

УДК 341.217.02(4-672EU:497.11):327(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6642020.16>

Прегледни рад

*Марко Мандић**

Институт друштвених наука, Београд

УТИЦАЈ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА СПОЉНУ ПОЛИТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Сажетак

Политика условљавања Европске уније представља механизам који ЕУ практикује као део сопствене политике проширења како би утицала на унутардржавне политичке и економске реформе земље кандидата за чланство. Поменута политика доживела је велики успех у процесу проширења ЕУ на земље Централне и Источне Европе. Међутим, овакав успех није поновљен у процесу приступања Србије. Србија одбија да хармонизује своју спољну политику са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ (ЗСБП ЕУ) у оквиру преговарачког поглавља 31, највише због неспремности увођења санкција Руској Федерацији. Подстицаји које чланство у ЕУ у виду демократизације, владавине права, јединственог тржишта нуди држави кандидату нису гарант усаглашавања ако су на „преговарачком столу“ теме везане за националне интересе државе који нису у складу са спољнополитичким ставовима ЕУ. Централно питање ове истраживачке анализе је зашто се у случају Републике Србије политика

* mandic1612@gmail.com

** Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука за 2020. годину који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

условљавања не показује као успешан механизам усаглашавања са ЗСБП ЕУ. Први део посвећен је концепту политике условљавања ЕУ и критеријума који су предуслов њене успешности. Други део рада посвећен је анализи усклађености спољне политике Републике Србије са ЗСБП ЕУ. Трећи део рада бави се ограничењем политике условљавања ЕУ и њене моћи да утиче на преобликовање спољне политике Србије. Без обзира на подстицаје које ЕУ нуди кроз своју политику условљавања, трошкови промене спољне политике Србије били би велики за обе стране, како за владајуће структуре у Србији који темеље спољнополитички курс на евроинтеграцијама и блиским односима са Русијом, тако и за ЕУ која услед „замора проширења“ већи акценат ставља на флексибилније условљавање у циљу очувања безбедности и *status quo* на Балкану.

Кључне речи: политика условљавања, политика проширења, Европска унија, ЗСБП ЕУ, спољна политика Србије, Србија и ЕУ, Србија и Русија

УВОД

Политика проширења ЕУ дуго је сматрана као највеће достигнуће процеса европских интеграција. Ова политика доживела је свој врхунац у проширењу на земље Централне и Источне Европе 2004. године када је чак десет земаља добило статус пуноправног члана.¹ Сматра се да је политика проширења била пресудна за свеобухватну политичку и економску реформу у државама током претприступних преговора за чланство у ЕУ. Успешна трансформација ових земаља постигнута је захваљујући политици условљавања коју је ЕУ примењивала током преговора са државама кандидатима. Политика условљавања која почива на механизму спољних подстицаја успела је да утиче на државе нудећи им перспективу

1 Земље које су 2004. године добиле статус државе чланице су Словенија, Мађарска, Чешка, Словачка, Пољска, Литванија, Летонија, Естонија, Малта и Кипар. Бугарска и Румунија стекле су пуноправно чланство 2007. године, док је Хрватска приступила 2013. године.

чланства уз демократске реформе, учешће у јединственом тржишту, владавину праву, заштиту мањина, итд. (Schimmelfennig 2008, 918).

Међутим, политика условљавања доживела је неуспех у проширењу на државе Западног Балкана. Србија је једна од држава која у низу области није спремна да усклади своје деловање са стандардима ЕУ, иако се налази у претприступним преговорима са ЕУ. Једна од тих области јесте спољна политика Србије која није усклађена са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ (ЗСБП ЕУ). Централни фокус овог рада јесте на питању зашто политика условљавања ЕУ не утиче делотворно на усклађивање спољне политике Србије са ЕУ. Рад ће приказати да политика условљавања по овом питању не испуњава критеријуме сопствене делотворности.

Рад се, поред увода и закључка, састоји из три дела. Први део посвећен је концепту политике условљавања ЕУ који доминантно делује кроз модел спољних подстицаја. Други део бави се ЗСБП ЕУ и прегледом усклађености спољне политике Србије у овој области. Трећи део бави се ограниченим утицајем политике условљавања у покушају трансформације спољнополитичког курса Србије.

ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА ЕУ

Највећи допринос развоју концепта политике условљавања ЕУ дао је Франк Шимелфениг (*Frank Schimmelfennig*) који је кроз теорију рационалних очекивања покушао да објасни услове ефикасног условљавања (Schimmelfennig, Engert and Knobel 2002). Аутор тврди да током примене условљавања један друштвени актер користи механизам убеђивања у циљу промене понашања другог актера. На овим премисама Шимелфениг и Улрих Седелмајер (*Ulrich Sedelmeier*) развијају модел спољних подстицаја у сврху објашњења делотворности политике условљавања ЕУ.

