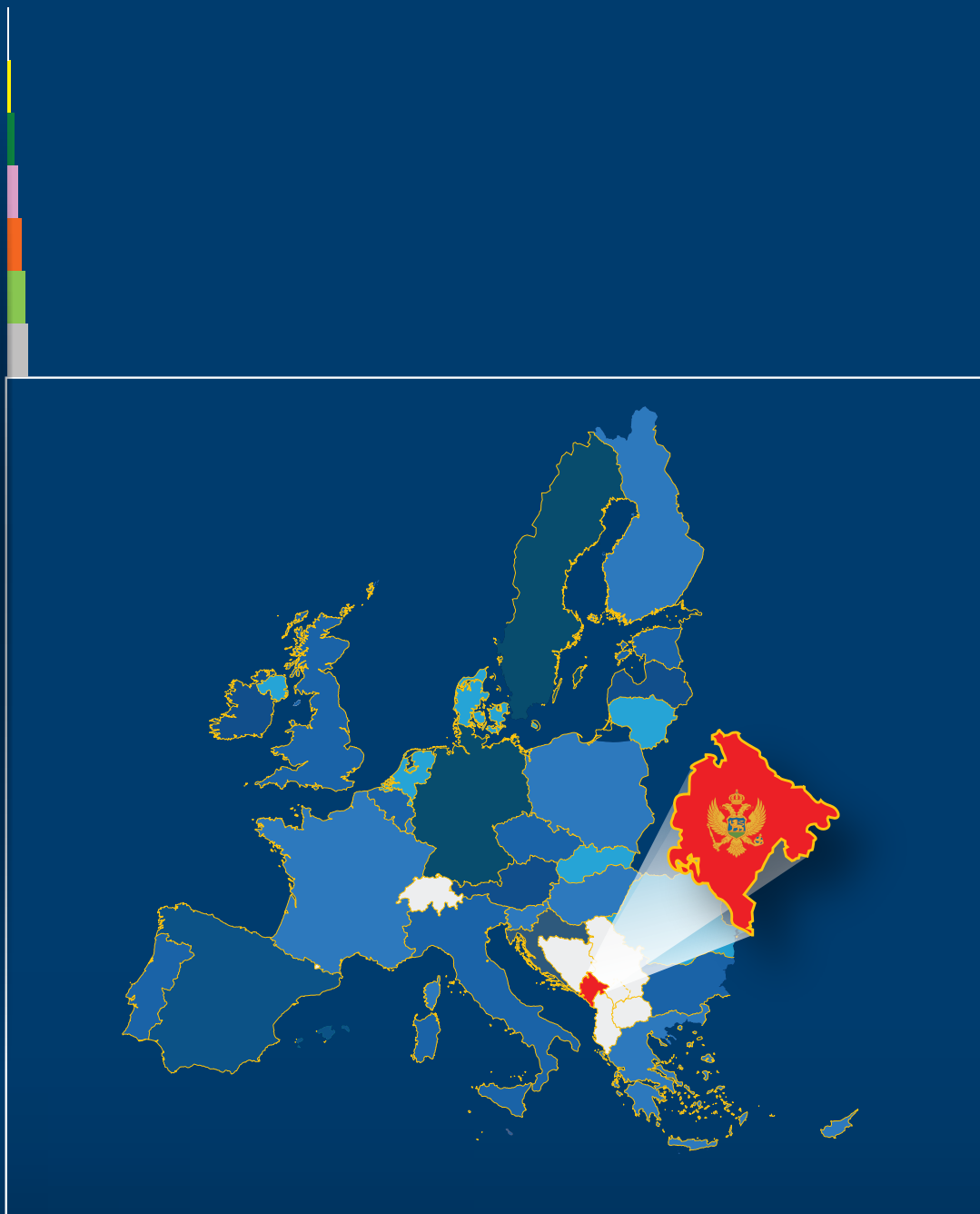


prof. dr Gordana Đurović

# EVROPSKA UNIJA I CRNA GORA





# EVROPSKA UNIJA I CRNA GORA

Podgorica, januar 2016.

