Evropi (*Convention on Southeast European Law Enforcement Centre SELEC*), i nakon ratifikacije u parlamentima država potpisnica, SECI centar postaje SELEC. SECI/SELEC će imati 13 stalnih članica i 23 posmatrača. Interpol i Svetska carinska organizacija (WCO) biće zastupljeni kao stalni savetnici Centra na nerezidencijalnoj osnovi. Prvi projekat koji će finansirati i podržati EU, startovaće krajem 2010. godine i biće usmeren na izgradnju kapaciteta SECI/SELEC za borbu protiv prekograničnog kriminala. Planirana je i bolja koordinacija i čvršće povezivanje u aktivnostima koje sprovode Sekretarijat Konvencije o policijskoj saradnji i SELEC, kao i SRS, koji treba da omogući političku podršku, olakša sprovođenje projekata i koordinaciju sa drugim regionalnim inicijativama, koje su svojim delovanjem povezane sa ciljevima i aktivnostima regionalne borbe protiv organizovanog kriminala.³⁴⁴

4.3. Saradnja tužilaca u jugoistočnoj Evropi

4.3.1. Savetodavna grupa javnih tužilaca u jugoistočnoj Evropi

Grupa (*Southeast European Prosecutors Advisory Group – SEEPAG*)³⁴⁵ je osnovana 12. decembra 2003. godine u Beogradu, potpisivanjem Deklaracije u kojoj su utvrđeni najznačajniji ciljevi delovanja. U rad SEEPAG uključeno je dvanaest država — Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Grčka, Turska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i Slovenija. Sve države članice SEEPAG imenuju vlastite predstavnike iz reda pravnih stručnjaka, a sedište organizacije je u Beogradu. Ovo nije organizacija u klasičnom smislu, već predstavlja mrežu kontaktosoba u tužilaštvima država članica i služi kao operativna mreža za unapređenje saradnje tužilaca i pružanje međusobne pravne pomoći. Takođe, svojim aktivnostima SEEPAG pruža operativnu podršku, pravnu pomoć, savete i smernice službenicima

344 Strategy and Work Programme RCC, internet, http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str.51

345 Videti: <http://www.seepag.org>.

SECI centra u istragama prekograničnog organizovanog kriminala. Značajna je saradnja koja se ostvaruje između SEEPAG i Mreže javnih tužilaca Zapadnog Balkana. Najvažniji partneti koji podržavaju aktivnosti SEEPAG, jesu Ministarstvo pravde SAD, EUROJUST, EJN, UNODOC, SECI centar i SRS.³⁴⁶

4.3.2. Mreža javnih tužilaca Zapadnog Balkana

Mreža javnih tužilaca Zapadnog Balkana (*Western Balkans Prosecutors Network*) je profesionalna mreža javnih tužilaca iz 6 država, koja je osnovana 2005. godine potpisivanjem Memoranduma o razumevanju (MoR) između šefova javnih tužilaštava. Danas funkcioniše po principima inoviranog i amandmanima dopunjenog MoR, koji je potpisan 2010. godine na bazi direktnih kontakata između nacionalnih osoba za kontakt, koji su istovremeno i pravosudni službenici zaduženi za primenu međunarodnog prava na nacionalnom nivou. Mreža je podržana od strane EU i Saveta Evrope. Cilj je da se omogući intenzivna saradnja u istrazi i podizanju optužnica protiv osumnjičenih za organizovani kriminal i članova kriminalnih udruženja i organizacija. U toku je proces izrade platforme za bolju koordinaciju između Mreže javnih tužilaca i SEEPAG.

4.4. Saradnja u vanrednim situacijama

Inicijativa za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative – DPPI*) osnovana je 2000. godine u okviru PzSJIE, sa ciljem da doprinese razvoju sveobuhvatne regionalne strategije za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa u regionu jugoistočne Evrope.³⁴⁷ Sekretarijat je 2005. godine premešten iz Brisela u Sarajevo. Većina aktivnosti usmerena je na izgradnju kapaciteta država članica da razvijaju i sprovode projekte i planove za prevenciju i reagovanje u slučaju vanrednih situacija, tj. prirodnih katastrofa ili katastrofa izazvanih čovekovim delovanjem.

346 Strategy and Work Programme RCC, internet, http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str.52

347 Inicijativa okuplja 12 država: Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, , Grčka, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija Srbija i Turska.

Jedan od osnovnih zadataka ove inicijative je i da okupi i usmeri napore i sredstva donatorske zajednice na efikasan način, u pravcu jačanja nacionalnih sistema za upravljanje vanrednim situacijama i u pravcu unapređenja regionalne saradnje na tom planu. U praksi se to realizuje pre svega kroz pravovremenu razmenu pouzdanih informacija, zatim kroz obuke i učenje na primerima dobre prakse, kao i kroz usvajanje neophodnih zakonskih rešenja u skladu sa standardima koji postoje u EU i koji su opšteprihvaćeni u okviru međunarodnih organizacija koje deluju na ovom polju.³⁴⁸ DPPI trenutno prolazi kroz tranziciju ka regionalnom vlasništvu, kroz koju su prošle i ostale inicijative PzSJIE od 2007. godine do danas. Da bi ovaj proces bio uspešno okončan, potrebna je značajna podrška donatorske zajednice, odgovarajući pravni okvir za regulisanje statusa same inicijative, kao i za regulisanje odnosa saradnje između država članica. Takođe, prilikom formulisanja buduće uloge DPPI, vodiće se računa o postojećim organizacijama i projektima koji deluju u ovoj oblasti, od EU programa za prevenciju i reagovanje u slučaju katastrofa, koji je sada otvoren i za države potencijalne kandidate, preko regionalne Inicijative za smanjenje rizika od katastrofa, koju finansira EU, a sprovodi UNDP i Svetska meteorološka organizacija (WMO), do Međunarodne strategije za smanjenje rizika od katastrofa (UNISDR), koju su usvojile Svetska banka i UN.³⁴⁹

348 Jedna od značajnih aktivnosti svakako je i inicijativa da sve države regiona potpišu i prihvate obaveze koje proizlaze iz Međunarodne strategije za smanjenja rizika od katastrofa (UNISDR), posebno Hyogo okvira delovanja 2005–2015 (Hyogo Framework for Action), detaljnije: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm> i <http://www.dppi.info/?q=node/13>

349 Strategy and Work Programme RCC, internet:http://rcc.int/index.php?action=doc_detail&id=149, str. 54.

ČETVRTI DEO

KA EVROPI: EVROPSKA UNIJA I BALKAN

*„I vjere mi, ako šćenete Vi, kako što ću i ja šćeti, o dobru raditi, u našijem
će krajevima mir i dobri poredak suštestvovati kako i u ostaloj Evropi“*

(Petar II Petrović Njegoš: Iz pisma skadarskom paši, 23. 7. 1844)

U ovom poglavlju, ukazaćemo na evoluciju i značaj odnosa EU sa balkanskim zemljama. U tom okviru analiziraćemo i tzv. „regionalni pristup“ u politici EU prema jugoistočnoj Evropi započet 1996. godine, politiku uslovljavanja i proces stabilizacije i pridruživanja, proklamovan u toku 1999. godine. U nastavku, prikazaćemo u kojoj meri je prva decenija XXI veka predstavljala korak napred u procesu integracije zemalja Zapadnog Balkana u EU (Zagrebački i Solunski samiti i period koji sledi).

1. INTERESI EVROPSKE UNIJE I RAZVOJ BALKANA

„Uvek bismo osećali određenu nelagodu kada bi odjeknula pucnjava na Balkanu...”

(Š. Cvajg, iz sećanja na 1914. godinu)

Interesi Evropske unije za Balkan nisu statični, nego su se menjali u skladu sa širim okolnostima. Pre kraja hladnog rata, tadašnja Evropska zajednica (EZ) nije imala nikakav specifičan odnos prema regionu, koji u geopolitičkom smislu nije ni postojao: dve zemlje su bile članice Varšavskog ugovora, druge dve zemlje članice NATO, jedna članica pokreta nesvrstanih i jedna zemlja nije pripadala nikakvoj široj regionalnoj organizaciji. U takvim okolnostima, EZ je prema tadašnjim komunističkim zemljama jugoistočne Evrope vodila politiku prilagođenu svakoj zemlji, unutar dva šira okvira regionalne politike prema (1) zemljama (severnog) Sredozemlja, odnosno prema (2) zemljama članicama Saveta za uzajamnu ekonomsku pomoć (SEV-a). Sa završetkom hladnog rata, geostrateški značaj regiona se smanjio, kao što se pokazalo i u procesu raspada prethodne Jugoslavije³⁵⁰.

Raspad SFRJ i višegodišnji rat na njenim prostorima predstavljali su krupnu prepreku zbog koje Evropska unija nije uobličila konkretniju politiku prema području jugoistočne Evrope već posle okončanja hladnog rata i usvajanja Ugovora iz Mاستrihta. U čitavom tom periodu (1991–1995), organi EU su, doduše, veoma aktivno uticali na razvoj političkih prilika u regionu. Preduzimali su brojne i raznovrsne napore u nameri da spreče rat, zaustave vojne operacije i preduprede njihovo širenje, ali su se ti napori po efektima uglavnom pokazali kao ograničeni ili neuspešni. Tek sa (privremenim) završetkom konflikta na prostoru bivše Jugoslavije, „balkanska politika“ Evropske unije postepeno dobija koherentniji i nešto strukturisaniji oblik. S druge strane, sukob na pragu EU predstavljao je stalni podsticaj za Uniju da una-

350 Videti, između ostalog: R. Nakarada (ed): “Europe and Disintegration of Yugoslavia“, IES, Beograd, 1995, str. 193; D. Lopandić: “The European Union and the Balkan Countries: Between Integration and Balkanisation“, Eurobalkans, No. 24, Autumne 1996, str. 28–34.

predi instrumente i koordinaciju svoje spoljne politike, s jedne strane, odnosno da izgrađuje tzv. „zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku“, s druge strane³⁵¹.

Postojala je, a postoji i danas, određena razlika u interesima Evropske unije prema centralnoj Evropi, s jedne strane, odnosno prema balkanskim zemljama, sa druge strane. Ova razlika je u prvom redu izraz različitih političkih i ekonomskih interesa SR Nemačke, dominantne privredne i političke sile u EU, koja je, logično, više zainteresovana za svoje neposredne susede (Poljska, Češka, Mađarska i Slovenija), nego za udaljenije zemlje jugoistočne Evrope. Takav stav se pokazuje i krajem prve decenije XXI veka, kada je nemačka politika ta koja traži odlaganje i usporavanje proširenja EU na zemlje Zapadnog Balkana.

Sa ekonomske tačke gledišta, razvijenost zemalja centralne Evrope, koje su mnogo bliže evropskom „zlatnom trouglu“ (teritorija unutar trougla koji bi imao „vrhove“ u Hamburgu, Londonu i Milanu), uvek je bila znatno iznad nivoa balkanskih zemalja. „Balkanske zemlje su ozbiljno hendikepirane, u poređenju sa, na primer, susedima iz Višegradske grupe: njihov nivo razvoja je niži, recesija dublja, institucionalni okviri za tržišnu privredu nerazvijeniji, stabilnost demokratskih institucija slabija, i na kraju, regionalno političko okruženje nepovoljno“³⁵². Balkan je posebno važna saobraćajna veza između zapadne Evrope i Bliskog istoka, kao i između južne i istočne Evrope.

Tri balkanske zemlje (Grčka, Rumunija, Bugarska) su članice EU danas, Hrvatska je blizu tom cilju, dok su ostale ili zvanični ili potencijalni kandidati za članstvo u Uniji. Evolucija na Balkanu će bez sumnje, kao i do sada, imati značajne posledice po susedne zemlje u centralnoj i istočnoj Evropi, kao i na prostore Crnog mora i Bliskog istoka.

Iz ugla političkih i geostrateških interesa, postoji jasan interes čitave Evrope za učvršćivanje mira, stabilnosti, demokratije i integraciju jugoistočne Evrope u EU. I pored velikog napretka u regionalnoj saradnji u toku poslednje decenije, region je i dalje opterećen problemima nerešenih sporova, problemom razvoja, pograničnih pitanja, manjinskih tema i drugo. Sa potpunom integracijom Balkana u evropske i evroatlanske strukture, u dobroj meri će se smanjiti potencijali za međudržavne sukobe, ali ovo još neće biti potpuna garancija za dugoročnu stabilnost pojedinih društava (novih država nacija) koja moraju da rešavaju pitanja ekonomskog rasta, siromaštva, unapređenja standarda stanovništva, socijalne probleme, neravnomernost u razvoju pojedinih oblasti, i drugo.

351 Videti, npr.: B. Olivi, A. Giaccone, „L'Europe difficile, La construction européenne“, Gallimard, Paris, 1998, str. 329 i dalje.

352 S. Wallden: „The Balkan countries in the international division of labour in The European Community and the Balkans“, HCES, Athens, 1995, str. 96 (prevod D. L.).

Integracija zemalja Balkana u EU nije uvek išla istom brzinom, jer je u suštini zavisila ne samo od objektivnih ekonomskih kriterija, nego i od od političkih interesa same EU. Tako je politika proširenja znatno ubrzana nakon 1999. godine (sukob oko Kosova), što je dovelo do (možda prebrzog) ulaska Rumunije i Bugarske u Uniju 2007. godine. Podsticaji za zemlje tzv. Zapadnog Balkana su bili izraženi do 2003. godine (samiti EU u Feiri i u Solunu), da bi se entuzijazam prema proširenju topio skupa sa povećanim internim problemima Unije (propast Ustavnog ugovora, ekonomska kriza, socijalne posledice proširenja na duži rok, i slično).

U okviru šire strategije proširenja, EU je prema zemljama Zapadnog Balkana razvila i posebne instrumente, poput „evropskog partnerstva“ (predugovorni instrument), kao i „stabilizacije i pridruživanja“ (ugovorni deo procesa asocijacije, odnosno pret-pristupne strategije). Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) je istovremeno bilateralni i regionalni proces, koji s jedne strane uspostavlja odnose između obuhvaćenih zemalja i EU, a s druge strane ohrabruje njihovu međusobnu regionalnu saradnju. Približavanje EU ide u korak sa razvojem regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu, sledeći model saradnje u samoj EU. Konstruktivna regionalna saradnja među zemljama učesnicama PSP je deo posebnih političkih kriterija i ocenjuje se kao indikator spremnosti neke zemlje da se integriše u EU.

Sve zemlje PSP (Zapadnog Balkana) su napredovale na svom putu ka EU i potpisale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU: Makedonija (april, 2001. godine), Hrvatska (oktobar, 2001. godine), Albanija (jun, 2006. godine), Crna Gora (oktobar, 2007. godine), Srbija (april, 2008. godine) i Bosna i Hercegovina (jun, 2008. godine). Prve dve zemlje su postale kandidati za članstvo: Hrvatska je dobila status kandidata 18. juna 2004. godine i otpočela je pregovore o pristupanju 3. oktobra 2005. godine, dok je Makedonija dobila status kandidata 15. decembra 2005. godine i još uvek čeka odluku o otvaranju pregovora o pristupanju³⁵³. Ostali učesnici PSP su potencijalni kandidati za članstvo u EU. Krajem 2008. godine Crna Gora je formalno zatražila prijem u članstvo EU, a Albanija i Srbija su to uradile tokom 2009. godine. Prema odluci Samita u Solunu, Kosovo je deo Procesu stabilizacije i pridruživanja, u skladu sa Rezolucijom SBUN 1244, i pregovori se odvijaju u okviru Mehanizma praćenja Procesu stabilizacije i pridruživanja.

U nastavku ćemo se detaljnije osvrnuti na bilateralne odnose EU sa zemljama Balkana, da bismo zatim šire prikazali instrumente EU koji podstiču regionalnu i multilateralnu saradnju.

353 Grčka blokira otvaranje pregovora o pristupanju zbog spora sa Makedonijom oko naziva države.

2. PREGLED BILATERALNIH ODNOSA IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I POJEDINIH BALKANSKIH ZEMALJA

Sa izuzetkom prethodne Jugoslavije, Rumunija je bila jedina istočno-evropska zemlja koja je imala razvijenije institucionalne veze sa EU pre pada komunizma.

2.1. Republike bivše Jugoslavije

SFRJ je tradicionalno imala veoma razvijene i intenzivne odnose sa EU i njenim zemljama članicama. Trgovina SFRJ i EU u 1991. godine bila je dostigla oko 13 milijardi ECU, a Jugoslavija je bila među deset-petnaest najznačajnijih ekonomskih partnera Unije. Pre uvođenja sankcija UN prema SR Jugoslaviji, njena trgovina sa EU predstavljala je oko 44% ukupne trgovine sa svetom. Izvoz Srbije u EU u 1990. godini je iznosio 2,6 milijardi USD, a uvoz oko 3 milijarde USD. Jugoslavija je bila prva socijalistička zemlja koja je formalno priznala EEZ kao subjekt međunarodnih odnosa. Diplomatski odnosi dve strane su uspostavljeni još 1968. godine. Prvi trgovinski sporazum je zaključen 1970. godine, a sporazum o saradnji 1980. godine³⁵⁴. Sporazum o saradnji je omogućio izvoz iz SFRJ u EEZ pod preferencijalnim uslovima, bez reciprociteta. Najveći deo carina i količinskih ograničenja na uvoz u EEZ iz SFRJ je bio eliminisan. SFRJ je dobila i određene povlastice za izvoz poljoprivrednih proizvoda. Uspostavljena je široka saradnja u nizu oblasti, uključujući nauku i tehnologiju, standardizaciju, poljoprivredu, veterinarstvo, saobraćaj, telekomunikacije, statistiku, i dr. Između 1980. i 1991. godine su bila zaključena tri finansijska protokola. Sve ove aktivnosti bile su zamrznute novembra 1991. godine, kada je EU uvela sankcije, odnosno tzv. „negativne mere“ prema Srbiji i Crnoj Gori.

Politika Evropske unije nakon 1991. godine prema pojedinim jugoslovenskim republikama vođena je u prvom redu sa ciljem da postigne rešenje sukoba na pro-

354 Videti detaljno: Duško Lopandić, “La CEE et la Yougoslavie”, Editions Yougofranc, Paris 1985, 201 str.

storu prethodne Jugoslavije³⁵⁵. Osim raspada tržišta i rata u BiH, sankcije UN i EU prema SRJ su imale posebno teške posledice po ekonomsko stanje u regionu. Nakon 2000. godine, odnosno posle političkih promena u Srbiji i Hrvatskoj, Unija je nešto energičnije sprovodila politiku stabilizacije i pridruživanja, koja je podrazumevala sklapanje posebnih sporazuma, kao prvog koraka ka punoj integraciji tih zemalja u Uniju. U toku prve decenije XXI veka sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju su zaključeni sa svim zemljama Zapadnog Balkana.

Srbija. Odnosi EU (EZ) prema Srbiji, odvojeno od bivše SFRJ, mogu se posmatrati uslovno od početka krize, tj. od 1991. godine. U periodu 1991–2000. godine došlo je do potpune degradacije u bilateralnim odnosima. Od kraja 1991. godine pa sve do pada Miloševićevog režima, Srbija se neprestano nalazila pod nekim oblikom ekonomskih i političkih sankcija EZ, koje su imale svoje vrhunce u periodu 1993–1994, a zatim (ponovo) u periodu 1999–2000. Istovremeno, pored ekonomskih sankcija, EEZ je u ovom periodu nastojala da razvije nove instrumente svoje zajedničke spoljne i bezbednosne politike: diplomatsku medijaciju, posmatračke misije i slično³⁵⁶.

U periodu od kraja 2000. godine do danas, odnosi sa Evropskom unijom su prošli kroz nekoliko faza. Period 2001–2002. karakteriše dinamična obnova odnosa, nakon promene režima u Beogradu, uz nastojanje Unije da dalje igra aktivnu ulogu prema tadašnjoj SRJ putem raznih diplomatskih i ekonomskih instrumenata. Unija je s jedne strane nastojala da pruži aktivnu podršku obnovi i razvoju demokratije u SRJ/RS, kao i da podstakne transformaciju odnosa Srbije i Crne Gore u jedan novi oblik zajednice, koji je rezultirao zaključenjem tzv. Beogradskog sporazuma, a zatim usvajanjem Ustavne povelje o uspostavljanju državne zajednice Srbija i Crna Gora (početak 2003). Može se bez oklevanja istaći da efemerna državna zajednica SCG ne bi verovatno nikada ni bila uspostavljena bez aktivnog učešća i uticaja stalnog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU (ZSBP) Havijera Solane. Na ekonomskom planu, EU je igrala vrlo važnu ulogu u obezbeđivanju finansijske podrške vladama SCG, odnosno RS, uključujući i osnivanje Evropske agencije za

355 Videti, između ostalog: D. Lopandić, "The European Community and the Yugoslav crisis", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 3, 1994, str. 311–350, kao i literaturu navedenu u tom radu.

356 U obimnoj literaturi o sankcijama EU videti: S. Blockmans, "The EU s troubled relations with the FRY (1991-2001)", in: J. Zwaan, J. Jens, *The EU - An ongoing process of integration*, Liberum Amicorum A. Kelermann, Asser Press, The Hague, 2005; D. Lopandić, "The EC and the Yugoslav crisis - Some issues of International Law", *JRMP*, Beograd, 1994, str. 311.

rekonstrukciju, zadužene za sprovođenje programa pomoći CARDS u zemljama Zapadnog Balkana. Osim toga, EU je od kraja 2000. godine započela sa primenom „vanrednih trgovinskih mera“, tj. trgovinskih povlastica prema SCG.

Proces normalizacije odnosa, obnavljanja političkog dijaloga i saradnje između naše zemlje i EU započet je prvom posetom tadašnjeg predsednika SRJ (V. Koštunica) Evropskom savetu (Samit EU) u Bijaricu (Francuska, oktobra 2000. g). Prilikom posete tadašnjeg predsednika Komisije EU, R. Prodira Beogradu, 25. 11. 2000. godine, potpisan je Okvirni sporazum SRJ–EU o realizaciji programa pomoći i podrške EU za SRJ. Ovaj Sporazum je ratifikovan 31. 3. 2003. godine.

U 2003. godini je, međutim, došlo do zastoja u razvoju saradnje. U političkom smislu, veliki udarac napretku brzih reformi u Srbiji predstavljalo je ubistvo srpskog premijera Zorana Đinđića u martu 2003. godine. Istovremeno, odnosi EU i RS su skoro stalno, u manjoj ili većoj meri, bili opterećeni ispunjenjem političkih uslova za produbljenu saradnju, posebno zbog nepotpune saradnje Srbije sa Tribunalom za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji u Hagu. Nakon perioda stagnacije, do novog napretka u odnosima EU i SCG dolazi krajem 2004. i tokom 2005. godine. Imajući u vidu napredak reformi u Srbiji i Crnoj Gori i ispunjavanje raznih političkih i ekonomskih uslova, početkom 2005. godine Evropska komisija je objavila pozitivan „izveštaj o izvodljivosti“ pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa SCG. Na osnovu ovog izveštaja i podrške Saveta ministara EU, u oktobru 2005. godine formalno su otpočeli pregovori dve strane o zaključenju SSP. Nakon izdvajanja Crne Gore iz SCG, maja 2006. godine, EU je zaključila poseban SSP sa ovom zemljom. S druge strane, pregovori o SSP su bili više od godinu dana suspendovani (zbog neispunjenja uslova pune saradnje sa trubunalom u Hagu), da bi bili obnovljeni i završeni u drugoj polovini 2007. godine, nakon formiranja nove vlade RS. Međutim, SSP je u potpunosti primenjen tek 2009–2010. godine (zbog pitanja saradnje sa Haškim tribunalom). Proglašenje nezavisnosti Kosova (jednostrano), uz podršku najjačih zemalja EU (februar, 2008) dodatno je zakomplikovalo odnose Srbije sa pojedinim članicama Unije. Srbija je u decembru 2009. godine podnela zahtev za članstvo u EU. Veoma značajan korak za građane Srbije bila je odluka EU da od 19. decembra 2009. godine ne zahteva vize za srpske građane.

Crna Gora. Nakon majskog referenduma 2006. godine, kada je proglašena nezavisnost, Crna Gora je već oktobra 2007. godine potpisala SSP. Decembra 2008. godine, Crna Gora je podnela zahtev za članstvo u EU, o čemu će Evropska komisija podneti zvanično mišljenje („avis“) do kraja 2010. godine. Građani Crne Gore, uz građane Srbije i Makedonije, od 19. decembra 2009. godine nisu obavezni da imaju vizu prilikom turističkih putovanja u Uniju.

Hrvatska je početkom 1995. godine bila uključena u program PHARE³⁵⁷, ali je avgusta iste godine njeno učešće suspendovano zbog napada na Krajinu. Dina-mičnija obnova saradnje između dve strane otpočela je nakon političkih promena u Zagrebu, početkom 2000. godine, osnivanjem Zajedničke konsultativne radne grupe (*Consultative Task Force*), između Komisije EU i Vlade Hrvatske³⁵⁸. SSP između EU i Hrvatske je bio potpisan krajem 2001. godine (stupio je na snagu 2005. godine), a 2003. godine Hrvatska je podnela zvaničan zahtev za članstvo u EU. Teškoće Hrvat-ske u saradnji sa Haškim tribunalom su više puta uticale na usporavanje ili odlaganje pojedinih faza integracije. Pregovori o članstvu Hrvatske u Uniji su otpočeli 2006. godine, a očekuje se da budu završeni 2011. godine. Integracija Hrvatske je bila dosta usporena zbog bilateralnog spora sa Slovenijom (u vezi sa morskom granicom), kao i zbog nekih drugih pitanja (saradnja sa Haškim tribunalom, izbeglice, i drugo).

Bosna i Hercegovina je bila uključena u program PHARE od aprila 1996. godi-ne. Nakon zaključenja Dejtonskog sporazuma, Evropska unija je angažovala znatna sredstva za podršku rekonstrukciji BiH. Totalna sredstva koja je EU angažovala u periodu 1991–1999. iznose 2.006 miliona evra.³⁵⁹ BiH i Komisija EU su takođe for-mirale Konsultativnu radnu grupu. U toku 2000. godine EU je utvrdila 18 ključnih koraka koje bi BiH trebalo da učini pre nastavka integracije sa Unijom. Tek 2006. godine BiH i EU su otpočele pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju koji su završeni juna 2008. godine (potpisan SSP). Napredak BiH ka Uniji je pre svega bio otežan nerešenim ustavnim i institucionalnim pitanjima unutar BiH, u kontekstu odnosa između dva entiteta i tri nacionalne zajednice.

Makedonija je dugo imala teškoće da razvija odnose sa EU zbog bilateralnih problema sa Grčkom. U junu 1996. godine, EU i Makedonija su završile pregovore o zaključenju sporazuma o saradnji, finansijskom protokolu i sporazuma u oblasti saobraćaja³⁶⁰. Makedonija je bila prva zemlja Zapadnog Balkana koja je zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (aprila 2001. godine).³⁶¹ Već 2004. godine Makedonija podnosi zahtev za članstvo u EU, koji je u izvesnom smislu ostao

357 Parlement européen: Rapport sur la proposition du reglement (CE) modifiant le reglement (CEE) No. 3906/89 en vue de l'extension de l'aide économique a la Croatie, A4-0088/95, 20. 4. 1995.

358 Commission of the EC: Report on the feasibility of negotiating a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia, COM (2000) 311 final, Brussels, 24. 5. 2000. Videti: Samardžija (ur): „Hrvatska i EU“, Koristi i troškovi integracije, IMO, Zagreb, 2000, 236 str.

359 European Commission: The EU and Southeastern Europe, Building a brighter future, september 2000, 55. str.

360 Videti tekstove u: COM (96) 533 final, Bruxelles, 25. 11. 1996.

361 Videti tekst: COM (2001) 90 final, Brussels, 19. 2. 2001.

zamrznut sve do danas (2010). U međuvremenu, Makedonija je dobila status „zvaničnog kandidata“ za članstvo u EU (2005), ali pregovori nisu otpočeli, prvenstveno zbog spora oko imena sa Grčkom, kao i zbog internih problema u Makedoniji (odnosi sa albanskom zajednicom, i dr.). Grčka je 2008. godine blokirala i članstvo Makedonije u NATO. Evropska komisija je još 2009. godine preporučila da se otvore pregovori sa Makedonijom.

Slovenija je 15. 1. 1992. godine, zajedno sa Hrvatskom, bila priznata kao nezavisna država od strane zemalja EU. Uključena je u PHARE program avgusta 1992. Sporazum o trgovinskoj i ekonomskoj saradnji, vrlo sličan nekadašnjem sporazumu o saradnji sa SFRJ, potpisan je 5. 4. 1993. Slovenija je tokom devedesetih godina vodila politiku „bekstva sa Balkana“ (gde se geografski i ne nalazi), što joj je u velikoj meri i uspeo. U ovoj deceniji, Slovenija se u većoj meri okrenula saradnji (prvenstveno ekonomskoj) sa bivšim republikama SFRJ. U junu 1996. godini EU i Slovenija su zaključile evropski sporazum o pridruživanju³⁶², koji je predvideo stvaranje zone slobodne trgovine između dve strane. Istovremeno, Slovenija je podnela zvaničan zahtev za ulazak u članstvo EU, tako da je uspeła da se uključi u pregovore o članstvu i da postane članica EU od 2004. godine. U prvoj polovini 2008. godine Slovenija je, prva među novim članicama, postala i predsedavajuća zemlja Unije (prva polovina 2008. godine).

2.2. Ostale zemlje jugoistočne Evrope

Albanija. Zvanični odnosi između EU i Albanije su uspostavljeni tek 1991. godine. Sporazum o trgovini i saradnji je zaključen 11. 5. 1992. Imajući u vidu nizak nivo razvoja Albanije, EU je ovoj zemlji u više navrata odobrila i posebnu finansijsku bespovratnu pomoć (umesto kredita). Umesto zaključenja Evropskog sporazuma, Albanija je uključena u podregion Zapadni Balkan, odnosno u Proces stabilizacije i pridruživanja. Godine 2003. EU i Albanija su otpočeli pregovore o zaključenju SSP, koji su zaključeni 2006. godine (SSP je stupio na snagu 2009. godine). Godine 2009. Albanija je podnela zahtev za članstvo u EU. Sporost u integraciji Albanije u EU je povezana sa niskim stepenom razvoja njenih institucija, kao i sa ukupnom društveno-ekonomskom nerazvijenosti i relativno sporom demokratizacijom zemlje (sukob vlasti i opozicije).

Bugarska. Prvi sporazum o trgovini i saradnji između Bugarske i EU potpisan

362 COM (95) 341 final, Bruxelles, 12. 7. 1995.

je 24. 9. 1990. godine. Bugarska je septembra 1990. godine uključena u program PHARE. Evropski sporazum između dve strane zaključen je 8. 3. 1993³⁶³. Bugarska je decembra 1995. godine podnela molbu za članstvo u EU i otpočela pregovore za članstvo krajem 2000. godine. Uključena je u članstvo EU 1. 1. 2007. godine. Međutim, i nakon ulaska u članstvo, Bugarska se susretala sa teškoćama u procesu ispunjavanja svih uslova za punu integraciju u EU. Tako je zbog korupcije i neodgovarajućeg korišćenja sredstava pomoći iz budžeta EU, Bugarska bila prva zemlja koja je kažnjena od strane Evropske komisije blokiranjem korišćenja jednog dela fondova EU (2009. godine).

Rumunija je još od 1974. godine bila uključena u listu Opšte šeme preferencijala EU. Prvi trgovinski sporazum sa EZ o trgovini industrijskim proizvodima zaključen je još 1980. godine. Sporazum o trgovini i saradnji potpisan je 5. 3. 1991. Od septembra 1990. Rumunija je korisnik programa PHARE. Istovremeno, ona je koristila i druge oblike finansijske pomoći EU, poput kredita EIB i direktnih sredstava EU za podršku održanju platnog bilansa. Evropski sporazum o pridruživanju Rumunije EU potpisan je 1. 3. 1993.³⁶⁴ (stupio je na snagu februara 1995. godine). Na ovaj način, Rumunija je preduzela vrlo značajan korak u pravcu potpune integracije u EU. Juna 1995. godine Rumunija je podnela zahtev za prijem u članstvo u Uniju³⁶⁵, a zvanične pregovore otpočela je krajem 2000. godine. Ušla je u članstvo EU zajedno sa Bugarskom, 1. 1. 2007. godine.

363 ECOSOC: "Avis sur les relations de la CE avec les Pays d Europe centrale et orientale - Bulgarie et Roumanie", OJEC, C 19, 25. 1. 1993, str. 74–89.

364 Videti : B.C. Ryba, "L'Union européenne et l'Europe de l'Est", Revue du marché commun de de l'Union européenne, No. 382, Novembre 1994, str. 576.

365 O saradnji EU i Rumunije videti šire u : G. Prisacaru, "Romania in transition", Eurobalkans, No. 21, Winter 95/96, str. 12–20, kao i druge tekstove u istom broju. Videti takođe specijalni broj Eurobalkans-a, Automn, 1996, No. 24, posvećen "EU and its Southeastern neighbours".

3. REGIONALE INICIJATIVE EVROPSKE UNIJE NA BALKANU

Već krajem januara i početkom februara 1996. godine, EU formuliše tzv. „regionalni pristup“ prema delu Balkana na kojem se nalaze države nastale na prostoru bivše Jugoslavije. Savet i Komisija su tokom 1996. godine u nekoliko svojih dokumenata precizirali da je osnovna karakteristika regionalnog pristupa unapređivanje međusobne saradnje ovih zemalja i da se to smatra preduslovom regulisanja pojedinačnih bilateralnih odnosa EU sa svakom od njih.

3.1. Politika uslovljavanja kao preduslov saradnje sa EU

Još pre potpisivanja Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu bilo je očigledno da će prilikom sklapanja budućih ugovora sa SRJ, Hrvatskom i BiH, Unija insistirati na tome da ovi partneri ispune čitav niz političkih zahteva. Još u zaključcima Saveta EU (ministri inostranih poslova) od 30. oktobra 1995. godine, pominju se poštovanje ljudskih prava, prava manjina, prava na povratak izbeglica i raseljenih lica, razvoj demokratskih institucija, političke i ekonomske reforme, spremnost za uspostavljanje regionalne saradnje, poštovanje mirovnog sporazuma, a što se tiče SRJ, i davanje značajnog stepena autonomije za Kosovo. Savet je svoje stavove po ovom pitanju precizirao u novim zaključcima koji su doneti 26. februara i 13. maja 1996. godine.

U posebnoj izjavi predsedavajućeg i u Deklaraciji EU od 9. aprila 1996. godine (o priznavanju SRJ), vladi SRJ su pridodati sledeći politički zahtevi, od čijeg napretka je zavisio i razvoj saradnje sa EU: međusobno priznanje svih država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije, saradnja sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine i konstruktivan pristup sporazumu sa ostalim republikama bivše SFRJ u pogledu pitanja sukcesije.

3.2. Regionalni pristup Evropske unije jugoistočnoj Evropi iz 1996. godine – geografski opseg i osnovni razlozi inicijative

Osnovna logika regionalnog pristupa EU prema državama jugoistočne Evrope nije se razlikovala puno od politike koju Unija vodi prema ostalim državama i grupacijama sa kojima razvija međusobne odnose. Kao politički i ekonomski dominantan partner, EU, iz praktičnih razloga, uređuje svoje odnose sa grupama manjih zemalja koje pripadaju određenom (sub)regionu³⁶⁶. U tim situacijama EU teži da pospeši međusobnu saradnju partnera unutar regiona onda kada to koincidira sa njenim strateškim interesima. Prema Ugovoru o EU, u svojim odnosima sa trećim državama EU teži da doprinese učvršćivanju demokratije i vladavine prava, što obično podrazumeva različite oblike političkog uslovljavanja³⁶⁷. Jedinstven pristup EU prema jugoistoku Evrope ima još jedan, verovatno najvažniji uzrok. Radi se o tome da je na ovim prostorima, prvi put posle 1945. godine, vođen rat (odnosno ratovi) na evropskom tlu. Zbog toga je razumljivo opredeljenje EU da, u cilju očuvanja bezbednosti i stabilnosti celokupnog kontinenta, državama sa prostora na kojem je rat vođen pokuša da nametne sličan program onom posleratnom razvoju razorene i podeljene Evrope, koji je učinio da ona krene putem integracije (strane vojne snage, međunarodni protektorat, demokratizacija, Maršalov plan, postepeno unapređivanje međusobne saradnje³⁶⁸). Kada su, početkom 1996. godine, glavni organi EU raspravljali o tome kako bi trebalo da izgleda prostor bivše Jugoslavije u skoroj budućnosti, istakli su stanovište da, pored iskrene i potpune primene odredaba Dejtonskog sporazuma, samo uspešan razvoj regionalne saradnje novonastalih država predstavlja garant dugotrajnije stabilnosti i bezbednosti³⁶⁹.