Модел спољних подстицаја почива на процесу рационалног преговарања. Такав модел подразумева усмереност актера према максимизацији сопствених користи. Када ступе у преговоре две стране размењују информације, претње и

обећања, док исход преговора зависи од њихове релативне преговорачке моћи (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 671). Механизам убеђивања може деловати кроз кажњавање, пружање подршке или давање награде (Schimmelfennig, Engert and Knobel 2002, 3). Модел спољних подстицаја у стратегији условљавања ЕУ функционише тако да ЕУ одреди испуњење одређеног услова као обавезу за другог актера у преговорима како би добио награду (Исто). Стога, ЕУ као главни механизам убеђивања користи награђивање. Под овом стратегијом ЕУ награђује државу са којом преговара ако испуни дате услове, а суздржава се од награђивања у супротном (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 671-672).

Процес преговора почиње са *status quo* тачке у држави са којом ЕУ преговара. *Status quo* у одређеној држави подразумева да постоје правила, понашање или скуп политика која нису у складу са стандардима ЕУ. Стога ЕУ настоји да кроз условљавање промени постојеће стање у држави са којом преговара. Како би се такво стање променило и дошло да пристанка на услове ЕУ потребно је да власти државе донесу одлуку која ће избалансирати унутардржавне интересе са захтевима ЕУ и могућим притисцима међународног окружења у циљу максимизирања политичких користи (Исто, 672). Из овога следи да понашање условљеног актера у великој мери одређује *cost-benefit* анализа између понуђене награде и трошкова прихватања услова ЕУ, као и могућих последица у случају неиспуњавања услова (Todorović 2011, 187-188). Делотворност модела спољних подстицаја зависи од следећих критеријума: одређености услова, величине и брзине награде, кредибилитета условљавања и величине трошкова усвајања (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 672).

Модел спољних подстицаја наводи да што је условљавање ЕУ одређеније, шанса за прихватање услова од стране државе у преговорима расте. Одређеност услова подразумева да правила која ЕУ захтева да држава у преговорима усваја морају да буду јасна и формална. Што су правила јасније формулисана и имају ригидну и формализовану форму, већа им је одређеност (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 672). Одређеност услова са собом носи и улогу обавештења које држави прецизно поручује шта се од ње очекује да испуни

како би била награђена. Постојање одређености условљавања побољшава и кредибилитет процеса јер онемогућава и сужава простор друге стране у тумачењу захтева. Са друге стране, одређеност ограничава и ЕУ од арбитрарне процене да ли су услови испуњени или не (672). Такође, одређеност услова односи се и на конзистентност процеса. Конзистентност значи да све државе током условљавања подлежу истим захтевима и да се они временом не мењају (Zhelyazkova et al. 2018, 19).

Величина и брзина награде представља још један део модела спољних подстицаја и механизма убеђивања. Награде се разликују по величини тако што ЕУ као подстицај за усвајање њених захтева може понудити читав сет награда од финансијске помоћи до пуноправног чланства. Према томе, обећање за пријем у чланство треба да представља већу награду од финансијске помоћи и самим тим већи подстицај да држава усвоји захтеве ЕУ. Међутим, ако обећање за пријем у чланство постоји, али је временски неизвесно када би уследило, шансе за прихватање захтева опадају (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 673).

Још један сет фактора представља кредибилитет ЕУ током преговора. Кредибилитет ЕУ се односи на њену способност да награди уколико држава испуни постављене услове и од могућности да запрети задржавањем награде ако захтеви нису испуњени. Кредибилитет таквих претњи зависи од релативне преговорачке моћи страна у процесу. Претња задржавањем награде има већи кредибилитет у случају када су односи између ЕУ и државе у преговорима асиметрично међузависни у корист ЕУ. Таква асиметричност је присутна када је држава више заинтересована за пријем у чланство него што је ЕУ заинтересована за проширење (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 673). Што је ЕУ мање заинтересована за проширење у већој је могућности да задржи награду ако услови и захтеви нису испуњени. Такође, кредибилитет ЕУ у процесу условљавања опада ако државе испуњавају своје обавезе и задате услове, али због недостатка конзензуса унутар ЕУ око проширења награда изостане (Zhelyazkova et al. 2018, 19).