Autor: prof. dr Gordana Đurović

Izdavač: EU Info centar, Podgorica

Grafički dizajn: Petar Vujović

Štampa: DPC, Podgorica

Tiraž: 1000

CIP - Каталогизacija у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9725-0-9  
COBISS.CG-ID 28875024

ISBN 978-9940-9725-0-9



9 789940 972509 >



# SADRŽAJ

---

<b>1. INTEGRACIJA EVROPSKIH DRŽAVA: OD 6 DO 28, I ŠIRE</b>	<b>7</b>
1.1. Evropska unija i njene članice danas	9
1.2. Razlozi nastanka EU i osnivački ugovori – od podijeljene ka ujedinjenoj Evropi	15
1.3. Integracija Evrope preko granica EU	24

---

<b>2. MAKROSISTEM EU</b>	<b>27</b>
2.1 Nadležnosti i ciljevi EU	29
2.2 Principi i načela na kojima se temelji EU	31
2.3 Pojam pravne tekovine EU	32
2.4. Institucije Evropske unije	33
2.5 Javne finansije EU	43
2.6 Zajedničko tržište EU	46
2.7 Podjela nadležnosti: EU i države članice	48

---

<b>3. EVROPSKA UNIJA – JEDINSTVO RAZLIČITOSTI</b>	<b>51</b>
3.1. Zajedničke evropske vrijednosti	53
3.2 Višejezičnost u Evropskoj uniji	57
3.3 Evropa građana	59
3.4 Evropski identitet	60

---

<b>4. POLITIKA PROŠIRENJA EU I CRNA GORA</b>	<b>65</b>
4.1. Kriterijumi pristupanja	65

---

4.2 SSP, trgovinska i ekonomska integracija, regionalna saradnja	72
4.2.1 Periodizacija procesa evropskih integracija: dug put do članstva	72
4.2.2 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	73
4.2.3 Regionalne inicijative	78
4.3 Vizna liberalizacija	81
4.4 Pregovori o članstvu u EU	82
4.4.1. Crna Gora zemlja kandidat	82
4.4.2. Pregovaračke pozicije Crne Gore i Evropske unije	86
4.4.3 Struktura za pregovore	91
4.4.4 Faze pristupnog procesa	94
4.4.5 Status pregovora	95
4.5 Pretpristupna podrška EU	100
4.6 Komunikaciona strategija	110
<hr/>	
<b>5. EVROPSKE INTEGRACIJE: UČINCI I TROŠKOVI</b>	<b>115</b>
5.1 Koristi integracija u EU	118
5.2 Ekonomski izazovi i investicije u integracioni proces	121
5.3 Mogućnosti za dinamičnije demokratske i ekonomske reforme	122
5.4 Rizici tokom procesa pregovaranja o članstvu u EU	123
<hr/>	
<b>PRILOG: Ocjena napretka Crne Gore i regiona u ključnim aspektima integracija [Izveštaj EK, novembar 2015]</b>	<b>127</b>

*Evropsku uniju čini 28 evropskih zemalja koje dijele iste demokratske vrijednosti i posvećene su zajedničkom radu za opšte dobro. Države članice su zajedničkim evropskim institucijama prenijele posebna ovlašćenja za upravljanje pojedinim segmentima društva. Tako se demokratske odluke o pitanjima od važnosti za cijelu Uniju donose na evropskom nivou.*

*Istovremeno, EU je posvećena i očuvanju različitosti evropskih kultura i načina života. Neke od evropskih zemalja, takođe su zakucale na vrata EU, tu je i naša zemlja – CRNA GORA.*







# 1. INTEGRACIJA EVROPSKIH DRŽAVA: OD 6 DO 28, I ŠIRE



## 1.1 Evropska unija i njene članice danas

Evropska unija je porodica demokratskih evropskih zemalja koje zajednički rade da bi poboljšale život svojim građanima. Za nepunih šest decenija, ona je omogućila uspostavljanje mira i napretka u Evropi, stvaranje jedinstvene evropske valute [eura] i jedinstvenog tržišta bez granica između država. Ona je postala velika trgovinska sila, veliki investitor i svjetski lider u oblastima poput zaštite životne sredine i pomoći u razvoju. Broj njenih članica povećao se sa šest na 28, dok se više evropskih zemalja priprema za članstvo. Proces stvaranja i razvoja EU, pridruživanja i pristupanja novih država Uniji naziva se jednim imenom **proces evropskih integracija**.