U više dokumenata i političkih izjava navedeni su *sledeći prioritetni ciljevi EU* na ovom području: (1) potpuna realizacija mirovnog procesa, pod čime se podrazumevaju i saradnja sa Haškim tribunalom, efektivno međusobno priznanje i ot-

366 Na primer, države ASEAN-a, Andskog pakta, arapske zemlje Zaliha, potpisnice Lome konvencija iz Afrike, Kariba i Pacifika ili članice Srednjoevropske zone slobodne trgovine (CEFTA).

367 B. Milinković, „Poštovanje ljudskih prava kao pretpostavka saradnje sa EU“, u: B. Babić, G. Ilić (ur), „Jugoslavija i Evropska unija“, Institut za međunarodnu politiku, Beograd, 1996, str. 265–275.

368 J. Minić, „Post-Dayton Economy - Is the European model of Reconstruction possible for the Balkans?“, u J. Minić: *EU Enlargement, Yugoslavia and the Balkans*, EPUS i dr, Beograd, str. 63–77.

369 Report from the Commission to the Council, SEC(96)252 final, Brisel 14. februara 1996. godine.

klanjanje prepreka za povratak izbeglica i raseljenih lica; (2) unapređivanje i razvoj vladavine prava i demokratije, posebno na planu funkcionisanja državnog aparata, javne uprave i civilnog društva; (3) pokretanje ekonomskih aktivnosti, koje, između ostalog, zahtevaju ulaganja u infrastrukturu i preorijentaciju iz vojne u civilnu, tržišnu ekonomiju. Prema oceni EU, međutim, stanje u svakoj od ovih država je takvo da nikakve mere koje bi bile preduzete na nacionalnom nivou ne bi bile dovoljne da se ostvare pomenuti politički i ekonomski ciljevi. Ova ocena se zasniva na komplementarnosti njihovih ekonomija, sličnosti problema sa kojima se suočavaju na planu ekonomske tranzicije i uverenju da nema dugoročne političke stabilnosti u regionu bez uspostavljanja značajnog stepena međusobne saradnje. Pored jačanja stabilnosti regiona, koja predstavlja osnovni dugoročni strateški interes EU, sigurno je da oblikovanje regionalnog pristupa prema jugoistoku Evrope uslovljavaju i ekonomski interesi Unije³⁷⁰. Oni se, između ostalog, ogledaju u razvoju infrastrukture regiona, ujednačavanju carinskih i drugih propisa i stvaranju uslova za profitabilnu ekonomsku saradnju.

3.3. Proces stabilizacije i pridruživanja kao glavna etapa u politici Evropske unije prema Zapadnom Balkanu

Nakon gotovo decenije poremećenih odnosa između Evropske unije i SR Jugoslavije³⁷¹, političke promene u Beogradu, nakon septembarskih i decembarskih izbora 2000. godine, otvorile su vrata razvoju nove, povoljnije faze u odnosima. Bilateralni odnosi SRJ sa EU su uključeni u širi okvir regionalne politike Unije prema zemljama Zapadnog Balkana, odnosno jugoistočne Evrope. Regionalna politika EU prema pet zemalja Zapadnog Balkana (Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija i SRJ) od sredine 1999. godine je dobila naziv Proces stabilizacije i pridruživanja (asocijacija) – PSP.

370 O. Kovač, „Regionalni pristup Evropske unije saradnji država prethodne Jugoslavije“, Međunarodna politika, br. 1051/1996, str. 1–4.

371 Prve sankcije EU prema tadašnjoj SFRJ bile su uvedene već jula 1991. godine (zabrana izvoza naoružanja), a ekonomske sankcije prema Srbiji i Crnoj Gori su primenjene još u oktobru 1991. godine. Videti, između ostalog: D. Lopandić, „Stanje i perspektive odnosa SRJ/Srbije sa EU“, Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom, (zbornik radova), Naučno društvo ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1999, str. 103–112.

3.3.1. Pojam i razvoj Procesu stabilizacije i pridruživanja EU

Proces stabilizacije i pridruživanja EU predstavlja osnovnu komponentu regionalne politike Unije prema Zapadnom Balkanu, koju čine i neke druge aktivnosti (npr. humanitarna pomoć, jednostrane mere, i slično). Kako smo videli, specifičniji regionalni pristup nekim zemljama jugoistočne Evrope razvijao se tek nakon zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma o BiH³⁷². Sa sukobom oko Kosova, u toku 1999. godine, redefinisana je dotadašnja regionalna politika prema Balkanu i pokrenute su dve nove inicijative: Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (kao zamena za tzv. Rojomonski proces, pokrenut nakon Dejtonskog sporazuma, sa neuspešnim ishodom)³⁷³ i Proces stabilizacije i pridruživanja – kao izmena i dopuna dotadašnjeg regionalnog pristupa. Za razliku od prethodnog regionalnog pristupa, PSP se zasniva na redefinisanoj strateškoj principu zemalja EU, koji je najjasnije istaknut u zaključcima sa sastanka Evropskog saveta u Feiri (Portugalija), i ponovljen je na zajedničkom samitu zemalja EU i pet zemalja Zapadnog Balkana u Zagrebu (24. 11. 2000)³⁷⁴. Tu je naglašeno da su pet balkanskih zemalja „potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji”. Naravno, za članstvo u EU bi bilo potrebno ispuniti opšte uslove, predviđene za zemlje kandidate iz centralne i istočne Evrope (kriterijumi iz Kopenhagena), kao i specifične uslove za balkanske zemlje (politička uslovljenost), što se neće ostvariti ni lako, niti brzo.

Osnovni elementi ovog procesa su bili sledeći³⁷⁵:

- razvoj sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao nove vrste ugovornih odnosa EU sa pojedinim zemljama Balkana;
- razvoj i unapređenje postojećih ekonomskih i trgovinskih odnosa;
- razvoj postojeće finansijske pomoći, posebno putem novog finansijskog instru-

372 O „regionalnom pristupu“ videti: „Comission: Report to the Council and the EP“, COM (96) 476, Brussels, 2. october 1996, kao i zaključke Saveta EU od 26. 2. 1996.

373 O formulisanju politike EU prema Balkanu u 1999. godini videti zanimljivu analizu: L. Friis, A. Murphy, „Negotiating in a time of crisis: the EU s response to the military conflict in Kosovo“, Europa University Institute, RSC, No. 2000/20, p. 40.

374 Na ovom skupu učestvovao je i predsednik SRJ Vojislav Koštunica.

375 O PSP videti: Commission: Communication to the Council and the EP on the Stabilisation and Association process for countries of South Eastern Europe, Brussels, 26. 5. 1999, COM (99) 235, 16. str. Videti takođe: M. Emerson, „The EU s Balkan Policy after the lisabon Summit“, Europa South East Monitor, Issue 9, March 2000, <http://www.ceps.be>

menta (CARDS);³⁷⁶

- povećana podrška demokratizaciji, građanskom društvu i obnovi i razvoju institucija u zemljama jugoistočne Evrope;
- nove mogućnosti raznovrsne saradnje u nizu oblasti, poput oblasti unutrašnjih poslova, bezbednosti i drugo;
- razvoj političkog dijaloga, uključujući regionalni nivo.

3.3.2. Sadržaj sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predstavljaju najvišu etapu u dugoročnijem procesu stabilizacije i pridruživanja. Nakon zaključenja ovih sporazuma, zemlja partner ima otvoren pristup komunitarnim programima, a može da postane i zvanični kandidat za članstvo u EU, nakon podnošenja kandidature. Do zaključenja SSP, zemlja partner mora da pređe trnovit put: da ispunji političke i ekonomske predušlove, da realizuje raznovrsne „zaključke“, da prođe pozitivan „test“ Komisije EU u formi „izveštaja o izvodljivosti“³⁷⁷ zatim da se pokrenu pregovori o sporazumu i, najzad, da pregovara o svim elementima sporazuma.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (radi se, kao primer, o sporazumu EU i Srbije, u nastavku „sporazum“) ima deset delova³⁷⁸: opšta načela; politički dijalog; regionalna saradnja; slobodno kretanje roba; kretanje radnika, poslovno nastanjanje, pružanje usluga, kapital; usklađivanje i primena zakona; pravosuđe i unutrašnji poslovi; politike saradnje u raznim oblastima; finansijska saradnja; opšte i institucionalne odredbe. Ciljevi pridruživanja (sa Srbijom) su: stvaranje okvira za politički dijalog, kao i za ubranu integraciju Srbije u EU, podrška razvoju privrede RS, unapređenje harmoničnih ekonomskih odnosa i zone slobodne trgovine sa EU, podsticaj regionalnoj saradnji.

376 Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation. Ovaj program menja ranije programe PHARE i OBNOVA.

377 Videti, na primer: Comission of the EC: Report on the feasibility of negociationg a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia, Brussels, 24. 5. 2000, COM (2000) 311 final, 26. str.

378 Videti: Stabilisation and Association Agreement between the Republic of Serbia and the EU and their Member States. Ovaj sporazum je potpisan 29. 4. 2008. godine. Proces ratifikacije u EU je otpočeo 14. 6. 2010. Srpski tekst na sajtu Kancelarije za evropske integracije Srbije <http://www.seoi.gov.rs/code/navigate.asp?Id=409>.

Pridruživanje (asocijacija) sa Srbijom se formira postepeno, u periodu od šest godina. Tri godine nakon stupanja na snagu sporazuma, Savet za pridruživanje će oceniti napredak. Kao suštinski uslov pridruživanja navodi se poštovanje ljudskih prava, poštovanje međunarodnog prava i pravne države, kao i principa tržišne privrede. U slučaju kršenja suštinskih uslova, strane mogu preduzeti odgovarajuće mere, uključujući i suspenziju delova, ili celog sporazuma.

Posebno poglavlje je posvećeno regionalnoj saradnji, koja obuhvata i obavezu Srbije da zaključi bilateralne ugovore o saradnji sa zemljom koja takođe zaključi sličan SSP sa EU (III naslov, član 14). Glavni elementi tog ugovora bi obuhvatili politički dijalog, stvaranje zone slobodne trgovine, pitanja slobodnog kretanja radnika, usluga i kapitala, saradnju u oblastima unutrašnjih poslova i pravosuđa.

Ključni ekonomski deo sporazuma je deo o „slobodnom kretanju roba“. Članom 18 sporazuma, EU i Srbija će formirati zonu slobodne trgovine u razmeni industrijskih proizvoda, u periodu od najviše šest godina, pri čemu će EU odmah eliminisati većinu carina i drugih ograničenja na uvoz, dok će Srbija to učiniti postepeno kada se radi o uvozu iz EU. U pogledu poljoprivrednih proizvoda, predviđeno je uzajamno odobravanje koncesija. U okviru usklađivanja propisa (VI naslov), predviđena su pravila o konkurenciji, o poštovanju intelektualne i industrijske svojine, o javnim nabavkama, o standardima i priznanju atesta o konformitetu.

U okviru „politika saradnje“, navedeno je 26 oblasti (bilo ih je, na primer, 23 u sporazumu EU sa Makedonijom iz 2003. godine), među kojima su ekonomske politike, statistika, bankarstvo, unapređenje investicija, industrijska saradnja, mala privreda, turizam, carine, porezi, socijalna pitanja, obrazovanje, saradnja u kulturi, audovizuelna politika, informatско društvo, zaštita potrošača, transport, energetika, nauka i tehnologija, životna sredina, i drugo.

Sporazumom se formira Savet za stabilizaciju i pridruživanje, na ministarskom nivou, kao i prateća tela (komitet, parlamentarni komitet, i dr.).

3.3.3. Samiti EU – Zapadni Balkan u Zagrebu i Solunu – osnov multilateralne regionalne saradnje

Nakon demokratskih promena u Hrvatskoj (početak 2000. godine) i u Srbiji (kraj 2000. godine) stvorene su osnove za novi pristup u saradnji EU sa zemljama Zapadnog Balkana. U tom cilju, EU je, pod predsedavanjem Francuske, inicirala

samit zemalja EU, sa jedne strane, i zemalja Zapadnog Balkana³⁷⁹, koji je održan u Zagrebu, 24. 11. 2000. godine. Na samitu su takođe učestvovali koordinator Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, kao i visoki predstavnik za BiH.

Osnovni cilj samita je bio da se otvori put za regionalnu saradnju i pomirenje zemalja sa prostora bivše Jugoslavije. Usvojena je Zajednička deklaracija. Pet zemalja iz regiona su se obavezale da između sebe zaključe regionalne sporazume o saradnji, koji će biti osnova za politički dijalog, regionalnu zonu slobodne trgovine i blisku saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ovi sporazumi će predstavljati element procesa stabilizacije i pridruživanja. „Produbljenje regionalne saradnje će ići ruku pod ruku sa približavanjem EU.“ U tom cilju, šefovi država i vlada EU su potvrdili „evropsku perspektivu zemalja koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja, i njihov status potencijalnih kandidata za članstvo, u skladu sa zaključcima iz Feire“. Pri tome, navedeni su poznati uslovi za saradnju sa EU (kriterijumi iz Kopenhagena i zaključci Saveta od 29. 4. 1997. godine). Najavljena je pomoć regionu u ukupnom iznosu od 4,65 milijardi evra (CARDS)³⁸⁰. U aneksu deklaracije potvrđen je „individualizovani pristup“ budućoj bilateralnoj saradnji sa zemljama regiona tako što su navedene konkretne akcije dalje saradnje EU sa pojedinim zemljama.

U junu 2003. godine održan je u Solunu drugi samit šefova država ili vlada zemalja članica EU i pet zemalja Zapadnog Balkana (Albanija, BiH, Srbija i Crna Gora, Hrvatska, Makedonija)³⁸¹. Na skupu u Solunu usvojena su dva dokumenta koja su od ključnog značaja za dalji razvoj odnosa između EU i regiona: Zajednička deklaracija i Solunska agenda za Zapadni Balkan³⁸². Na samitu EU i pet zemalja Zapadnog Balkana od 21. juna 2003. godine usvojena je deklaracija. U deset tačaka naglašava se da je „*budućnost Balkana unutar EU*“, ali se podvlači da brzina procesa integracije zavisi prvenstveno od zemalja Zapadnog Balkana. Ukazuje se da je dokument Solunska agenda za Zapadni Balkan „novi značajan korak u privilegovanim odnosima EU i Zapadnog Balkana“. Ističe se da će PSP ostati okvir za integraciju zemalja Zapadnog Balkana sve do punopravnog članstva (tj. neće biti dodatnih međukoraka institucionalne prirode). Zemlje Zapadnog Balkana se obavezuju da će

379 Treba napomenuti da izraz „Zapadni Balkan“ ne figurira u zvaničnim dokumentima sa ovog samita, ali se redovno navodi u dokumentima Saveta EU.

380 To je za oko jednu milijardu evra manje nego prvobitni predlog Komisije EU.

381 Iako najavljen, skup fizički nije održan u Solunu, nego u jednom izolovanom hotelskom centru na Halkidiku.

382 Dokumenta su objavljena na www.europa.eu.org, kao i na www.stabilitypact.org

raditi na ispunjenju standarda EU, uključujući i ispunjenje svih preporuka koje je Komisija EU dala u svom godišnjem izveštaju o PSP za 2003. godinu. Poseban paragraf je posvećen Kosovu (poštovanje rezolucije 1244 i načela standardi pre statusa), i ispunjenju svih drugih međunarodnih obaveza (Dejton, Ohrid, Beograd, saradnja sa međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu), uključujući povratak izbeglica. Naglašavaju se pitanja borbe protiv kriminala, liberalizacije viznih režima (između zemalja Zapadnog Balkana), razvoj saradnje u vezi sa ekonomskim pitanjima (infrastrukture, i dr.), regionalne saradnje, i u ostalim oblastima. Predviđeno je održavanje periodičnih sastanaka na svim nivoima u okviru Foruma EU-ZB (tj. politički dijalog), kao i godišnji sastanci ministara inostranih poslova, ministara unutrašnjih poslova, i drugih resornih ministara. Za budući razvoj politike EU prema Zapadnom Balkanu čini se da je još važniji detaljni dokument koji je usvojio Evropski savet EU (dakle, bez zemalja Zapadnog Balkana) dan ranije, tj. 20. juna 2003. godine, pod nazivom „Solunska agenda za Zapadni Balkan – napredak ka evropskoj integraciji“. Dokument sadrži strateške osnove za razvoj saradnje prema zemljama našeg regiona. Njegovi osnovni elementi su sledeći:

- potvrđuje se evropska perspektiva zemalja Zapadnog Balkana (kao potencijalnih kandidata za članstvo u EU), uz čvrsto naglašavanje svih obaveza i uslova (političkih i ekonomskih), koje bi te zemlje trebalo da ispune u procesu ulaska u članstvo – posebno se traži podrška stavovima EU oko Međunarodnog krivičnog suda,
- najavljuje se obogaćivanje, tj. jačanje procesa stabilizacije i pridruživanja (nije prihvaćen predlog da se procesu da novi naziv koji bi sadržao reč „integracija“) putem sledećih mera:
- razvoj političkog dijaloga (multilateralni sastanci – samiti, sastanci ministara inostranih poslova, i dr., u formi Foruma EU-ZB, uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u aktivnosti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU po pojedinim pitanjima, i sl.),
- razvoj saradnje parlamenata,
- uvođenje instrumenta „evropskog partnerstva“ (procedure slične onima koje su važile za tadašnje zemlje kandidate u pogledu utvrđivanja stateških nacionalnih planova za integraciju u EU, harmonizacije normi i propisa, primene instrumenata koji su važili za zemlje kandidate poput *TAIEX*, *twinning*, i dr.),
- otvaranje nekih internih programa EU (koji su bili otvoreni kandidatima) i za zemlje Zapadnog Balkana (u oblastima obrazovanja, obuke, kulture, naučno-tehnološkog istraživanja, podrške maloj privredi, i dr.).
- razvoj saradnje u oblastima unutrašnjih poslova i pravosuđa, a posebno u borbi protiv organizovanog kriminala (ilegalna imigracija, trafikovanje, vize),

- podrška ekonomskom razvoju (transevropske infrastrukturne mreže, životna sredina, mere unapređenja trgovine, tržište energije, mala privreda, telekomunikacije, konsultacije o ekonomskim politikama, i dr.),
- podrška regionalnoj saradnji (izbeglice, pomirenje, slobodna trgovina, vize, regionalno tržište energenata, oružje, vode, prekogranična saradnja, nauka, parlamentarna saradnja, regionalni sporazumi o mrežama, regionalne inicijative – Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, PSJIE – pominje se *liaison office* u Solunu).

U dokumentu se navodi da će dodatna sredstva predviđena za navedenu saradnju iznositi najmanje oko 200 miliona evra za ceo region do 2007. godine.

Činjenica da je Solunski samit bio drugi, ali za sada i poslednji samit održan između Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana u periodu od 2003. do 2010. godine, jasno ilustruje određeni politički pad interesa Evropske unije za ovaj region. Nakon nekoliko inicijativa za održavanje sastanaka na višem nivou (predsedavanja Austrije i Slovenije), tek je Španija u prvoj polovini 2010. godine uspela da održi simbolični sastanak ministara inostranih poslova EU i zemalja Zapadnog Balkana (Sarajevo, 2. jun 2010. godine). Ovaj sastanak je predstavljao više simboličan skup, na kome čak nisu ni učestvovali svi ministri (izostali su ministri Nemačke i Francuske), a nikakvi operativni zaključci nisu doneseni. Zbog toga, Solunski samit i dalje ostaje glavna referenca za stratešku politiku EU prema regionu.

4. REGIONALNA SARADNJA U SSP

Integrisanost regionalne saradnje u PSP i njen značaj za napredak ka EU sve se više ističu, pa su tako posebno iskazani i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju EU sa Srbijom (što je bio slučaj i u sporazumima sa drugim zemljama, kako smo naveli kod SSP za Srbiju)³⁸³. Pored pominjanja regionalne saradnje u preambuli u kontekstu obaveze ispunjavanja kriterijuma EU za članstvo i drugih obavezujućih dokumenata i zaključaka evropskih i međunarodnih dokumenata, u članu 1 Sporazuma stoji da je jedan od ciljeva asocijacije između Zajednice i njenih zemalja članica s jedne strane, i Srbije s druge strane, da „podstiče regionalnu saradnju u svim oblastima koje su predmet Sporazuma“. U daljem tekstu Sporazuma u poglavlju 2 o političkom dijalogu, u članu 10 kao jedna od 4 oblasti koje će dijalog posebno unapređivati, navedena je regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi. Treće poglavlje kompletno je posvećeno regionalnoj saradnji, sa izjavom da će Srbija aktivno promovisati regionalnu saradnju u skladu sa svojom rešenošću da doprinosi miru i stabilnosti u svetu i regionu, kao i da razvija dobre odnose sa susedima.

Nakon potpisivanja sporazuma, Srbija se obavezuje „da će otpočeti pregovore sa zemljama koje su već potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kako bi zaključile bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji, s ciljem da se unapredi opseg saradnje između zemalja na koje se to odnosi.“ U istom članu 15 Sporazuma definišu se elementi koje treba da sadrži bilateralni dokument koji je Srbija u obavezi da zaključi u roku od dve godine od stupanja na snagu SSP. U daljim članovima 16 i 17, regulišu se obaveze Srbije u pogledu saradnje sa drugim državama koje su obuhvaćene PSP, kao i sa drugim zemljama koje su kandidati za članstvo u EU, a nisu uključene u Proces stabilizacije i pridruživanja, kao što je na primer, Turska.

U okviru brojnih oblasti koje pokriva Sporazum uključen je i regionalni aspekt obaveza Evropske unije i Srbije: vize, upravljanje granicom, azil i migracije; trgovina; industrijska saradnja; turizam; transport; energetika; životna sredina, i dr.

383 SSP EU sa Srbijom dostupan je takođe na sajtu generalnog direktorata za proširenje: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf

5. REGIONALNI ASPEKTI FINANSIJSKE PODRŠKE

Proces stabilizacije i pridruživanja prate finansijski instrumenti Evropske unije, u periodu od 2000. godine do kraja 2006. godine to je bio CARDS, a od 1. januara 2007. godine – Pretpristupni instrument IPA.

5.1. Instrument pomoći EU za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS

Treba podsetiti da su do kraja 2000. godine zemlje Balkana u manjoj ili većoj meri bile korisnice programa PHARE iz 1989. godine³⁸⁴ i OBNOVA iz 1996. godine.³⁸⁵ U ovome je SRJ bila značajan izuzetak, jer, osim humanitarne pomoći, nije mogla koristiti programe EU. Krajem 2000. godine Savet EU je usvojio nove uredbe:

- uredbu o pomoći Albaniji, BiH, Makedoniji, SRJ i Hrvatskoj do 2006. godine (program CARDS)³⁸⁶;
- uredbu o Evropskoj agenciji za obnovu (rekonstrukciju)³⁸⁷.

Prema uredbi, korisnici programa CARDS mogli su biti „država, federalni, regionalni i lokalni organi vlasti, javne ili poludržavne agencije, kooperative, udruženja, fondacije i nevladine organizacije³⁸⁸. Preduslov za korišćenje pomoći bio je „poštovanje demokratije, pravne države, ljudskih i manjinskih prava“ (član 5). Ciljevi pomoći su: obnova, povratak izbeglica, stabilizacija regiona, stvaranje održivih institucija radi razvoja demokratije, pravne države, i sl., održiv ekonomski i društveni razvoj, ekonomska reforma, razvoj bližih odnosa u regionu, kao i zemalja regiona sa EU, regionalna, transnacionalna, prekogranična i međuregionalna saradnja (član 2). Pomoć se odobravala u obliku bespovratnih sredstava (iz

384 Council Regulation (EEC) No. 3906/89 of 18.12.1989, *OJEC*, No. L 375, 23. 12. 1989.

385 Council Regulation (EC) 1628/96 of 25.07.1996, *OJEC*, L 204, 14. 8. 1996.

386 Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization - CARDS http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf

387 COM (2000) 628 final, Brussels, 4.10.2000.

388 Videti: član 1, tačka 2.

budžeta), u okviru nacionalnih, višegodišnjih i godišnjih programa (član 3).

U periodu 2000–2006. godina, Srbija je iz CARDS-a dobila preko Evropske agencije za rekonstrukciju pomoć od 1,27 milijardi dolara za demokratizaciju, pomoć državnoj upravi i izgradnju institucija, za ekonomski i socijalni razvoj. Po oblastima iznosi su sledeći: za prava manjina i povratak izbeglica 26,5 miliona evra; za civilno društvo i medije 32 miliona evra; za pravosuđe i unutrašnje poslove 63,8 miliona evra; za integrisano upravljanje granicama 36 miliona evra; za reformu državne uprave 88,5 miliona evra; za zdravstvo 93,5 miliona evra; za preduzetništvo 70 miliona evra; za regionalni i opštinski razvoj 127,5 miliona evra; za poljoprivredu 75,5 miliona evra; za energetiku 441 milion evra; za saobraćaj i infrastrukturu 83,5 miliona evra; za zaštitu životne sredine 40 miliona evra; za obrazovanje i zapošljavanje 41,5 miliona evra³⁸⁹. EU je najveći donator za ceo region i u periodu 2000–2006. godina Zapadnom Balkanu pružena je finansijska pomoć od ukupno 5 milijardi i 385 miliona evra.

POMOĆ ZAPADNOM BALKANU U PERIODU 2000–2006 (U MILIONIMA EVRA)

Albanija	315,5
Bosna and Hercegovina	502,8
Hrvatska	278,8
Makedonija	298,2
Srbija i Crna Gora	2559,8
Privremena civilna uprava	205,5
Regionalni projekti	229,6
Ostalo	345,8
Makrofinansijska pomoć	404
UKUPNO	5130,2
Hrvatska, pretpristupna pomoć 2005–2006	245
UKUPNO, uključujući pretpristupnu pomoć Hrvatskoj	5385

Izvor: mesečnik za evropske integracije „Evropski forum“, Beograd, br. 3, mart 2008. godine

389 Mesečnik za evropske integracije „Evropski forum“, Beograd, br. 3, mart 2008. godine, na Internetu: http://www.becei.org/evropski%20forumi%20u%20pdf-u/Evropski_forum_No._3,_2008.pdf

5.2. Instrument za pretpristupnu pomoć – IPA

Od 1. januara 2007. godine stupio je na snagu novi Instrument za pretpristupnu pomoć³⁹⁰ (IPA za period 2007–2013), koji je sve programe pretpristupne pomoći objedinio u jedinstven instrument. Ovaj novi instrument je zamenio dotadašnje instrumente – PHARE, SAPARD, ISPA i CARDS, kao i pretpristupni instrument za Tursku. U okviru IPA postoji pet komponenti: 1) pomoć za tranziciju i izgradnju institucija; 2) regionalna i prekogranična saradnja; 3) regionalni razvoj; 4) razvoj ljudskih resursa, i 5) ruralni razvoj.

Potencijalni kandidati imaju pristup samo prvoj i drugoj komponenti, dok su za zemlje kandidate otvorene sve komponente. Ukupan budžet IPA za period 2007–2013. godina iznosi 11,468 milijardi EUR³⁹¹, a deset procenata se izdvaja za višekorisničku komponentu (*Multi Beneficiary IPA*), namenjenu za sprovođenje zajedničkih regionalnih projekata zemalja korisnica pomoći (uslov je učešće najmanje tri zemlje). Višekorisnička IPA dopunjuje nacionalne IPA programe u oblastima u kojima je regionalna saradnja plodotvornija i dovodi do boljih rezultata u rešavanju određenih pitanja od opšteg interesa za više zemalja. Prioriteti koji se odnose na sve zemlje kandidate i potencijalne kandidate, kao i finansijska sredstva za njihovo sprovođenje, utvrđena su u višekorisničkom IPA Višegodišnjem indikativnom programskom dokumentu (IPA MIPD – *Multi Beneficiary Multi Indicative Planning Document* 2008–2010)³⁹². Dokument priprema Evropska komisija u konsultativnom postupku sa nadležnim institucijama svih zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, kao i sa međunarodnim finansijskim institucijama, Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, a potom sa Savetom za regionalnu saradnju, organizacijama civilnog društva, zemljama članicama EU i službama Evropske komisije. Dokument definiše prioritete po pojedinačnim oblastima, kao i finansijska sredstva za sprovođenje utvrđenih prioriteta tokom tri budžetske godine. Finansijski okvir za MIPD 2008–2010. je 458,4 miliona EUR i to: za 2008. godinu – 140,7 miliona EUR, za 2009. godinu – 160 miliona EUR i za 2010. godinu – 157,7 miliona EUR³⁹³. MIPD

390 Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA uspostavljen je Uredbom Evropskog saveta br. 1085/2006 od 17. jula 2006. godine.

391 Grupa autora, „Instrument za pretpristupnu pomoć EU“, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009. godine.

392 Commission decision establishing a Multi-Beneficiary Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_multibeneficiary_2008_2010_en.pdf (18.06.2010).

393 Isto, str. 3.

obuhvata regionalne programe i horizontalne programe. Regionalni programi podržavaju procese regionalne saradnje, koji su usmereni pre svega na projekte promocije pomirenja, privrednu obnovu i političku saradnju. Horizontalni programi namenjeni su rešavanju problema koji su od interesa za više zemalja regiona i koji će se efikasnije rešavati na regionalnom nivou. Po oblastima, pomoć iz ovog dela IPA-e strukturirana je u pet glavnih područja:

1. Politički kriterijumi – demokratija i vladavina prava; ljudska prava i zaštita manjina; regionalna pitanja i međunarodne obaveze; privremene civilne administracije i dijalog civilnog društva.
2. Ekonomski kriterijumi – saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama; obrazovanje, mladi i istraživanja.
3. Ispunjavanje obaveza u vezi sa članstvom u EU – sloboda kretanja robe; politika intelektualne i industrijske svojine; veterinarska politika; saobraćajna politika; energetika; porezi i carine; statistika; životna sredina; TAIEX³⁹⁴, nuklearna bezbednost i zaštita od radijacije.
4. Informisanje i komunikacija.
5. Prateće aktivnosti – kontrola, monitoring i evaluacija.

Pomenućemo ovde i programe prekogranične saradnje u okviru druge komponente Instrumenta za pretpristupnu pomoć, koji jesu bilateralni, ali po svom kumulativnom efektu značajno doprinose unapređenju ukupne regionalne saradnje. Oni pokrivaju prekograničnu saradnju (*Cross-border Cooperation – CBC*) između članica Evropske unije i zemalja koje imaju status kandidata ili potencijalnih kandidata za članstvo u EU, kao i između samih zemalja kandidata i potencijalnih kandidata. Osnovni cilj IPA CBC-a je da podstakne dobrosusedske odnose kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative u pograničnim regijama, unapređujući njihov društveni i ekonomski razvoj. Bitna odlika ovih programa je da funkcionišu sa obe strane granice, koristeći isti set pravila, što omogućava podjednako i ravnomerno programiranje i formiranje struktura za donošenje odluka kako u zemljama članicama EU, tako i u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Prekogranični programi uglavnom finansiraju tzv. aktivnosti „ljudi ljudima“ (*people-to-people*), koje uključuju lokalne učesnike iz pograničnih regiona, kao što su NVO, ekonomski, društveni i kulturni akteri, lokalna samouprava, i slično. Takođe, ovi programi podržavaju i manje

394 TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange) je instrument EU za tehničku pomoć i razmenu informacija koji pomaže zemljama partnerima EU na polju aproksimacije, primene i sprovođenja *acquis communautaire* u zakonodavstvo zemlje primaoca pomoći.

investicione projekte, kao i projekte pripreme za veća infrastrukturna ulaganja koja će se finansirati iz drugih izvora.

U periodu 2007–2011. izdvojeno je oko 50 miliona evra godišnje za ove programe (oko 30 miliona EUR za programe sa zemljama članicama EU i oko 20 miliona EUR za programe između zemalja Zapadnog Balkana).³⁹⁵ Prema istom izvoru, aktivno je 8 „unutrašnjih” bilateralnih prekograničnih programa u regionu Zapadnog Balkana, kao i 10 programa sa zemljama članicama EU. Iz ove komponente IPA finansira se i učešće zemalja Zapadnog Balkana u širim transnacionalnim programima, kao što je, na primer, program „Jugoistočna Evropa“, koji potencira saradnju u Podunavskom basenu.

PROGRAMI PREKOGRANIČNE SARADNJE U KOJIMA UČESTVUJE REPUBLIKA SRBIJA

Bilateralni

- Program prekogranične saradnje Mađarska–Srbija, 2007–2013.
- Program prekogranične saradnje Rumunija–Srbija, 2007–2013.
- Program prekogranične saradnje Bugarska–Srbija, 2007–2013.
- Program prekogranične saradnje Srbija – Crna Gora, 2007–2013.
- Program prekogranične saradnje Srbija – Bosna i Hercegovina, 2007–2013.
- Program prekogranične saradnje Hrvatska–Srbija, 2007–2013.

Multilateralni

- Program prekogranične saradnje „IPA Jadranski program“
- (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Italija, Slovenija, Srbija)
- Program transnacionalne saradnje „Jugoistočna Evropa“
- (Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska,
- Italija, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Ukrajina).

395 Dokument Evropske komisije “EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/09“, Brussels, 3.2.2009, SEC(2009)128 final
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/hp/eu_regionally_relevant_activities_in_the_wb_2008-09.pdf (18. 6. 2010)

6. REGIONALNI PROJEKTI U KOJIMA AKTIVNO UČESTVUJE EVROPSKA UNIJA

Značajan je broj regionalnih projekata u širem smislu u kojima Evropska unija aktivno učestvuje na različite načine. Već je pomenuta, može se reći, vodeća uloga EU u Paktu za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, procesu njegove transformacije i u novom Savetu za regionalnu saradnju, dok u Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi EU, odnosno predstavnici njenih institucija, učestvuju kao specijalni gosti na samitima ili ministarskim sastancima.

Kao okvir za pregled značajnijih regionalnih projekata i inicijativa u kojima EU učestvuje, poslužio je već pomenuti dokument Evropske komisije *EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/09* (Brisel, 3. 2. 2009. godine), posebno aneks 1 koji sadrži Deklaraciju o Zapadnom Balkanu, sastavni deo zaključaka Evropskog saveta (Brisel, 19–20. jun 2008. godine)³⁹⁶.

6.1. Proširenje politika Evropske unije na Zapadni Balkan i jačanje regionalne saradnje

Na prvom mestu treba istaći „regionalne“ ugovore u kojima je EU potpisnica: Ugovor o uspostavljanju Energetske zajednice (Evropska zajednica i zemlje regiona uz UNMIK – RSBUN 1244), Multilateralni sporazum o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (Evropska zajednica i njene države članice sa zemljama regiona sa UNMIK-om), kao i Ugovor o uspostavljanju Transportne zajednice (predviđeno da ovaj ugovor do kraja 2010. godine potpišu Evropska zajednica, zemlje regiona i, u odgovarajućoj formi, Kosovo). EU preko Evropske komisije i predviđenih mehanizama obezbeđuje punu integraciju Zapadnog Balkana u interna tržišta EU u pomenutim oblastima.

Iako nije potpisnica samog sporazuma CEFTA 2006, EU u znatnoj meri podržava njegovo sprovođenje, između ostalog, finansira rad Sekretarijata (u 2008. godini 475.000 EUR, što se smanjuje svake sledeće godine) i potkomitete (325.000 EUR u 2009. godini).

396 Presidency Conclusions – Brussels, 19/20 June 2008, DECLARATION ON THE WESTERN BALKANS, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf

U borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, EU aktivno učestvuje u Grupi za podršku SECI centru, u kojoj su Predsedavajući EU, sekretarijat Saveta EU, Komisija, Europol i nekoliko zemalja članica EU. Podrška SECI centru je usmerena, pre svega, na pitanja u vezi sa saradnjom sa Europolom i zaštitom ličnih podataka. EU je inicirala da SECI centar uradi za region jugoistočne Evrope procenu opasnosti od organizovanog kriminala, kao što je to Europol uradio za zemlje EU. Kako bi se ojačali kapaciteti zemalja Zapadnog Balkana da sarađuju u borbi protiv organizovanog kriminala u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, EU direktno podržava mrežu glavnih tužilaca zemalja Zapadnog Balkana (PROSECO).

Oblast kojoj EU posvećuje veliku pažnju u poslednje vreme jeste jačanje civilne zaštite i smanjenje rizika od katastrofa. U dokumentu Komisije *Zapadni Balkan: jačanje evropske perspektive iz 2008. godine*³⁹⁷, predloženo je da se zemlje kandidati za članstvo u EU, kao i potencijalni kandidati, na odgovarajući način uključe u aktivnosti EU u ovoj oblasti. Najavljeno je lansiranje Inicijative za smanjenje rizika od katastrofa i uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u komunitarni mehanizam i instrument za civilnu zaštitu, što je potvrđeno na Savetu EU za pravosuđe i unutrašnje poslove (5. 6. 2008) usvajanjem opširnih zaključaka o saradnji sa Zapadnim Balkanom u oblasti civilne zaštite³⁹⁸. Cilj Inicijative za smanjenje rizika od katastrofa je izrada strategije i jačanje kapaciteta Zapadnog Balkana za prikupljanje, procesiranje i razmenu podataka. Kroz IPA instrument obezbeđuje se podrška ovoj inicijativi, kao i komplementarnost sa drugim sličnim inicijativama (na primer, DPPI) i izbegavanje dupliranja i preklapanja aktivnosti. Treba dodati da je EU 2007. godine usvojila Finansijski instrument za civilnu zaštitu, u kojem mogu da učestvuju zemlje kandidati, kao i potencijalni kandidati pod određenim uslovima³⁹⁹.