На крају, сет фактора који утичу на делотворност модела спољних подстицаја јесте и величина трошкова коју држава

мора да сноси у случају прихватања услова. У случају када је држава суочена са одређеним и кредибилним условљавањем уз понуђене награде, величина трошкова прихватања услова и захтева, као и њихова дистрибуција на унутардржавне актере одређује њихово прихватање или одбацивање. Усвајање увек носи са собом одређене трошкове, у супротном условљавање уопште не би било потребно (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 674). Трошкови усвајања су углавном политичке природе у смислу да њихово усвајање зависи од преференција политичких актера на власти или других утицајних друштвених структура чија је сагласност неопходна за усвајање одлука и који у том процесу могу да имају улогу вето играча. Према томе, трошкови усвајања су високи ако промена стања и *status quo* негативно утиче на благостање политичких актера на власти и других утицајних домаћих структура што последично може довести до промена на домаћој политичкој сцени и у крајњој фази до губитка избора (Zhelyazkova et al. 2018, 20).

Речено је да се модел спољних подстицаја базира на логици рационалних очекивања. Аутори Тина Фрајбург (*Tina Freyburg*) и Солвиг Рихтер (*Solveig Richter*) у фокус политике условљавања стављају националне идентитете који служе као филтер кроз који власти државе одлучују да ли ће се њихова одлука током преговора заснивати на *cost-benefit* прорачунима (логици рационалних очекивања) или у складу са социјално конструисаним и прихваћеним идентитетима, обрасцима понашања и праксама (логици прикладности) (Freyburg and Richter 2010, 264). Аутори наглашавају да ова два приступа не морају бити искључива, већ да могу бити и комплементарни. Подстицаји у процесу условљавања који долазе у облику награде морају да прођу „идентитетски тест“. Ако су захтеви од стране ЕУ везани за питање или област која се сматра проблематичном за национални идентитет, могуће је да државне власти одлучују на другачији начин у односу на саму *cost-benefit* анализу (266).

АНАЛИЗА УСАГЛАШАВАЊА СРБИЈЕ СА ЗСБП ЕУ

Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ представља аспект спољне политике ЕУ у којем доминира

међувладино одлучивање. Ова политика је први пут званично установљена 1992. године Уговором из Мастрихта, да би се Уговором из Лисабона 2009. године снажније повезивала са институционалним системом ЕУ. У овој области Европски парламент и Европска комисија, који се сврставају у ред наднационалних органа, имају споредну улогу. Европски савет, тело које се састоји од шефова држава и председника влада држава чланица задужено је идентификацију стратешких интереса и циљева из области спољне политике и заједничке безбедности. Одлуке доноси једногласно, на препоруку Савета ЕУ. Управо Савет ЕУ који се састаје у формату министара спољних послова представља кључно тело за доношење одлука у овој области. Савет ЕУ своје одлуке доноси једногласно, осим у изузецима предвиђеним уговором. Састанцима председава Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику (Stanković 2017, 303-304). Развијена као координациони механизам који се заснива на „најмањем заједничком именитељу“, ЗСБП ЕУ омогућава да државе чланице заједнички реагују на ситуације, изазове и претње око којих постоји интерес да се делује „једним гласом“. Такве ситуације се пре свега односе на кризе у непосредном окружењу које могу да угрозе безбедност и стабилност целокупне ЕУ, њених држава чланица и грађана (Novaković 2017, 12).

За разумевање и анализу усклађивања Србије са ЗСБП неопходно је поменути инструменте које ЕУ има на располагању. По Уговору из Лисабона основни инструменти ЗСБП су одлуке и закључци које доноси Европски савет и Савет ЕУ. У случају Европског савета одлукама се дефинишу опште смернице и циљеви ЕУ. Одлуке нису правно обавезујуће, већ више имају политичку снагу јер су донете у оквиру политички најснажнијег међудржавног органа у оквиру ЕУ. По усвајању одлука Европског савета, за њихову имплементацију одговоран је Савет ЕУ (Novaković 2017, 31). У одлуке Савета ЕУ спадају акције које ће ЕУ предузети, позиције које ће заузети и процедуре за имплементацију акција и позиција. Закључке могу донети и Европски савет и Савет ЕУ. По својој снази закључци нису на нивоу одлука, али представљају важан инструмент преко којег ЕУ формализује свој став о важним политичким питањима широм међународног система (32). Од инструмената у области

ЗСПП посебан значај имају декларације и изјаве Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику које представљају кључан политички део поглавља 31, пошто се по њима мери усаглашавање државе кандидата са мерама које предузима ЕУ (32). Декларације Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику односе се на питања која углавном не захтевају моменталну реакцију и остављају простор Високом представнику да обави консултације са државама чланицама. Од држава кандидата се углавном захтева придруживање декларацијама (Исто). Преостали битни инструменти јесу демарши, политички дијалози и санкције. Санкције представљају изразито значајан део поглавља 31 зато што придруживање оваквим рестриктивним мерама против трећих држава несумњиво указује на погоршање односа са државом против које су усмерене (Stanković 2017, 305).