Tabela 1. Izabrani indikatori država članica EU

	ISO kod zemlje	DRŽAVE ČLANICE	STANOVNIŠTVO		POVRŠINA		BDP - 2014.			BDP/pc PPS 2014.
			000 stan. [2015]	%	000 km <sup>2</sup>	%	Tek. cijene mlrd. €	%	Realna stopa rasta	
	CODE	<b>EU [28 DRŽAVA ČLANICA]</b>	<b>508.191</b>	<b>100</b>	<b>4.295,6</b>	<b>100</b>	<b>13.922</b>	<b>100</b>	<b>1,4</b>	<b>100</b>
1	BE	Belgium / Belgija, € [1951]	11.258	2,2	30,5	0,7	402,0	2,9	1,3	119
2	BG	Bulgaria/Bugarska [2007]	7.202	1,4	11,9	0,3	42,0	0,3	1,5	47
3	CZ	Czech Republic/ Češka [2004]	10.538	2,1	78,9	1,8	154,9	1,1	2	85
4	DK	Denmark / Danska [1973]	5.660	1,1	43,1	1,0	256,9	1,8	1,1	125
5	DE	Germany / Njemačka, € [1951]	81.174	16,0	356,9	8,3	2.903,8	20,9	1,6	124
6	EE	Estonia / Estonija [2004]	1.313	0,3	45,0	1,0	19,5	0,1	2,9	76
7	IE	Ireland / Irska, € [1973]	4.626	0,9	70,0	1,6	185,4	1,3	5,2	134
8	EL	Greece / Grčka, € [1981]	10.812	2,1	132,0	3,1	179,1	1,3	0,8	73
9	ES	Spain / Španija, € [1986]	46.440	9,1	504,8	11,8	1.058,5	7,6	1,4	91
10	FR	France / Francuska, € [1951]	66.352	13,1	550,0	12,8	2.132,4	15,3	0,2	107
11	HR	Croatia / Hrvatska, [2013]	4.225	0,8	56,6	1,3	43,1	0,3	-0,4	59
12	IT	Italy / Italija, € [1951]	60.796	12,0	301,3	7,0	1.616,0	11,6	-0,4	96
13	CY	Cyprus / Kipar, € [2004]	847	0,2	9,3	0,2	17,5	0,1	-2,3	82
14	LV	Latvia / Letonija, € [2004]	1.986	0,4	65,0	1,5	24,1	0,2	2,8	64
15	LT	Lithuania / Litvanija, € [2004]	2.921	0,6	65,0	1,5	36,3	0,3	3	75
16	LU	Luxembourg€ [1951]	563	0,1	2,6	0,1	49,4	0,4	4,1	266
17	HU	Hungary / Mađarska [2004]	9.849	1,9	93,0	2,2	103,3	0,7	3,7	68
18	MT	Malta, € [2004]	429	0,1	0,3	0,0	8,0	0,1	3,5	84
19	NL	Netherlands / Holandija, € [1951]	16.901	3,3	41,5	1,0	653,5	4,7	1	131
20	AT	Austria / Austrija, € [1995]	8.585	1,7	83,9	2,0	328,9	2,4	0,4	130
21	PL	Poland / Poljska [2004]	38.006	7,5	312,7	7,3	413,1	3,0	3,3	68
22	PT	Portugal / Portugalija, € [1986]	10.375	2,0	92,1	2,1	174,4	1,3	0,9	78

23	RO	Romania / Rumunija [2007]	19.861	3,9	237,5	5,5	150,7	1,1	2,8	55
24	SI	Slovenia / Slovenija, € [2004]	2.063	0,4	20,3	0,5	37,2	0,3	3	83
25	SL	Slovakia / Slovačka, € [2004]	5.421	1,1	48,8	1,1	75,2	0,5	2,4	77
26	FL	Finland / Finska, € [1995]	5.472	1,1	338,0	7,9	204,0	1,5	-0,4	110
27	SE	Sweden / Švedska [1995]	9.747	1,9	460,0	10,7	430,3	3,1	2,3	123
28	UK	United Kingdom/V. Brit. [1973]	64.767	12,7	244,8	5,7	2.222,4	16,0	2,9	109
		Eurozona EA 19	338.335	66,6	2.757,1	64,2	10.105	72,6	0,9	107