Jedan od značajnih instrumenata pretpristupne strategije EU, koji omogućava neposredno upoznavanje institucija i građana sa politikama i metodama rada Unije, jesu interni programi i agencije EU. Programi imaju vrlo određeno mesto u sistemu

397 COM(2008)127, Western Balkans: Enhancing the European perspective, Brussels, 5. 3. 2008, Internet, (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf) i Aneks SEC(2008) 288, Brussels, 5. 3. 2008.

398 Council of the European Union, Conclusions on cooperation with the candidate countries and potential candidate countries of the Western Balkans in the field of civil protection, Luxembourg, 5 and 6 June 2008, internet:

http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/June/0506_JHA-WBalkans.pdf

399 Više informacija u: J. Kronja, „Programi Evropske zajednice“, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009, Internet, <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/09-programi-evropske-zajednic.pdf>

ekonomske, socijalne i političke integracije zemalja članica Evropske unije, kao i u procesu definisanja zajedničke politike u nizu različitih oblasti. Ovi programi su praktično akcioni planovi za sprovođenje dogovorenih politika sa finansijskom podrškom iz budžeta EU.

Na sastanku Evropskog saveta u Solunu juna 2003. godine, Evropska unija je odlučila, između ostalog, da otvori ove programe i agencije Zajednice za zemlje Zapadnog Balkana po prilagođenom modelu, koji je bio primenjen za tadašnje kandidate. Prvi korak je bio zaključivanje okvirnih sporazuma sa svakom zemljom posebno, uključujući Srbiju i Crnu Goru (potpisan je 22. novembra 2004. godine, stupio je na snagu jula 2005). Republici Srbiji je već kao potencijalnom kandidatu za članstvo u EU formalno otvoreno učešće u većini programa Zajednice, a kada dobije status kandidata, broj programa u koje može da se uključi biće veći.

U dokumentu Evropske komisije *Zapadni Balkan: jačanje evropske perspektive* (aneks, tabela o programima EZ)⁴⁰⁰, Komisija je preporučila zemljama potencijalnim kandidatima uključivanje u nekoliko programa Zajednice, kao što su program Kultura 2007, MEDIA, Sigurniji Internet plus, IDABC, Carina, Fiskalis, Evropa za građane, Konkurentnost i inovativnost – CIP, Progres i Sedmi okvirni istraživački program. Od 2007. godine Republika Srbija se uključila punopravno u sledeće programe EU: Sedmi okvirni istraživački program, Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – Progres, program Kultura 2007, Program za konkurentnost i inovativnost – potprogram za preduzetništvo i inovacije (EIP), kao i potprogram za podršku politici informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT PSP), program Carina i program Fiskalis. Takođe, Srbija učestvuje u posebnim obrazovnim programima Zajednice, koji su namenjeni širem krugu zemalja van EU – TEMPUS i Erasmus Mundus.⁴⁰¹ Za Republiku Srbiju, kao i druge zemlje Zapadnog Balkana, učešće u programima Zajednice znači neposredno upoznavanje institucija i građana sa sistemom vrednosti Evropske unije, sa njenim politikama u različitim oblastima, pravnim propisima i njihovom primenom u praksi, uspešnim rešenjima i iskustvima drugih evropskih zemalja, kao i načinom i pravilima funkcionisanja EU. Učešće u programima Zajednice značajan je korak u pripremi za korišćenje drugih instrumenata pomoći EU u budućnosti, kao što su kohezioni i strukturni fondovi Evropske unije.

400 Western Balkans: Enhancing the European perspective, COM(2008)127, Brussels, 5. 3. 2008. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf) i Aneks SEC(2008) 288, Brussels, 5. 3. 2008. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_annex_en.pdf)

401 Detaljnije u brošuri Programi Evropske zajednice.

Agencije Zajednice su nezavisne organizacije, koje se osnivaju odlukom Saveta EU, sa zadatkom da obavljaju specifične stručne poslove u određenoj oblasti, kako za EU, tako i za zemlje članice. Zbog specifičnosti poslova kojima se agencije bave, uslovi za učešće u njihovom radu podrazumevaju duži proces priprema i upoznavanja. Faza upoznavanja zemalja Zapadnog Balkana sa radom određenih agencija finansirana je iz instrumenta CARDS, a sada iz IPA. Pet agencija je obuhvaćeno prvom fazom priprema i uključivanja zemalja Zapadnog Balkana: Evropska agencija za životnu sredinu (*European Environment Agency*), Evropski centar za nadzor droga i ovisnosti od droga (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*), Evropski centar za monitoring rasizma i ksenofobije (*European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia*), Evropska agencija za bezbednost pomorskog saobraćaja (*European Maritime Safety Agency*) i Evropska agencija za bezbednost avio-saobraćaja (*European Aviation Safety Agency*). Hrvatska i Makedonija, kao kandidati za članstvo, pregovaraju o učešću i saradnji sa nekim od pomenutih agencija. Sve zemlje Zapadnog Balkana sarađuju sa Evropskom agencijom za životnu sredinu.

6.2. Projekti EU koji omogućavaju neposredne kontakte građana i razvoj civilnog društva

U već pomenutom dokumentu Komisije *Zapadni Balkan: jačanje evropske perspektive*, predviđen je niz mera EU koje treba da doprinesu intenziviranju neposrednih kontakata i boljem međusobnom upoznavanju građana u zemljama članicama EU i zemljama Zapadnog Balkana. Svakako, jedna od bitnih mera koja će olakšati neposredne kontakte građana, jeste liberalizacija viznog režima, odnosno ukidanje viza za zemlje šengenskog prostora EU, od 19. decembra 2009. godine za državljane Srbije, Crne Gore i Makedonije, a najverovatnije do kraja 2010. godine i za građane Bosne i Hercegovine i Albanije. Povećanje broja stipendija za studente iz zemalja Zapadnog Balkana u okviru programa Erasmus Mundus, udruženo sa povećanjem bilateralnih stipendija za školovanje u zemljama članicama EU, takođe će doprineti intenziviranju kontakata.

Čitav niz komplementarnih mera i projekata inicirala je EU za Zapadni Balkan u oblasti naučnih i tehnoloških istraživanja, kao jedne od ključnih oblasti za brži društveno-ekonomski razvoj. Pored učešća zemalja Zapadnog Balkana u ekstenzivnom Sedmom okvirnom istraživačkom programu EU (FP7), tu su i Istraživačka platforma za Zapadni Balkan (jačanje istraživačkih kapaciteta, sinergija FP7 i IPA,

otklanjanje prepreka za mobilnost istraživača), učešće u Objedinjenom istraživačkom centru (JRS – *Joint Research Center*), koji čini 7 naučnih instituta smeštenih u 5 zemalja (Belgija, Nemačka, Italija, Holandija i Španija), sa širokim dijapazonom laboratorija i jedinstvenom istraživačkom opremom. Cilj EU je integracija naučno-istraživačkog prostora Zapadnog Balkana u Evropski istraživački prostor i na taj način objedinjavanje velikog, ali suviše fragmentisanog naučno-istraživačkog potencijala Evrope, sa ciljem maksimalnog korišćenja njegovih kapaciteta i rezultata u funkciji opšteg napretka i razvoja.

U dokumentu Komisije Strategija proširenja za 2007. godinu, istaknuto je da su razvoj civilnog društva i jačanje civilnog dijaloga u regionu Zapadnog Balkana jedan od ključnih prioriteta procesa pristupanja Zapadnog Balkana. U tom smislu EU je 2008. godine lansirala Instrument za razvoj civilnog društva (*Civil Society Facility*), koji se finansira iz nacionalnih komponenti i višekorisničke komponente IPA. Instrument za razvoj civilnog društva podstiče projekte koji se odnose na sledeće aktivnosti:

- podrška lokalnim inicijativama civilnog društva i izgradnji kapaciteta za aktivnu ulogu u društvu;
- programe upoznavanja sa institucijama EU za novinare, mlade političare, sindikalne lidere, učitelje, i dr.;
- podrška unapređenju saradnje, razmeni znanja i iskustava između organizacija civilnog društva, poslovnih krugova, sindikata i socijalnih partnera iz zemalja Zapadnog Balkana sa kolegama iz zemalja članica EU.

Saradnja obuhvata oblasti kao što je zaštita ljudskih prava, rodna ravnopravnost, socijalna inkluzija, zdravlje, životna sredina, biznis, mediji, kultura i zaštita potrošača.

6.3. Ekonomski i socijalni razvoj i jačanje dobre uprave

Evropska unija je veoma zainteresovana za napredak i sprovođenje reformi u regionu i preduzima mere da ojača društveno-ekonomski razvoj i dobru upravu. Decembra 2009. godine EU je zajedno sa Evropskom investicionom bankom, Evropskom bankom za obnovu i razvoj i Razvojnou bankom Saveta Evrope osnovala sveobuhvatni Investicioni okvir za Zapadni Balkan⁴⁰². Cilj je da se objedine i

402 Zaključci Saveta EU za ekonomska i finansijska pitanja (ECOFIN) od 14. maja 2008. godine, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/May/0514_ECOFIN2.pdf

koordiniraju različiti izvori finansiranja i usmere na prioritetne projekte u oblasti infrastrukture, uključujući i socijalnu infrastrukturu, mala i srednja preduzeća, energetske efikasnost i druge sektore.

Posebne mere EU je preduzela da ublaži i otkloni posledice globalne ekonomske krize, u njih je uključila i Zapadni Balkan. Novembra 2008. godine EU je usvojila svoj Plan ekonomskog oporavka, koji obuhvata zemlje Zapadnog Balkana u oblastima od zajedničkog interesa za EU i Zapadni Balkan. Komisija je alocirala 120 miliona EUR u okviru IPA 2009 za Paket pomoći Zapadnom Balkanu da odgovori na krizu, što bi trebalo da rezultira sumom od oko 500 miliona EUR kredita od međunarodnih finansijskih institucija. Raspodela sredstava u okviru Paketa je sledeća: 10 miliona za mikrokredite kroz Evropski fond za jugoistočnu Evropu, 10 miliona za mala i srednja preduzeća kroz novi finansijski instrument Evropske komisije i Evropske banke za obnovu i razvoj, 30 miliona za povećanje energetske efikasnosti, 60 miliona za ulaganja na lokalnom nivou, 6 miliona za Regionalni program za konkurentnost i 2 miliona za jačanje saradnje između kontrolnih institucija finansijskog sektora u regionu i EU.

Još jedan projekat EU koji je iniciran na samitu u Solunu 2003. godine jeste osnivanje Regionalne škole za javnu administraciju sa sedištem u Danilovgradu.⁴⁰³ Škola treba da pomogne da se unapredi regionalna saradnja u oblasti javne administracije, ojačaju administrativni kapaciteti u skladu sa zahtevima procesa evropske integracije i razviju ljudski resursi shodno principima tzv. Evropskog administrativnog prostora. Protokol o saradnji zemalja i entiteta regiona potpisan je na ministarskom nivou pod pokroviteljstvom tadašnjeg komesara za proširenje Oli Rena, 2. maja 2006. godine u Briselu (Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija i UNMIK/Kosovo).

Jedna od oblasti u kojima se EU angažuje je i očuvanje i obnova kulturnog nasleđa u jugoistočnoj Evropi. Od 2003. godine projekat Integrisane obnove arhitektonskog i arheološkog nasleđa u zemljama jugoistočne Evrope realizuju Evropska komisija i Savet Evrope (SE). Izvršena je procena potreba za 177 građevina i lokacija u pogledu restauracije, odgovarajuće obnove i dugoročne konzervacije. U maju 2008. godine Komisija i SE pokrenuli su Ljubljanski proces u cilju prikupljanja sredstava i definisanja dugoročnih strategija podrške za svaku zemlju u oblasti obnove i zaštite kulturnog nasleđa. Proces uključuje, takođe, i međunarodne finansijske institucije, kao i lokalne institucije i nevladin sektor u promovisanju pomirenja širom regiona. Značajna sredstva uložio je, između ostalih, i Evropski parlament (2007. i 2008. godine po 3 miliona EUR). Ovaj projekat ima značaj i za ekonomski

403 Prezentacija na internetu na web adresi: <http://www.respaweb.eu/en/content/&tid=1>

razvoj, posebno za razvoj turizma. Kao što je rečeno u tekstu o Savetu za regionalnu saradnju, Ljubljanski proces prelazi u nadležnost Saveta, odnosno regiona, gde će biti i njegov sekretarijat.

7. ZAKLJUČAK ČETVRTOG DELA

Posmatrano u celini, politika Evropske unije prema regionu Balkana je imala sledeće opšte karakteristike:

- specifična „balkanska politika“ EU je formirana u toku poslednje decenije XX veka – i to samo u pogledu Zapadnog Balkana. Ona je u prvoj deceniji XXI veka značajno evoluirala od koncepta „stabilizacije“ (postkonfliktne mere i instrumenti) do „pridruživanja“ (mere pretpristupne strategije);
- Balkan u celini predstavlja zonu sekundarnog interesa za Evropsku uniju, iza zemalja centralne Evrope, pa i iza nekih mediteranskih zemalja. Dužina i karakter sukoba na prostoru prethodne Jugoslavije, kao i način involviranja EU u taj sukob, pokazali su da je ova integracija smatrala da nema vitalne političke interese u jugoistočnoj Evropi. Slično se može konstatovati i u pogledu odnosa prema integraciji zemalja Zapadnog Balkana u ovoj deceniji. Interes zemalja EU za region povećava se samo u „negativnom kontekstu“ (tj. ukoliko dođe do pojave neke krize), dok se smanjuje kada je stanje u regionu relativno mirno;
- koncept regionalnog pristupa EU zemljama Balkana nije uvek u skladu sa njenim bilateralnim odnosima prema pojedinim zemljama. Princip „regate“ u procesu integracije pojedinih zemalja (utvrđivanje etape saradnje i ritma odnosa u skladu sa individualnim ispunjenjem kriterija) na srednji rok „podriva“ regionalnu politiku i čini je nedovoljno efikasnom;
- u pogledu ekonomskih odnosa, nivo bilateralnih odnosa EU sa pojedinim zemljama jasno odražavaju raskorak u interesu prema centralnoj Evropi, s jedne strane, odnosno prema jugoistočnoj Evropi, sa druge strane. Taj raskorak je najvidljiviji ako se posmatraju direktne privatne investicije. On je manji, ali dosta izražen, i kada se posmatra ukupna bilateralna razmena i kreditna i druga finansijska pomoć (po glavi stanovnika) razvijenih industrijskih zemalja pojedinim zemljama centralne i istočne Evrope. Najmanji je raskorak kada se posmatra multilateralna pomoć koju je pružala Evropska unija kroz program PHARE i druge oblike finansijske pomoći (IPA). Ipak, posebno je veliki raskorak u visini fondova za nove članice EU (Rumunija, Bugarska), s jedne strane, u odnosu na ostatak Balkana koji je izvan EU;
- u oštroj međunarodnoj konkurenciji pojedinih regiona i subregiona, kojim je cilj privlačenje stranih privatnih i javnih finansijskih sredstava i tehnologije, Balkan je ipak još uvek region koji daleko manje privlači interes stranih investitora i trgovaca nego centralna Evropa ili Baltik. Ovo je delimično rezultat stanja nastalog nakon događaja u poslednjoj deceniji XX veka. S druge strane, to je

i posledica tradicionalnog zaostajanja u razvoju zemalja balkanskog regiona u odnosu na zapadnu i centralnu Evropu;

- osnovni cilj regionalnog pristupa EU njegovim raznim formama bilo je nastojanje da se održi i ojača proces pomirenja i saradnje kroz oblike obnove regionalne saradnje i na osnovu finansijske i druge podrške EU. Međutim, pokazalo se da mere EU često nisu bile adekvatne u odnosu na veličinu problema (ekonomskih, političkih, socijalnih) u regionu. Nakon sukoba oko Kosova, EU je pokrenula nove inicijative poput Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, kao i Procesu stabilizacije i pridruživanja sa zemljama Zapadnog Balkana. Uspeh ovih inicijativa je bio očigledan u toku ove decenije, ali je ritam reformi i promena na Zapadnom Balkanu ipak sporiji u odnosu na situaciju koju su krajem XX veka imale zemlje centralne Evrope;
- zaostajanje regiona (ili pojedinih zemalja) u saradnji sa EU i postepenoj integraciji u Uniju utiče na njihove dugoročne ekonomske, naučno-tehnološke i sve druge potencijale, kao i konkurentsku ekonomsku poziciju. Ovo dalje može doprinosti produženoj slabosti regiona i produbljavanju dosadašnjih problema;
- imajući u vidu interne probleme EU i stavove velikih država članica, zemlje Zapadnog Balkana u celini ne mogu očekivati brzi ulazak u članstvo EU kao kratkoročni „ključ“ za rešenje svojih problema, bez obzira na načelan stav EU o tome da su sve balkanske zemlje kandidati za članstvo u raznim fazama;
- imajući u vidu ekonomsku situaciju i druge političke i socijalne okolnosti balkanskih zemalja, moglo bi se očekivati da, nakon Hrvatske, ove zemlje postanu ozbiljni kandidati za ulazak u članstvo EU, odnosno započinu pregovore o članstvu tek u toku sledeće decenije. U međuvremenu, značajnija međunarodna ekonomska podrška regionu, kao i jačanje subregionalnih veza i saradnje biće od ključnog značaja za povratak stabilnosti i otvaranje dugoročnijih perspektiva za uključivanje Balkana kao celine u evropske integracione tokove.

U tom smislu, regionalne inicijative EU predstavljaju komplementarnu delatnost za proces pune integracije Zapadnog Balkana u sve evropske strukture, uključujući i ulazak u EU na srednji rok. Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja proces, a ne stanje ili jednokratni događaj, tokom koga Evropska unija deluje u pravcu podrške razvoju zemlje partnera i modernizacije i usklađivanja njenog zakonodavstva propisima Evropske unije. Radi se o veoma kompleksnoj aktivnosti, koja zahteva mobilizaciju praktično celokupne administracije, kao i značajno poboljšanje njenog delovanja, posebno na planu sprovođenja propisa. Celokupno zakonodavstvo EU je veoma obimno i složeno. Usklađivanje propisa podrazumeva i velika finansijska

sredstva, kao i angažovanje ljudskih resursa (stručnjaci, prevodioci, uprava, i dr.).

Pred Srbijom, koja je podnela zvaničnu kandidaturu za članstvo u EU, stoji još uvek relativno dug put, koji je posebno opterećen poznatim političkim problemima, poput neresenog pitanja statusa Kosova, završetka saradnje sa Haškim tribunalom i socijalnim i regionalnim problemima.

ZAKLJUČAK:

REGIONALNA SARADNJA NA BALKANU U XXI VEKU

„Poluostrvo je zaseban svet. Države i narodi na njemu, kao u jedan brod ukrcan, m o r a j u imati jedan opšti politički problem i politički ideal, ma koliko inače raznovrsni bili... Hoće li Balkan jedared otvoriti oči uspavane, i videti svoj ogromni kulturni kapacitet, ako zamahne kao celina...”

(Isidora Sekulić, Balkan, 1940)

Prilikom evaluacije uloge i rezultata aktivnih regionalnih inicijativa u jugoistočnoj Evropi, može se postaviti više osnovnih pitanja:

- da li, i u kojoj meri, regionalne inicijative doprinose *realizaciji ciljeva* proglašenih u njihovim osnivačkim dokumentima?
- da li i koliko regionalne inicijative doprinose unapređenju ekonomskih tokova, i svih oblika razmene u regionu, kao i *ukupne stabilnosti* (političke, ekonomske, vojne), reformama, modernizaciji privrede i društva, kao i poboljšanju života stanovnika jugoistočne Evrope?
- da li su i koliko regionalne inicijative doprinele *jačanju saradnje* i integracionih procesa u regionu, uključujući i geopolitičko i ekonomsko uobličavanje regiona kao specifične celine u evropskoj arhitekturi?
- da li su i koliko regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi doprinele glavnom strateškom cilju svih zemalja jugoistočne Evrope: *integraciji u Evropsku uniju*?

(1) Može se istaći da je postojanje i ukupno delovanje raznih inicijativa u jugoistočnoj Evropi nesumnjivo pozitivno. One utiču na nove oblike ponašanja, na prevazilaženje uskogrudog nacionalizma i svesti o samodovoljnosti država. Inicijative podstiču saradnju administracija, privrednih i drugih krugova zemalja regiona, smanjuju razne vrste prepreka i olakšavaju komunikaciju u regionu, stvaraju mreže kontakata samim svojim postojanjem i aktivnostima, utiču na javno mnjenje i na stvaranje svesti o zajedničkim ciljevima svih zemalja regiona. One olakšavaju procese pripremanja prekograničnih projekata i angažovanje međunarodnih finansijskih sredstava.

(2) I pored pozitivne ocene u pogledu „mikroefekata“ regionalnih inicijativa, takođe treba konstatovati da ove inicijative i oblici multilateralne saradnje do sada nisu zaista bile presudne u naporima balkanskih zemalja da se obezbedi integracija u EU ili da se promeni politički i ekonomsko-socijalni ambijent regiona. Subregionalne inicijative su u celini dale samo ograničene konkretne rezultate, što se objašnjava raznim faktorima, od nedovoljne političke podrške do nedostatka finansijskih resursa, kao i drugim problemima (nedovoljno administrativno iskustvo država članica, nedovoljni političko-ekonomski uslovi delovanja, nedostatak jasnih ciljeva i planova rada, i sl.). Slika obima i strukture trgovinskih i ekonomskih tokova na Balkanu potvrđuje konstataciju o pretežnoj orijentaciji balkanskih zemalja na EU i razvijene zemlje Zapada. Saradnja između suseda (ako izuzmemo zemlje bivše Jugoslavije) ograničena je, što je tipična karakteristika ekonomski perifernih regiona.

(3) Analiza strukture i načina formiranja regionalnih inicijativa koje su aktivne na Balkanu ukazuju da je, sa izuzetkom PSJIE, njih malo predstavljalo autohtoni proizvod samih balkanskih zemalja. Veliki broj inicijativa su ili formirane izvan regiona Balkana, pa su se proširile i na zemlje jugoistočne Evrope, ili je njihov nast-

nak posledica podsticaja razvijenih zemalja. Ovakav trend je donekle promenjen u poslednjih nekoliko godina, kada je delovanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, a zatim Saveta za regionalnu saradnju, dalo dodatni podsticaj za pojavu sve brojnijih projekata i oblika saradnje na lokalnom i regionalnom nivou.

(4) Jedna od bitnih karakteristika regionalnih inicijativa u jugoistočnoj Evropi je relativna ograničenost njihovih ciljeva, koja često odudara od obima i težine problema sa kojima se suočavaju zemlje jugoistočne Evrope (ekonomska nerazvijenost, socijalna nestabilnost, itd.). Za razliku od zapadnoevropskih uzora, nijedna od inicijativa ne predviđa posebno veliki ili atraktivan integracioni projekat, oko koga bi se čitava inicijativa strukturisala. I ovde je u poslednje vreme došlo do promene, posebno sa nastankom nove CEFTA, koja predstavlja kvalitativan korak napred u procesu ekonomskog povezivanja na osnovu slobodne trgovine.

(5) Većina, ako ne i sve regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi, od samog početka su zamišljene kao komplementaran oblik procesu integracije, čiji se glavni tokovi odvijaju u okviru Evropske unije. One predstavljaju dopunu evropskoj arhitekturi, a ne zamenu za uključivanje zemalja jugoistočne Evrope u EU i druge panevropske organizacije. Zbog toga, eventualno kašnjenje, zaostajanje regiona jugoistočne Evrope u procesu integracije u EU povratno deluje i na ulogu i na rezultate regionalnih inicijativa i njihov uticaj na stanje u regionu.

(6) Učešće u multilateralnoj saradnji predstavlja dodatni vrednosni element kada se radi o uticaju i međunarodnoj poziciji pojedinih zemalja (posebno onih manjih i novonastalih), tako da većina zemalja nastoji da učestvuje i bude aktivna u što više inicijativa.

(7) Analiza karaktera i sadržine radnih grupa i projekata pokretanih u pojedinim regionalnim inicijativama ukazuje na dominirajući uticaj državnih i/ili međunarodnih struktura u pogledu sadržaja i profila saradnje u jugoistočnoj Evropi. Ovaj trend takođe je donekle preusmeren tokom poslednjih godina. Sve više je oblika saradnje koji proizlaze iz ekonomskih udruženja ili civilnog društva.

(8) Broj, članstvo i način nastanka pojedinih inicijativa upućuje i na nužno pitanje njihove uzajamne (ne)komplementarnosti, odnosno (ne)konkurentnosti. Sva-ka od aktivnih inicijativa je imala svoj autonomni tok razvoja, tako da je dolazilo i do preplitanja aktivnosti. Ovo je prevazilaženo posebnim koordinacionim sastancima nosilaca inicijativa (sekretarijata, koordinacija koordinatora, i dr.). Postepeno i spontano se donekle već razvila specifična mreža kontakata i međusobne saradnje samih inicijativa.

(9) Kada se radi o dostignućima pojedinih regionalnih inicijativa, iskustva CEI, kao i CMES i SECI ukazuju da je od bitne važnosti za efikasnost inicijativa dobra veza i koordinacija između tih foruma i odgovarajućih izvora finansiranja na među-

narodnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. Posebno značajno je pitanje artikulacije i uklapanje Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi s jedne strane, sa Savetom za regionalnu saradnju, sa druge strane.

(10) Pitanje regulisanja bezbednosti u užem i širem smislu (*soft security issues*), borba protiv kriminala i korupcije pokazuju se kao ključna pitanja na Balkanu koji zahtevaju i specifične metode i rešenja na regionalnom nivou. Ovo je uticalo na pokretanje niza okvira za saradnju na nivou ministara odbrane ili unutrašnjih poslova i pravosuđa zemalja jugoistočne Evrope.

(11) Dosadašnja analiza upućuje na zaključak da bi u okviru foruma fokusiranih na uži region Balkana (PSJIE, SRS) ili šire (PDS, JJI, CMES, CEI), između ostalog, bilo korisno razmotriti sledeća pitanja i sugestije:

- dalje usklađivanje rada pojedinih inicijativa aktivnih u jugoistočnoj Evropi, putem koordinacije njihovog delovanja;
- programi podrške nacionalnim administracijama država jugoistočne Evrope u cilju njihovog osposobljavanja da aktivno učestvuju u regionalnim inicijativama posebno kao zemlje domaćini, odnosno koordinatori (za pojedine radne grupe i drugo);
- mere u cilju veće efikasnosti i brže implementacije programa i konkretnih projekata, kao i koordinacija i obezbeđivanje izvora finansijske podrške za projekte u okviru regionalnih inicijativa;
- prilagođavanje ciljeva i rada pojedinih inicijativa stanju i potrebama zemalja jugoistočne Evrope.

(12) Kao oblasti i sektori koji su, ili bi mogli postati noseći u daljoj međubalkanskoj saradnji i integraciji, mogu se, između ostalog, navesti slobodna trgovina, razvoj infrastrukture (transport), energetika, zaštita životne sredine, prekogranična i subregionalna saradnja (evroregije), turizam, razvoj usluga, posebno finansijskih, saradnja u pitanjima unutrašnjih poslova i bezbednosti, nauka, obrazovanje, kultura i sport.

(13) Na duži rok sve više će se postavljati i pitanje koherentnije i jače institucionalne i specifične saradnje zemalja jugoistočne Evrope sa Evropskom unijom, putem PSJIE i dugih regionalnih inicijativa. Time bi zemlje jugoistočne Evrope mogle prevazići jaz koji postoji između potrebe za transnacionalnim regulisanjem određenih pitanja (od životne sredine do prelaska granica) i još uvek neizvesnog momenta širenja EU u ovaj region.

PRILOZI

PREVODI DOKUMENATA TABELE LITERATURA

PREVODI NEKIH ZNAČAJNIJIH DOKUMENATA ZA BALKANSKU SARADNJU

1. REGIONALNA POLITIKA EU PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA (Proces stabilizacije i pridruživanja):

Zagrebački samit – završna deklaracija

Solunski samit – deklaracija

Sarajevski sastanak na visokom nivou – izjava predsedavajućeg

2. PROCES SARADNJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

*Povelja o dobrosusedstvu, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj
Evropi*

3. SAVET ZA REGIONALNU SARADNJU

Zajednička deklaracija o osnivanju Saveta za regionalnu saradnju

4. CEFTA 2006

Zajednička deklaracija (Bukurešt, decembar, 2006)

1. REGIONALNA POLITIKA EU PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA (Proces stabilizacije i pridruživanja)

*ZAGREBAČKI SAMIT
ZAVRŠNA DEKLARACIJA
(Zagreb, 24. novembar, 2000)*

1. Mi, šefovi država ili vlada država članica Evropske unije, Slovenije, Albanije, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, i predsednik Evropske komisije, u prisustvu generalnog sekretara/visokog predstavnika za ZSBP, specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN, specijalnog predstavnika EU kao koordinatora Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i visokog predstavnika za BiH, održali smo sastanak u Zagrebu, u momentu kada se demokratija proširuje na ceo region.

Godina 2000. je otpočela sa demokratskom promenom u Hrvatskoj, nakon predsedničkih i parlamentarnih izbora. Nastavila se sa pobedom demokratskih snaga u SRJ na izborima 24. septembra. Ovakav trend je u interesu svih zemalja regiona i otvara im nove perspektive.

2. Nedavne istorijske promene otvaraju put za regionalno pomirenje i saradnju. One omogućavaju svim zemljama regiona da uspostave nove odnose, koji će svima njima koristiti, u cilju stabilizacije regiona i radi mira i stabilnosti na evropskom kontinentu. One daju novi podsticaj politici dobrosusedstva, zasnovanoj na rešavanju sporova putem pregovora, poštovanju prava manjina, poštovanju međunarodnih obaveza, uključujući one prema Međunarodnom tribunalu za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji, dugoročnom rešenju problema izbeglica i raseljenih lica, i poštovanju državnih granica. One jačaju regionalnu bezbedost i treba da imaju pozitivan uticaj na zaključenje pregovora o regionalnoj kontroli i smanjenju naoružanja navedenih zemalja, kako je to predviđeno dejtonskim sporazumima.

Želimo da naglasimo važan doprinos Pakta za stabilnost u sprovođenju reformi, ekonomskom razvoju i jačanju regionalne bezbednosti i saradnje. Evropska unija je bila inicijator Pakta za stabilnost i nastaviće da deluje kao njegova osnovna pokretačka sila.

Naš cilj je da održimo Drugu regionalnu donatorsku konferenciju, na kojoj će zemlje regiona podneti izveštaje o ekonomskom oporavku i programima reformi.

Demokratija i regionalno pomirenje i saradnja, s jedne strane, kao i približavanje tih zemalja Evropskoj uniji, sa druge strane, čine jedinstvenu celinu.

3. Prema tome, šefovi država ili vlada pet navedenih zemalja se obavezuju da će između svojih zemalja zaključiti regionalne sporazume o saradnji, koji će predvideti politički dijalog, regionalnu zonu slobodne trgovine i blisku saradnju u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, posebno u cilju jačanja i obezbeđenja nezavisnosti pravosuđa, kao i radi borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalne imigracije, krijumčarenja ljudskih bića, kao i svake druge vrste krijumčarenja. Ti sporazumi će biti uključeni u sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, kada oni budu zaključeni sa Evropskom unijom. Šefovi država ili vlada pet navedenih zemalja su istakli važnost koju pridaju obuci policijskih službenika i predstavnika pravosuđa, kao i jačanju graničnih kontrola.

Približavanje Evropskoj uniji će ići ruku pod ruku sa procesom razvoja regionalne saradnje. Razne inicijative partnera takođe doprinose tome cilju. Dakle, razvoj regionalne saradnje je od prioritetnog značaja i treba da se odnosi na specifične projekte, poput obnavljanja navigacije na Dunavu. U tom pogledu, sa zadovoljstvom primamo k znanju vest o održavanju vanredne sednice Jadransko-jonskog saveta jutros u Zagrebu, uz učešće predsednika Evropske komisije.

Evropska unija sa zadovoljstvom prima k znanju i to da su načinjeni prvi koraci u pravcu rešavanja pitanja sukcesije SFRJ i poziva zainteresovane strane da nastave u tom smeru. Isto tako, pozdravlja brzo uspostavljanje diplomatskih odnosa između zemalja regiona u slučajevima gde oni ne postoje.

4. U tom smislu, sada je otvoren put za sve zemlje regiona da se, u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja, približe Evropskoj uniji. Evropska unija potvrđuje svoju nameru da učestvuje u učvršćivanju demokratije i da odlučno podrži proces pomirenja i saradnje između pomenutih zemalja. Ona potvrđuje evropsku perspektivu zemalja koje učestvuju u procesu stabilizacije i pridruživanja, i njihov status potencijalnih kandidata za članstvo, u skladu sa zaključcima iz Feire.

Ovaj proces stabilizacije i pridruživanja je u centru politike Unije prema pet uključenih zemalja. On uzima u obzir stanje u svakoj od tih zemalja i baziran je na poštovanju preduslova utvrđenih na sastanku Saveta od 29. aprila 1997. godine, koji se odnose na demokratske, ekonomske i institucionalne reforme. Na osnovu ovih kriterija, Unija predlaže individualizovan pristup za svaku od tih zemalja, čiji sadržaj je dat u aneksu.

Perspektiva članstva se predlaže na osnovu odredbi Ugovora o Evropskoj uniji, poštovanju kriterija utvrđenih na Evropskom savetu u Kopenhagenu, u junu 1993. godine, kao i vodeći računa o napretku u sprovođenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno u pogledu regionalne saradnje.

Zajednica će uskoro otpočeti jedinstven program pomoći za zemlje koje učestvuju u procesu stabilizacije i pridruživanja, pod nazivom CARDS (Pomoć Zajednice za obnovu, demokratizaciju i stabilizaciju⁴⁰⁴). Ovaj novi instrument Zajednice za Albaniju, BJR Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i SRJ obuhvatiće finansijska sredstva u iznosu od 4,65 milijardi evra, za period 2000–2006. godina. On će pratiti i podržati demokratske, ekonomske i institucionalne reforme pet uključenih zemalja.

Unija primenjuje i proširuje asimetrične trgovinske povlastice za pet pomenutih zemalja, koje olakšavaju pristup tržištu Zajednice za njihove industrijske i poljoprivredne proizvode, u cilju pomoći njihovim privredama putem podrške izvozu. Unija poziva te zemlje da nastave sa reformama, kako bi iskoristile maksimum iz potencijalnih trgovinskih rezultata koji se mogu ostvariti na osnovu pomenutih mera. Cilj je da se omogući formiranje uravnotežene zone slobodne trgovine između tih zemalja i Evropske unije, u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije.

ANEKS

PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA NA INDIVIDUALIZOVANOJ OSNOVI

Albanija: Unija je istakla pozitivan napredak u periodu od izrade „studije o izvodljivosti“ pregovora od strane Komisije i poziva lidere zemlje da nastave u svojim naporima. Unija je odlučila da pojača saradnju i da istakne reforme koje bi trebalo sprovesti. U tom cilju, dogovoreno je da se osnuje nadzorna grupa EU i Albanije na visokom nivou. Savetu će biti podnet izveštaj pre sredine 2001. godine, u cilju priprema pregovora za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija: danas smo parafirali prvi sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji predstavlja važnu etapu u primeni utvrđenih reformi. Unija poziva lidere zemlje da nastave reforme u skladu sa odredbama sporazuma.

Bosna i Hercegovina: Unija poziva vlasti ove zemlje da nastave sa naporima, na osnovu dosadašnjeg napretka, kako bi omogućili da BiH ispuni do sredine 2001.

404 Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilization.

godine sve uslove predviđene u „putnoj mapi“ usvojenoj prošlog proleća, da bi Komisija mogla da pripremi „studiju o izvodljivosti“ pregovora.

Hrvatska: Unija pozdravlja preduzete napore i uspešnost reformi započetih od početka ove godine od strane vlasti ove zemlje. One su omogućile da sad otpočnu pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Mi se nadamo da će oni brzo napredovati.