Поглавље 31 је преговарачко претприступно поглавље Србије са ЕУ које се често квалификује као политичко. То значи да се поглавље 31, осим усклађивања са малим бројем правних тековина (*acquis communautaire*), у највећој мери односи на усклађивање са политичким тековинама ЕУ (*acquis politique*). Усклађивање са политичким тековинама подразумева прогресивну хармонизацију спољне политике Србије са спољнополитичким приступом ЕУ, заснованим на одлукама и закључцима Европског савета и Савета ЕУ. Од Србије се у пракси очекује придруживање декларацијама Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику које су засноване на одлукама и закључцима, као и спољнополитичким мерама које из њих произилазе (Novaković 2017, 11). У годишњим извештајима Европске комисије о напретку Србије истиче се да у оквиру поглавља 31 државе кандидати морају да испуне следеће захтеве: „Државе чланице морају бити способне за вођење политичког дијалога у оквиру спољне, безбедносне и одбрамбене политике, за усаглашавање са изјавама ЕУ, за учешће у активностима ЕУ и за примену договорених санкција и рестриктивних мера“ (Evropska komisija 2019). Декларације представљају један од најважнијих начина за „пласирање гласа“ ЕУ у међународним односима и очекује се да држава кандидат до ступања у чланство у

потпуности усклади своју спољну политику са ЗСБП ЕУ (Nedeljković i Krstić 2018, 653).

Управо у годишњим извештајима Европске комисије може се пратити ниво усклађености и напретка Србије у преговорима са ЕУ у оквиру поглавља 31. Ниво усклађености се најпрецизније може посматрати кроз два мерила: квантитативним, бројем спољнополитичких декларација и мера којима се Србија придружила, и квалитативним, кроз описну оцену која се даје у годишњим извештајима о напретку (Nedeljković i Krstić 2018, 655). У оквиру овог поглавља главни елементи мерења усклађености су следећи: редовност политичког дијалога са ЕУ о спољној и безбедносној политици; проценат придружености декларацијама ЕУ; анализа билатералних односа Србије са великим силама (пре свега САД, Русија и Кина); неширење оружја за масовно уништење; сарадња са међународним организацијама; учешће у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП ЕУ), што подразумева учешће у мисијама и операцијама управљања кризама ЕУ; учешће у мисијама НАТО и УН (655).

Према свим извештајима од 2015. године Србија је оцењена као умерено припремљена и да бележи изванредан напредак. По овим описним оценама може се констатовати да Србија нема нарочите проблеме у овом поглављу када су квалитативни критеријуми у питању. Међутим, у последњем извештају за 2020. годину изричито је наведено да Србија треба да: унапреди усаглашавање са декларацијама ЕУ и одлукама Савета о заједничкој спољној и безбедносној политици; примени националне стратегије безбедности и одбране и усвоји одговарајуће акционе планове тако да они у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ. У извештају је констатовано да Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије по садржају представљају искорак у односу на њихове претходнице у погледу прилагођавања европским стандардима у овој области. Позитивно је оцењено учешће Србије у мировним мисијама и управљању кризама ЕУ у оквиру ЗБОП, као и у сарадњи са НАТО. У односу према великим силама констатује се одржавање добрих односа са САД и појачане сарадње са Кином, док су посебно наглашени блиски односи са Русијом,

војно-техничка сарадња и честе билатералне посете државних званичника (European Commission 2020).

Са друге стране, по квантитативном критеријуму, број спољнополитичких декларација и мера којима се Србија придружила није на високом нивоу. У годишњем извештају за 2014. годину констатује се да је проценат усаглашености Србије за дати период са декларацијама ЕУ и одлукама Савета 62% што представља пад у односу на извештај за 2013. годину када је тај проценат био 89% (Evropska komisija 2014). У извештају за 2015. годину проценат је износио 65% (Evropska komisija 2015); извештај за 2016. годину наводи проценат усаглашености од 59% (Evropska komisija 2016); извештај за 2018. годину приказује стопу придруживања од 52% (Evropska komisija 2018); извештај за 2019. годину наводи бројку од близу 53% (Evropska komisija 2019); последњи извештај за 2020. годину констатује проценат придруживања од тачно 60% (European Commission 2020). Највећи број декларација којима се Србија у претходном периоду није придружила односе се на рестриктивне мере и санкције усмерене према Русији. Србија је због поменутих блиских односа са Русијом, као и због њене улоге у решавању статуса Косова, истрајна у својој спољној политици неугрожавања руских националних интереса. Такође, Србија није усаглашавала своје спољнополитичко деловање са декларацијама које су уперене против држава које не признају независност Косова.