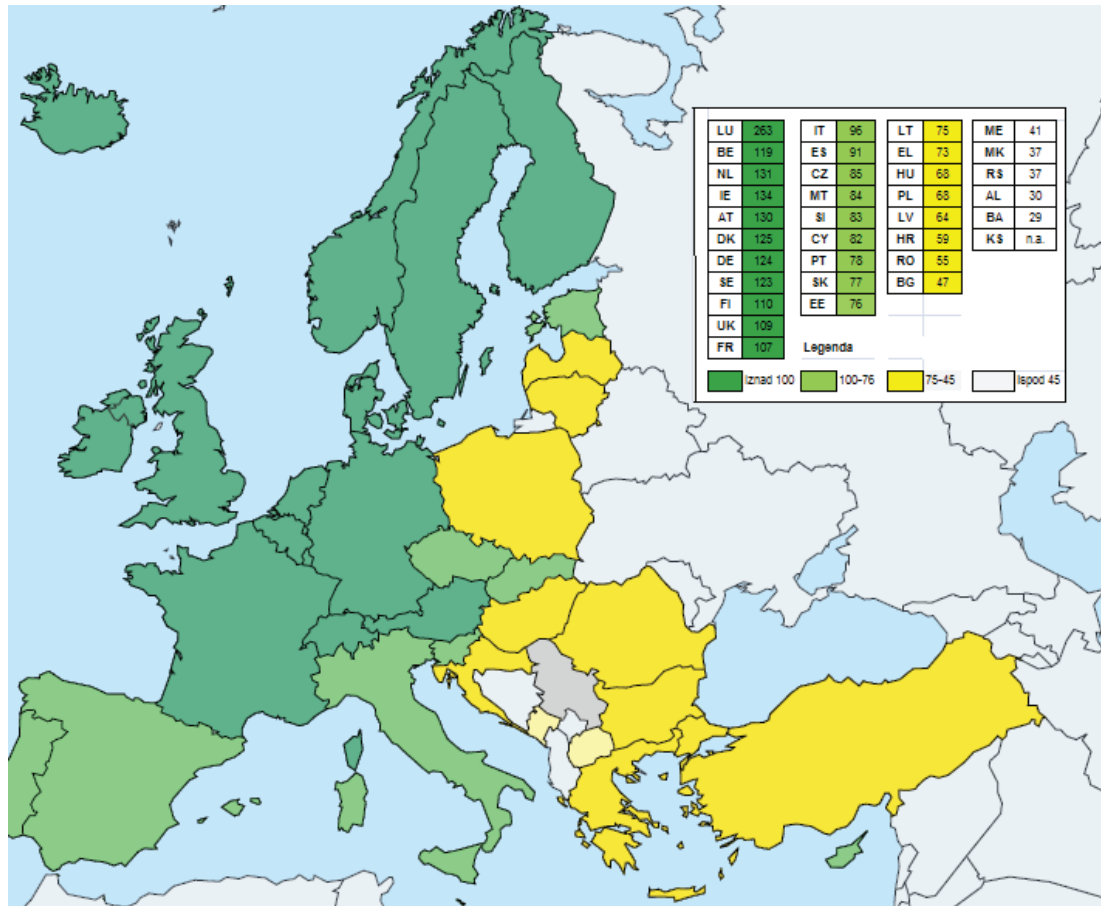
U prvoj koloni dati su ISO kodovi zemalja koji se koriste i u međunarodnim komparacijama. Znak eura (€) u drugoj koloni tabele stoji kod 19 država članica eurozone do 2015. godine. U zagradi je godina pristupanja svake od zemalja. Sljedeće kolone pokazuju broj stanovnika i površinu svake od zemalja članica, kao i učešće u strukturi na nivou EU. Bruto domaći proizvod (BDP) u četvrtoj koloni – najjednostavnije, predstavlja tržišnu vrijednost svih *tekućih* proizvedenih dobara i usluga u privredi jedne zemlje tokom određenog vremena, najčešće za godinu dana. Bruto domaći proizvod po stanovniku (BDP/pc) izražen u paritetu kupovne moći, u posljednjoj koloni – predstavlja odnos ukupnog BDPa i broja stanovnika, i često se koristi u ekonomskoj statistici (latinski *per capita* – po stanovniku), izračunava se posebnim metodom, tako da predstavlja međunarodno uporediv izraz kupovne moći stanovništva (PPP – Purchasing Power Parity).

Evropska unija danas je zajednica 28 država, u kojoj na 4,3 miliona km<sup>2</sup> (2,9% zemljine površine) živi 508 miliona stanovnika (7% svjetske populacije) i u kojoj se službeno komunicira na 24 jezika, gdje se zajedničke politike sprovode preko veoma razgranatog mehanizma institucija koje objedinjava i uređuje pravna tekovina Unije, tzv. *acquis communautaire*.