Savezna Republika Jugoslavija: sada je utvrđena perspektiva zaključenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u skladu sa pozivom koji je Savet uputio 9. oktobra 2000. godine. Doneta je odluka da se uspostavi „konsultativna radna grupa EU–SRJ“. Komisija će raditi na pripremi „studije o izvodljivosti“ pregovora, u cilju utvrđivanja direktiva za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

SAMIT EU – ZAPADNI BALKAN
(Solun, 21. jun, 2003. godine)

DEKLARACIJA

Mi, šefovi država ili vlada država članica Evropske unije, država u pristupanju i država kandidata, Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Srbije i Crne Gore, kao potencijalnih kandidata, i predsednik Evropske komisije, u prisustvu predsednika Evropskog parlamenta, generalnog sekretara/visokog predstavnika, specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN na Kosovu, specijalnog koordinatora Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu na sastanku u Solunu, danas smo usvojili sledeće:

1. Mi svi prihvatamo demokratske vrednosti, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, solidarnost i tržišnu ekonomiju, u potpunosti svesni da oni predstavljaju osnove Evropske unije. Poštovanje međunarodnog prava, nepovredivosti međunarodnih granica, mirno rešavanje sukoba i regionalna saradnja najvažniji su principi kojima smo svi posvećeni. Snažno osuđujemo ekstremizam, terorizam i nasilje, bilo da su njihovi motivi etničke, političke ili kriminalne prirode.
2. Evropska unija ponovo naglašava svoju nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi zemalja Zapadnog Balkana. Budućnost Balkana je u okviru

Evropske unije. Tekuće proširenje i potpisivanje Atinskog sporazuma aprila 2003. godine inspirišu i ohrabruju zemlje Zapadnog Balkana da krenu istim putem uspeha. Pripreme za integraciju u evropske strukture i konačno članstvo u EU prihvatanjem evropskih standarda, veliki je izazov koji im predstoji. Evropska komisija upravo razmatra zahtev Hrvatske za članstvo u EU. Brzina napredovanja je u rukama samih zemalja regiona.

Zemlje regiona u potpunosti dele ciljeve ekonomske i političke unije i rade se pridruživanju EU, koja je jača u smislu njenih suštinskih ciljeva i prisutnija u svetu.

3. Dokument „Solunska agenda za Zapadni Balkan: ka evropskoj integraciji“, koji je juče potvrdio Evropski savet, predstavlja novi važan korak u privilegovanim odnosima između EU i Zapadnog Balkana. Njegov sadržaj smatraće se našom zajedničkom agendom i mi smo svi opredeljeni da je ostvarimo. Zemlje regiona će svoje napore usmeriti na ispunjenje preporuka iz Agende.
4. Potvrđujemo da će Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) ostati okvir za evropski kurs zemalja Zapadnog Balkana, sve do njihovog budućeg ulaska u EU. Sam proces i perspektive koje on otvara služiće kao sidro reformi na Zapadnom Balkanu, na isti način na koji je to proces pristupanja bio za zemlje srednje i istočne Evrope. Napredak svake zemlje ponaosob prema EU zavisi od njenih rezultata u ostvarivanju kriterijuma iz Kopenhagena i uslova utvrđenih PSP-om, a potvrđenih u završnoj deklaraciji Zagrebačkog samita, koji je održan u novembru 2000. godine. Zemlje Zapadnog Balkana visoko cene mehanizam godišnjeg revidiranja PSP-a, koji je zasnovan na izveštajima Evropske komisije, i obavezuju se da ispune preporuke. Zemlje Zapadnog Balkana pozdravljaju odluke EU da ojača politiku stabilizacije i pridruživanja prema regionu i da je obogati iskustvima iz procesa proširenja. Posebno pozdravljaju uspostavljanje evropskog partnerstva, kao i odluke za jačanje saradnje u oblasti političkog dijaloga, zajedničke spoljne i bezbednosne politike, parlamentarne saradnje, podrške izgradnji institucija i otvaranje programa Zajednice. Imaju u vidu aktuelnu raspravu o povećanju budžetske finansijske pomoći regionu kroz CARDS program.
5. U potpunosti podržavamo sprovođenje Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN o Kosovu i politiku UNMIK-a o standardima pre statusa; ostajemo posvećeni sporazumima iz Dejtona i Pariza i ohrabrujemo punu primenu sporazuma iz Ohrida i Beograda. EU i zemlje PSP-a u potpunosti podržavaju Međunarodni krivični sud, u skladu sa odgovarajućim odlukama EU. Zemlje Zapadnog Balkana zalažu se za potpunu i nedvosmislenу saradnju

sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Njegov rad, po svim otvorenim pitanjima, uključujući i transfer svih preostalih optuženika u Hag, treba da napreduje bez zastoja. Pravda za ratne zločine je zakonski, politički i moralni imperativ kojem smo svi mi odani.

Održivi povratak izbeglica i interno raseljenih lica od presudnog je značaja za etničko pomirenje i merilo demokratske zrelosti; on ostaje visoki prioritet na našoj agendi.

Naglašavamo ulogu obrazovanja, kulture i mladih u promociji tolerancije, učvršćivanju etničke i verske koegzistencije i izgradnji modernih demokratskih društava.

Fragmentacije i podele po etničkoj liniji su nespojive sa evropskom perspektivom, koja treba da deluje kao katalizator za rešavanje problema u regionu.

Nedavno uspostavljanje policijske misije EU u Bosni i Hercegovini i operacije *Concordia* u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji predstavlja vidljiv dokaz o posvećenosti EU prema regionu.

Uporedo sa jačanjem angažovanja EU u jugoistočnoj Evropi, naročito u policijskim i bezbednosnim operacijama, neophodno je kontinuirano angažovanje i drugih međunarodnih aktera. Mi svi visoko cenimo tesnu saradnju EU sa SAD i NATO-om u regionu, u okviru rezolucija UN, kao i ulogu drugih međunarodnih organizacija i finansijskih institucija koje deluju na ovom području. Zalažemo se za tesnu koordinaciju njihovih aktivnosti.

6. Organizovani kriminal i korupcija su realna prepreka demokratskoj stabilnosti, vladavini prava, ekonomskom razvoju i izgradnji građanskog društva u regionu, i taj problem ozbiljno zabrinjava EU. Njihovo suzbijanje je glavni prioritet. Zemlje PSP-a će se posvetiti razradi i primeni mera proisteklih iz zaključaka Londonske konferencije novembra 2002, kao i iz Solunske agende. Posebna pažnja će se posvetiti borbi protiv trgovine ljudima. Zemlje regiona su se takođe obavezale na preduzimanje konkretnih mera u efikasnoj borbi protiv ilegalne imigracije, i u unapređenju sigurnosti i upravljanja granicama prema evropskim standardima, a u skladu sa Solunskom agendom i dokumentima sa Ohridske konferencije maja 2003. godine.
7. Uvažavamo značaj koji građani Zapadnog Balkana pridaju perspektivi liberalizacije viznog režima EU za njih. Svesni smo da napredak u ovoj oblasti zavisi od uspešnosti reformi u oblastima kao što je jačanje vladavine prava, borba protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalne migracije, kao i jačanje administrativnih kapaciteta u oblasti kontrole granica i sigurnosti dokumenata. Zemlje Zapadnog Balkana pozdravljaju nameru Komisije da

obavi razgovore, u okvirima Procesa stabilizacije i pridruživanja, sa svakom od njih, radi utvrđivanja neophodnih uslova koji se moraju ispuniti da bi se u ovoj oblasti ostvario konkretan napredak.

8. Ekonomski napredak je od suštinskog značaja za dugoročnu stabilnost i demokratiju u regionu. Potrebni su trajni naponi i strukturne reforme da bi se uspostavile funkcionalne tržišne privrede, postigao održivi razvoj i osigurala zaposlenost.

Potvrđujemo važnost razvoja savremenih mreža i infrastrukture u energetici, saobraćaju i telekomunikacijama u regionu, u skladu sa transevropskim mrežama. Podržavamo dalju međunarodnu podršku u ovim oblastima, pre svega posredstvom Evropske investicione banke i drugih međunarodnih finansijskih institucija, kao i privatnih investitora.

Zemlje PSP-a pozdravljaju odluke EU da razmotri dalje mere za unapređenje trgovine s njima, da proširi unutrašnje energetske tržište EU na region u celini, kao i da uspostavi redovan ekonomski dijalog sa svakom zemljom regiona. Imajući u vidu da su mala i srednja preduzeća ključna za povećanje broja radnih mesta, inovacija i blagostanja i od suštinskog značaja za funkcionisanje konkurentnih tržišnih privreda, PSP zemlje se obavezuju da će poštovati i sprovoditi principe iz Evropske povelje o malim preduzećima.

9. Ponovo ističemo da približavanje Evropskoj uniji ide ruku pod ruku sa razvojem regionalne saradnje. Zemlje Zapadnog Balkana i, gde je to primenljivo, druge regionalne zemlje učesnice, obavezuju se da promovišu konkretne ciljeve i inicijative na liniji Solunske agende u oblastima kao što su jačanje slobodne trgovine u regionu; kretanje bez viza u okviru regiona; prikupljanje malog oružja; stvaranje regionalnog tržišta električne energije i gasa; razvoj transportne, energetske i telekomunikacione infrastrukture; upravljanje vodama i životnom sredinom; istraživanja i razvoj tehnologija; prekogranična saradnja i parlamentarna saradnja.

Potvrđujemo nastavak naše podrške glavnim ciljevima Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i njegovoj komplementarnosti sa Procesom stabilizacije i pridruživanja. Pozivamo Pakt da se posebno usmeri na zadatke iz Solunske agende. Podržavamo inicijative za regionalnu saradnju, kao što su Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi, Jadransko-jonska inicijativa i Centralnoevropska inicijativa. Ohrabrujemo dalju saradnju između Evropske komisije, Pakta za stabilnost i Procesa saradnje u jugoistočnoj Evropi, koji sve više postaje glas regiona.

10. Od našeg susreta u Zagrebu u novembru 2000. godine, učinjen je značajan napredak ka stabilnosti, demokratiji i ekonomskom oporavku u svim zemlja-

ma Zapadnog Balkana, kao i u oblasti regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa, na dobrobit njihovih naroda i Evrope u celini. Sve zemlje regiona su, takođe, postigle napredak u približavanju EU, u poređenju sa periodom od pre tri godine. Istovremeno, zemlje Zapadnog Balkana su se, svesne da bi trebalo još mnogo toga da učine, obavezale da ubrzaju tempo reformi. EU obećava punu podršku njihovim naporima.

...

Dogovorili smo se da se na ovom nivou povremeno sastajemo, u okvirima foruma EU – Zapadni Balkan, da bismo razmotrili teme od zajedničkog interesa, ocenili napredak zemalja regiona na njihovom putu ka EU i razmenili mišljenja o bitnim dešavanjima u EU. Godišnji sastanci ministara spoljnih poslova i ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova održavaće se prema potrebi. Zemlje koje su u procesu pristupanja EU, kao i zemlje kandidati, biće u potpunosti uključene. Pozdravljamo nameru Italije da u toku svog nastupajućeg predsedavanja EU organizuje prvi susret ove vrste do kraja tekuće godine. Ostali ministri se, takođe, mogu sastajati prema potrebi.

SARAJEVSKI SASTANAK NA VISOKOM NIVOU O ZAPADNOM BALKANU

Sarajevo, 2. jun, 2010. godine

Izjava predsedavajućeg

Sastanak o Zapadnom Balkanu na visokom nivou kojim predsedava Španija u funkciji zemlje predsedavajućeg Savetom EU, održan je u Sarajevu 2. juna 2010. godine u cilju obeležavanja desetogodišnjice Zagrebačkog samita, na kome je Zapadnom Balkanu ponuđena evropska perspektiva, što je potvrđeno i Solunskom agendom 2003. godine.

Na sastanku je istaknut značaj stupanja na snagu Lisabonskog ugovora koji predstavlja novu fazu u procesu izgradnje Evrope i koji je obezbedio instrumente i sredstva za jačanje uloge Evropske unije kao globalnog aktera.

EU je potvrdila svoju nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi zemalja Zapadnog Balkana, koja je i dalje od ključnog značaja za stabilnost i razvoj regiona. Budućnost Zapadnog Balkana leži u Evropskoj uniji.

EU je potvrdila potrebu da se poštuju pravedni i rigorozni uslovi, važeći u okvi-

ru Procesu stabilizacije i pridruživanja, usklađeni sa obnovljenim konsenzusom o proširenju koji je Savet EU potvrdio u decembru 2006. godine.

Zemlje regiona su ostvarile značajan napredak u ekonomskim i političkim reformama o čemu svedoče tekući pregovori o pristupanju, priprema Mišljenja o podnetim zahtevima za članstvo, te uspostavljanje mreže sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. S obzirom da je čvrsto usidren u proces proširenja EU, Zapadni Balkan mora intenzivirati svoje napore na ispunjavanju postavljenih obaveznih kriterijuma i usaglašenih uslova na svom putu ka članstvu u EU. Napredak svake od zemalja će zavisiti od njenih vlastitih rezultata.

Zapadni Balkan se i dalje suočava sa značajnim izazovima u vezi sa vladavinom prava, kao što su administrativne i pravosudne reforme, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ova pitanja su od ključnog značaja za funkcionisanje demokratije i ekonomije, i u velikoj meri su uslov za pridruživanje EU.

Privođenje kraju procesa održivog povratka izbeglica i interno raseljenih lica ostaje i dalje prioritet.

Probleme koji utiču na slobodu izražavanja i medija treba hitno rešiti. Učesnici iz regiona Zapadnog Balkana su se obavezali da će intenzivirati svoje napore na rešavanju ovih pitanja.

Osnivanje Saveta za regionalnu saradnju predstavlja značajan korak ka uključenosti svih u regionalnu saradnju, kao i ka aktivnijoj ulozi regiona. SRS sada treba da unapredi svoju efikasnost kroz realizaciju strategije orijentisane na rezultate, kojom će se jasno utvrditi prioriteti daljeg delovanja i stvoriti osnova za usmeravanje različitih inicijativa u regionu. Usvajanje takve strategije na sastanku šefova i vlada zemalja učesnica u Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi u Istanbulu 23. juna, ojačaće političke veze između ove dve organizacije. Konsolidacija i dalji razvoj CEFTA je, takođe, jedan od strateških prioriteta.

Regionalna saradnja doprinosi procesu pomirenja, razvoju dobrosusedskih odnosa i stvaranju pozitivne atmosfere za rešavanje otvorenih bilateralnih pitanja. Učesnici su ohrabрили sve zainteresovane strane da ulože maksimalne napore kako bi se otvorena bilateralna pitanja rešavala u evropskom duhu.

Učesnici su naglasili da okončanje procesa pomirenja ostaje visoki prioritet na području Zapadnog Balkana. Učesnici su, u tom smislu, pozdravili nedavne pozitivne inicijative. Ovakvi naponi treba da se čine na svim nivoima – vlade, pravosuđe i civilno društvo. Učesnici su pohvalili ulogu nevladinih organizacija u aktivnostima usmerenim ka pomirenju, kroz uspostavljanje regionalne komisije za utvrđivanje i saopštavanje istine.

Učesnici su pozdravili nameru Evropske unije da ukine vizni režim za sve građane Zapadnog Balkana čim uslovi za to budu ispunjeni. U tom kontekstu su

pozdravili predlog Komisije da vizni režim ukine i građanima Albanije i Bosne i Hercegovine.

Sastanak je održan u vreme globalne ekonomske recesije koja je zahvatila i Zapadni Balkan, u vreme kada zemlje regiona nastoje da sprovedu makroekonomske i finansijske politike usmerene na sprečavanje budućih kriza i postizanje izbalansiranog i održivog globalnog privrednog razvoja. EU će nastaviti da pruža pomoć na uklanjanju negativnih posledica krize i pripremama za siguran oporavak. Realizacija reformi koje su u vezi sa približavanjem EU doprinosi naporima ovih zemalja u tom pravcu.

U tom smislu neophodno je definisati i aktivno sprovoditi regionalnu strategiju za oporavak i razvoj, usklađenu sa osnovnim parametrima strategije EU za period do 2020. godine, zasnovane na znanju i inovacijama, a uzimajući u obzir specifičnosti Zapadnog Balkana.

EU je ponovila svoju punu podršku Zapadnom Balkanu u svim aktivnostima čiji je cilj ubrzanje reformi. EU želi da Zapadni Balkan pređe u sledeću fazu procesa pristupanja na osnovu uspostavljenih kriterijuma i usaglašenih preduslova.

Članstvo u EU celokupnog Zapadnog Balkana ostaje naš zajednički cilj.

2. PROCES SARADNJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

*POVELJA O DOBROSUSEDSTVU, STABILNOSTI, BEZBEDNOSTI I
SARADNJI U JUGOISTOČNOJ EVROPI
(Bukurešt, 12. februar 2000)*

Preambula

Mi, šefovi država i vlada zemalja učesnica u Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (PSJIE);

predstavljajući slobodno izabrane vlade naših naroda,

svečano potvrđujući našu bezrezervnu privrženost načelima i normama uključenim u Povelju UN, kao i u Finalni akt iz Helsinkija i naknadne dokumente OEBS-a, kao i odgovarajuće instrumente Saveta Evrope, koji imaju za cilj unapređenje dobrosusedskih odnosa,

odlučni da dalje radimo u cilju stvaranja uslova za prosperitet naših nacija u uslovima mira, bezbednosti, dobrosusedstva i stabilnosti u našem regionu,

čvrsto opredeljeni da prevaziđemo podele i sukobe u našem regionu sveobuhvatnim i koherentnim pristupom regionalnoj saradnji, i ostvarimo bliske veze sa drugim evroatlanskim zemljama i strukturama,

imajući u vidu razlike u ekonomskom razvoju i raznovrsnost specifičnih problema svake pojedine zemlje u našem regionu,

naglašavajući da je od suštinske važnosti da se jugoistočna Evropa oslobodi nasilja i nesigurnosti i da se usmeri ka razvoju bezbednosti, prosperiteta, i demokratiskog građanskog društva, kako bi se naše zemlje integrisale u evroatlansku porodicu slobodnih i demokratskih nacija,

izražavajući našu političku volju da nastavimo Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi na osnovama uzajamne koristi i jednakosti, u duhu solidarnosti i punog poštovanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta svih država u regionu,

naglašavajući važnost unapređenja opštih demokratskih vrednosti, poštovanja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, kao i poštovanje vladavine prava u našem regionu,

svesni postojeće istorijske mogućnosti za razvoj dobrosusedstva, saradnje i stabilnosti u našem regionu, stvorene eliminisanjem političkih i ideoloških podela u Evropi,

naglašavajući evropsku orijentaciju naših zemalja, kao sastavnog dela njihovog političkog, ekonomskog i društvenog razvoja,

izražavajući našu čvrstu veru da je evropska i evroatlanska integracija ključna za podsticanje zajedničkih ciljeva naših država i da ne može biti potpuna bez učešća svih naših zemalja,

odlučni da dalje razvijamo Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi, koji su formirale zemlje u regionu kao izraz solidarnosti i kao okvir njihovih usklađenih napora orijentisanih ka jačanju međusobnih veza i saradnje, kao i veza sa drugim evroatlanskim državama i strukturama,

imajući u vidu prethodne deklaracije usvojene od strane šefova država i vlada, kao i od strane ministara inostranih poslova, kao ključne etape u razvoju ovoga okvira, čije poreklo proističe iz samog regiona,

vodeći računa o obavezama naših zemalja u okviru multilateralnih ili bilateralnih ugovora i sporazuma, u skladu sa međunarodnim pravom,

Sporazumeli smo se o sledećem:

I OBIM I NAČELA REGIONALNE SARADNJE

1. Osnovni cilj Procesa saradnje u jugoistočnoj Evropi (PSJIE) je jačanje dobrosusedskih odnosa između svih država u regionu, radi pretvaranja regiona u oblast mira, bezbednosti, stabilnosti i saradnje. Obavezujemo se da ćemo čvrsto delovati kako bismo ostvarili ovaj cilj u duhu solidarnosti i saradnje, u korist naših zemalja i naroda, kao i cele Evrope.
2. Namera nam je da stvorimo jugoistočnu Evropu čija budućnost će biti mir, demokratija, ekonomski napredak i potpuna integracija u evropske i evroatlanske strukture. Zbog toga se obavezujemo na nastavak demokratskih i ekonomskih reformi u našim zemljama.
3. Potvrđujemo odgovornost naših zemalja da blisko radimo sa međunarodnom zajednicom, radi razvoja i implementacije zajedničke strategije za razvoj našeg regiona.
4. Pozdravljamo usvajanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i očekujemo da sve međunarodne organizacije i institucije blisko sarađuju sa zemljama regiona u cilju uspešne i brze implementacije njegovih ciljeva.
5. Mi smatramo da odgovori na nove izazove bezbednosti koje treba iz korena eliminisati, podrazumevaju angažovanje u širokom krugu oblasti, kao i jačanje međunarodne solidarnosti, što obuhvata i naše uključivanje u akcije

sprečavanja kriza i upravljanja krizama, operacije podrške miru, preduzete od strane međunarodne zajednice, posebno u okviru UN, NATO, OEBS, ZEU i drugih evroatlanskih institucija.

6. Mi pozdravljamo odlučnost NATO da aktivno doprinese izgradnji odnosa zasnovanih na većoj bezbednosti i saradnji sa zemljama regiona i između njih.
7. Okvir ovog procesa obuhvata političku saradnju, koja se odnosi na pitanja bezbednosti i stabilnosti, razvoj ekonomske saradnje i saradnje u oblasti životne sredine, podsticanje saradnje u oblastima humanitarnih i socijalnih pitanja i kulture, saradnju u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, borbu protiv organizovanog kriminala, eliminisanje terorizma, krijumčarenja droga, oružja i trgovine ljudima.
8. Saradnja između naših zemalja se zasniva na Povelji UN, na principima punog poštovanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta svih zemalja u regionu, na načelima OEBS-a i odgovarajućim dokumentima Saveta Evrope, posebno Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.
9. Potvrđujemo da su naše vlade odgovorne svojim građanima, kao i da imaju međusobne obaveze u vezi sa primenom pravila preuzetih članstvom u OEBS-u i koja su predmet direktnog i legitimnog interesa svih država regiona. Saglasni smo da poštovanje tih obaveza predstavlja jednu od osnova međunarodnih odnosa kojim želimo da pružimo suštinski doprinos.

II CILJEVI I MEHANIZMI SARADNJE

II.1. Jačanje političke i bezbednosne saradnje

10. Verujemo da je bezbednost jugoistočne Evrope suštinska za postizanje dugoročne stabilnosti u celom evroatlanskom području i da sve države i narodi jugoistočne Evrope treba da žive u miru i stabilnosti, kao i da uspostave međusobne normalne odnose. U tom cilju, naša politička i bezbednosna saradnja će biti usmerena na:
 - i. Stvaranje mirnih, dobrosusedskih odnosa u regionu pomirenjem, potvrdom nedodirljivosti međunarodno priznatih granica, kao i mirnim rešavanjem sporova, na osnovu međunarodnog prava; sarađivaćemo u okvirima UN, NATO, OEBS-a i drugih međunarodnih foruma u cilju

razvoja kontrole naoružanja i regionalnih mera za stvaranje poverenja i mehanizama saradnje u oblasti bezbednosti.

- ii. Sprečavanje i okončavanje napetosti i kriza, kao preduslova za trajnu stabilnost.

11. Osnovni oblici saradnje u oblastima političke i bezbednosne saradnje će uglavnom biti sledeći:

- a. Podsticanje intenzivnog političkog dijaloga putem redovnih sastanaka šefova država i vlada, ministara inostranih poslova i političkih direktora zemalja učesnica, kao i sektorskim međuvladinim sastancima o pitanjima od uzajamnog interesa, shodno naknadnoj odluci;
- b. Podsticanje međuparlamentarnog dijaloga, direktnih kontakata između predstavnika civilnog društva, nevladinih organizacija i ličnosti iz sveta kulture i obrazovanja.
- c. Jačanje regionalne saradnje u oblasti bezbednosti, uključujući okvir saradnje Ministara odbrane jugoistočne Evrope, kao i Multinacionalne mirovne snage – jugoistočna Evropa, koji predstavljaju instrumente za razvoj poverenja i bezbednosti u regionu.
- d. Zaključenje multilateralnih i bilateralnih sporazuma o saradnji između zemalja učesnica, kao i podsticanje mera kojima se prevazilaze postojeće situacije koje bi mogle izazvati konflikt u samim zemljama učesnicama.
- e. Razmena mišljenja u okviru konsultacija i, eventualno, radi preduzimanja zajedničkih inicijativa o pitanjima koja se odnose na stabilnost, bezbednost i dobrosusedske odnose u regionu, uključujući i primenu deset principa Finalnog akta iz Helsinkija.
- f. Unapređenje mera za uspostavljanje poverenja u regionu i posebno normalizaciju odnosa između svih strana učesnica.
- g. Uz održavanje i razvoj svih postojećih aranžmana, razmatranje – u okviru mehanizama PSJIE i u okviru drugih foruma – predloga i ideja o dodatnim merama koje bi imale za cilj da se odgovori na specifične regionalne potrebe, u cilju sprečavanja konflikata i smanjenje napetosti, uključujući posmatračke misije, mirovne operacije ili aktivnosti upravljanja krizama.
- h. Aktivno učešće u naporima koje ulaže međunarodna zajednica sa ciljem konsolidacije stabilnosti i bezbednosti u jugoistočnoj Evropi, kako u fazi planiranja, tako i u fazi implementacije.

II.2. Jačanje ekonomske saradnje

12. Ubeđeni smo da jačanje ekonomske saradnje – bilateralne, multilateralne, regionalne i saradnje između regiona i ostatka Evrope – predstavlja suštin-sku dimenziju dobrosusedskih odnosa, bezbednosti i stabilnosti u našem regionu. U tom cilju, naša zajednička aktivnost će biti usmerena na sledeće:
 - i. Stvaranje održive i dinamične tržišne privrede zasnovane na zdravim makropolitikama, znatno povećanoj spoljnoj trgovini i privatnim investicijama, efikasnim i transparentnim carinama i trgovinskim i regulatornim režimima, na razvoju jakih tržišta kapitala i diversifikovanom vlasništvu, uključujući privatizaciju, što će voditi ka širenju kruga prosperiteta za sve građane.
 - ii. Stvaranje uslova za individualnu punu integraciju naših zemalja u evro-atlanske političke, ekonomske i bezbednosne strukture.
13. Glavni instrumenti, mehanizmi i programi zajedničke saradnje u privrednoj oblasti su sledeći:
 - a. Trgovina i unapređenje investicija, uključujući eliminisanje postojećih prepreka radi podsticaja slobodnog kretanja roba, kapitala i trgovine, olakšavanje poslovnih kontakata, harmonizacija zakonodavstva sa standardima EU, dalja liberalizacija i harmonizacija trgovinskih i transportnih politika, zaključenje sporazuma o trgovinskoj liberalizaciji i podrška uspostavljanju i efikasnom funkcionisanju instrumenata slobodne trgovine.
 - b. Pобољшanje prekogranične saradnje u cilju podsticanja poslovne saradnje, razvoja preduzeća, finansijske saradnje i saradnje između tela koja predstavljaju poslovni sektor, transfera tehnologije i tržišta za mala i srednja preduzeća; saradnja u oblastima turizma, zdravstva, posebno u cilju zajedničkog korišćenja resursa i objekata na prekograničnoj osnovi; pobољшanje i olakšavanje tokova informacija i komunikacija između graničnih regiona, uključujući medije.
 - c. Unapređenje sveobuhvatnog Programa za razvoj integrisanog sistema transportnih infrastruktura, uključujući projekte za drumski, železnički, vazdušni, pomorski, rečni i jezerski transport, kao i za mostove i prekogranične infrastrukturne konstrukcije i razvoj, povezivanje transportnog sistema jugoistočne Evrope sa centralnom i istočnom Evropom gradnjom odgovarajućih panevropskih koridora; rehabilitacija i razvoj Dunava kao

vodenog puta evropskog značaja; razvoj regionalne mreže naftovoda i gasovoda, delova evropske mreže; povezivanje visokonaponskih elektrovoda u regionu i sa zapadnoevropskim sistemom; dalja modernizacija telekomunikacionih sistema; saradnja u svim aspektima turističke industrije; razvoj novih finansijskih instrumenata, zajedno sa međunarodnom zajednicom, posebno sa međunarodnim finansijskim institucijama čiji je zadatak da realizuju te ciljeve.

- d. Održavanje ministarskih i drugih sastanaka na visokom nivou o razvoju infrastrukture u regionu, kao i redovni međuvladini sastanci, najmanje jednom godišnje, uz učešće predstavnika zvaničnih agencija, eksperata i poslovne zajednice, u cilju podsticanja, praćenja i sprovođenja tekućih aktivnosti i razvoja novih oblika ekonomske saradnje.
- e. Uspostavljanje, usmeravanje i aktiviranje raznih zajedničkih regionalnih programa, projekata, centara i institucija na osnovu analize koristi i troškova, uzajamnih interesa i poštene distribucije između zemalja regiona.
- f. Stalno i sistematsko podsticanje zvaničnih agencija, udruženja i poslovne zajednice u cilju stvaranja i implementacije okvira saradnje u svim oblastima od zajedničkog interesa.

II. 3. Širenje saradnje u oblastima ljudske dimenzije, demokratije, pravosuđa i borbe protiv nelegalnih aktivnosti

14. Potvrđujemo najviši značaj intenziviranja kontakata i saradnje u ljudskoj dimenziji, socijalnoj i kulturnoj oblasti, razvoju demokratskih institucija i civilnog društva, olakšavajući slobodno kretanje informacija i ideja, kao i građana. Podvlačimo da naše zemlje pridaju najviši prioritet zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao suštinske osnove dobre uprave, prijateljskih odnosa i uzajamnog razumevanja. U tom smislu, naš zajednički napor će se usmeravati na:
 - i. Razvoj zrelih demokratskih procesa, zasnovanih na pluralizmu, slobodnim i poštenim izborima, čija su osnova vladavina prava i puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, sa zakonodavnim organima koji su odgovorni pred svojim biračima, nezavisnim sudstvom i produbljavanjem i jačanjem civilnog društva.
 - ii. Podsticanje društvene harmonije u našim zemljama i u regionu i priznavanje važnosti koju nacionalne manjine mogu da igraju kao društveni i kulturni mostovi između naših naroda.

15. Mehanizmi i programi zajedničkih akcija u ovim širokim oblastima će obuhvatiti:

- a. Dalji razvoj saradnje u oblastima ljudske dimenzije, demokratizacije, pravosuđa i vladavine prava, međuetničke tolerancije, slobodnog kretanja ljudi i ideja, obrazovanje mladih, programi eliminisanja pogrešnih predstava i predrasuda – sve ovo bi trebalo da igra značajnu ulogu u jačanju stabilnosti i bezbednosti u našem regionu.
- b. Podrška pojačanoj saradnji u oblastima obrazovanja, nauke i tehnologije, kulture i umetnosti, povećana razmena i kontakti između novinara, kao i između mladih, organizovanih nezavisno ili putem nacionalnih udruženja i obrazovnih institucija, sportska takmičenja, festivali i druga zbivanja organizovana u cilju približavanja naših nacija.
- c. Poštovanje kulturnog nasleđa i regionalnih kultura, zaštita i obnova spomenika, ako je potrebno putem uzajamne pomoći, predstavljaju drugu dimenziju našeg regiona, gde su različite kulture koegzistirale i cvetale. Osim saradnje u odgovarajućim institucijama, poput UNESCO-a, Saveća Evrope ili bilateralno, zemlje učesnice će stremiti naprednijim oblicima saradnje u ovim oblastima, putem odgovarajućih nadležnih tela, kao i podsticanjem rada nevladinih organizacija u tom pravcu.
- d. Svesni opasnosti koju za naše narode predstavljaju terorizam, organizovani kriminal, nelegalno krijumčarenje droga i oružja, kao i za naša društva u najširem smislu, izražavamo odlučnost da ojačamo saradnju između zemalja učesnica u ovim oblastima putem novih i efikasnih mera i zajedničkih akcija, kao i zajedničkim radom u okviru postojećih regionalnih i međunarodnih tela nadležnih za ova pitanja.
- e. Jačanje pograničnih kontrola u cilju borbe protiv opisanih aktivnosti, kao i protiv nelegalnih migracija, usmeravanje nacionalnih vlasti u pravcu razvoja saradnje, kao i koordinacija i brza razmena informacija u ovoj oblasti, ako je potrebno i putem sporazuma i drugih instrumenata saradnje; aktivnosti u ovoj oblasti bi trebalo da poštuju međunarodne standarde za zaštitu individualnih prava, kao i slobode kretanja građana, bez uznemiravanja i diskriminacije.
- f. Saradnja i zajedničke akcije na zaštiti životne sredine, posebno putem sistematske razmene podataka, bilateralnim i multilateralnim sporazumima i konkretnim zajedničkim projektima, posebno u pograničnim oblastima.

III ZAVRŠNE ODREDBE

16. Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi je sveobuhvatan okvir za regionalnu saradnju. Ponavljamo rešenost da učestvujemo i blisko sarađujemo sa svim ostalim međunarodnim organizacijama i regionalnim inicijativama čiji je cilj unapređenje bezbednosti, stabilnosti, ekonomski i socijalni razvoj u regionu, posebno sa UN, NATO, EU, OEBS, Savetom Evrope, CMES, CEL, SECI, Roajomonskim procesom, kao i da koordiniramo naše aktivnosti kako bismo izbegli nepotrebna dupliranja.
17. Imajući u vidu specifičnosti oblasti od interesa za druge regionalne inicijative, kao i činjenicu da ne mogu sve zemlje učesnice u PSJIE da se uključe u te inicijative, naglašavamo važnost zaključenja fleksibilnih aranžmana kojim bi se otvorili projekti i šeme saradnje za učešće ili za korist svih zemalja regiona, što ne bi trebalo da utiče na povelje ili pravila pomenutih inicijativa.
18. Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi je otvoren, na osnovu sporazuma između država učesnica, za učešće na odgovarajući način, za sve države koje geografski pripadaju ovom prostoru i koje se izjasne da u potpunosti prihvataju ovu Povelju.
19. Mogu se uspostaviti i aranžmani o saradnji između ograničenog broja partnera u regionu koji su u skladu sa ciljevima ove Povelje, kao i povezivanje sa drugim regionalnim inicijativama, u formi zajedničkih, komplementarnih napora u cilju razvoja saradnje između naših zemalja, u statusu bilo punopravnih učesnika, bilo posmatrača, shodno situaciji.
20. Ova Povelja može biti revidirana u cilju njenog osavremenjavanja, na osnovu predloga od strane bilo koje države učesnice, i uz saglasnost svih ostalih zemalja učesnica.
21. Proceduralni aspekti mehanizma sprovođenja Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi su uključeni u dodatak ove Povelje.

Potpisano u Bukureštu, 12. februara 2000. godine

Emil Constantinescu

Bulent Ecevit

Ljubčo Georgievski

Ivan Kostov

Ilir Meta

Costas Simitis

Deseti sastanak šefova država i vlada Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi

PROTOKOL

**UZ POVELJU O DOBROSUSEDSTVU, STABILNOSTI, BEZBEDNOSTI I
SARADNJI U JUGOISTOČNOJ EVROPI**

DRŽAVE UČESNICE u Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (PSJIE) koje su potpisale Povelju o dobrosusedstvu, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi u Bukureštu 12. februara 2000. godine (u daljem tekstu: „države učesnice“ i „Povelja“);

IMAJUĆI U VIDU političku odluku da razvijaju novi okvir odnosa u kojem će region u većoj meri uticati na tok saradnje, kao i da ojačaju ulogu PSJIE u arhitekturi regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi;

POTVRĐUJUĆI osnivanje Saveta za regionalnu saradnju, bazirano na njegovom usvojenom Statutu;

DOGOVORILE SU SE O SLEDEĆEM:

1. Aneks Povelje pod nazivom „Proceduralni aspekti mehanizma sprovođenja Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (PSJIE)“ amandira se u cilju odražavanja nove uloge PSJIE u u arhitekturi regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi;
2. Novi tekst aneksa Povelje, amandiran ovim Protokolom, dat je u prilogu.
3. Ovaj Protokol i amandiran Aneks predstavljaju integralni deo Povelje.
4. Original ovog Protokola biće deponovan u Bukureštu zajedno sa Poveljom.

Potpisano u Zagrebu, 11. maja, 2007. godine.

.....