ОГРАНИЧЕЊА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА НА ПРИМЕРУ СРБИЈЕ

Политика условљавања у оквиру политике проширења ЕУ најбоље резултате постигла је у проширењу на државе Централне и Источне Европе на почетку XX века. Међутим, политика условљавања показала се мање делотворном у процесу проширења на државе Западног Балкана. Модел спољних подстицаја показао се неуспешним у покушајима да промени спољнополитички курс Србије и трансформише га у правцу усклађивања са ставовима ЕУ. Након избијања Украјинске кризе 2014. године и анексије Крима од стране Русије, дошло је до захлађивања међусобних односа између

ЕУ и Русије. ЕУ је због умешаности Русије у кризу у Украјини и анексије Крима решила да истој уведе рестриктивне мере у виду санкција (Deutsche Welle 2014). Исте године у Бриселу одржана је прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак претприступних преговора (Radio Slobodna Evropa 2014). Међутим, од почетка преговарачког процеса Србија истрајава у политици „седења на две столице“, оличена у посвећености евроинтеграцијама, али и одржавању блиских односа са Русијом.

Ограничење политике условљавања ЕУ у специфичном случају утицања на спољну политику Србије уочава се већ код првог критеријума њене делотворности – одређености услова. Иако је јасно да Србија мора у потпуности да усклади своју спољну политику са ЗСБП ЕУ у тренутку ступања у чланство, постоји неизвесност када би Србија могла да добије извештај о скринингу у оквиру поглавља 31, као и када би било отворено поменуто преговарачко поглавље. Усвајање извештаја о скринингу представља предуслов за отварање поглавља, али одређене чланице ЕУ међу којима предњаче државе из региона Балтика (Литванија, Летонија, Естонија) блокирају његово усвајање забринуте због развоја блиских односа Србије са Русијом (Politika 2018). Међутим, иако се формално очекује да се Србија придружује спољнополитичким декларацијама ЕУ, званичници ЕУ нису спремни да врше снажније условљавање према Србији у овој области. У прилог томе говори и изјава некадашњег комесара ЕУ за суседску политику и проширење Јоханеса Хана (*Johannes Hahn*) који је рекао следеће: „Нисам тражио да се Србија придружи европским санкцијама против Русије. Санкције и отварање поглавља у преговарачком процесу нису ни у каквој вези“ (Politika 2014).

ЕУ није успела кроз механизам давања награда у овој области да подстакне Србију да промени свој спољнополитички курс. ЕУ је актер који је у Србији примењивао, а то чини и даље, широк спектар спољнополитичких инструмената. Они обухватају класичне дипломатске мере и иницијативе, трговинске инструменте, финансијску помоћ (програме CARDS, IPA и IPA II), макро-финансијску помоћ, визну либерализацију, учешће у програмима као што су *Horizon 2020* и *Erasmus+* (Kovačević 2019, 38-39). Без обзира колико

ЕУ користи разне спољнополитичке инструменте и помоћ како би утицала на евроинтеграције Србије, а самим тим и на њену спољну политику, делотворност условљавања опада ако не постоји подстицај непосредног чланства у ЕУ као ултимативна награда. Делотворност условљавања ЕУ у претходном таласу проширења била је успешна зато што је награда у виду чланства на крају преговорачког процеса била извесна. У процесу условљавања Србије, као и осталих држава Западног Балкана, разним „средњим“ наградама ЕУ настоји да одржи државе на европском путу, али без извесности добијања статуса државе чланице, делотворност условљавања опада (Anastasakis 2008, 368).