Aneks

PROCEDURALNI ASPEKTI MEHANIZMA SPROVOĐENJA PROCESA SARADNJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI (PSJIE)

1. Predsedavajući PSJIE će se smenjivati godišnje. Šefovi država i/ili vlada određiće redosled rotiranja.
2. Šefovi država ili vlada država koje učestvuju u PSJIE će održavati godišnje sastanke u cilju razmatranja celokupnog procesa saradnje i davanja smernica i preporuka za dalje aktivnosti. Samitom PSJIE predsedava šef države ili vlade zemlje koja je domaćin skupa.
3. Sastanci ministara inostranih poslova su osnovni forum za konsultacije, upravljanje regionalnom saradnjom i realizovanje ciljeva Procesu. Ministri će se sastajati najmanje jedanput godišnje na formalnom sastanku i jedanput godišnje na neformalnom sastanku, u cilju političkih konsultacija i unapređenja saradnje o pitanjima regionalne stabilnosti, bezbednosti i političke i ekonomske saradnje.
4. Ovim sastancima predsedava ministar inostranih poslova zemlje domaćina. Predsedavajući/a može da predloži održavanje dodatnih sastanaka ili drugih konsultativnih aranžmana kada to zahtevaju okolnosti ili kada to zatraže njegove/njene kolege. Ovi sastanci se mogu održati u formama restriktivnog učešća, kao kratkotrajni skupovi, ili na margini međunarodnih skupova, kao radni sastanci.
5. Komitet političkih direktora sastavljen je od političkih direktora ministarstava inostranih poslova država učesnica, ili od predstavnika koji su za tu priliku određeni. Komitetom političkih direktora predsedava predstavnik zemlje domaćina i Komitet se sastaje svaka tri meseca, u cilju konsultacija, priprema i sprovođenja odluka samita i ministarskih sastanaka, kao i realizacije drugih aktivnosti radi koordinacije i konsultacija o pitanjima od zajedničkog interesa. On podnosi izveštaje ministrima. Komitet može da se sazove i u formi sastanka uz isključivo prisustvo predstavnika država učesnica.
6. Predsedavajući priprema i distribuirati pre sastanka Komiteta političkih direktora nacrt izveštaja o aktivnostima i o tačkama dnevnog reda. Predsedavajući i članovi mogu takođe prezentirati Komitetu neobavezujuće, informativne radne dokumente.
7. U sklopu svog zadatka da olakša koordinaciju i usaglašavanje, Komitet prati napredak i situaciju u oblastima koja su navedena u ovoj Povelji, kao i

sprovođenje odluka usvojenih na samitu ili sastanku ministara. Njegova važna uloga je da omogućiti ministrima da ispune svoj zadatak usmeravanja i unapređenja saradnje kao obavljanja konsultacija o drugim pitanjima koja su pokrenuta od strane članica.

8. Komitet političkih direktora može da osnuje ekspertske grupe i radne grupe (*task force*) za pojedina pitanja saradnje na osnovu odluka ministara u konsultacijama sa generalnim sekretarom Saveta za regionalnu saradnju (SRS).
9. Savet za regionalnu saradnju, u skladu sa svojim Statutom koji su potvrdile sve države učesnice, pruža PSJIE operativnu podršku i predstavlja forum za kontinuirano angažovanje članova međunarodne donatorske zajednice aktivnih u regionu.
10. Sektorski sastanci ili sastanci visokih predstavnika mogu biti organizovani na osnovu odluka ili preporuka samita ili sastanaka ministara inostranih poslova. Sektorski sastanci mogu biti organizovani od strane bilo koje od država učesnica, koja pokrene takvu inicijativu.
11. U cilju obezbeđivanja kontinuiteta delovanja, formiraće se Trojka PSJIE na nivou ministara, političkih direktora i drugih visokih funkcionera. Trojka, koju formiraju prethodni, sadašnji i budući predsedavajući, obavlja misije utvrđivanja činjenica i posmatračke misije, kao i bilo koji drugi zadatak koji joj odredi ministarski sastanak. Predsedavajući može pozvati generalnog sekretara SRS da uzme učešća u radu Trojke.
12. Predsedavajući određuje koordinatora, a države učesnice imenuju predstavnike kao osobe za kontakte, u cilju olakšavanja korespondencije, prikupljanja nacionalnih priloga i odgovarajućih informacija. Predsedavajući ili njegov/njen predstavnik predstavlja PSJIE na sastancima drugih međunarodnih organizacija i regionalnih inicijativa po pozivu.
13. Zadatke sekretarijata obavljaju predsedavajuća zemlja i SRS.
14. Sve odluke PSJIE usvajaju se konsenzusom, što podrazumeva odsustvo suprotstavljenog stava.
15. Države učesnice PSJIE su članice SRS i njegovog Upravnog odbora. One obezbeđuju u okviru SRS formata da Savet za regionalnu saradnju sprovodi i usmerava aktivnosti u skladu sa osnovnim načelima ove Povelje i odlukama sastanaka PSJIE. Države učesnice PSJIE u SRS predstavljaju nacionalni koordinatori ili drugi određeni visoki funkcioneri.
16. Godišnji sastanci SRS održavaju se u vezi sa samitima PSJIE. Godišnjim sastancima SRS kopredsedavaju generalni sekretar SRS i ministar inostranih poslova države koja predsedava PSJIE, sastanci se održavaju u državi koja

predsedava PSJIE, a priprema ih generalni sekretar SRS u koordinaciji sa predsedavajućim PSJIE.

17. Sastanke Upravnog odbora SRS saziva i priprema generalni sekretar SRS u koordinaciji sa predsedavajućim PSJIE.
18. Generalnog sekretara SRS imenuju ministri inostranih poslova PSJIE, a imenovanje potvrđuju šefovi država i vlada PSJIE u skladu sa odredbama Statuta SRS koji reguliše i proceduru opoziva.
19. Generalni sekretar SRS predstavlja strateške aspekte svog godišnjeg izveštaja na samitu PSJIE i, po pravilu, učestvuje na sastancima PSJIE na svim nivoima.
20. Mandat, sastav i druga pitanja u vezi sa funkcionisanjem Saveta za regionalnu saradnju i aktivnostima njegovog generalnog sekretara sadržana su u odgovarajućim statutarnim dokumentima SRS.
21. PSJIE je otvoren za zemlje jugoistočne Evrope. Te zemlje mogu uzeti učešće na sastancima PSJIE kao punopravni učesnici ili posmatrači, shodno njihovoj želji i nakon odluke šefova država i vlada.
22. Plenarnim sesijama ministarskih sastanaka PSJIE mogu prisustvovati specijalni gosti koji predstavljaju zemlje, međunarodne i regionalne organizacije i inicijative. Pozive upućuje predsedavajući na osnovu dogovora između država učesnica.
23. Posmatrači i specijalni gosti mogu uzimati reč na plenarnim sastancima PSJIE, na osnovu prethodne konsultacije sa državama učesnicama.
24. PSJIE, preko predsedavajućeg, održava radne veze sa drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama ili inicijativama.
25. Predsedavajući može da obavesti zainteresovane zemlje, kao i međunarodne i regionalne organizacije ili inicijative o zajedničkim stavovima PSJIE i o usvojenim dokumentima.

.....

3. SAVET ZA REGIONALNU SARADNJU

ZAJEDNIČKA DEKLARACIJA O OSNIVANJU SAVETA ZA REGIONALNU SARADNJU (SRS)

Predstavnici država učesnica u Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (PSJIE), Privremene administrativne misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) u ime Kosova u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244, Evropske unije (EU), koju predstavlja Trojka sastavljena od predstavnika države predsedavajuće EU, Evropske komisije i Sekretarijata Saveta, kao i onih donatorskih zemalja, međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija koje značajno i aktivno podržavaju regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi i prisustvuju sastanku u Sofiji 27. februara 2008. godine (videti Aneks I)

potvrđuju iznova da je regionalna saradnja značajan instrument za unapređenje stabilnosti, sigurnosti i socijalnog i ekonomskog napretka u jugoistočnoj Evropi, kao i da procesi regionalne saradnje treba da se nastave i razvijaju za dobrobit čitavog regiona;

potvrđuju značaj regionalne saradnje u rešavanju zajedničkih problema zemalja jugoistočne Evrope i stimulisanju procesa evropske i evroatlantske integracije;

cene dosadašnji doprinos međunarodne zajednice jačanju regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi i njenu kontinuiranu spremnost da pruži političku, tehničku i finansijsku podršku;

odaju priznanje pozitivnim kretanjima u jugoistočnoj Evropi u poslednjoj deceniji i značajnoj ulozi i doprinosu Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi u unapređenju stabilnosti, razvoja i saradnje u regionu;

naglašavaju potrebu da se očuvaju značajni rezultati Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, uključujući podsticanje i razvoj različitih procesa saradnje u oblasti demokratije, ekonomskog napretka, pravosuđa i unutrašnjih poslova i bezbednosti;

konstatuju uspešnu saradnju zemalja regiona u okviru PSJIE i rešenost da jačaju njegovu ulogu u procesima regionalne saradnje;

naglašavaju važnost nove strukture za regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi, čiji je cilj da obezbedi stratešku koordinaciju i razvoj regionalnih procesa u saradnji sa PSJIE i koordinaciji sa EU, NATO, međunarodnim donatorima i finansijskim institucijama;

podsećaju na odluke zasedanja Regionalnog stola PzSJIE u Beogradu (maj, 2006) i Bukureštu (novembar 2006), samita PSJIE i Regionalnog stola u Zagrebu (maj, 2007) u vezi sa transformacijom Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi u okvir u kojem će region imati aktivniju ulogu;

pozdravljaju potpisivanje sporazuna sa zemljom domaćinom 14. septembra 2007. godine u Plovdivu, koji je obezbedio pravni osnov za funkcionisanje Sekretarijata Saveta za regionalnu saradnju;

izražavaju snažnu podršku novoosnovanom Savetu za regionalnu saradnju u njegovim aktivnostima i svoje zajedničko razumevanje o sledećem:

1. cilj Saveta za regionalnu saradnju (SRS) je da nastavi fokusiranu regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi kroz okvir u kojem će region imati aktivniju ulogu i koji će podržavati evropsku i evroatlantsku integraciju;
2. Statut SRS (videti Aneks II) predstavlja osnovu za njegovo funkcionisanje;
3. u skladu sa Statutom SRS, uloga Upravnog odbora SRS je da operativno usmerava i kontroliše rad SRS, a sastoji se od onih članova SRS koji doprinose budžetu Sekretarijata SRS, kao i EU koju predstavlja Trojka, odnosno predsedavajući EU, predstavnici Evropske komisije i Sekretarijata Saveta;
4. SRS će delovati kao središte regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, politički će usmeravati odgovarajuće tematske regionalne radne grupe i inicijative i primati njihove predloge i priloge;
5. SRS će, uz podršku generalnog sekretara i svog Sekretarijata lociranog u Sarajevu, kao i svoje kancelarije u Briselu, pružati PSJIE operativnu podršku i predstavljati forum za kontinuirano angažovanje članova međunarodne donatorske zajednice aktivnih u regionu; i
6. SRS će fokusirati svoje aktivnosti na prioritetne oblasti definisane Statutom: ekonomski i socijalni razvoj; infrastruktura; pravosuđe i unutrašnji poslovi; bezbednost; razvoj ljudskog kapitala, kao i parlamentarna saradnja kao sveobuhvatna tema, i održavaće tesne radne veze sa svim važnim akterima u ovim oblastima, odnosno sa vladama, međunarodnim organizacijama, međunarodnim finansijskim organizacijama, civilnim društvom i privatnim sektorom.

Usvojeno u Sofiji, 27. februara, 2008. godine.

*Aneks I**Učesnici u Savetu za regionalnu saradnju*

Albanija	NATO
Austrija	Norveška
Bivša Jugoslovenska Republika	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)
Makedonija	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)
Bosna i Hercegovina	Poljska
Bugarska	Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) u ime Kosova u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244
Crna Gora	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
Češka Republika	Razvojna banka Savet Evrope
Danska	Rumunija
Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu	Savet Evrope
Evropska banka za obnovu i razvoj	Savezna Republika Nemačka
Evropska investiciona banka	Sjedinjene Američke Države
Evropska unija (EU), koju predstavlja Trojka sastavljena od predstavnika predsedavajućeg EU, Evropske komisije, Sekretarijata Saveta, kao i predstavnik Evropskog parlamenta	Slovačka
Finska	Slovenija
Hrvatska	Srbija
Irska	Svetska banka
Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI)	Španija
Italija	Švajcarska
Kanada	Švedska
Litvanija	Turska
Mađarska	Ujedinjeno Kraljevstvo
Moldavija	Ujedinjene nacije

Aneks II

STATUT SAVETA ZA REGIONALNU SARADNJU

UVOD

1. Pozitivna kretanja u jugoistočnoj Evropi u poslednjoj deceniji i potreba da se očuvaju značajni rezultati Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi nametnuli su definisanje novog okvira za regionalnu saradnju u kojem zemlje regiona imaju aktivniju ulogu uz nastavak podrške međunarodne zajednice.
2. U skladu sa odlukama zasedanja Regionalnog stola Pakta za stabilnost u Beogradu (maj, 2006) i Bukureštu (novembar, 2006), samita PSJIE i Regionalnog stola u Zagrebu (maj, 2007), zajednički je odlučeno da se Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi transformiše u Savet za regionalnu saradnju (SRS). Finalni sastanak Regionalnog stola Pakta za stabilnost održaće se neposredno pre prvog sastanka SRS, najkasnije u februaru 2008. godine.

ZADACI SRS

3. Zadaci SRS su sledeći: da održi fokusiranu regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi u kojoj zemlje regiona imaju aktivniju ulogu; da politički usmerava i prima predloge i priloge od odgovarajućih radnih grupa i inicijativa koje su aktivne u određenim tematskim oblastima regionalne saradnje; da unapređuje proces evropske i evroatlantske integracije; i da usmerava sekretarijat SRS i njegovog generalnog sekretara.
4. SRS treba da obezbedi operativni kapacitet PSJIE kroz svoj sekretarijat i radne grupe, kao i da predstavlja forum za kontinuirano angažovanje članova međunarodne donatorske zajednice koji su aktivni u jugoistočnoj Evropi.

PRIORITETNE OBLASTI SARADNJE U OKVIRU SRS

5. Prioritetne oblasti saradnje u okviru SRS su sledeće:
 - a. ekonomski i socijalni razvoj;
 - b. infrastruktura;
 - c. pravosuđe i unutrašnji poslovi;
 - d. saradnja u oblasti bezbednosti;
 - e. razvoj ljudskog kapitala, kao i
 - f. parlamentarna saradnja kao sveobuhvatna tema.

6. U kontekstu ovih prioriternih oblasti posebno će se voditi računa o rodnoj jednakosti, socijalnoj koheziji i učešću civilnog društva.
7. SRS može odlučiti da, na osnovu preporuke generalnog sekretara i u skladu sa političkim smernicama samita PSJIE, koriguje ove prioritete u zavisnosti od razvoja situacije u regionu.

FORMAT SASTANAKA SRS

8. Članovi SRS su države učesnice u PSJIE, Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) u ime Kosova, u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244, Evropska unija (EU), koju predstavlja Trojka sastavljena od predstavnika predsedavajućeg EU, Evropske komisije i Sekretarijata Saveta, kao i one donatorske zemlje, međunarodne organizacije i međunarodne finansijske institucije koje *značajno i aktivno podržavaju* regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi.⁴⁰⁵ Prijem u članstvo SRS podrazumeva saglasnost svih postojećih članova.
9. Godišnji sastanak SRS održava se neposredno pre samita PSJIE. Godišnjem sastanku SRS kopredsedavaju *generalni sekretar* i ministar inostranih poslova predsedavajuće zemlje PSJIE, održava se u državi koja predsedava PSJIE, a priprema ga generalni sekretar u koordinaciji sa predsedavajućim PSJIE. Godišnji sastanak SRS održava se na nivou visokih službenika ili višem nivou. Na njemu se obezbeđuje strateška koordinacija i razvoj procesa regionalne saradnje, razmatra i odobrava *godišnji izveštaj* generalnog sekretara o regionalnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, kao i *strateški radni program* za narednu godinu. Godišnji sastanak SRS otvoren je za ostale zemlje, međunarodne organizacije i partnere, kao i goste na osnovu njihovog zahteva i/ili na predlog generalnog sekretara nakon pribavljene saglasnosti članova Upravnog odbora SRS.
10. U periodu između godišnjih sastanaka SRS, *Upravni odbor SRS* operativno usmerava i nadgleda rad SRS. Upravni odbor prihvata godišnji izveštaj generalnog sekretara i strateški radni program za narednu godinu, podržava generalnog sekretara u realizaciji zadataka i prati napredak tokom godine. Članovi Upravnog odbora su oni članovi SRS koji uplaćuju sredstva

⁴⁰⁵ Na osnovu ovih kriterijuma, partneri Pakta za stabilnost, koji značajno i aktivno podržavaju regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi, treba da izraze svoj interes za članstvo u SRS specijalnom koordinatoru Pakta za stabilnost do 15. novembra 2007. godine. Specijalni koordinator će, na osnovu konsultacija sa generalnim sekretarom, predložiti listu članova budućeg SRS za usvajanje na poslednjem sastanku Regionalnog stola u februaru 2008. godine.

u budžet Sekretarijata SRS, kao i Evropska unija koju predstavlja Trojka sastavljena od predstavnika predsedavajućeg EU, Evropske komisije i Sekretarijata Saveta⁴⁰⁶ Upravni odbor SRS sastaje se kvartalno, a predsedava generalni sekretar. Sastanke Upravnog odbora SRS saziva i priprema generalni sekretar u koordinaciji sa predsedavajućim PSJIE. Upravni odbor SRS sastaje se na nivou *nacionalnih koordinatora*, koji su viši državni službenici zaduženi za koordinaciju učešća u SRS na nivou nacionalnih državnih uprava

11. Domaćin sastanka snosi sve troškove održavanja sastanka, ako to nije drugačije regulisano ili ako se sastanak ne održava u sedištu Sekretarijata SRS, dok ostali učesnici pokrivaju troškove puta i smeštaja svojih delegacija.
12. Odluke SRS donose se konsenzusom, što podrazumeva odsustvo prigovora.

STRUKTURE SRS

13. Generalni sekretar je istaknuta politička ličnost iz regiona, sposobna da sarađuje sa donatorskim državama i međunarodnim organizacijama, kao i da sarađuje sa vladama u regionu na najvišem odgovarajućem nivou, a takođe ima iskustvo uspešnog angažovanja u regionalnoj saradnji. Mandat generalnog sekretara je sledeći:
 - a. promocija i podrška realizaciji ciljeva SRS, posebno unapređenje regionalne saradnje, praćenje i koordinacija regionalnih aktivnosti i inicijativa u jugoistočnoj Evropi, kao i podrška procesu evropske i evroatlantske integracije;
 - b. predsedavanje kvartalnim sastancima Upravnog odbora SRS i kopredavanje godišnjim sastancima SRS zajedno sa predsedavajućim ministrom inostranih poslova PSJIE;
 - c. rukovođenje Sekretarijatom SRS sa izvršnim ovlašćenjima u odnosu na zaposlene, uključujući zapošljavanje osoblja i menadžment;
 - d. održavanje intenzivnih veza sa svim članovima i partnerima SRS, posebno sa državama učesnicama u PSJIE, kao i sa odgovarajućim regionalnim inicijativama i organizacijama;
 - e. pružanje podrške i predsedavajućem PSJIE kroz rad Sekretarijata, uključujući pripremu sastanaka i konferencija;

406 Minimalna kontribucija u budžet Sekretarijata SRS od 50.000 evra neophodna je za članstvo u Komitetu SRS. Kontribucije država učesnica PSJIE i UNMIK/Kosovo regulisane su posebnim dokumentom.

- f. učešće na sastancima PSJIE na svim nivoima;
 - g. podnošenje godišnjeg izveštaja o regionalnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi i godišnjeg strateškog radnog plana SRS na razmatranje i odobrenje;
 - h. prezentiranje strateških aspekata godišnjeg izveštaja na samitu PSJIE i doprinos izradi političkih smernica PSJIE;
 - i. tesna saradnja sa svim institucijama EU i državama njenim članicama u cilju podrške procesu evropskih integracija u jugoistočnoj Evropi i zalaganje za punu komplementarnost regionalne saradnje sa procesom integracije u EU;
 - j. tesna saradnja sa ostalim međunarodnim institucijama i organizacijama, uključujući međunarodne finansijske institucije, i saradnja sa privatnim sektorom u promovisanju regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, kao i podrška učešću aktera civilnog društva u procesima regionalne saradnje;
 - k. fokusiranje rada SRS na prioritetne oblasti regionalne saradnje;
 - l. pomoć u obezbeđivanju finansiranja regionalnih aktivnosti pod okriljem SRS.
14. Proces imenovanja generalnog sekretara je sledeći:
- a. države učesnice PSJIE mogu predložiti svaka po jednog odgovarajućeg kandidata predsedavajućem PSJIE, u skladu sa uslovima koje određuje mandat generalnog sekretara, najkasnije u roku od 6 nedelja pre početka samita PSJIE. Predsedavajući PSJIE o predlogu odmah obavlja konsultacije sa članovima Upravnog odbora SRS i državama učesnicama u PSJIE;
 - b. konsultacije se zaključuju 3 nedelje pre samita PSJIE;
 - c. Komitet političkih direktora PSJIE utvrđuje predlog za imenovanje, uzimajući u obzir rezultate konsultacija, najkasnije 2 nedelje pre početka samita PSJIE;
 - d. predlog za imenovanje upućuje se Upravnom odboru SRS na razmatranje i potvrđivanje na godišnjem sastanku SRS dan pre samita PSJIE,
 - e. nakon potvrđivanja na godišnjem sastanku SRS, generalnog sekretara imenuju ministri inostranih poslova PSJIE dan pre samita PSJIE;
 - f. samit PSJIE odobrava imenovanje.
15. Generalni sekretar se imenuje na tri godine sa mogućnošću produženja mandata na još dve godine.
16. Mandat generalnog sekretara može biti prekinut odlukom Upravnog odbora SRS u skladu sa njegovim/njenim ugovorom. Procedura razrešenja

generalnog sekretara može biti pokrenuta na zahtev najmanje dva člana Upravnog odbora SRS i potrebno je da odluka bude usvojena *konsenzusom minus jedan* član Upravnog odbora SRS, a postaje punovažna nakon sprovođenja pismene procedure između država učesnica PSJIE.

17. U slučaju nesposobnosti ili razrešenja generalnog sekretara, Upravni odbor SRS donosi odluke kojima obezbeđuje funkcionisanje Sekretarijata SRS, uključujući imenovanje vršioca dužnosti generalnog sekretara do formalne odluke o preuzimanju funkcije u skladu sa tačkom 14.
18. Generalni sekretar odgovara Upravnomg odboru SRS za namensko korišćenje sredstava iz budžeta Sekretarijata SRS. Procedure administrativnog i finansijskog upravljanja budžetom Sekretarijata SRS definisane su posebnim dokumentom na osnovu saglasnosti Upravnog odbora SRS.
19. Sekretarijat SRS, kojim rukovodi generalni sekretar, podržava SRS, kao i PSJIE, u obavljanju njihovih zadataka u smislu pripreme i realizacije odluka godišnjeg sastanka SRS i Upravnog odbora, kao i odluka samita i/ili ministarskih sastanaka PSJIE. Sekretarijat pruža tehničku, organizacionu i analitičku pomoć generalnom sekretaru, godišnjem sastanku SRS i Upravnog odbora, kao i operativnu podršku, ukoliko je zatražena, u pripremi ministarskih sastanaka i samita PSJIE. Predstavlja koordinacioni okvir za aktivnosti regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, kao i informacioni centar za te aktivnosti.
20. Osoblje Sekretarijata, izuzev generalnog sekretara, bira se na osnovu konkursa u skladu sa propisanim kvalifikacijama, uzimajući u obzir rodnu i geografsku izbalansiranost. Generalni sekretar, takođe, može prihvatiti upućivanje kadrova za obavljanje određenih zadataka.
21. Generalni sekretar određuje, u konsultacijama sa članovima Upravnog odbora SRS, svog zamenika iz reda viših službenika Sekretarijata, koji ga zamenjuje kada je to neophodno.
22. Sekretarijat je lociran u Sarajevu i zemlja domaćin se obavezala da obezbedi potreban pravni osnov.
23. Sekretarijat SRS ima Kancelariju za vezu sa evropskim i evroatlantskim institucijama u Briselu koja pruža podršku PSJIE u skladu sa tačkom 4.
24. Radni jezik na sastancima SRS, kao i u Sekretarijatu, jeste engleski jezik.

RELACIJA IZMEĐU SRS I POJEDINAČNIH RADNIH GRUPA I INICIJATIVA

25. Radi realizacije svojih ciljeva u prioritetnim oblastima, SRS prati i, ukoliko je to potrebno, olakšava rad odgovarajućih radnih grupa i inicijativa u regionalnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Posebno, SRS pomaže radnim grupama/inicijativama u obezbeđivanju regionalne i međunarodne političke, tehničke i finansijske podrške neophodne za realizaciju njihovih ciljeva. Odgovarajući odnos uspostaviće se između SRS i aktivnih i budućih pojedinačnih radnih grupa/inicijativa, u cilju jačanja zajedničkih aktivnosti i izbegavanja njihovog nepotrebnog dupliranja.

4. CEFTA 2006

CEFTA SAMIT

Bukurešt, 19. decembar 2006. godine

ZAJEDNIČKA DEKLARACIJA

PREDSEDNICI VLADA,

PREDSTAVLJAJUĆI Republiku Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Republiku Bugarsku, Republiku Crnu Goru, Republiku Hrvatsku, Republiku Makedoniju, Republiku Moldaviju, Rumuniju, Republiku Srbiju i specijalni predstavnik generalnog sekretara, Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija u ime Kosova, u skladu sa Rezolucijom 1244 (1999) SBUN, na sastanku u Bukureštu 19. decembra 2000. godine na poziv premijera Rumunije;

POZDRAVLJAJUĆI iniciranje i uspešno zaključivanje zvaničnih pregovora o Sporazumu pod okriljem Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi, sledeći Deklaraciju predsednika vlada sa sastanka CEFTA u Zagrebu 29. novembra 2005. godine, kao i zaključke sastanka predsednika vlada u Bukureštu 6. aprila 2006. godine, čime je omogućeno istovremeno pristupanje CEFTA svih strana potpisnica ove Zajedničke deklaracije i izmene i dopune CEFTA. Naziv konsolidovanog teksta ovog Sporazuma je CEFTA 2006;

POZDRAVLJAJUĆI moderan i sveobuhvatan karakter zaključenog sporazuma CEFTA 2006, efikasne proceduralne aranžmane i otvorenost za sve strane u regionu pod uzajamno usaglašenim uslovima;

PODSEĆAJUĆI da je regionalna saradnja integralni deo odnosa Evropske unije sa regionom, kako je ocenjeno u zaključcima Saveta za opšte i spoljne poslove Evropske unije 20. marta 2006. godine, kao i da je budućnost zemalja Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji, sa članstvom kao krajnjim ciljem, u skladu sa Solunskom deklaracijom iz juna 2003. godine;

PODSEĆAJUĆI da je u prošlosti CEFTA doprinela pripremi članova za pristupanje Evropskoj uniji;

POTVRĐUJUĆI prednosti koje će doneti sprovođenje CEFTA 2006;

KONSTATUJUĆI da CEFTA 2006 istovremeno predstavlja uspešan završetak pregovaračkog procesa i početak nove ere koju će karakterisati veća politička stabilnost, ekonomski razvoj i dobrosusedski odnosi svih strana Sporazuma;

UVERENI da će CEFTA 2006, takođe, predstavljati odgovarajući okvir za po-

moć svim stranama u ostvarivanju ekonomskih reformi neophodnih za jače veze sa Evropskom unijom i dalju integraciju u multilateralni trgovinski sistem;

POZDRAVLJAJUĆI pomoć koju je u prošlosti pružila međunarodna zajednica i očekujući da se kontinuirana pomoć stranama potpisnicama nastavi i ubuduće u pravcu jačanja regionalnog vlasništva;

Mi, predsednici vlada,

POTVRĐUJEMO svoju spremnost i sposobnost da preuzmemo odgovornost za razvoj i ostvarivanje trgovinske politike u regionu kao deo procesa sukcesivnog prenošenja regionalnog vlasništva nad aktivnostima Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi;

IZRAŽAVAMO svoju punu podršku današnjem potpisivanju CEFTA 2006 koje označava istovremeno pristupanje CEFTA svih strana potpisnica ove Zajedničke deklaracije, kao i izmene i dopune CEFTA.

OBAVEZUJEMO SE da preduzmemo sve neophodne korake u skladu sa našim ustavnim odredbama, u cilju promptne ratifikacije CEFTA 2006 sa ciljem da, po mogućnosti, stupi na snagu do maja 2007. godine;

IZRAŽAVAMO SPREMNOST da obezbedimo efikasno i efektivno sprovođenje CEFTA 2006;

OBAVEZUJEMO SE da kontinuirano radimo na identifikovanju, izmeni i uklanjanju neocarinskih barijera u trgovini u okviru CEFTA 2006;

OBAVEZUJEMO SE da primenjujemo pravila zajedničkog porekla, koja omogućava CEFTA 2006, kao i da koristimo prednosti koje iz njih proističu i da radimo u pravcu uključivanja u Evromediteransku zonu dijagonalne kumulacije, kako je to predviđeno u Komunikaciji Evropske komisije od 27. januara 2006. godine;

SAGLASNI smo da će potpisivanje CEFTA 2006 otvoriti novu eru u našim međusobnim odnosima, kao i u odnosima sa Evropskom unijom i međunarodnom zajednicom.

Usvojeno u Bukureštu, dana 19. decembra 2006. godine.

Republika Albanija

Sali Berisha,

predsednik Vlade

Bosna i Hercegovina

Adnan Terzić,

predsednik Vlade, predsednik Saveta ministara

Republika Bugarska

Roumen Ovcharov,

ministar ekonomije i energetike

Republika Hrvatska

Damir Polančec,

potpredsednik Vlade

Republika Makedonija

Zoran Stavrevski,

potpredsednik Vlade

Republika Moldavija

Vitalie Vrabie,

potpredsednik Vlade, ministar za lokalnu javnu upravu

Republika Crna Gora

Željko Šturanović,

predsednik Vlade

Rumunija

Calin Popescu-Tariceanu,

predsednik Vlade

Republika Srbija

Vojislav Koštunica,

predsednik Vlade

Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu

Joachim Rucker,

specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija

OSNOVNI PODACI O POJEDINIM REGIONALNIM INICIJATIVAMA U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Naziv inicijative	Datum osnivanja	Članovi/učesnici	Format sastanaka	Pravni status
Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi – PSJIE	6. 7. 1996.	Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija, Srbija, Turska.	Samit (godišnje), sastanci ministara inostranih poslova, Komitet političkih direktora, ministarski resorni sastanci.	Politički forum
Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi – PzSJIE⁴⁰⁷	10. 6. 1999. (prestao sa radom 27. 2. 2008)	Širok krug zemalja i organizacija. Zemlje korisnice pomoći: Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Srbija, Turska.	Regionalni sto za jugoistočnu Evropu (dva puta godišnje), 3 radna stola, sastanci nacionalnih koordinatora sa specijalnim koordinatorom.	Forum za pregovore
Savet za regionalnu saradnju – SRS	27. 2. 2008.	Širi krug zemalja i organizacija (47), sve zemlje regiona (učesnice PSJIE) uz UNMIK/Kosovo. U Komitetu SRS učestvuju kontributori (28).	Godišnji sastanak SRS, sastanci Upravnog odbora, sastanci nacionalnih koordinatora iz regiona, Sekretarijat u Sarajevu.	Forum za dijalog i saradnju. Sekretarijat ima status pravnog lica.
Crnomorska ekonomska saradnja – CMES	25. 6. 1992.	Albanija, Azerbejdžan, Bugarska, Grčka, Gruzija, Jermenija, Moldavija Rumunija, Rusija, Srbija, Turska, Ukrajina.	Samit (dvogodišnje), sastanci ministara inostranih poslova (Savet ministara), Komitet visokih zvaničnika. Stalni međunarodni sekretarijat – PERMIS (Istanbul).	Međunarodna organizacija

407 Tamnijom pozadinom obeležene inicijative koje više nisu aktivne.

Naziv inicijative	Datum osnivanja	Članovi/učesnici	Format sastanaka	Pravni status
Centralno-evropska inicijativa – CEI	22. 11. 1989.	Albanija, Austrija, Belorusija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Češka, Hrvatska, Italija, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Ukrajina.	Samit (godišnje), sastanci ministara inostranih poslova, Komitet nacionalnih koordinatora (dvomesečno). Sekretarijat u Trstu.	Forum za konsultacije i saradnju. Sekretarijat ima pravni status međunarodne organizacije.
Proces saradnje na Dunavu	27. 5. 2002	Austrija, BiH, Bugarska, Češka, Hrvatska, Mađarska, Moldavija, Nemačka, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Ukrajina, kao i Evropska komisija i Savet za regionalnu saradnju.	Ministarske konferencije svake druge godine, sastanci visokih predstavnika ministarstava inostranih poslova.	Politički forum
Jadransko-jonska inicijativa	20. 5. 2000.	Albanija, BiH, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Italija, Slovenija, Srbija, uz puno učešće Evropske komisije.	Savet ministara inostranih poslova (godišnje), sastanci Komiteta visokih predstavnika. Stalni sekretarijat u Ankoni	Forum za dijalog i saradnju
Roajomonski proces –RP	13. 12. 1995.	Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Rumunija, Slovenija, SRJ, Turska, uz 15 članica EU, SAD i Rusiju.	_____	Politički forum
Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi - SECI	6. 12. 1996.	Albanija, BiH, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija, SRJ, Turska.	_____	Forum za projekte

PREGLED TEMATSKIH REGIONALNIH INICIJATIVA I RADNIH GRUPA U JUGOISTOČNOJ EVROPI⁴⁰⁸

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
EKONOMSKI I SOCIJALNI RAZVOJ				
Ugovor o investiranju u jugoistočnu Evropu/ Investicioni komitet JIE (<i>Investment Compact/ SEE Investment Committee – SEEIC</i>)	Unapređenje investicione klime u regionu; kreiranje uslova za sprovođenje preporuka Indeksa investicionih reformi i monitoring i implementacija Regionalnog okvira za investicije	Investicioni komitet JIE formalno je inaugurisan 2. 4. 2007. na osnovu ministarske izjave potpisane 27. 6. 2006. u Beču.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija.	Pariz– Sarajevo
Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (<i>Central European Free Trade Agreement – CEFTA 2006</i>)	Moderan i liberalan sporazum o slobodnoj trgovini, koji podstiče dalji rast razmene i konkurentnosti u regionu.	Sporazum je potpisan 19. 12. 2006 u Bukureštu, stupio na snagu 26. jula 2007. godine (za Srbiju 24. 10. 2007).	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Srbija i UNMIK/ Kosovo.	Brisel

408 Tabela je sačinjena na osnovu teksta knjige, dokumenta Saveta za regionalnu saradnju “Strategy and Work Programme of the Regional Cooperation Council for 2011–2013”, annex 2, “Overview of Regional Initiatives and Task Forces in SEE“, i podataka dostupnih na Internetu.

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Forum privrednih komora potpisnica CEFTA 2006 (<i>CEFTA Forum of Chambers of Commerce</i>)	Forum za unapređenje dijaloga sa vladama potpisnica i strukturama CEFTA.		Privredna komore Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Moldavije, Srbije i UNMIK/ Kosovo.	Rotirajuće
Savetodavni poslovni savet (<i>Business Advisory Council – BAC</i>)	Savetodavno telo za posredovanje u uspostavljanju kontakata stranih investitora i vlada u jugoistočnoj Evropi.	Deklaracija o osnivanju usvojena 11. 12. 2002. u Skoplju	Međunarodni investitori i predstavnici biznisa iz više od 20 zemalja, uključujući i Albaniju, BiH, Bugarsku, Crnu Goru, Hrvatsku, Makedoniju, Moldaviju, Rumuniju, Srbiju, Tursku i UNMIK/ Kosovo.	Solun
Mreža za javno-privatno partnerstvo u jugoistočnoj Evropi (<i>SEE Public Private Partnership Network –SEEPN</i>)	Koordinacija razmene znanja i iskustva u primeni PPP, kao i predlaganje mera i projekata za unapređenje ovog modela u jugoistočnoj Evropi.	Ministarska izjava o PPP u oblasti infrastrukture potpisana 25. 9. 2009. u Sarajevu.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Turska, Srbija i UNMIK/ Kosovo.	Zagreb (privremeno)
Regionalna mreža nacionalnih agencija za promociju investicija (<i>Regional Network of National Investment Promotion Agencies in SEE – RNIPA</i>)	Unapređuje investicioni potencijal i podstiče ekonomsku saradnju između zemalja regiona.	Memorandum o razumevanju o osnivanju RNIPA potpisan je 8. juna 2009. u Beču.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija.	Rotirajuće

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Regionalna mreža donosilaca ekonomskih politika <i>(SEE Regional Network of Policy makers – IFC)</i>	Podrška reformisanju poslovnog okruženja u regionu i jačanju konkurentnosti nacionalnih ekonomija.	Mreža je osnovana 2007. na Regionalnoj konferenciji o reformi poslovnog okruženja u jugoistočnoj Evropi (Zagreb).	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija.	Beograd
Inicijativa za elektronsku jugoistočnu Evropu Plus <i>(e-SEE Plus Initiative)</i>	Integrisanje regiona jugoistočne Evrope u globalnu ekonomiju zasnovanu na znanju putem izgradnje informacionog društva u jugoistočnoj Evropi.	eSEE Agenda+ je potpisana na Ministarskoj konferenciji o razvoju informacionog društva u jugoistočnoj Evropi, Sarajevo, 29. 10. 2007. Inicijativa e-SEE pokrenuta je 2000. godine.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i UNMIK/ Kosovo.	Sarajevo
Inicijativa za razvoj širokopojasne infrastrukture u jugoistočnoj Evropi <i>(b-SEE)</i>	Razvoj unificiranog tržišta širokopojasnih mreža u jugoistočnoj Evropi.	Memorandum o razumevanju o b-SEE potpisan je na ministarskoj konferenciji u Solunu, juna 2005. godine.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i UNMIK/ Kosovo.	Sarajevo
Centar za razvoj e-uprave u jugoistočnoj Evropi <i>(Center for e-Governance Development – CeGD)</i>	Cilj da se na jednom mestu kreira i prenosi znanje u vezi sa e-upravom, e-poslovanjem i razvojem savremene i transparentne javne administracije u jugoistočnoj Evropi.	Centar je osnovan januara 2008. godine potpisivanjem Memoranduma o razumevanju između glavnih partnera donatora.		Ljubljana

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Forum sindikalnih organizacija u jugoistočnoj Evropi (<i>SEE Trade Union Forum – SEETUF</i>)	Promovisanje socijalne dimenzije tekućih ekonomskih reformi u jugoistočnoj Evropi.	Osnovan 1999. godine	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Srbija i UNMIK/ Kosovo	Sarajevo/ Zagreb
Centar za saradnju poslodavaca Jadranskog regiona (CEPOJAR) (<i>Adriatic Region Employers Centre – AREC</i>)	Saradnja poslodavaca u cilju promovisanja projekata, razmene mišljenja i znanja između partnera u regionu.	Osnovan 27. marta 2008. godine kada je usvojen Statut.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija.	Zagreb
Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope (<i>Centre of Public Employment Services of SEE – CPESSC</i>)	Razmena informacija i iskustava u vezi sa uslugama poslodavcima i nezaposlenima u cilju jačanja kapaciteta službi.	Osnovan protokolom o partnerstvu koji je potpisan 2006. u Sofiji. Maja 2007. godine na konferenciji u Beogradu usvojene su smernice za saradnju.	Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Turska, Srbija i Slovenija.	Rotirajuće
Regionalna mreža za zapošljavanje i socijalnu politiku (<i>SEE Employment and Social Policy Network – SEESPEN</i>)	Regionalni mehanizam za razmenu znanja i praktičnih rešenja u oblasti politike zapošljavanja i socijalne politike.	Mreža je formirana na osnovu zaključaka ministarskog sastanka u Budvi 2007. (evoluirala iz tzv. Bukureštanskog procesa).	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Moldavija, Srbija i UNMIK/ Kosovo.	Rotirajuće

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Asocijacija balkanskih privrednih komora (<i>Association of Balkan Chambers</i>)	Osnovana 1994. sa ciljem da podstiče poslovnu saradnju i veze na Balkanu.		Albanija, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Makedonija, Rumunija, Srbija i Turska	Rotirajuće
Mreža poslovnih žena u jugoistočnoj Evropi (<i>SEE Women Entrepreneurs Network</i>)	Politička podrška stvaranju okruženja za povoljniji položaj žena u poslovnim krugovima jugoistočne Evrope.		Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Grčka, Makedonija, Rumunija, Moldavija, Srbija, Turska i UNMIK/ Kosovo.	U osnivanju
Zdravstvena mreža jugoistočne Evrope (<i>SEE Health Network – SEEHN</i>)	Politički forum za koordinaciju, implementaciju i evaluaciju zaključaka iz Dubrovnika i regionalnih projekata za razvoj zdravstvene politike i usluga.	Osnovana 2001. g. nakon ministarskog sastanka u Dubrovniku kada je potpisan dokument o zdravstvenim programima za osetljive populacione grupe (septembar, 2001).	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija.	Skoplje
Regionalna stalna radna grupa za ruralni razvoj (<i>Regional Rural Development Standing Working Group – RRDSWG</i>)	Unapređenje saradnje u oblasti poljoprivrede, hrane, ruralnog ekonomskog razvoja i trgovine poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima	Saradnja se zasniva na zaključcima Lajpciškog foruma za agrarnu politiku iz 2004. i 2005. godine	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Srbija i UNMIK/ Kosovo	Skoplje

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
ENERGETIKA I INFRASTRUKTURA				
Energetska zajednica (<i>Energy Community</i>)	Integracija regiona u interno tržište električne energije i gasa EU.	Ugovor o energetskoj zajednici potpisan je u Atini 25. oktobra 2005, stupio na snagu 1. jula, 2006. godine.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Srbija, Moldavija, UNMIK/Kosovo i EU.	Sedište Sekretarijata u Beču
Transportna opservatorija u jugoistočnoj Evropi (<i>SEE Transport Observatory – SEETO</i>) Transportna zajednica (<i>Transport Community</i>)	Unapređenje saradnje u oblasti razvoja regionalne saobraćajne infrastrukture integrisane u evropske saobraćajne koridore	Memorandum o razumevanju o osnovnoj transportnoj mreži Zapadnog Balkana – REBIS (jun, 2004).	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija, UNMIK/Kosovo i Evropska komisija.	SEETO - Beograd
Sporazum o zajedničkom vazduhoplovnom području (<i>European Common Aviation Area Agreement – ECAA</i>)	Integracija jugoistočne Evrope u interno vazduhoplovno tržište EU.	Sporazum o osnivanju Evropskog zajedničkog vazduhoplovnog područja potpisan juna 2006. godine.	EU i njene zemlje članice, Island, Norveška, partneri iz jugoistočne Evrope: Albanija, Bosna i Hercegovina, aCrna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija, UNMIK/Kosovo.	
Sekretarijat ISIS programa	Inicijativa EK i PzSJIE u cilju ekstenzije trans-evropskih mreža na jugoistočnu Evropu i primenu ECAA sporazuma.	ISIS Program je potpisan 22. aprila, 2008. godine. u Štokholmu.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Srbija, UNMIK/Kosovo, EK.	Brisel

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Regionalni centar za životnu sredinu (<i>Regional Environmental Center – REC</i>)	Unapređenje projektno orijentisane saradnje između vlada, nevladinog sektora, poslovnih krugova i drugo u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine.	REC su 1990. godine osnovale SAD, Evropska komisija i Mađarska. Povelju REC-a potpisale su vlade 29 zemalja i Evropska komisija.	U svakoj od 17 zemalja korisnica REC-ovih programa osnovane su kancelarije, uključujući Srbiju.	Sent Andreja
Regionalna mreža za pristupanje u oblasti životne sredine (<i>Regional Environmental Network for Accession –RENA</i>)	Mreža koja priprema zemlje regiona za usvajanje ambicioznog <i>acquis communautaire</i> u oblasti životne sredine.	Ministri regiona za životnu sredinu doneli su odluku o osnivanju 11. juna, 2007. godine.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija, Turska, UNMIK/Kosovo	
Međunarodna komisija za sliv reke Save (<i>International Sava River Basin Commission</i>)	Implementacija Okvirnog sporazuma za sliv reke Save, izrada akcionog plana i donošenje neophodnih pravnih akata i pratećih protokola.	U junu 2005. godine, osnovana je Međunarodna komisija za sliv reke Save.	Potpisnice Okvirnog sporazuma su Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i SR Jugoslavija.	Zagreb
Mreža asocijacija lokalne samouprave (<i>Network of Associations of Local Authorities of SEE –NALAS</i>)	Promoviše proces decentralizacije u saradnji sa centralnim vlastima i međunarodnim organizacijama.	Osnovana 2001. godine pod okriljem Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i Saveta Evrope.	15 asocijacija iz zemalja Zapadnog Balkana, Bugarske, Moldavije, Rumunije, Slovenije i Turske (oko 400 lokalnih samouprava).	Skoplje

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
BEZBEDNOST				
Inicijativa za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa u jugoistočnoj Evropi (<i>Disaster Preparedness and Prevention Initiative for SEE – DPPI</i>)	Regionalni okvir za razvoj nacionalnih programa i projekata za sprečavanje i reagovanje u slučaju prirodnih i ljudskim delovanjem izazvanih katastrofa	Memorandum o razumevanju o uspostavljanju institucionalnog okvira za funkcionisanje DPPI potpisan je 24. 9. 2007. godine u Zagrebu.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija, Turska i Srbija	Sarajevo
Centar za saradnju u oblasti bezbednosti (<i>Centre for Security Cooperation – RACVIAC</i>)	Osnovna misija je da bude platforma za dijalog o pitanjima bezbednosti u jugoistočnoj Evropi	Novi Sporazum o RACVIAC potpisan 14. aprila, 2010. godine.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Turska i Srbija.	Rakitje/ Zagreb
Centar za kontrolu malog i lakog naoružanja za jugoističnu i istočnu Evropu (<i>South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons – SEESAC</i>)	Zajednički projekat SRS i UNDP u cilju pomoći vladama u primeni Regionalnog plana za borbu protiv proliferacije malog i lakog naoružanja (2001-SALW).	Osnovan maja 2002. godine u Beogradu.		Beograd

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Saradnja ministara odbrane zemalja jugoistočne Evrope (<i>South East Defence Ministerial – SEDM</i>)	Unapređenje međusobnog razumevanja i političko-vojne saradnje u cilju jačanja stabilnosti i bezbednosti u jugoistočnoj Evropi.	Iniciran 1996.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Grčka, Italija, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Turska, Srbija, Ukrajina i SAD. Gruzija i Moldavija imaju status posmatrača.	Skopje
Forum za pomoć zemljama jugoistočne Evrope (<i>SEE Clearinghouse – SEEC</i>)	Cilj ove inicijative je obezbeđivanje donatorske pomoći zemljama jugoistočne Evrope, kandidatima za NATO (PzM) radi ubrzanja procesa pristupanja evroatlantskim integracijama.	2004. godine pokrenuli su Evropska komanda OS SAD i Ministarstvo odbrane Republike Slovenije.	Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija.	Osnovana tri regionalna centra: za ABHO u Kruševcu, za medije u Skoplju i za obuku za učešće u mirovnim operacijama u Butmiru (Sarajevo).
Američko-jadranska povelja (<i>The United States-Adriatic Charter</i>)	Povelja je diplomatski projekt sa ciljem unapređenja saradnje na planu evroatlantskih integracija.	Ministri inostranih poslova Albanije, Hrvatske i Makedonije potpisali su sa SAD u 2003. godine Povelju o partnerstvu (Američko-jadransku povelju).	Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i SAD, povremeno po pozivu učestvuju Srbija i Slovenija.	Rotirajuće predsedavanje.

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
PRAVOSUĐE I UNUTRAŠNJI POSLOVI				
Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice (<i>Migration, Asylum, and Refugees Regional Initiative – MARRI</i>)	Upravljanje migracijama i granicama, pitanja azila i viznih režima u skladu sa evropskim standardima i praksom.	MARRI centar osnovan 2004. godine.	Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija imaju svoje predstavnike u MARRI centru.	Skoplje
Mreža žena policijskih službenika (<i>Women Police Officer network – WPON</i>)	Povezivanje žena policijskih službenika u cilju unapređenja karijere, rodne ravnopravnosti, promovisanja statusa i uloge žena u policijskom radu.		Albanija, BiH (Federacija i Republika Srpska), Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija.	U osnivanju
Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije (<i>Regional Anti-Corruption Initiative – RAI</i>)	Intenziviranje regionalne saradnje u borbi protiv korupcije, posebno izrada i primena sveobuhvatne regionalne strategije za borbu protiv korupcije.	Osnovana 2000. godine u okviru PzSJIE, najnoviji Memorandum o razumevanju u učešću i finansiranju rada Sekretarijata SPAI potpisan u Zagrebu aprila 2007. godine.	Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i UNMIK kao posmatrač	Sarajevo

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala <i>(Regional Centre for Combating Trans-border Crime – SECI)</i> Konvencija o Centru za sprovođenje prava u jugoistočnoj Evropi <i>(Convention on Southeast European Law Enforcement Centre SELEC)</i>	Regionalna saradnja na operativnom nivou između policijskih i carinskih službi u regionu, razmena podataka, zajedničko vođenje istražnih radnji i kažnjavanje dela prekograničnog kriminala. SELEC će se baviti sprovođenjem propisa u ovoj oblasti.	Sporazum o saradnji u aktivnostima sprečavanja i borbe protiv prekograničnog kriminala popisan u Bukureštu 1999. godine. U decembru 2009. godine u Bukureštu je potpisana Konvencija o Centru za sprovođenje prava u jugoistočnoj Evropi tako da će SECI centar postati SELEC.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Moldavija, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Srbija i Turska. Partneri su i Austrija, Lihtenštajn, SAD, Češka i Švajcarska. Četrnaest država nalazi se u statusu posmatrača. SECI/SELEC će imati 13 stalnih članica i 23 posmatrača.	Bukurešt
Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi <i>(Secretariat of South East Europe Police Cooperation Convention)</i>	Unapređenje pravosudne i policijske saradnje u jugoistočnoj Evropi u konkretnim aktuelnim pitanjima.	Konvencija je potpisana tokom austrijskog predsedavanja EU, 2006. godine u Beču.	Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija.	Ljubljana
Asocijacija šefova policije u jugoistočnoj Evropi <i>(SEE Police Chiefs' Association – SEPCA)</i>	Pomoć u reformi policijskih snaga u zemljama jugoistočne Evrope, povećanje nivoa javne bezbednosti u državama regiona.	Formirana u Puli januara 2002. godine, Statut potpisan 2007. godine.	Albanija, BiH (Federacija i Republika Srpska), Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Kanada, Makedonija i Srbija.	Sofija

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Savetodavna grupa javnih tužilaca jugoistočne Evrope (<i>South East European Prosecutors Advisory Group – SEEPAG</i>)	Operativna mreža za unapređenje saradnje tužilaca i pružanje međusobne pravne pomoći.	Grupa je osnovana 12. decembra 2003. godine u Beogradu, potpisivanjem Deklaracije.	Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Grčka, Turska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i Slovenija.	
Mreža javnih tužilaca Zapadnog Balkana (<i>Western Balkans prosecutor Network –PROSECO</i>)	Saradnja u istrazi i podizanju optužnica protiv osumnjičenih za organizovani kriminal i članova kriminalnih udruženja i organizacija.	Osnovana 2005. godine potpisivanjem Memoranduma o razumevanju između šefova javnih tužilaštava.	Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija.	
Polijski forum (<i>Police Forum</i>)	Podrška i ubrzanje reformi policije kroz tri projekta — Regionalna policijska obuka, Mreža za obuku u borbi protiv organizovanog kriminala i Ukradena vozila.	Osnovan je 2000. godine		

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
IZGRADNJA LJUDSKOG POTENCIJALA				
Radna grupa za razvoj i unapređenje ljudskog potencijala (Task Force Fostering and Building Human Capital)	Cilj je koordinacija aktivnosti regiona i saradnje sa EU u oblasti visokog obrazovanja i naučno-tehnoloških istraživanja i kontinuirani dijalog i razmena informacija i iskustava.	Osnovana je juna 2008. godine na osnovu Memoranduma o razumevanju ministara nadležnih za obrazovanje, nauku i tehnologiju u jugoistočnoj Evropi (Istanbul 2007. godine).	Veliki broj članova: članovi Komiteta SRS, potpisnici Istanbulske memoranduma, članovi ERISEE inicijative i dr.	Beč, Zagreb, Bukurešt
Radna grupa SRS za rodnu jednakost (RCC Gender Task Force - GTF)	Cilj je političko osnaživanje žena za aktivnije učešće u političkom, društvenom i javnom životu.	Zaključci ministarske konferencije održane jula 2006. u Dubrovniku. Radna grupa je preuzeta od PzSJIE.		Zagreb
Inicijativa za reformu obrazovanja (Education Reform Initiative of SEE – ERI SEE)	Unapređenje saradnje u oblasti obrazovanja, istraživanja i pitanja mladih, pružanje pomoći u pripremama za uključivanje u EU programe, posebno Program doživotnog učenja.	Memorandum o razumevanju o Inicijativi za reformu obrazovanja, potpisan u Tirani, decembra 2003. godine. Formiraće se agencija za ERISEE.	Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija, UNMIK-Kosovo.	Zagreb/Beograd

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Centar za preduzetničko obrazovanje u jugoistočnoj Evropi (<i>South East European Centre for Entrepreneurial Learning – SEECEL</i>)	Podrška zemljama regiona da usklađuju politike i praksu u oblasti doživotnog preduzetničkog obrazovanja sa standardima EU.	Osnovan je jula 2009. godine u okviru saradnje zemalja jugoistočne Evrope na realizaciji Povelje o malim i srednjim preduzećima.	Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija, Turska i UNMIK/ Kosovo.	Zagreb
Regionalna škola za javnu administraciju (<i>Regional School of Public Administration – ReSPA</i>)	Jačanje administrativnih kapaciteta za evropske integracije i razvoj ljudskih resursa u skladu sa principima tzv. Evropskog administrativnog prostora.	Protokol o saradnji zemalja i entiteta regiona potpisan je na ministarskom nivou 2. maja 2006. godine u Briselu.	Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija i UNMIK/ Kosovo.	Danilovgrad
Novosadska inicijativa (<i>Novi Sad Initiative</i>)	Razvoj saradnje u oblasti visokog obrazovanja u skladu sa ciljevima i politikom Evropskog prostora visokog obrazovanja.			Novi Sad

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Ljubljanski proces (<i>Ljubljana Process</i>)	Očuvanje i obnova kulturnog nasleđa u jugoistočnoj Evropi. Sprovođenje projekta Integrisane obnove arhitektonskog i arheološkog nasleđa u zemljama jugoistočnoj Evropi (2003).	Pokrenuli 2008. godine Evropska komisija i Savet Evrope. Septembra 2010. godine formirana je Radna grupa za kulturu, koja će koordinirati aktivnosti Ljubljanskog procesa.		Sekretarijat Radne grupe na Cetinju
PARLAMENTARNA SARADNJA				
Regionalni sekretarijat za parlamentarnu saradnju u jugoistočnoj Evropi (<i>Regional Secretariat for Parliamentary Cooperation in SEE – RSPC SEE</i>)	Koordinira aktivnosti i i pomoć donatora, obezbeđuje redovne informacije od šireg značaja i informiše javnost o parlamentarnoj saradnji u regionu.	Osnovan na bazi Memoranduma o razumevanju o parlamentarnoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koji je potpisan 14. aprila 2008. godine.		Sofija (Parlament Bugarske)
Konferencija odbora za evropske integracije parlamenata zemalja učesnica u Procesu stabilizacije i pridruživanja (<i>Conference of the European Integration Parliamentary Committees of States participating in the Stabilization and Association Process – COSAP</i>)	Jačanje saradnje između odbora za evropske integracije, saradnja sa istom organizacijom zemalja EU (COSAC) i Evropskim parlamentom.	Osnovan u Sarajevu juna 2005. godine kao rezultat Solunskog samita EU-ZB 2003. godine.		Rotirajuće

Naziv	Glavni cilj	Osnovni dokument	Učesnici	Sedište
Cetinski parlamentarni forum (<i>Cetinje Parliamentary Forum</i>)	Autohtona regionalna inicijativa usmerena na unapređenje parlamentarne saradnje, prenos znanja i iskustava, uspostavljanje intenzivnih kontakata između poslanika, i dr.	Osnivački sastanak održan je 8. i 9. februara 2004. godine.		Cetinje

LITERATURA

Alendar, B., „CEFTA i Evropska unija“, *Međunarodni problemi*, Vol. LI, No. 1-/1999, str. 147.

Analytica, „Has regional cooperation led to establishment of Balkania: Europe's Southeastern Dimension?“, *Analytica*, September 2007.

Anastasakis, O., Bojičić–Dželilović, V., „Balkan Regional Cooperation and European Integration“, LSE, The European Institute, London, 2002.

Anastasakis, O., Bechev, D., „Conditionality in SEE: Bringing Commitment to the Process“, SEE Studies Policy Paper, Oxford, 2003.

Anastasakis, O., „The Europeanization of the Balkans“, *Brown Journal of World Affairs*, Fall 2005, Vol XII, Issue 1.

Anderson, P., „The New Old World“, Verso, London, 2009.

Babić, B., Ilić, G. (ur), „Jugoslavija i Evropska unija“, Institut za međunarodnu politiku, Beograd, 1996, str. 265–275.
w „Balkan posle II sv. rata“, zbornik ISI, Beograd, 1996, str. 388.

„Balkanski pakt“ u: *Enciklopedija Jugoslavije*, JLZ, Zagreb, 1984, I tom.

„Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996“ (M. Stojković, prir.), Službeni list SRJ, 3 toma, 1998, 1999.

Bechev, D., „Construction SEE: The Politics of Regional Identity in the Balkans“, *Ramses Working Paper* 1/06, March 2006.

Bechev, D., „Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe“, *Journal of Southern Europe and Balkans*, Vol. 8, No. 1, April 2006.

Bilman, L., „The Regional Cooperation Initiatives in the South East Europe and Turkish Foreign Policy“, *Perceptions*, Sept-Nov, 1998, Vol III, numb. 3

Bojinović, A., „Historical, perspective of the Balkans as a part of the Mediterranean region“, paper, Summer School, Ljubljana, July 2006, EU-Consent.

Busek, E. (ed), „South Eastern Europe on the Road towards European Integration“, Wien, 2004, 116 str.

Busek, E., Kuhne, B., „From Stabilisation to Integration, The Stability Pact for SEE“, Bohlau, Wien, 2010, 266 str.

Carreau, D., Juillard, P., Flory, Th., „Droit International Economique“, Paris, LGDJ, 1980.

Castellan, G., „Histoire des Balkans“, Fayard, Paris, 1991, 532 str.

„Central European Initiative“, CEI Centre, Trieste, April 1997.

CEI, "Political and Economic Documents", Vol 1 (1989–1996), CEI-Executive Secretariat, Trieste, str. 1999.

Clemant, S., "Subregional Cooperation in the Balkans", *The Southeast European Yearbook 1997-1998*, ELIAMEP, p. 217–226.

Commission of the EC, Black Sea Synergy-a new regional cooperatio initiative, Communication to the Council and the EP, COM (2007) 160 final, Brussels, 11. 4. 2007.

Commission of the EC, Enlargment Strategy and Main Challanges 2009–2010, Communication to the EP and the Coucil, COM (2009) 533, Brussels, 14. 10. 2009.

Commission of the EC, Report on the feasibility of negotiating a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia, COM (2000) 311 final, Brussels, 24. 5. 2000.

Commission of the EC, Report - Prospects for the development of regional cooperation for the countries of the former Yugoslavia and what the Community could do to foster such cooperation, Brussels, 14.2.1996, SEC (96) 252 final.

Commission of the EC, Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries, Brussels, COM (2005) 290.

Commission of the EC, The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity, Brussels, COM (2006).

Commission of the EC, Western Balkans: Enhancing the European perspective, Brussels, COM(2008) 127 final, 5. 3. 2008.

Commission of the EC, Serbia 2009 Progress Report, Commission Staff Working Document, SEC (2009) 1339, Brussels 14. 10. 2009.

Commission, Communication to the Council and the EP on the Stabilisation and Association Process for Countries of South Eastern Europe, Brussels, 26.05.1999, COM (99) 235, 16 str.

Commission des CE, Rapport au Conseil sur la cooperation regionale en Europe, Bruxelles, 1. 12. 1997, COM (97) 659 final, p. 4–5.

Crnobrnja, M., Trbović, A., "Impact Assesment of Serbia s EU Accession", FEFA, Belgrade, 2009, 250 str.

Cviić, C., "Remaking the Balkans", Chatam House Papers, The Royal Institute, London, 1991.

Delević, M., "Regional Cooperation in the Western Balkans", ISS, Paris, Chaillot Papers, No. 104, July 2007.

Demetropolou, L., "The Balkans – A multidimensional sign within multiple discourse", *Eurobalkans*, 4, Autumn 1999, str. 4–10.

Dialogues, Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries, Fredrich Ebert Stiftung, Belgrade, 2009.

Dizdarević, R., „Od smrti Tita do smrti Jugoslavije/Svjedočenja“, *Svjetlost*, Sarajevo, 2000.

Drouet, M., Richet, X., "Vers l'élargissement de l'Union europeenne à l'Europe du Sud-Est", PUR, Rennes, 2007, str. 199–109.

Đurđević, Č., „Kratak pregled balkanskog pokreta i rada tri prve konferencije“, u: *Treća balkanska konferencija*, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe za balkansku konferenciju, Beograd, 1934.

Đukanović, D., Knezović, S., (ur), „Srbija i regionalna saradnja“, IMPP, Beograd, 2010.

Emerson, M., „The EU’s new Black Sea Policy, What kind of regionalism is this?, *CEPS working document*, No. 297, Brussels, July 2008.

European Commision, *Regional Cooperation in the Western Balkans. A policy priority for the EU*, Brussels, 2006.

European Commission, *The EU and Souteastern Europe, Building a brighter future*, september 2000, 55 str.

European Commission, *RELEX: Compliance with the Council Conclusions of 29.04.1997 and 21. June 1999; BH, Croatia, FRY, FYROM, Albania; Commission Staff Working Paper*, Brussels, 15. 11. 2000, SEC (2000) 1972, 28 str.

Fuše, M., „Evropska republika“, Stubovi kulture, Beograd, 2000, 170 str.

Foucher, M., „The Geopolitics of Southeastern Europe“, *Eurobalkans*, No. 15, Summer, 1994, p. 18.

Ghica, L. A., „Friendship Communities? The Politics of Regional Intergovernmental Cooperation in CEE 1990-2007“, Central European University, Budapest, 2008.

Glenny, M., „Balkans; 1804–1999“, London, 1999, 726 p.

Gligorov, V., „Notes on the Stability Pact“, in: T. Veremis, D. Daianu (ed): *Balkan Reconstruction*, Frank Cass, London, 2001, pp. 12–19.

Gligorov, V., „IIE – razvoj i izgledi“, *Perspektive*, 9. maj, 2001, str. 4–7.

Gligorov, V., „Trade, Investment and Development in the Balkans“, WIIW, Vienne, 2008.

Gligorov, V., „Regional Cooperation with Multiple Equilibria“, GDN-SEE, WIIW, Wien, November 2004.

Grupe, C., Kusić, S., „Intra-regional cooperation in the Western Balkans: under which conditions does it foster economic progress?“, LSEPS, London, Center for the Study of Global Governance, *Discussion Paper* 37 (2005).

Hartig, P., „Final panel discussion“, *Subregional Cooperation and the European Union*, Institute for East West Studies (IEWS), Report of a Meeting held in Ljubljana, 25 – 26. 4. 1998.

Hettne, B., „The new regionalism revisited“, in: *Theories of New Regionalism* (F. Sodebaum, ed), Palgrave, 2003.

Hikmet, Alp A., „The SEE Co-operation process: an unspectacular, indigenous regional cooperation scheme“, *Perceptions*, Sept-Nov, 2000, Vol. V, No. 3.

Jano, D., „From Balkanisation to Europeanization“, *L Europe en formation*, No. 349–350, automne 2008.

Kornfeld, P., „CEFTA“, *34 International Legal Materials*, 3 (1995).

Kovač, O., „Regionalni pristup Evropske unije saradnji država prethodne Jugoslavije“, *Međunarodna politika*, br. 1051/1996, str.1–4.

Kramer, H., „The EC’s response to the New Eastern Europe“, *Journal of Common Market Studies*, 31, June, 1993, 2, str. 213–244.

Lopandić, D. (ed), „Regional Cooperation in SEE“, Conference Porceedings, EMINS, Belgrade, 2002.

Lopandić, D., „Trgovinska politika EU i Jugoslavija“, IEN, Beograd, 1998.

Lopandić, D., "The European Union and the Balkan Countries: Between Integration and Balkanisation", *Eurobalkans*, No. 24, Autumn 1996, 28–34.

Lopandić, D., "La Serbie et Montenegro sur la voie de l'intégration européenne", in: M. Drouet, X. Richet, *Vers l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe du Sud-Est*, PUR, Rennes, 2007, 199–109.

Lopandić, D., „Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi“, IMPP, EPUS, Beograd, 2001, 257 p.

Lopandić, D., Bajić, V. (prir), „Srbija i Crna Gora na putu ka Evropskoj uniji – dve godine kasnije“, EPUS, Beograd 2003, 362. str.

Međunarodna komisija za Balkan, *Nezavršeni mir*, Beograd, 1998.

Minić, J., Kronja, J., „Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju“, *Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, 2007.

Minić, J., "A Decade of Regional Cooperation in SEE - Sharing Guidance, Leadership and Ownership", in: *Dialogues, Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

Minić, J. (red), „Jugoistočna Evropa 2000 – pogled iz Srbije“, *Stubovi kulture*, Beograd, 2000, 207 str.

Minić, J. (ed), *EU Enlargement, Yugoslavia and the Balkans*, EPUS i dr, Beograd, str. 63–77.

Nakarada, R. (ed), "Europe and Desintegration of Yugoslavia", IES, Beograd, 1995, str.193.

Novi svetski poredak i Balkan, (zbornik radova), Filozofski fakultet, Niš, 1999, str. 275.

Noutcheva, G., "EU Conditionality, State Sovereignty and the Compliance Patterns of Balkan States", Paper, Bilgi University Istanbul, CEPS, Brussels, 2006.

Olivi, B., Giaccone, A., "L'Europe difficile, La construction européenne", Gallimard, Paris, 2008, Folio Histoire, str. 544.

Ozdogan G. G., Saybasih, K. (ed), "Balkans, A Mirror of the New International Order", Eren, Istanbul, 1995, str. 350.

Papanastasiou, A. P., "Vers l'Union balkanique", Centre européen de la Dotation Carnegie, Paris, 1934.

Pešaković, G., "Process of Regional Integration in Central and Eastern Europe and Yugoslavia", *Međunarodni problemi*, 2–3, 1997, str. 231–248.

Pešaković, G., "Balkan Integration: Utopia or necessity", paper, *International Conference on the SECI*, Institute of Economic Sciences, Beograd, 10. 12. 1998, str. 13.

Petković, R., „XX vek na Balkanu“, Službeni list, 1997.

Petranović, B., „Balkanska federacija 1943–1948“, Šabac, Zaslon, 1991.

Petrušić, A., "Regional Cooperation in the Western Balkans - a key to integration into the EU", *Coratian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 1, No. 1, 2005, str. 213–233.

Popescu Nescseti, B. S., "Political and economic cooperation between the Balkan countries", *Eurobalkans*, No. 16, Autumn 1994, str. 45.

Prva Balkanska konferencija, izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe za Balkansku konferenciju, Beograd, 1931.

Ramsey, L. E., "The Europe agreements", *International and Comparative Law Quarterly*, 44, January, 1995, str. 163–171.

Report of the Special Coordinator for the Regional Funding Conference for SEE, Brussels, 29/30th March 2000.

Rupnik, J., "From Democracy fatigue to populist backlash - Is East Central Europe Backsliding?", *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 4, October 2007.

Ryba, B., "L'Union européenne et l'Europe de l'Est", *Revue du marché commun de de l'Union européenne*, No. 382, Novembre 1994, str. 576.

Samardžija, V. (ur), „Hrvatska i EU, Koristi i troškovi integracije“, IMO, Zagreb, 2000, str. 236.

SECI: Activity Report, Geneva (različita godišta).

Šidanski, D., „Federalistička budućnost Evrope“, Beograd, 1996, str. 442.

Skakun, M., „Balkan – enigma bez rešenja“, Naučna knjiga, Beograd, 1992.

The Southeast European Yearbooks, , ELIAMEP, Athens (različita godišta).

Spasova, P., "Regional Cooperation in the Balkans as an essential step towards EU Membership. Lessons of Visegrad", Budapest, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, *Working Papers*, No. 148, December 2004.

Special Co-ordinator of the Stability Pact for SEE: Agenda for Stability, II Regional Table, 8th June 2000, Thessaloniki.

Stojić Karanović, E. (ur), „Centralnoevropska zona slobodne trgovine i interesi Srbije“, IMPP, Beograd, 2008, str. 239.

Stojić Karanović, E., „Regionalna i susedska saradnja za održivi razvoj u prvoj dekadi 21. veka“, str. 290.

Stojković M., Damian, A. (prir), „Savremeni procesi i odnosi na Balkanu“, IMPP, FPN, Beograd, 1997.

Stojković, M., "Developpement de la cooperation multilaterale dans les Balkans", *Initiatives balkaniques*, Međunarodna politika, Beograd, 1988, str. 5–6.

Stojanović, T., „Balkanska civilizacija“, Centar za geopolitiku, Beograd, 1995.

Teokarević, J., Simurdić, M., „Bilans odnosa u regionu – deset godina normalizacije odnosa“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2010.

Tudor, V., "European projects of regional cooperation in the Balkans", *Eurobalkans*, No. 145, Summer, 1994, str. 43.

Uvalić, M., "Regional Co-operation in Southeast Europe", in: T. Veremis, D. Dainau (ed): *Balkan Reconstruction*, Frank Cass, London, 2001, str. 55–75.

Uvalić, M., "Regional cooperation and the Enlargment of the EU, Lessons Learned?", *International Political Science Review*, 23, No. 3, 2002, str. 319–333.

Uvalić, M., "EU policies towards SEE: From stabilisation towards integration", in: M. Petricoli (ed), *Mediterranean Europe*, Florence, 2007.

Vasilinacos, Y., Karaganov, S., "The Creation and Evolution of the BSEC: An Assesment", *The Southeast European Yearbook 1997–1998*, (T. Veremis, D. Triantaphyllou, eds), ELIAMEP, Athens, 1998, str. 243–291.

Veremis, T., “The Balkans in search of multilateralism“, in: *The EC and the Balkans, Proceedings of the Conference, Corfou, 1993*, EKEM, Athens, str. 241–250.

Vukadinović, R., “Balkan Cooperation – Realities and Prospects“, ELIAMEP, *THE SEE Yearbook 1993*, Athens, 1993, str. 65–80.

UNDP, Srbija, *Regionalna saradnja*, (J. Minić, ur), Beograd, 2008.

Wadhwa, Ch., Woo, Y. P., “Asian Regionalism“, Delhi, 2005, str. 244.

Wallden, S., “The Balkan countries in the international division of labour“, in: *The European Community and the Balkans*, HCES, Athens, 1995, str. 96.

The World Bank, *The Road to Stability and Prosperity in South East Europe - A regional strategy paper*, March, 2000, Washington, str. 124.

Impresum

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autori

Dr Duško Lopandić
Jasminka Kronja

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn

ISS Studio Design, Beograd
Igor Sergej Sandić

ISBN: 978-86-82391-54-8

Tiraž

1.000

Štampa

Draslar Partner, Beograd

Beograd, 2010.



Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne
odražavaju neophodno i zvanične stavove
Evropskog pokreta u Srbiji niti Fondacije Fridrih Ebert.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд



327.39(497)
341.232(4-672EU)
339.92(4-12)

ЛОПАНДИЋ, Душко, 1957-
Regionalne inicijative i multilateralna
saradnja na Balkanu / Duško Lopandić,
Jasminka Kronja. - Beograd : Evropski pokret
u Srbiji, 2010 (Beograd : Draslar partner). -
316 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 1.000. - Str. 11-13: Predgovor / Jelica
Minić. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst. - Bibliografija: str. 311-316.

ISBN 978-86-82391-54-8

1. Кроња, Јасминка, 1950- [аутор]
а) Европска унија - Регионална политика
б) Регионална сарадња - Балканске државе
с) Регионализам - Југоисточна Европа

COBISS.SR-ID 179799052

Транспарентност енергетског одлучивања на локалном нивоу



Издавач:

Београдска отворена школа

Масарикова 5-16, 11000 Београд

Телефон: +381 11 3061 372

Факс: +381 11 36 13 112

Интернет адреса: www.bos.rs

У име издавача:

Весна Ђукић

Уредник:

Мирко Поповић

Аутор:

Александар Мацура

Дизајн:

Нова Искра

Штампа:

Досије Студио, Београд

Тираж:

300

Година:

2014

ISBN 978-86-83411-74-0

Публикација је израђена у оквиру пројекта „Енергетска транспарентност: Пут ка одрживом локалном развоју и сузбијању енергетског сиромаштва“ у кооперацији са Фондацијом Хајнрих Бел – представништво Београд. (Heinrich Böll Stiftung).

Оцене изнесене у овој публикацији представљају лични став аутора и не изражавају мишљења Београдске отворене школе и Фондације Хајнрих Бел (Heinrich Böll Stiftung).