Уздраност од пружања могућности непосредног чланства као награде утиче на смањење кредибилитета ЕУ у процесу условљавања. Главни разлог за то јесте „замор од проширења“ међу државама чланицама ЕУ (више видети: О' Brennan 2014, 221-242). „Замор од проширења“ узрокован је низом криза након великог таласа проширења на државе Централне и Источне Европе као што су неусвајање „европског устава“, светска финансијска криза, мигрантска криза, излазак Уједињеног Краљевства из ЕУ (*BREXIT*), јачање нелибералних тенденција унутар самих држава чланица (примери Мађарске и Пољске), итд. (Samardžić 2018, 677-679). Глобална стратегија безбедности ЕУ из 2016. године потврђује кризу на самом почетку документа: „Живимо у време егзистенцијалне кризе, у оквиру Европске уније и изван ње“ (European External Action Service 2016, 7). Током велике унутрашње кризе, ни сами званичници ЕУ нису били оптимистични по погледу проширења. Бивши председник Европске комисије Жан Клод Јункер (*Jean-Claude Juncker*) изјавио је да за његовог мандата неће бити проширења (RTS 2016). Француски председник Емануел Макрон (*Emmanuel Macron*) изјавио је да се залаже за европску перспективу свих земаља Западног Балкана, али да проширење на ове земље не може уследити пре него што се сама ЕУ реформише (RTS 2018). Овакви принципи садржани су и у два документа ЕУ – Стратегија проширења за Западни Балкан (фебруар 2018) и Декларација са самита шефова држава и влада Европске уније и лидера држава региона у Софији (март 2018). Први документ, упркос што наводи 2025. годину као годину могућег приступања,

нагласак ставља на динамику и неопходност реформи унутар саме ЕУ. У документу пише да: „Наша унија мора постати јача и чвршћа, пре него што постане већа“. Извесност чланства не постоји ни у Декларацији из Софије где није поменута година пријема нити има речи као што су приступање, проширење или чланство (Samardžić 2018, 675).

На крају, Србија би у случају промене спољнополитичког курса и усаглашавања са ЗСБП ЕУ била суочена са великим трошковима доношења такве одлуке. Србија је држава која је енергетски зависна од Русије, са којом има и високу развијену билатералну војно-техничку сарадњу и посматрач је у Организацији Уговора о колективној безбедности (ОДКВ), економско партнерство оличено у зони слободне трговине са Евроазијским економским савезом (ЕАЕС), као и потписано стратешко партнерство између две земље. Москва је дугорочно везала за себе Србију и њену спољну политику, својом спремношћу да уложи вето у Савету безбедности Уједињених нација око питања независности Косова.² Подршка чланству у ЕУ креће се на референдумској маргини, док је перцепција о односима са Русијом изразито позитивна. Грађани сматрају да највећу заслугу за добре односе са Русијом имају владајуће структуре (Danas 2020). Стога, владајуће структуре имају снажан унутрашњи подстицај да наставе спољнополитички курс утемељен на наставку евроинтеграција уз блиске односе са Русијом како не би ризиковале пад сопствене популарности у бирачком телу. Осим што политика условљавања у овом случају не испуњава логику рационалних очекивања, снажне културне, религијске, историјске повезаности два народа указују да би промена спољне политике тешко прошла и „идентитетски тест“: Важност улоге националних идентитета у политици условљавања ЕУ према Западном Балкану приметио је и сам Шимелфенинг, констатујући да питања која су везана за њих представљају највећи изазов политици проширења на овај регион (Schimmelfennig 2008, 919-920).

С обзиром на ограниченост политике условљавање и њене немогућности да ефективно промени спољнополитички курс Србије, ЕУ се у овој области одлучила да примењује прагматичније и флексибилније условљавање. Акцент је

2 О односима Србије и Русије видети више у: Đukić i Varga, 2017.

стављен на поглавље 35 где ЕУ од Србије захтева постизање обавезујућег правног споразума са Косовом, као и на поглавља 23 (правосуђе и основна права) и 24 (правда, слобода и безбедност). Постојање опасности дестабилизације односа у региону са недавним ратним наслеђем постоји, те је ЕУ првенствено заинтересована за очување сопствене безбедности (више видети: Hyde-Price 2006, 217-234). Док год владајуће елите представљају гарант стабилности и добросуседских односа, ЕУ зарад очувања безбедности није спремна на ригидније и снажније условљавање које у себи носи ризик да тренутне власти скрене са „европског пута“ и уступи место политичким опцијама које би Србију у потпуности преусмериле са тог правца.

ЗАКЉУЧАК

Од избијања Украјинске кризе 2014. године и увођења рестриктивних мера Русији од стране ЕУ, Србија истрајава у политици неугрожавања руских националних интереса. Улога Русије у заштити српских националних интереса по питању статуса Косова, сарадња у областима енергетике, војске, економије, стратешко партнерство, као и религијске, културне и историјске везе дугорочно су везали српску спољну политику према Русији. ЕУ путем политике условљавање не успева делотворно да утиче на промену спољнополитичког курса Србије. Политика условљавања ЕУ у покушају трансформације спољне политике Србије није испунила критеријуме сопствене делотворности оличене у одређености услова, величини и брзини награде, кредибилитета условљавања и величине трошкова усвајања. Србија се још налази у периоду чекања усвајања извештаја о скринингу у оквиру поглавља 31 и постојању неизвесности тачног датума отварања преговарачког поглавља. Спољни подстицају у виду „средњих“ награда показали су се као неделотворни у покушају промене спољнополитичког курса Србије у недостатку могућности непосредног чланства као ултимативне награде. „Замор од проширења“ утицао је на став ЕУ да су унутрашње реформе у доба кризе приоритет пре пријема нових држава чланица. Непостојање унутрашњег консензуса

у ЕУ по питању проширења додатно смањује кредибилитет у преговорима и даје простор Србији да истраје на тренутном спољнополитичком путу. Усаглашавање спољне политике са ЗСБП ЕУ подразумевало би велике трошкове за домаће политичке актере у Србији. Осим наведених области сарадње и значаја одржавања добрих односа са Русијом, владајуће структуре прате и став јавног мњења које подржава такав облик односа. Суочена са таквом ситуацијом ЕУ се одлучила да према Србији примењује флексибилнији и прагматичнији приступ. Акценат је стављен на постизање правно обавезујућег споразума са Косовом и на поглавља 23 и 24. Неспремност ЕУ да делује одлучније и ригидније у намери да промени спољну политику Србије лежи у намери очувања стабилности у региону Западног Балкана и очувању сопствене безбедности. ЕУ у тренутним владајућим елитима види поузданог партнера по том питању, свесна да би њихова популарност у домаћој јавности била угрожена у случају потпуног усклађивања спољнополитичких ставова са ЗСБП.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Anastasakis, Othon. 2008. "The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach". *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4): 365-377.
- Danas. 2020. "Русија и даље највећи пријатељ Србије, захваљујући Вучићу, а Кина највећи донатор". 21. мај 2020. Последњи приступ: 25. октобар 2020. <https://www.danas.rs/drustvo/rusija-i-dalje-najveci-prijatelj-srbije-zahvaljujuci-vucicu-a-kina-najveci-donator/>
- Deutsche Welle*. 2014. "EU uvela sankcije Rusiji". 17. mart 2014. Последњи приступ: 24. октобар 2020. <https://www.dw.com/bs/eu-uvela-sankcije-rusiji/a-17501833>
- Ђукић, Срећко и Борис Варга. 2017 "Србија на путу ка ЕУ и Русија". *Спољнополитичке свеске*, 17(2)
- European Comission. 2020. *Serbia 2020 Report*, Brussels. Последњи приступ: 19. октобар 2020. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

- European External Action Service. 2016. “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, Brussels. Poslednji pristup: 25. oktobar 2020. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Evropska komisija. 2014. *Republika Srbija: Izveštaj za 2014. godinu*, Brisel. Poslednji pristup: 19. oktobar 2020. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf
- Evropska komisija. 2015. *Republika Srbija: Izveštaj za 2015. godinu*, Brisel. Poslednji pristup: 19. Oktobar 2020. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf
- Evropska komisija. 2016. *Republika Srbija: Izveštaj za 2016. godinu*, Brisel. Poslednji pristup: 19. oktobar. 2020. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf
- Evropska komisija. 2018. *Republika Srbija: Izveštaj za 2018. godinu*, Brisel. Poslednji pristup: 19. oktobar 2020. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)
- Evropska komisija. 2019. *Republika Srbija: Izveštaj za 2019. godinu*, Brisel. Poslednji pristup: 19. oktobar 2020. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf
- Freyburg, Tina and Solveig Richter. 2010. “National identity matters: The limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans”. *Journal of European Public Policy*, 17(2): 263–281.
- Hyde-Price, Adrian. 2006. “Normative’ Power Europe: a realist critique”. *Journal of European Public Policy*, 13(2): 217-234.
- Kovačević, Maja. 2019. “Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan”. *Međunarodni problemi*, 71(1): 26-49.