Транспарентност енергетског одлучивања на локалном нивоу

Б()Ш

Београдска
отворена
школа

 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
JUGOISTOČNA
EVROPA

Садржај



Увод

9



Колико енергије се троши на територији локалне самоуправе? Који видови енергије и енергената се троше? Где могу то да сазнам?

14

2.1 Енергетски биланс локалне самоуправе

14

2.2 Извори информација

16



Колико новца за енергију се троши на територији локалне самоуправе? Колико новца за енергију и енергенте се троши при пружању јавних услуга? Где могу да пронађем те информације?

18

3.1 Буџет локалне самоуправе и завршни рачун буџета

18

3.2 Финансијски планови и извештаји јавних предузећа и
установа

25

3.3 AD HOC извештаји и биланси

26

3.4 Како пронаћи ове извештаје?

29



Ко и како доноси одлуке о активностима које утичу или могу утицати на потрошњу енергије и енергената и са тим повезане новчане издатке? Како јавност учествује у овом процесу? Како да се обавестим о овим процесима?

30

4.1 Јавне набавке енергије, енергената и услуга које
укључују значајну потрошњу енергије и енергената

30

4.2 Капитални пројекти локалне самоуправе, образовних
и здравствених установа

33

4.3 Капитални пројекти јавних предузећа

36

4.4 Примери

37



Више транспарентности и знања

42

Списак слика у документу:

Слика 1: Хијерархија структуре учесника у буџетском циклусу	20
Слика 2: Јасно издвојени трошкови за енергију у Одлуци о буџету Општине Прибој за 2013. годину	21
Слика 3: Приказ планираних средстава за уличну расвету у Одлуци о буџету Општине Врбас за 2014. годину у делу који описује капиталне пројекте	22
Слика 4: Приказ капиталне субвенције систему даљинског грејања у Одлуци о буџету Општине Пирот за 2014. годину у делу у којем су описани расходи.	22
Слика 5: Приказ субвенција јавним и приватним предузећима за обављање јавног превоза у Одлуци о буџету Града Београда за 2014. годину.	23
Слика 6: Приказ трошкова за енергетске услуге (синтетички конто 421200) у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину (Биланс прихода и расхода)	24
Слика 7: Приказ трошкова субвенција јавним предузећима из области енергетике у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину	24
Слика 8: Приказ трошкова за енергију, Апотека Нови Сад.	25
Слика 9: Приказ трошкова за енергију, ЈКП „Градска Топлана Ужице”	25
Слика 10: Детаљан приказ потрошње електричне енергије појединих постројења у систему водоснабдевања, ЈКП „Водовод” Лесковац	26
Слика 11: Преглед утрошених енергената за Основну школу „Жабаре”.	27
Слика 12: Један извештај Канцеларије за енергетски менаџмент Општине Врбас	28
Слика 13: Поља за претрагу јавних набавки	31
Слика 14: Процес одлучивања о капиталном пројекту образовне установе	34

Списак табела у документу:

Табела 1: Одлука о буџету локалне самоуправе – водич за проналажење средстава буџетираних за енергију, енергенте и активности везане за потрошњу и производњу енергије	21
Табела 2: Неке могуће комбинације поља „врста предмета” и „предмет” за претрагу јавних набавки од значаја за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије	32
Табела 3: Приказ делова Одлука о буџету Општине Пријепоље и Одлука о завршном рачуну буџета Општине Пријепоље од значаја за утврђивање ефеката јавних инвестиција у енергетску ефикасност и промену горива	38
Табела 4: Приказ енергетског биланса локалне самоуправе у формату организације „Повеља градоначелника”	44

Списак графикана у документу:

Графикон 1: Енергетска ефикасност – категоризација препрека и решења	12
Графикон 2: Прикупљање података о потрошњи енергије у локалним самоуправама.	17
Графикон 3: База података о потрошњи енергије у локалним самоуправама	17
Графикон 4: Трошкови везани за енергију које може покривати буџет локалне самоуправе	18



Увод

Енергетски сектор у Републици Србији је рањив, производња електричне и топлотне енергије је праћена релативно великим трошковима и штетом по здравље грађана. Енергетски сектор у Србији карактеришу централизована производња енергије, висок енергетски интензитет привреде и изразита зависност од домаћих фосилних горива. У примарној производњи енергије удео лигнита је око 68 одсто.

Даљинско грејање, односно производња и дистрибуција топлотне енергије, дефинисано је одговарајућим законима као делатност од општег интереса и јединице локалне самоуправе су директно одговорне за испоруку топлоте оном, мањем, броју грађана који користе ову услугу. Међутим, ова услуга, ни по цени ни по квалитету, није конкурентна и производња топлотне енергије представља озбиљно оптерећење за буџет локалних самоуправа. Иако систем даљинског грејања у Европи почива на употреби локалних енергетских извора и топлоте која би, под нормалним околностима, била или изгубљена или неупотребљена, у Србији то није случај. Осим у ретким околностима, топлотна енергија у Србији се производи спаљивањем фосилних горива. Тако произведена енергија директно утиче на високе цене услуге даљинског грејања. Цене даљинског грејања у Србији приближне су ценама у развијеним земљама ЕУ, али не покривају све трошкове пружања ове услуге. Разлику у цени плаћају сви порески обвезници, али у процесу одлучивања о начину на који ће се производити топлотна енергија, или у избору енергената, учествује само мали број актера.

Производња електричне енергије спаљивањем лигнита и производња топлотне енергије спаљивањем фосилних горива, претежно угља и мазута, садржи и такозване скривене трошкове, односно оставља значајне и дугорочне последице на животну средину и јавно здравље. Извештај о стању квалитета ваздуха за 2013. годину показује да је у појединим градовима Србије (Београд, Бор, Ужице, Смедерево) гранична вредност¹ за респирабилне честице PM10 више пута превазиђена, а ваздух је категорисан као загађен. Штетност угља за људско здравље је неупитна и постоје јасни докази о негативном утицају спаљивања угља – почевши од ископавања у рудницима, па до његовог сагоревања и депоновања пепела.

У обраћајима ове зачаране енергетске турбине Република Србија је ушла у преговоре са Европском унијом, а Поглавље 27 – Животна средина оцењено је као једно од најтежих. Споразумом о стабилизацији и придруживању, међународним уговором који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године, и другим претходно склопљеним међународним споразумима, као што је Уговор о енергетској заједници, Република Србија је преузела обавезу да заустави даљу деградацију животне средине у циљу остваривања одрживог развоја. Директива о великим ложиштима, као и Директива о индустријским емисијама постављају веома високе стандарде када је у питању ограничавање емисија штетних материја.

Енергетско сиромаштво и даља деградација животне средине представљају озбиљне изазове за доносиоце одлука, како на централном тако и на локалном нивоу. Партиципативни приступ у планирању и спровођењу енергетске политике, који се манифестује кроз доступност информација о производњи и потрошњи енергије – енергетску транспарентност, рано укључивање јавности у процес доношења одлука и одлучивање које се темељи на избору између више реалистичних опција, представља логичан след корака и начин да се одговори на описане изазове. Међутим, пракса доношења одлука је другачија. Последице су очигледне, а међународне обавезе које Србија преузима у процесу европских интеграција подразумевају прихватање високих стандарда заштите животне средине и поштовања начела демократског одлучивања.

Иницијативом коју су покренули Београдска отворена школа и Фондација Хајнрих Бел, а чији је резултат публикација која је пред вама, настојимо да утичемо на промену у циклусу креирања енергетске политике и на тај начин допринесемо смањењу енергетског сиромаштва и достизању европских стандарда у заштити животне средине.

¹Гранична вредност за респирабилне честице је 40 μm^3 .

Анализа пракси у појединим локалним самоуправама у Србији показује да је жељена промена могућа и да код службеника локалне самоуправе постоји свест о потреби за побољшањем комуникације са грађанима и одговарајућим професионалцима. Правни оквир за систем енергетског менаџмента који је успостављен Законом о ефикасном коришћењу енергије, неће довести до повећања енергетске ефикасности уколико не дође до повећања транспарентности у управљању енергијом на локалном нивоу.

Овим документом покушаћемо да помогнемо грађанима, али и доносиоцима одлука да дођу до одговора на нека важна питања везана за потрошњу енергије и енергената, издатке везане за ту потрошњу, разлоге због којих се одређене ставке плаћају јавним средствима, а друге не, као и да се упознају са процесом одлучивања о трошењу јавних средстава у активностима у вези са потрошњом и производњом енергије у локалним заједницама. Јасно је да грађани имају право да знају како се располаже јавним средствима, да имају право да буду информисани. Мерење потрошње енергије и редовна израда и ажурирање енергетских биланса само су неки од начина да се препознају и смање трошкови, а унапреди квалитет услуга. Укључивање грађана и цивилног друштва у процес одлучивања је већ корак напред. У истраживању које следи приказујемо због чега је битно да доносиоци одлука предузму све неопходне кораке.

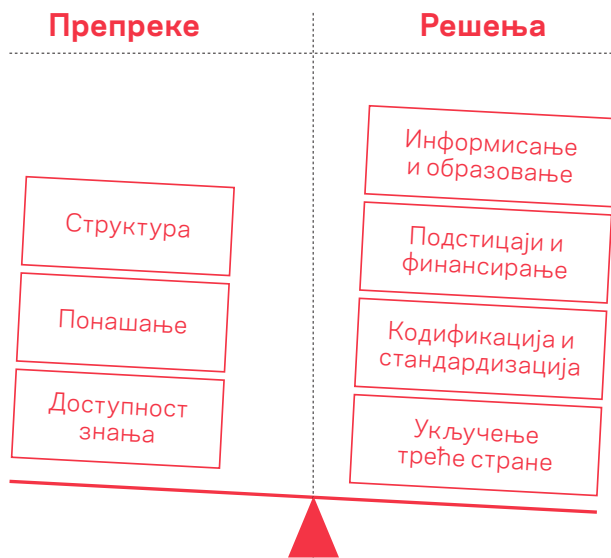
Буџет, јавне услуге и енергетска ефикасност

Јавне услуге се финансирају новцем пореских обвезника, кроз буџет Републике Србије и буџете других нивоа власти. Обим јавних услуга који грађани у Србији уживају није довољан, а судећи по многобројним истраживањима није ни довољно квалитетан. Тај обим није пропорционалан броју запослених у јавном сектору.

Смањење неких трошкова који прате пружање јавних услуга и јасно уочавање које услуге у том спектру заправо нису јавне, може бити од помоћи док чекамо времена у којима ће обим јавних услуга достићи ниво који грађани Србије заслужују, уз примерене трошкове и промену у броју и врсти субјеката који пружају јавне услуге.

Побољшана енергетска ефикасност, повећано коришћење обновљивих извора енергије и јасно разликовање јавних од комерцијалних услуга у ономе што данас познајемо као комунални сектор, могу допринети значајном смањењу трошкова за енергију и енергенте и њиховој предвидљивости, која расте када користимо локално расположиве обновљиве изворе енергије.

Јавне услуге са дугорочно предвидљивим и ниским трошковима производње олакшавају пореску политику и омогућавају растерећење оних од којих очекујемо да покрену економски раст и запошљавање у Србији – од привредних друштава и предузетника.



Графикон 1: Енергетска ефикасност – категоризација препрека и решења

На путу ка унапређењу енергетске ефикасности стоје неке препреке и нуде се нека решења.

Вероватно главна **структурна** препрека за побољшање енергетске ефикасности у јавном сектору у Србији на локалном нивоу јесу **нејасан однос својинских права и са њим повезани механизми финансирања и одлучивања**. Школа која успе да смањи своје трошкове за енергију не мора да има никакве користи од тог смањења. Решење које школа може имати за повећање енергетске ефикасности може бити финансирано само ако га у својим плановима одобре и одговарајућа тела локалне самоуправе.

Доступност знања потребног за развој решења која доприносе енергетској ефикасности и смањују издатке за енергију и енергенте представља озбиљну препреку на путу смањивања јавних расхода. Ова доступност је у мањој мери условљена објективним недостатком знања, **а више могућностима да се та знања у постојећем оквиру ангажују у јавном сектору**. Та немогућност, у садејству са нејасним

односима својинских и управљачких права, доводи до капиталних пројеката који нису добро осмишљени и **често не долазе из управљачких центара у локалној самоуправи.**

Пракса да се просторије образовних установа **у пуном обиму греју и током распуста**, представља један пример **понашања** на које је могуће утицати како би се смањили трошкови.

Да би се у пуном обиму искористиле могућности за повећање енергетске ефикасности у јавном сектору на локалном нивоу, неопходно је учинити значајна побољшања у погледу владавине права и добре управе. **Учешће грађана и других заинтересованих страна и оснаживање локалних власти су свакако кораци који су неопходни да се такав циљ оствари.**



Колико енергије се троши на територији локалне самоуправе? Који видови енергије и енергената се троше? Где могу то да сазнам?

2.1 Енергетски биланс локалне самоуправе

Уобичајено је да се потрошња енергије и енергената приказује у табелама у којима се може видети колико су одређених врста енергије и енергената потрошили поједине групе потрошача. Када је реч о производњи енергије, поново користимо табеларне приказе.

Потрошњу енергије је могуће приказати помоћу различитих врста табела. За потребе овог документа ми ћемо користити приказ који локалне самоуправе које су чланице организације „Повеља градоначелника” користе када извештавају о енергетској потрошњи на својој територији, за групе потрошача за које је извештавање договорено. Овај формат је приказан на крају ове публикације.

У табели коју користимо приказана је финална потрошња енергије и енергената. Финална потрошња енергије се бележи за две врсте енергије које се преузимају из мрежа – електричну енергију и топлотну енергију за зграде које су повезане са дистрибутивним системима даљинског грејања, тамо где такви системи постоје. За остале зграде и делатности бележи се финална потрошња енергената који се користе да би се произвеле неке врсте енергије, односно пружиле одређене енергетске услуге, грејање или превоз на пример.

Колоне у овој табели представљају групе потрошача чију потрошњу желимо да пратимо.

Финална потрошња енергије обухвата потрошњу енергије расположиве за финалну потрошњу у енергетске и неенергетске сврхе. То је укупна количина произведене енергије која се испоручује корисницима.

У прву групу спадају јавне зграде које користе директни и индиректни корисници буџета локалне самоуправе и установе које оснива локална самоуправа: зграде општинске управе, основних и средњих школа и предшколских установа, домови здравља и месне канцеларије. Потрошњу за водоснабдевање и прераду отпадних вода, ако је она у државном власништву, сврставамо такође у ову групу.

У другу категорију потрошача спадају зграде, опрема и постројења који припадају услужном сектору или другим нивоима власти, као што су, на пример, болнице.

Трећа група потрошача су стамбене зграде. Иако локалне самоуправе немају директне надлежности над потрошњом у овом сектору, њено праћење је од значаја из најмање три разлога: а) загађење које потиче од индивидуалних ложишта утиче на квалитет животне средине, који се тиче свих грађана, б) велика потрошња за енергију и енергенте утиче на то да поједине категорије домаћинстава имају потребу за социјалном помоћи, коју би било ефикасније пружити повећањем енергетске ефикасности него директним новчаним давањима и, најзад, в) унапређењем енергетске ефикасности или већим коришћењем обновљивих извора енергије код потрошача у овој групи могла би се створити већа тражња за другим робама и услугама на локалном нивоу. Новац који домаћинства не потроше на грејање, превоз или електричну енергију могу да потроше на куповину других ствари или услуга, чиме се подстиче запошљавање.

Четврту групу у домену потрошње чини јавна расвета, и на њу одлази знатан део буџетских трошкова за енергију.

У пету групу спада индустријска потрошња, над којом локалне самоуправе немају надлежности и која се најчешће не приказује и не прати у овој форми биланса.

Друга велика категорија потрошње енергије и енергената је потрошња у саобраћају.² Прву групу у овој категорији представља потрошња за општински возни парк и возни парк и машине јавних предузећа. У другу групу спада јавни превоз, који је велики потрошач енергије.

Потрошња енергије за превоз приватних лица и услужног сектора чини трећу групу. Локална самоуправа може да утиче на потрошњу енергије у овој групи и на са њом повезана загађења животне средине кроз планирање и изградњу одговарајуће инфраструктуре, као и преко одговарајуће саобраћајне политике, регулације саобраћаја, организације паркирања, промоције немоторизованих видова саобраћаја и другим мерама.

Потрошња свих ових видова енергије повезана је са емисијама загађујућих материја. Организација „Повеља градоначелника” захтева да локалне самоуправе саставе инвентар емисија гасова са ефектом стаклене баште, који указује на то колике су емисије угљен-диоксида повезане са потрошњом енергије на територији локалне самоуправе.

2.2 Извори информација

До података о потрошњи енергије у јавном и приватном сектору у Србији је тешко доћи. У великом броју случајева ти се подаци не прикупљају на систематски начин. И када постоје подаци, они су најчешће у прошлости били прикупљани током *ad hoc* акција које је организовало министарство надлежно за послове енергетике.

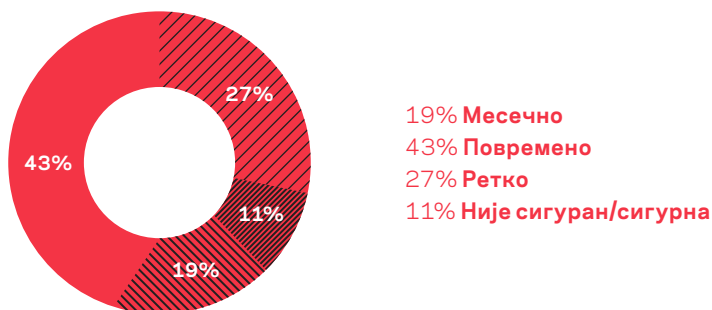
Подаци који су прикупљени у оквиру овог истраживања говоре у прилог закључку да у Републици Србији не постоји организован систем прикупљања информација о потрошњи енергије.³

Само постојање воље за управљањем потрошњом може довести до непрекидног праћења потрошње. Непостојање јасних власничких односа над јавном имовином и са њима повезаним механизмима финансирања јавних услуга узрокује окружење у коме је могуће уштеде немогуће претворити у инвестицију, увећање јавног добра или услуге коју производите. Детаљнија анализа овог оквира који ствара искривљену мотивацију дата је у 4. поглављу.

² Према подацима о финалној потрошњи енергије у Србији за 2010. годину, за саобраћај се издваја 25 одсто укупне финалне потрошње.

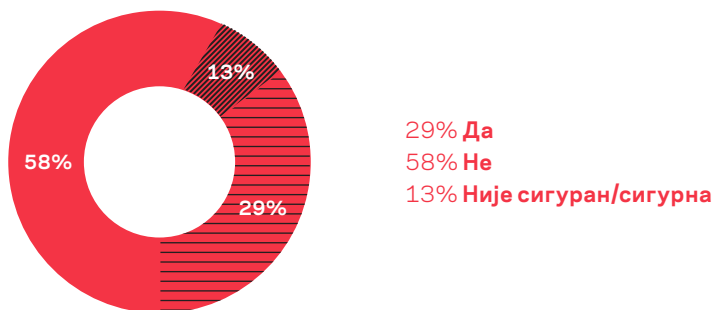
³ Истраживање је реализовано уз подршку Сталне конференције градова и општина и обухватило је 85 градова и општина у Србији. Подаци су прикупљени на основу анкете и не представљају званичне податке локалних самоуправа.

Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у својим објектима?



Графикон 2: Прикупљање података о потрошњи енергије у локалним самоуправама.
Извор: Истраживање спроведено у оквиру пројекта у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

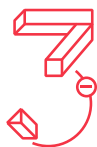
Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у својим објектима?



Графикон 3: База података о потрошњи енергије у локалним самоуправама.
Извор: Истраживање спроведено у оквиру пројекта у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

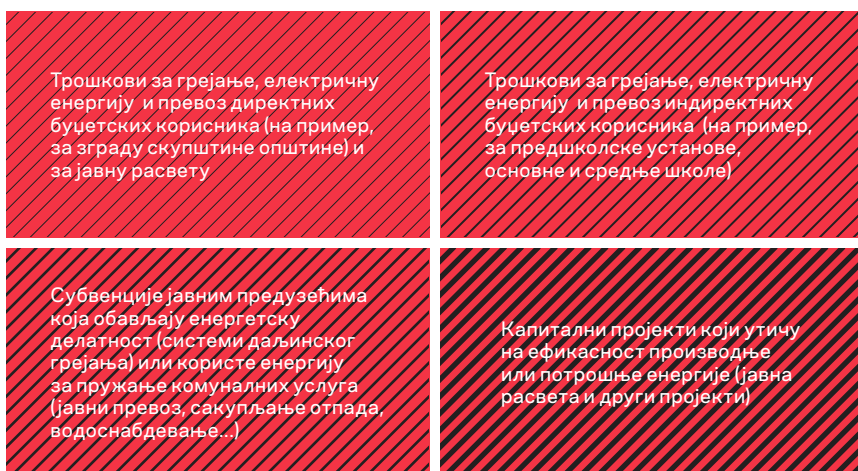
Новим законским решењима прописује се законски императив праћења потрошње. Закон о ефикасном коришћењу енергије⁴ предвиђа обавезу јединица локалне самоуправе да усвајају програме енергетске ефикасности (члан 10.) и прописује да програм треба да садржи „преглед и процену годишњих енергетских потреба”. Ако се власнички оквир у јавном сектору не измени и ако остану непромењени механизми финансирања, успех у спровођењу ових решења није реално очекивати.

⁴Закон о ефикасном коришћењу енергије, „Службени гласник РС”, бр. 25/2013.



Колико новца за енергију се троши на територији локалне самоуправе? Колико новца за енергију и енергенте се троши при пружању јавних услуга? Где могу да пронађем те информације?

3.1 Буџет локалне самоуправе и завршни рачун буџета



Графикон 4: Трошкови везани за енергију које може покривати буџет локалне самоуправе

Буџет локалне самоуправе представља својеврстан план јавних прихода и расхода у коме се приказују очекивани приходи и расходи разврстани према извору прихода и према категорији издатка.

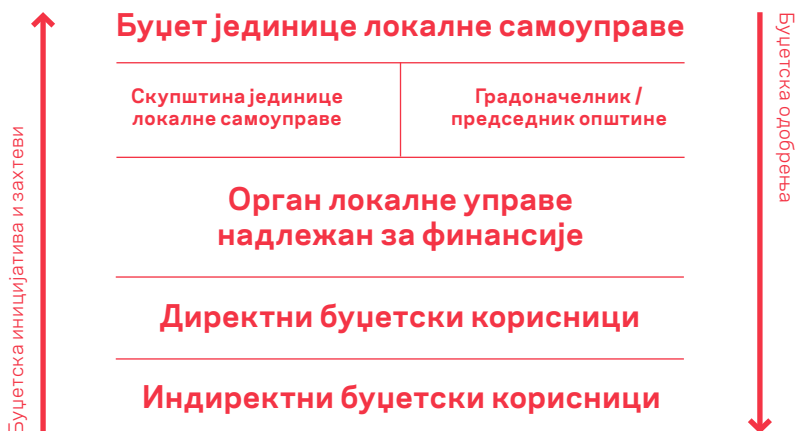
Календар буџета локалне власти:

- (1) **1. август** – Локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти.
- (2) **1. септембар** – Директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана локалном органу управе који је надлежан за финансије за буџетску и наредне две фискалне године.
- (3) **15. октобар** – Локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти.
- (4) **1. новембар** – Надлежни извршни орган локалне власти доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти.
- (5) **20. децембар** – Скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти.
- (6) **25. децембар** – Локални орган управе надлежан за финансије доставља министру одлуку о буџету локалне власти.

Календар завршних рачуна буџета локалне власти:

- (1) **28. фебруар** – Индиректни корисници средстава из буџета локалне власти припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га надлежним директним корисницима средстава буџета локалне власти.
- (2) **28. фебруар** – Други корисници јавних средстава, који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора и које су основале локалне власти, припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га надлежном органу локалне власти.
- (3) **31. март** – Директни корисници средстава из буџета локалне власти припремају годишњи извештај и подносе га локалном органу управе надлежном за финансије, а директни корисници средстава из буџета локалне власти, који у својој надлежности имају индиректне кориснике средстава из буџета локалне власти, контролишу, савјештају податке из њихових годишњих извештаја о извршењу буџета и састављају консолидовани годишњи извештај о извршењу буџета и подносе га локалном органу управе надлежном за финансије.
- (4) **15. мај** – Локални орган управе надлежан за финансије припрема нацрт одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти и доставља га надлежном извршном органу локалне власти.
- (5) **1. јун** – Надлежни извршни орган локалне власти доставља скупштини локалне власти предлог одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти.
- (6) **15. јун** – Локални орган управе надлежан за финансије подноси Управи за трезор одлуку о завршном рачуну буџета локалне власти, који је усвојила скупштина локалне власти, и подноси извештај о извршењу буџета локалне власти, изузев локалних органа управе надлежних за послове финансија градских општина у саставу града, односно Града Београда, који своје одлуке о завршним рачунима буџета и извештаје о извршењу буџета достављају или подносе граду, односно Граду Београду.
- (7) **1. јул** – Локални орган управе надлежан за послове финансија града саставља консолидовани извештај града и подноси га Управи за трезор.

Структуру буџета чине општи и посебни део, а Законом о буџетском систему дефинисано је да општи део, између осталог, садржи и преглед очекиваних средстава из финансијске помоћи Европске уније, процену неопходних финансијских средстава за финансирање учешћа у спровођењу финансијске помоћи Европске уније и преглед планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године. Поменуте позиције су значајне за реализацију пројеката у домену локалне енергетске политике. Посебан део буџета обухвата финансијске планове буџетских корисника, директних и индиректних, а може бити исказан по програмској класификацији којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање наведених циљева.



Слика 1: Хијерархија структуре учесника у буџетском циклусу

Одлука о буџету локалне самоуправе

Одлука о буџету јесте одлука којом се процењују приходи и примања, те утврђују расходи и издаци за једну или три године (капитални издаци исказују се за три године), а доносе је скупштина аутономне покрајине, скупштина општине, односно града или Града Београда (у даљем тексту: скупштина локалне власти). Она садржи и одредбе битне за извршење те одлуке; у случају кад се буџет доноси за три године приходи и примања, расходи и издаци исказују се за сваку годину посебно.⁵

Информације о средствима намењеним за потрошњу енергије обично није могуће наћи јасно издвојене у буџету локалне самоуправе, осим у изузетним случајевима.

⁵Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013.

Функц.клас.		912	ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ	
912	88	421	Трошкови осигурања	1.500.000,00
912	89	421	Централно грејање	9.198.914,00
912	90	421	Набавка угља и дрва	7.000.000,00
912	91	422	Трошкови превоза ученика	20.000.000,00
912	92	463	Дон. и трансф. ост. нив. власти-наменски трансфери	1.000,00
912	93	463	О.Ш. "Бранко Радичевић"	5.814.000,00
912	94	463	О.Ш. "Вук Караџић"	6.148.000,00
912	95	463	О.Ш. "Десанка Максимовић"	4.563.000,00
912	96	463	О.Ш. "Никола Тесла"	2.000.200,00
912	97	463	О.Ш. "Благоје Попић"	1.420.000,00

Слика 2: Јасно издвојени трошкови за енергију у Одлуци о буџету Општине Прибој за 2013. годину

Информације о томе колика су средства опредељена за поједине врсте трошкова буџетом локалне самоуправе могуће је пронаћи у Одлуци о буџету локалне самоуправе. Ова средства су приказана обично заједно са неким другим средствима, али најчешће представљају највећи део средстава **на економским класификацијама 421 и 422**. Важно је такође имати у виду да приказ буџета није исти код свих локалних самоуправа те је потребно посветити нешто времена проучавању структуре одлуке о буџету како би се пронашле одговарајуће информације.

Табела 1: Одлука о буџету локалне самоуправе – водич за проналажење средстава буџетираних за енергију, енергенте и активности везане за потрошњу и производњу енергије⁶

Врста трошка	Како га пронаћи у одлуци о буџету локалне самоуправе
Трошкови за грејање, електричну енергију и превоз директних буџетских корисника (на пример, за зграду скупштине општине) и јавну расвету	Глава (члан) одлуке која носи назив „Посебан део“; члан одлуке који приказује расходе по корисницима; раздео који одговара буџетском кориснику (на пример, општинска управа), економска класификација 421, 422 и друге; функционална класификација 640 – улична расвета, са припадајућим економским класификацијама 421, 425, 511 ;
Трошкови за грејање, електричну енергију и превоз других директних и индиректних буџетских корисника и установа (на пример, за предшколске установе, основне и средње школе, спортске центре, домове здравља, домове културе...)	Глава одлуке која носи назив „Посебан део“; члан одлуке који приказује расходе по корисницима ; раздео који одговара буџетском кориснику (на пример, општинска управа); поднаслов који даје ближи опис (предшколске установе, основно образовање и слично); функционалне класификације : 911 – предшколско образовање, 912 – основно образовање, 920 – средње образовање, 810 – услуге рекреације и спорта, 721 – опште медицинске услуге; економске класификације 421 – стални трошкови и 422 – трошкови превоза

⁶Увођење програмског буџетирања ће увести и класификацију која се тиче програма, а која може омогућити лакше претраживање буџета.

⁷Шифре економских класификација су шестоцифрене, али се у одлуци о буџету, ради лакшег приказа, наводе са три цифре оне класификације које се завршавају са 000.

Субвенције јавним предузећима која обављају енергетску делатност (системи даљинског грејања) или користе енергију за пружање комуналних услуга (јавни превоз, сакупљање отпада, водоснабдевање...)	Глава одлуке која носи назив „Посебан део“; члан одлуке који приказује расходе по корисницима; раздео који одговара буџетском кориснику; поднаслов који даје ближи опис (назив предузећа или слично); функционалне класификације: 436 – остала енергија, где се обично налази износ предвиђен за субвенције јавним предузећима из области даљинског грејања, 510 – управљање отпадом, 451 – друмски превоз, где се обично налазе субвенције предузећима која обављају услугу јавног превоза, 630 – водоснабдевање; економске класификације 421 – стални трошкови и 451 – субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама и 454 – субвенције приватним нефинансијским предузећима и организацијама (на пример, за јавни превоз који обавља приватно предузеће)
Капитални пројекти који утичу на ефикасност производње или потрошње енергије (јавна расвета и други пројекти)	Посебан члан одлуке о буџету локалне самоуправе садржи опис капиталних издатака. Већина ових капиталних издатака се може идентификовати на основу информација изнетих у претходне три врсте ове табеле, па читање овог члана помаже да се провере већ идентификована средства. У појединим случајевима овде се могу уочити средства која нису претходно уочена. Та средства би требало да су исказана и у делу одлуке о буџету локалне самоуправе у коме су детаљно представљени расходи, али се у пракси дешава да она заправо нису у потпуности, или нису уопште, обухваћена буџетом.

640			Улична расвета	36.164.219
	109	421	Стални трошкови	30.000.000
	110	425	Текуће поправке и одржавање	6.164.219
	111	511	Реконструкција и доградња јавне расвете	500.000

Слика 3: Приказ планираних средстава за уличну расвету у Одлуци о буџету Општине Врбас за 2014. годину у делу који описује расходе

У делу исте одлуке који описује капиталне пројекте никакви издаци нису предвиђени буџетом за 2013. годину.

436			Остала енергија	
	72	451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима	20.000.000

Слика 4: Приказ капиталне субвенције систему даљинског грејања у Одлуци о буџету Општине Пирот за 2014. годину у делу у којем су описани расходи⁸

⁸Ова средства су приказана у истој Одлуци и у делу у коме су описани капитални издаци.

(Ова средства су приказана у истој Одлуци и у делу у коме су описани капитални издаци.)

08.1	ДИРЕКЦИЈА ЗА ЈАВНИ ПРЕВОЗ		
451	Друмски саобраћај		
421	Стални трошкови		51.000
423	Услуге по уговору	1.028.353.500	
1	Јавни линијски превоз	1.028.352.500	
2	Ауто-такси превоз	1.000	
424	Специјализоване услуге	6.498.960	
425	Текуће поправке и одржавање	25.939.000	
426	Материјал	4.877.000	
	<i>- Средства у оквиру ове апропријације користеће се за набавку материјала за потребе макс превоза (крвне ознаке, дуплирати крвних ознака, ребони, налепнице и бр.)</i>		
451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама		4.836.217.000
1	Текуће субвенције за ГСП Београд	4.550.000.000	
454	2 Капиталне субвенције за ГСП Београд	286.217.000	
	Субвенције приватним предузећима	4.236.113.410	

Слика 5: Приказ субвенција јавним и приватним предузећима за обављање јавног превоза у Одлуци о буџету Града Београда за 2014. годину

Завршни рачун буџета

Одлука о завршном рачуну буџета локалне власти је акт којим локална скупштина за сваку буџетску годину утврђује укупно остварена примања и сопствене приходе корисника средстава из буџета локалне власти, издатке буџета, издатке из сопствених прихода корисника средстава из буџета локалне власти и финансијски резултат буџета локалне власти.⁹

У одлуци о завршном рачуну буџета могуће је детаљније приказати трошкове који нас интересују у овој анализи уколико се примењује „Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем”.¹⁰

Изглед Одлуке о завршном рачуну буџета локалне самоуправе није стандардизован, па је могуће наћи различите начине приказивања буџетских издатака. ⊖

⁹Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013.

¹⁰Контним планом утврђене су бројчане ознаке и називи конта, по којима су корисници средстава обавезни да у књиговодству исказују имовину, обавезе, изворе средстава, приходе и друга примања, расходе и друге издатке, као и финансијски резултат.

Контни план сачињавају класе, категорије, групе, синтетичка конта, аналитичка конта и субаналитичка конта.

Корисници средстава су обавезни да пословне промене у буџетском рачуноводству воде по прописаним шестоцифреним субаналитичким контима, садржаним у Контном плану.

2153	420000	КОРИШЋЕЊЕ УСЛУГА И РОБА (2154 + 2162 + 2168 + 2177 + 2185 + 2188)	3.737.577	3.351.129
2154	421000	СТАЛНИ ТРОШКОВИ (од 2155 до 2161)	599.562	607.622
2155	421100	Трошкови платног промета и банкарских услуга	26.028	29.774
2156	421200	Енергетске услуге	319.919	333.560
2157	421300	Комуналне услуге	96.373	86.328

Слика 6: Приказ трошкова за енергетске услуге (синтетички conto 421200) у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину (Биланс прихода и расхода)

Субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама	400.029.849,50	390.327.872,81	97,57
Ова апропријација је намењена за:			
1. Текуће субвенције у износу од	137.029.849,50	135.736.141,13	99,06
- Агенција за енергетику	16.029.849,50	14.736.141,13	91,93
- Енергија Нови Сад	1.000.000,00	1.000.000,00	100,00
- ЈКП „Новосадска топлана“	120.000.000,00	120.000.000,00	100,00
2. Капиталне субвенције у износу од	263.000.000,00	254.591.731,68	96,80
- ЈКП „Новосадска топлана“	263.000.000,00	254.591.731,68	96,80
Приходи из буџета	337.029.849,20	330.465.276,81	98,05
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	63.000.000,00	59.862.596,00	95,02
Извори финансирања за функцију 436:			
Приходи из буџета	337.029.849,50	330.465.276,81	98,05
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	63.000.000,00	59.862.596,00	95,02
Укупно за функцију 436:	400.029.849,50	390.327.872,81	97,57

Слика 7: Приказ трошкова субвенција јавним предузећима из области енергетике у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину (Члан 21, раздео 4 – Градска управа за комуналне послове, функција 436 – Остала енергија)

⊖ Досадашња истраживања указују на то да потрошња описана у овом поглављу може износити и преко 10% расхода у општинским буџетима, у зависности од висине субвенција предузећима која обављају послове даљинског грејања и јавног превоза.

3.2 Финансијски планови и извештаји јавних предузећа и установа

Финансијски планови и извештаји јавних предузећа могу пружити детаљнији увид у потрошњу енергије и потрошњу новца за набавку енергије и енергената неопходних за обављање услуга, као и у трошкове везане за производњу и дистрибуцију топлотне енергије у системима даљинског грејања. Такође, некада није могуће доћи до информације о потрошњи новца за јавну расвету анализом одлуке о буџету или одлуке о завршном рачуну буџета, већ је неопходно тај податак наћи у извештајима јавног предузећа надлежног за јавну расвету (Дирекција за изградњу или неко друго предузеће).

Како ова предузећа пружају услуге од јавног значаја, важно је анализирати њихове трошкове везане за енергију, чак и када се ти трошкови покривају приходима од наплате услуге коју пружају од директних корисника услуге.

Финансијски планови установа у којима је оснивач локална самоуправа садрже детаљне податке о потрошњи средстава за набавку енергије и енергената, али нису увек доступни на интернету у мери у којој су доступни планови и извештаји јавних предузећа.