- Nedeljković, Stevan i Milan Krstić. 2018. “Poglavlje 31: postepeno (ne)usklađivanje”. U *Evropa za mene*, ur. Dragan Simić, Dejan Milenković, Dragan Živojinović, 651-675. Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Novaković, Igor. 2017. *Vodič kroz poglavlje 31 pretpristupnih pregovora Srbije sa Evropskom unijom*. ISAC fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd.
- O’Brennan, John. 2014. “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans”. *European Foreign Affairs Review*, 19(2): 221–242.
- Politika*. 2014. “Han: Nisam tražio sankcije protiv Rusije”. 18. novembar 2014. Poslednji pristup: 24. oktobar 2020. <http://www.politika.rs/sr/clanak/311147/Han-Nisam-trazio-sankcije-protiv-Rusije#!>
- Politika*. 2018. “Litvanija traži novi izveštaj o skriningu za Poglavlje 31”. 24. decembar 2018. Poslednji pristup: 24. oktobar 2020. <http://www.politika.rs/sr/clanak/418825/Litvanija-trazi-novi-izvestaj-o-skriningu-za-Poglavlje-31>
- Radio Slobodna Evropa*. 2014. “Početak pregovora sa EU istorijski dan za Srbiju”. 21. januar 2014. Poslednji pristup: 24. oktobar 2020. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-otvorila-predpristupne-prgovore-sa-eu/25236727.html>
- RTS*. 2016. “Junker: Nema proširenja EU pre 2020. godine”. 11. novembar 2016. Poslednji pristup: 25. oktobar 2020 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/svet/2523187/junker-nema-prosirenja-eu-pre-2020-godine.html>
- RTS*, 2018. “Makron: Nema proširenja bez reformi unutar EU”. 17. april 2018. Poslednji pristup: 25. oktobar 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/svet/3108186/makron-eu-za-sada-ne-treba-da-prihvati-nijednu-novu-clanicu.html>
- Samardžić, Slobodan. 2018. “Od Soluna (2003) do Sofije (2018)”. U *Evropa za mene*, ur. Dragan Simić, Dejan Milenković, Dragan Živojinović, 675-685. Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.

- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. 2004. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe". *Journal of European Public Policy*, 11(4): 661–679.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert, and Heiko Knobel. 2002. "The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States". Paper presented at the Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Workshop: Enlargement and European Governance, Turin, Italy.
- Schimmelfennig, Frank. 2008. "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness". *Journal of European Public Policy*, 15(6): 918-937.
- Stanković, Nevena. 2017. "Mesto poglavlja 31 o pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji". 16(61-62): 301-314.
- Todorović, Jelena. 2011. "Srbija i politika uslovljavanja Evropske unije". *Politička revija*, 28(2): 183-203.
- Zhelyazkova, Asya, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev, and Frank Schimmelfennig. 2018. "European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation". U *The Europeanisation of the Western Balkans: New Perspectives on South-East Europe*, ur. Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić, 15-39. Palgrave Macmillan, London.

Marko Mandić

Institute of Social Sciences, Belgrade

THE IMPACT OF EU CONDITIONALITY ON SERBIAN FOREIGN POLICY

Resume

The European Union's conditionality is a mechanism that the EU practices as part of its own enlargement policy in order to influence the internal political and economic reforms of the candidate country. The mentioned policy was a great success in the process of EU enlargement to the countries of Central and Eastern Europe. However, this success has not been repeated in Serbia's accession process. Serbia refuses to harmonize its foreign policy with the EU's Common Foreign and Security Policy within the chapter 31, mostly due to the unwillingness to impose sanctions on the Russian Federation. The incentives that EU membership offers in the form of democratization, rule of law, single market to a candidate country are not a guarantee of harmonization if the topics of negotiations are related to the national interests of the country which are not in accordance with EU foreign policy positions. The central question of this research analysis is why, in the case of the Republic of Serbia, the conditionality policy does not prove to be a successful mechanism for harmonization with the EU CFSP. In the first chapter the theoretical framework of EU conditionality is outlined. The external incentive model which is developed under works of Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier suggest that the candidate country adopts EU rules if the benefits of EU rewards exceed the domestic adoption costs. Thus, EU conditionality is successful if it meets the four criteria: the determinacy of conditions, size and speed of rewards, the credibil-

ity of threats and promises and the size of adoption costs. Additionally, the EU conditionality in certain cases can be unsuccessful if it doesn't pass the "identity test" in candidate country. In both cases the EU conditionality has not met its criteria of success. Serbia is not willing to align and transform its foreign policy with EU CFSP because EU incentives doesn't exceed the adoption costs. The decision to impose sanctions on Russia would be an unpopular and risky move for Serbia due to close relations and cooperation between two countries. On the other hand, EU is uncertain about the future of its enlargement policy and it is unwilling to pursue strict conditionality towards Serbia. In negotiation process EU has opted for more pragmatic and tailor-made approach and it has put an emphasis on solving the Kosovo issue under chapter 35 bearing in mind that the potential change of Serbia foreign policy may harm the political position of ruling elites which are perceived as guarantor of regional stability and proponents of the country's EU path.

Keywords: conditionality, enlargement policy, European Union, CFSP, Serbia foreign policy, Serbia and EU, Serbia and Russia.

* Овај рад је примљен 27. октобра 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. новембра 2020. године.