2153	420000	КОРИШЋЕЊЕ УСЛУГА И РОБА (2154 + 2162 + 2168 + 2177 + 2185 + 2188)	45,671
2154	421000	СТАЛНИ ТРОШКОВИ (од 2155 до 2161)	24,952
2155	421100	Трошкови платног промета и банкарских услуга	6,635
2156	421200	Енергетске услуге	6,047

Слика 8: Приказ трошкова за енергију
Извор: БИЛАНС ПРИХОДА И РАСХОДА у периоду од 1. 1. 2013. до 31. 12. 2013, Апотека Нови Сад.

Р.бр.	ВРСТА РАСХОДА	2012.	2013.	индекс
1	Набавна вредност угља и мазута за продају	18.615.981	8.704.897	47
2	Материјал за производњу топлоте	4.480.181	3.459.709	77
3	Адитиви и материјал за хемијску припрему воде	0	771.152	-
4	Ауто гуме, алат и инвентар	492.476	460.054	93
5	Утрошена вода	306.714	603.133	197
6	Материјал за инвестиционо одржавање	211.365	355.655	168
7	Материјал за услуге трећим лицима	2.978.970	2.204.958	74
8	Канцеларијски материјал	357.530	513.882	144
9	Службени листови и публикације	401.974	511.846	127
10	Трошкови ХТЗ материјала	728.380	624.492	86
11	Електрична енергија	17.179.659	15.459.916	90
12	Мазут	201.552.190	128.175.065	64
13	Гас	89.304.221	171.031.836	192
14	Угаљ	3.322.799	3.141.404	95
15	Нафта и бензин	1.709.542	1.343.983	79
16	Бруто зараде	62.491.324	64.685.822	104

Слика 9: Приказ трошкова за енергију.
Извор: Годишњи извештај о раду ЈКП „Градска топлана Ужице”.

Месец	Западни водовод kWh 2012.	Западни водовод kWh 2013.	Ново постројење + Хисар kWh 2012.	Хисар + Фрушкогорска kWh 2013.	Ново постројење 2013.**
Јануар	62.522	50.739	50.739	5.869	
Фебруар	71.372	52.488	52.488	5.987	
Март	64.770	56.059	56.059	6.797	
Април	52.592	52.661	52.661	7.525	
Мај	56.327	55.681	55.681	5.064	18.812
Јун	68.070	60.197	60.197	5.016	21.050
Јул	78.821	63.130	63.130	5.199	37.689
Август	80.225	79.830	79.830	5.649	47.866
Септембар	74.666	70.851	70.851	5.700***	16.954
Укупно	609.395	541.636	541.636	52.806	142.371

Слика 10: Детаљни приказ потрошње електричне енергије појединих постројења у систему водоснабдевања.
Извор: Извештај о раду и пословању за период од 1. 1. 2013. до 30. 9. 2013, ЈКП „Водовод“ Лесковац.

3.3 Ad hoc извештаји и биланси

Податке о производњи и потрошњи енергије и енергената, као и у случају потрошње финансијских средстава за набавку енергије и енергената, могуће је наћи и у извештајима и билансима који се припремају у процесима који нису директно регулисани законом о буџетском систему већ су последица неке добре праксе или одлуке локалне самоуправе.

Град Крушевац практикује објављивање података о потрошњи енергије на интернет страницама свих буџетских корисника. Овај пример добре праксе је важан извор информација како за грађане тако и за доносиоце одлука.

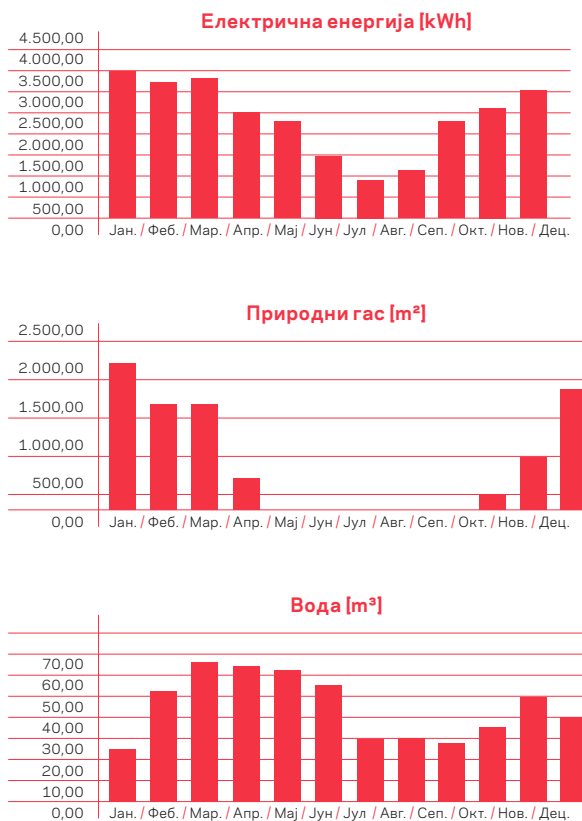
НАЗИН ШКОЛЕ / ВРТИЋА	О.Ш. "ЖАБАРЕ"	УКУПНА КВАДРАТУРА (m2)	600
АДРЕСА	ЖАБАРЕ, 37233	БРОЈ УЧИОНИЦА	11
МЕСТО	ЖАБАРЕ	БРОЈ КЛИМА УРЕЂАЈА	2
БРОЈ ЂАКА	163	ФИСКУЛТУРНА САЛА (ДА/НЕ)	НЕ
Спратност објекта			

ПРЕГЛЕД УТРОШЕНИХ ЕНЕРГЕНАТА												
Месец	СТРУЈА		ВОДА		ГРЕЈАЊЕ							
	количина (kWh)	цена	количина (m³)	цена	даљинско грејање (Топлана)		мазут		дрва		угаљ	
					*	цена	количина (l)	цена	количина (m³)	цена	количина (kg)	цена
Јануар	4270	15814,78	19	370,56			1420	198359,8	0,25	1120	0,4	3312
Фебруар	6250	29060,6	39	760,62			1800	251442	0,5	2241	0,5	6872
Март	4050	12241,37	40	780,12			2000	279380	0,5	2241	0,5	6876
Април	2501	19711,54	30	585,09			1500	209535	0,25	1120	1,54	12751,2
Мај	2467	19437,06	33	643,6			250	34922,5	0	0	0,86	7120
Јун	1290	10763,63	46	897,14			0	0	0	0	0	0
Јул	480	4737,47	35	682,61			0	0	0	0	0	0
Август												
Септембар												
Октобар												
Новембар												
Децембар												

* - уписати начин обрачунаске вредности
 1 - према потрошњи
 2 - по важећем месечном фактору
 3 - на годишњем нивоу

Слика 11: Преглед утрошених енергената за Основну школу „Жабаре”

Општина Врбас има уређен систем енергетског менаџмента, којим руководи Канцеларија за енергетски менаџмент. Како је Канцеларија успоставила базу података о потрошњи енергије у јавним објектима, са подацима за неколико година уназад, оспособљена је за производњу различитих извештаја. Неке од извештаја Канцеларија за енергетски менаџмент објављује и на својој интернет страници.¹¹



Предшколска установа - Звездица

Укупни трошкови за енергију и воду у 2013. години износе **714.855,89 дин.**

Постигнута уштеда у 2013. години за електричну енергију и природни гас у односу на просечну потрошњу за претходне четири године износи **49.338,92 дин.**

Специфична потрошња објекта је **260,56 kW/m²** што је за **3,47 пута** више него за објекте овог типа Ц класе.

Слика 12: Један извештај Канцеларије за енергетски менаџмент Општине Врбас.

¹¹<http://www.eevrbas.org/analize-i-izvestaji/category/12-2013-potrosnja-voda>.

3.4 Како пронаћи ове извештаје?

Грађанин који жели да се детаљније информише о садржајима ових извештаја и покуша да стекне слику о потрошњи енергије и енергената, или финансијских средстава за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије у јавном сектору у својој или некој другој локалној самоуправи, треба да зна на који начин може најбрже да дође до докумената који могу садржати ове информације.

Одлуке о буџету локалних власти се, по закону, објављују у **службеним гласилима локалне власти**. Ова гласила се, по правилу, могу наћи на интернет страницама локалне самоуправе, иако то није нужно случај. **Како је претраживање ових гласила релативно компликовано и њихов садржај није увек лако наћи уз помоћ претраживача, потребно је осврнути се на буџетски календар како би се лакше проценило у ком броју службеног гласила се налази која одлука.**

Јавна предузећа, привредна друштва са већинским учешћем државног капитала која обављају делатност од општег интереса, као и зависна друштва капитала, дужна су да усвојени годишњи програм пословања и тромесечне извештаје о реализацији годишњег програма пословања, ревидиране финансијске годишње извештаје, као и мишљење овлашћеног ревизора на те извештаје и друга питања значајна за јавност објављују на својој интернет страници.¹² **Постојање ових законских одредаба не значи да их свако јавно предузеће поштује, али представља недвосмислену основу за прикупљање информација из домена пословања јавних предузећа посећивањем њихових интернет страница.** Уколико јавна предузећа још увек нису ускладила праксу пружања информација са овим законским одредбама, могуће их је подсетити на ту обавезу телефонским путем, електронском поштом или дописом.

Не постоје законске одредбе које непосредно налажу објављивање финансијских планова и извештаја које доносе образовне или здравствене институције. Ова документа свакако садрже информације од јавног значаја те је приступ овим информацијама могућ у директном контакту са овим институцијама, **у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја**. Такође, у не малом броју случајева ови су извештаји доступни на интернет страницама одговарајућих организација.

¹²Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС”, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење и 44/2014 – др. закон.



Ко и како доноси одлуке о активностима које утичу или могу утицати на потрошњу енергије и енергената и са тим повезане новчане издатке? Како јавност учествује у овом процесу? Како да се обавестим о овим процесима?

4.1 Јавне набавке енергије, енергената и услуга које укључују значајну потрошњу енергије и енергената

Јавне набавке које директни или индиректни буџетски корисници, установе и јавна предузећа расписују у циљу набавке енергије и енергената или услуга које укључују значајну потрошњу енергије и енергената (попут јавног превоза, на пример) могу бити одличан извор информација о потрошњи енергије и енергената, као и о процесу и квалитету одлучивања о питањима од значаја за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије.

Сва правна лица која су обавезна да примењују Закон о јавним набавкама могу да покрену поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у плану набавки и ако су за ту набавку предвиђена средства у њиховом буџету или у финансијском плану у погледу Закона о буџетском систему.

Према томе, одлука о јавној набавци је само последњи корак у ланцу одлучивања о овим питањима. Обезбеђена средства су предуслов за спровођење јавне набавке, што значи да је највећи број карактеристика набавке морао бити познат пре доношења одлуке о одобравању средства за дату набавку, односно у фази припреме буџета или одговарајућих финансијских планова.

Важно је напоменути да ће од 1. 1. 2015. године све јавне установе набављати електричну енергију путем јавне набавке на либерализованом тржишту електричне енергије, а наставиће да плаћају трошкове дистрибуције и преноса електричне енергије одговарајућим јавним предузећима.

Увид јавности у процес доношења одлуке о буџету или у финансијске планове установа и предузећа, једини је начин да се обезбеде информације о квалитету управљања питањима везаним за енергетику на локалном нивоу. **Одлука да се не инвестира у енергетску ефикасност у плану који доносимо за наредну годину, директно условљава јавну набавку енергије и енергената у годинама које следе.**

Закон о буџетском систему предвиђа јавност процеса усвајања буџета, али само у мери у којој је орган јавне власти обавезан да упозна грађане са нацртом одлуке о буџету (члан 42, став 4). На који начин се грађани упознају са нацртом одлуке о буџету, остаје на органу јавне власти да одлучи. Поједине локалне самоуправе објављују нацрт одлуке на веб сајту или организују јавну презентацију. Иако и овакви покушаји представљају примере добре праксе, јасно је да ту нема простора за делотворно учешће јавности или места за предлоге и решења који долазе од грађана, стручњака или представника цивилног друштва.

Информације о јавним набавкама се могу пронаћи на интернет страницама Портала за јавне набавке (<http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>).

подаци о наручиоцу

Назив наручиоца

Матични број

ПИБ

Општина

Место

-Одаберите прво општину-

подаци из огласа о јавној набавци

Назив (скраћени опис предмета набавке из наслова јавног позива)

Врста предмета

Предмет

Општи речник набавки

Шифра документа

Тип документа

Врста документа

Датум објављивања од:

услуге

-Изаберите предмет набавке-

-Изаберите тип документа-

-Изаберите врсту поступка-

Датум објављивања до:

ТРАЖИ

Слика 13: Поља за претрагу јавних набавки

Да би се добио било какав резултат претраге потребно је да унесете најмање три параметра за претрагу (на пример, „општина”, „врста предмета” и „предмет”). Уколико не унесете датуме за временски опсег претраживања, појавиће се све јавне набавке на датој територији за дату врсту предмета и дати предмет. Уколико поновите преузимање докумената више пута, отвориће се формулар који је потребно попунити да бисте наставили са претрагом. Обавезна поља су име и презиме. Комбинација „Пера Перић” вам сасвим једноставно омогућава да наставите претраживање.

Уколико желите да претражите јавне набавке на територији одређене локалне самоуправе које могу имати везе са потрошњом енергије и енергената (што укључује и јавне набавке везане за капиталне пројекте), а не знате назив јавне набавке, претрага ће дати најбоље резултате ако изаберете неке од следећих комбинација поља „врста предмета” и „предмет”.

Табела 2: Неке могуће комбинације поља „врста предмета” и „предмет” за претрагу јавних набавки од значаја за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије. (* означава да поље садржи још карактера у свом називу, али су дати само почетни карактери.)

Врста предмета	Предмет
Услуге	Услуге у области енергетике
Услуге	Услуге копненог саобраћаја*
Услуге	Архитектонске услуге; Инжењерске услуге;*
Добра	Горива и мазива
Добра	Добра у области енергетике
Радови	У овој категорији су на располагању многобројни предмети који могу садржати у себи радове у вези са потрошњом енергије и енергената или производњом енергије

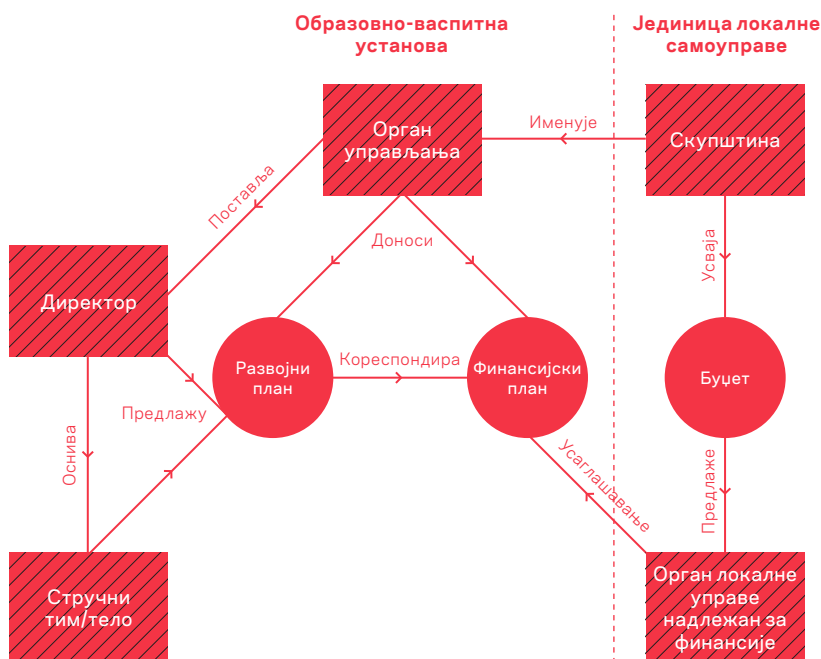
4.2 Капитални пројекти локалне самоуправе, образовних и здравствених установа

Осмишљавање и извођење капиталних пројеката суштински одређује како ће изгледати енергетски биланси јавног сектора на локалу и колико новца ћемо издвајати као порески обвезници или као корисници комуналних услуга да бисмо покрили трошкове везане за коришћење енергије и енергената или за производњу енергије.

Како смо 2014. године закључили да је снабдевање гасом изгледније и сигурније од снабдевања локално расположивом биомасом? Како смо закључили да је грејање јавних зграда на пелет у локалној самоуправи са једном од највећих стопа пошумљености, ниским приходима и великом незапослености, оптималан начин грејања? Како смо закључили да је проблем нашег даљинског грејања у томе што користи скупљи мрки угаљ и да је решење у коришћењу лигнита, које ће нам обезбедити приватни партнер? Како знамо да је гасификација најбоља алтернатива за грејање на лож-уље? Како смо, на крају крајева, осмислили да је прикључење наше јавне зграде на систем даљинског грејања и могућност да плаћа топлотну енергију 2–3 пута више него електричну енергију прави избор за грејање? Како смо дошли до закључка да нам је за лукративан и већ дефинисан пројекат побољшања ефикасности јавне расвете неопходан приватни партнер?

Основ за покретање иницијатива за енергетску санацију објеката у јавној својини које користе установе, јавне агенције и друге организације које су основале јединице локалне самоуправе, треба тражити у Закону о јавној својини и секторским законима, као што су Закон о основама система образовања и васпитања или Закон о здравственој заштити. Члан 24. Закона о јавној својини утврђује да носиоци права коришћења, односно, у овом случају, образовно-васпитне или здравствене установе, управљају непокретностима у јавној својини, што укључује и одржавање, обнављање и унапређивање објеката. У секторским законима се питање инвестирања у објекте, што може да подразумева и енергетску санацију, наводи у деловима који се тичу финансирања делатности. Међутим, у деловима закона који третирају планске документе које установе доносе и њихов садржај, експлицитно се овакве радње не помињу. Другим речима, на органима управљања установа је да одлуку о улагању у унапређење енергетске ефикасности објекта донесу, унесу у своје планове развоја и пратеће финансијске планове и да за то затраже сагласност оснивача, односно јединице локалне самоуправе.

Шема актера и њихови односи у процесу доношења одлука анализирају су на случају образовно-васпитне установе коју оснива јединица локалне самоуправе. Члан 41. Закона о основама система образовања и васпитања даје установама аутономију у доношењу развојног плана, који доноси орган управљања, на предлог стручног актива за развојно планирање, за период од три до пет година. Орган управљања доноси и финансијски план, који се усклађује са предлогом буџета јединице локалне самоуправе. По Закону, директор установе одговара органу управљања, а између осталог се стара о остваривању развојног плана. У овој шема значајну улогу могу да имају и стручни органи и тимови установе, који дају предлоге за развојни план. У том смислу нарочито важну улогу могу да имају тимови за остваривање одређених задатака, програма или пројеката, које може да оснује директор, јер то може да укључи и пројекте унапређења енергетске ефикасности или коришћења обновљивих извора енергије. Финансирање пројеката енергетске ефикасности на нивоу установе је дефинисано члановима 156, 157. и 159. Закона о основама система образовања и васпитања. Чланом 159. утврђује се да се у буџету јединице локалне самоуправе, између осталог, утврђују средства и за капиталне издатке. Тиме се још једном потврђује значај усаглашавања финансијског плана установе, којим треба предвидети средства за пројекте у домену енергетике, и буџета јединице локалне самоуправе. 



Слика 14: Процес одлучивања о капиталном пројекту образовне установе

Разумевање процеса који претходи одлуци о спровођењу капиталних пројеката, изазова који стоје на том путу и последица које настају спровођењем капиталних пројеката јесте од суштинског значаја за квалитетно учешће јавности и квалитетно доношење инвестиционих одлука.

Који пројекат спровести?

Процес одлучивања о капиталним пројектима и његови актери су већ описани у овом поглављу. Суштинска потешкоћа на путу до уштеде јавних средстава која издвајамо за куповину енергије и енергената налази се у практичној немогућности да се квалитетно припреми пројектни задатак, односно да се дође до најбољег решења чије би се спровођење тражило. Како се не може очекивати да се међу запосленима у локалној самоуправи налазе лица која су у могућности да пројектују оптимална решења за сложене енергетске проблеме, то се суочавамо са ограничењима која у том погледу постоје у систему јавних набавки.

„Куповину” оптималног решења путем јавне набавке ограничава неколико неповољних чинилаца:

- ⊖ Јавна набавка консултантских услуга у делу евалуације понуда је проблематична у систему јавних набавки. Чланови таквих комисија се суочавају са потешкоћама у евалуацији стручности могућих консултаната и образложењу одлуке о избору.
- ⊖ Слабост професионалних организација и ефективна политичка контрола над њима узрокују потешкоће у погледу стварне вредности референци које понуђачи решења имају и у погледу повезаности са трећим лицима (испоручиоцима опреме, на пример).
- ⊖ Понуђач који може имати оптимално решење за проблем са којим се наручилац суочава мора да га саопшти наручиоцу пре покретања јавне набавке за израду или спровођење решења. Ова врста проблема у потпуности онемогућава доношење до оптималног решења.
- ⊖ Неке одредбе Закона о ефикасном коришћењу енергије које описују поврат инвестиције приватног партнера у такозваном „ЕСКО режиму” ефективно искључују могућност за спровођење пројеката у којима су знање или технологија кључни део решења.

Посебну пажњу јавности треба да привуку пројекти промене начина грејања. **За све случајеве где је понуђено решење којим се предлаже прелазак на грејање на пелет, прикључење на постојеће системе даљинског грејања или прелазак на коришћење природног гаса, било би пожељно затражити организовање јавне расправе са учешћем професионалних организација.** Оваква врста расправе би била веома пожељна за сваки капитални пројекат.

Добар пример алата који нам може помоћи да унапредимо квалитет овог процеса је нека врста водича који локална самоуправа може прописати у виду одлуке о енергетској ефикасности. Општина Врбас је донела Одлуку о енергетској ефикасности. Одлука је од суштинског значаја јер ствара предуслов за постизање очекиваних уштеда и ствари у погледу енергетске ефикасности поставља на своје логично место, односно уређује токове и повезане учеснике у процесима где се може очекивати побољшање енергетске ефикасности.

*„Значај ове одлуке се огледа и у томе што се њеним усвајањем стварају услови за постизање уштеда без икаквих финансијских улагања, уз доследно придржавање одредби ове одлуке. Спровођењем ове одлуке **спречава се настајање грешака са несагледивим финансијским последицама и тешко исправљивим пропустима за будући период.**”¹³* Одлуку је могуће прочитати на интернет страници Канцеларије за енергетски менаџмент Општине Врбас.

Програмом енергетске ефикасности могу се идентификовати активности којима се до уштеда може доћи, али тек примена алата попут одлуке омогућава да се у програму нађу само мере које задовољавају минималне стандарде у погледу вероватноће да ће до уштеда заиста и доћи коришћењем проверених техничких решења, како у припреми тако и у спровођењу.

4.3 Капитални пројекти јавних предузећа

У садашњем оквиру пословања јавних предузећа заправо није коректно говорити о капиталним пројектима јавних предузећа, будући да се велика већина пројеката који би се могли посматрати на тај начин воде као капитални пројекти локалне самоуправе и не могу се финансирати из буџета тих предузећа.

Овакав приступ је нарочито проблематичан када су у питању инвестиције у систем даљинског грејања, ако се има у виду да је у свега неколико локалних самоуправа број грађана корисника оваквог система већи од половине укупног броја становника. Питање зашто је грејање једне, мање, групе грађана дефинисано у законском оквиру као комунална делатност или пак као енергетска делатност од општег економског интереса – остаје отворено. Чини се да се оваквим односом врши раздвајање грађана на начин који крши уставне норме, нарочито када се има у виду да постоје алтернативе за грејање чак и у оним зградама у којима нема димњака. Даљинско грејање је нека врста „клубског добра”, у коме је дистрибутивни систем „природни монопол”, односно није економски исплативо имати конкурентске дистрибутивне ⊕

¹³Извор: <http://www.eevrbas.org/vesti/158-so-vrbas-usvojila-odluku-o-unapredenju-energetske-efikasnosti>.

⊕ системе за испоруку топлотне енергије. Несавршености тржишта везане за услугу која припада типу „крупског добра” и управљање природним монополима ни на који начин не захтевају проглашење јавног или општег интереса, те је стога неприхватљиво да се таква врста услуге финансира јавним средствима.

4.4 Примери

Пелетом по Пријеполу

Године 2012. Пријеполе је било место у које су слиле сразмерно велике јавне инвестиције у пројекте који могу имати утицај на потрошњу енергије и енергената. Према медијским написима и расположивим документима развојних пројеката који су подржавали ове активности, уложено је:

1. око **260.000 евра** у радове на повећању енергетске ефикасности у Средњој техничкој школи у Пријеполу;¹⁴
2. **118.000 евра** за увођење грејања на дрвни пелет у објектима Општинске управе, Средње техничке школе, Средње економске школе и Музеја.¹⁵

Из јавно доступних докумената није могуће једноставно утврдити какав ефекат су поменуте инвестиције оствариле у досадашњем периоду. Очекивани ефекти прве инвестиције, **која се није тицала промене начина грејања**, били су смањење годишњих трошкова за енергију од 11.500 евра.

Како финансијски извештаји ниједне од укључених институција нису расположиви на интернету, једини извор информација су одлуке о буџету локалне самоуправе за 2012, 2013 и 2014. годину и одлуке о завршном рачуну буџета за 2012. и 2013. годину, те медијски написи.

Приликом анализе одлука локалне самоуправе суочавамо се са немогућношћу да једнозначно утврдимо трошкове за грејање ових институција, како је то већ описано у поглављу 3. ◊

¹⁴Назив пројекта: „Пројекат енергетске ефикасности у Србији”, ID пројекта: P090492 IDA кредит и зајам ИБРД бр. 3870-1 YFi7466-YF.

¹⁵Пројекат су подржале Европска унија, Влада Швајцарске и Влада Србије, а имплементирала га је Канцеларија УН за пројектне услуге – УНОПС, преко програма „ЕУ ПРОГРЕС”.

Табела 3: Приказ делова Одлука о буџету Општине Пријепоље и Одлука о завршном рачуну буџета Општине Пријепоље од значаја за утврђивање ефеката јавних инвестиција у енергетску ефикасност и промену горива.
(Види: <http://www.opstinaprijepolje.rs>.)

Објекат	Категорија трошка из одговарајуће одлуке	Износ (РСД)				
		Одлука о буџету локалне самоуправе			Одлука о завршном рачуну локалне самоуправе	
		2012.	2013.	2014. (ребаланс)	2012.	2013.
Музеј	стални трошкови, музеј	656.360	1.500.000	1.500.000	703.529	1.179.877
Општинска зграда	стални трошкови, општинска управа	5.456.000	7.983.951	8.425.068	7.466.640	8.249.129
Средња техничка школа	стални трошкови, средње образовање	20.210.852	/ ¹⁶	/ ¹⁶	19.723.667	/
Средња економска школа	стални трошкови, средње образовање	20.210.852	/	/	19.723.667	/
Вртић „Срце“, Бродарево ¹⁷	стални трошкови, деџи вртић	9.290.000 (укључује сопствене приходе)	9.100.000	6.980.000	5.190.000 (нема евиденције о расходима из сопствених прихода)	/

◊ Будући да су сви износи кумулативни и обухватају, поред трошкова грејања, и друге трошкове истих установа, као и исте и друге трошкове других установа (још једне средње школе и још три вртића), није могуће на основу ових цифара извести закључак о резултату које су ове велике јавне инвестиције оствариле у погледу буџетских издатака. Видљиво је да је дошло до повећања сталних трошкова Музеја.

У једном наводу у медијима¹⁸ истичу се речи службеника локалне самоуправе који је управљао пројектом: „Уштеде у буџетским парама издвојеним за грејање на дрвени пелет у

¹⁶У одлуци о буџету за 2013. и 2014. годину више није могуће пратити расходе за средње и основно образовање по класификацијама. Дати су збирно трошкови под описом „Текући трансфери осталим нивоима власти“.

¹⁷Вртић „Срце“ у Бродареву је један од 4 објекта предшколске установе. То је објекат који има најмање деце (око 13% укупног броја); <http://www.vrticuprijepolju.edu.rs/index.php/home>

¹⁸<http://westinfo.rs/prijepolje/prijepolje-grejanje-na-bio-masu>.

објектима општинске управе, Музеја и Техничке школе износиле су 750.000 динара, али је сенку на овако импресивне резултате бацио негативан ефекат остварен у дечијем вртићу у Бродареву. Главни разлог крио се у закаснелој уградњи специјалних аутоматских регулатора топлоте, који унутрашњу температуру прилагођавају спољашњим условима. Овде је заказао људски фактор па се са тим послом каснило пуних пет месеци, што се одразило на укупну добит.”

Такође, исти службеник је изјавио: „Уштеде су прошле зиме, прве године примене, биле око десет одсто, али све анализе указују на то да ће током нове грејне сезоне износити и до 30 одсто јер већ сада имамо понуду са знатно повољнијом набавном ценом пелета. Захваљујући бесповратним средствима ЕУ омогућили смо запосленима у четири објекта одлично грејање и добре услове за рад, уз поштовање свих еколошких принципа. Због тога припремамо нове пројекте којима желимо да, уз помоћ донатора из ЕУ Прогреса урадимо исто и у другим јавним установама, јер за реализацију овог подухвата у танком општинском буџету нема пара.”

Средња техничка школа у Пријепољу је путем јавне набавке тражила по 200 тона пелета за грејне сезоне 2013/2014. и 2014/2015, док је општинска управа потраживала 30 тона.¹⁹

Као што је већ наведено, очекиване уштеде од мера енергетске ефикасности **без промене начина грејања** износиле су преко 1.200.000 динара годишње, на основу рачунице рађене са старим системом грејања, код којег је цена по киловатчасу утрошене топлотне енергије била мања. **Уколико су та очекивања била коректна, то показује да промена начина грејања није донела никакве уштеде буџету већ је, напротив, повећала трошкове.** Такође, треба имати у виду да је зима 2012/2013. била једна од блажих зима, а да је Републички хидрометеоролошки завод оценио да је та зима на подручју Сјенице и околине била екстремно топла.²⁰

Претпоставимо на крају да је инвестиција заиста проузроковала буџетске уштеде у складу са наведеним очекивањима у противвредности од 6250 евра годишње. У таквом случају би прости период повраћаја средстава овакве инвестиције износио око 60 година. Ово указује на важност коју добра припрема капиталних пројеката има у погледу обезбеђивања оптималних резултата инвестирања јавних средстава. Детаљнија анализа процеса одлучивања у овом случају би могла да послужи као драгоцен извор информација и основ за доношење неких закључака у погледу најбољег начина за доношење одлука у окружењу у коме постоји **одлучивање на више нивоа власти**, које је јако често у оваквим ситуацијама.

¹⁹Види: <http://portal.ujn.gov.rs>.

²⁰<http://www.hidmet.gov.rs/podaci/meteorologija/ciril/z2012.pdf>.

Општина Врбас је пример локалне самоуправе која је успоставила енергетску политику кроз низ стратешких докумената, прописа, стандарда и препорука. Оваква политика је усвојена у једном процесу који је укључивао све политичке актере и организације цивилног друштва, што је довело до тога да се Локална стратегија енергетике усвоји у скупштини локалне самоуправе једногласно. Приврженост спровођењу овакве политике доказана је и кроз наставак спровођења ове политике након промена у локалној скупштини и Општинском већу.

Ову политику спроводи Канцеларија за локални енергетски менаџмент, која је основана у оквиру Дирекције за изградњу, а којој је Општинско веће поверило послове управљања енергетском ефикасношћу.

У склопу својих активности Канцеларија је уочила постојање неефикасног коришћења електричне енергије у систему јавне расвете на територији локалне самоуправе.

Канцеларија је предузела низ корака ка потпуном сагледавању ситуације у погледу коришћења јавне расвете, који укључују:

- ⊕ идентификацију сваког појединачног стуба расвете;
- ⊕ попис свих светиљки у систему јавне расвете; обележавање и кодирање сваког појединачног стуба јавне расвете;
- ⊕ геореференцирање сваког појединачног стуба јавне расвете на мапи;
- ⊕ приказ података о светиљкама и припадности одговарајућем трансформаторском пољу за сваки појединачни стуб јавне расвете на геореференцираној подлози;
- ⊕ уочавање неовлашћене потрошње на сваком појединачном стубу јавне расвете и одговарајућим прикључним местима и искључивање неовлашћене потрошње;
- ⊕ прикупљене податке о потрошњи у систему јавне расвете за последње 4 године раздвојене по трансформаторским пољима;
- ⊕ успостављање и праћење пробног рада ЛЕД расвете у главној улици у Врбасу;
- ⊕ припрему пројекта за повећање енергетске ефикасности јавне расвете.

Огромно знање и средства који су уложени у припрему оваког пројекта могу, нажалост, остати само делимично претворени у уштеду за локалну самоуправу. Неопходно је да се локална самоуправа задужи како би се пројекат повећања енергетске ефикасности у систему јавне расвете спровео. Иако су сви показатељи овакве једне инвестиције веома позитивни,

локалне самоуправе се тешко одлучују да се задужују за овакву врсту пројеката, па се са разних страна, укључујући и кроз активности многобројних међународних партнера, нуди ЕСКО аранжман за решавања проблема, који је у случају општине Врбас у потпуности излишан.

ЕСКО аранжман може имати многобројне предности, као што су идентификација и евалуација могућих уштеда, развој инжењерског решења и детаљних спецификација, управљање пројектом од развоја идејног решења до инсталације, обука радне снаге и одржавање, гарантовање да ће уштеде покрити пројектне трошкове и омогућавање финансирања.

У случају пројекта енергетске ефикасности у системима јавне расвете, а нарочито у случају локалних самоуправа попут Врбаса, у којима су апсолутно сви неопходни кораци осим одласка у банку обављени, улазак у ЕСКО аранжман би представљао непотребно траћење значајних ресурса који је локална самоуправа уложила до сада у овај пројекат. Сличне ситуације постоје у многим општинама у Србији. Тумачењем да ЕСКО аранжман не повећава ниво задужености општине, ствара се потпуно неравноправан оквир за могуће финансирање пројеката повећања енергетске ефикасности јавне расвете у ком се ствара могућност да ЕСКО партнер убере плодове дуготрајног и квалитетног рада у који су уложени значајни јавни ресурси.



Више транспарентности и знања

Чини се да је, у постојећем правном оквиру, најбоље решење за повећање **доступности техничког знања** неопходно за осмишљавање техничких решења којима би се унапредила енергетска ефикасност и смањио трошак стварања јавних услуга, формирање неке врсте ресурсног центра за енергетску ефикасност са јавним овлашћењима или коришћење постојећих професионалних удружења у ту сврху. Таква организација би морала да има јавна овлашћења добијена од Народне скупштине Републике Србије и не би смела да одговара извршној власти како би се омогућило професионално обављање послова. Могуће је замислити оснивање такве врсте организације при удружењу какво је Стална конференција градова и општина, као услуге која се нуди чланству.

Значајно увећање доступности **информација** о потрошњи енергије и енергената заинтересованим грађанима и могућим снабдевачима опремом и техничким решењима путем **интернет странице која би садржала информације о трошковима за енергију и енергенте** за исте услуге које пружају различите локалне самоуправе у Србији и иностранству, умногоме би подигло ниво свести грађана о могућностима за повећање енергетске ефикасности и омогућило да сви заинтересовани понуђачи опреме или техничких решења са једнаким условима приступају информацијама које им могу помоћи у пружању боље услуге локалним самоуправама у овој области. Квалитетне одлуке се доносе само када постоји могућност избора између више расположивих опција.

Доношењем **општинских одлука о енергетској ефикасности** уз одговарајуће учешће јавности, олакшао би се процес припреме капиталних пројеката и знатно би се смањила могућност погрешних одлука при избору капиталних пројеката. Доношење и примена оваквих одлука може представљати моћан алат којим се постиже стварно остваривање уштеда, док су законом прописани програми и акциони планови основе које би могле да повећају мотивацију за припрему и спровођење пројеката.

Једини управљачки механизми који већ сада укључују јавност на извештај начин јесу **школски одбори** у основним и средњим школама, будући да они у свом саставу имају представнике родитеља. **Оснаживање школских одбора да учествују у планирању и управљању енергетским питањима** може знатно повећати енергетску ефикасност у основним и средњим школама уз разумне трошкове.

Формирање удружења потрошача комуналних услуга и њихово оснаживање да воде дијалог са предузећима која пружају ове услуге са циљем могућег **учешћа у власништву и управљању над мрежама којима се одређена услуга испоручује**, створило би природни регулаторни притисак на пружаоце ових услуга и представљало би снажан економски подстицај за повећање енергетске ефикасности.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
620.9:352.07(497.11)

МАЦУРА, Александра, 1971–

Транспарентност енергетског одлучивања на
локалном нивоу / [Александра Мацура]. – Београд :
Београдска отворена школа, 2014 (Београд : Досије
студио). – граф. прикази, табеле. – 44 стр. ; 24 cm
Податак о ауторки преузет из колофона. – Тираж 300.
ISBN 978-86-83411-75-7

а) Енергетика - Локална самоуправа - Србија
COBISS.SR-ID 212311308