BDP EU čini oko 24% BDP svijeta, dok se u EU zemlje ulaže blizu 20% ukupnih stranih direktnih investicija (SDI) svijeta (od čega je 60% intra-EU investiranje).

Iako je širenjem Unije i postepenom integracijom politika došlo do ubrzanog razvoja manje razvijenih (novih) država članica, BDP po glavi stanovnika izražen u paritetu kupovne moći u odnosu na prosjek EU veoma je različit. Od 28 zemalja, samo 11 je iznad prosjeka EU, dok je 9 zemalja u intervalu do 75% prosjeka EU, a 8 zemalja ispod 75% prosjeka EU (BDP/pc u paritetu kupovne moći). U odnosu na države članice, naš region je znatno ispod EU prosjeka, što se vidi na grafiku.

Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika u paritetu kupovne moći (2014, EU28=100)



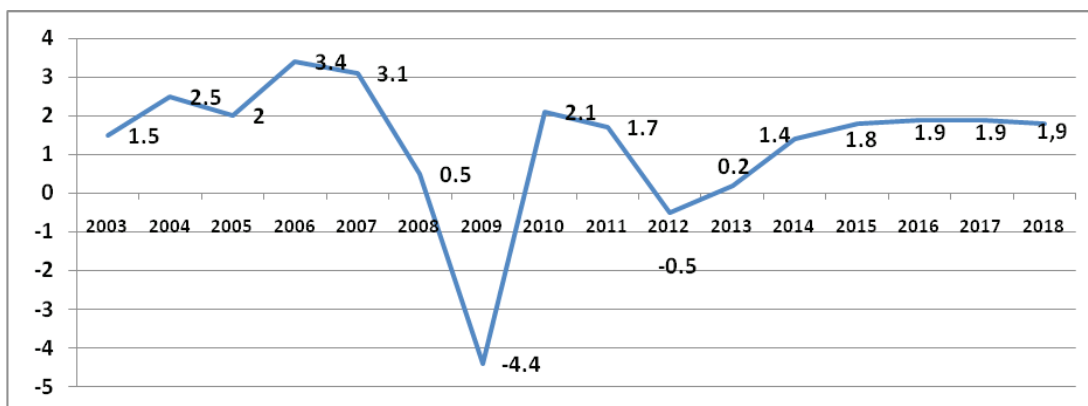
Države članice različite su po veličini svoje populacije, po teritoriji, ekonomskoj razvijenosti i kupovnoj moći stanovništva. Na jednoj strani, šest velikih država članica čini 75% stanovništva, dok je na drugoj strani čak 9 malih država čije stanovništvo u prosjeku čini manje od 1% stanovništva Unije.

STANOVNIŠTVO EU28	%	EKONOMSKA SNAGA	%	BDP/pc PPS
6 velikih [4+PL, ES]	74,3	4 velike - DE, FR, UK, IT	63,7	11 zemalja preko 100
9 malih do 1%	3,0	Španija	7,6	9 zemalja 99-75 prosjeka EU
13 zemalja [1,1-4%]	22,7	1%-4,6% - 12 zemalja	25,4	8 zemalja ispod 75 prosjeka EU
		ispod 1% - 11 zemalja	3,3	

Po veličini bruto domaćeg proizvoda, četiri su velike države članice koje najviše doprinose ekonomskom rastu, izvozu na druga tržišta, kao i punjenju zajedničkog budžeta Unije [Njemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija]. Na drugoj strani, čak 11 zemalja, uglavnom neto korisnica budžeta EU, ima BDP ispod 1% BDP-a Unije.

I Evropska unija, kroz koordinaciju ekonomske politike i mehanizme finansijske podrške prezaduženim zemljama, bori se protiv **ekonomske krize**. Svjedoci smo posljednjih godina da Evropa prolazi kroz period duboke transformacije. Nastala globalna kriza je izbrisala godine ekonomskog i društvenog napretka i otkrila strukturne slabosti u ekonomijama EU-28. BDP je u 2009. godini pao za 4%, nivo industrijske proizvodnje vratio se na nivo iz devedesetih<sup>1</sup>. Prosječni deficit budžeta dostigao je 7% u BDP-u, a nivo zaduženosti čak 80%, dok je 23 miliona ljudi (10% aktivnog stanovništva) bilo nezaposleno (Eurostat, 2009). Usljed posljedica svjetske ekonomske krize, posljednjih godina, milioni građana širom Evrope su ostali bez posla. Kriza je pogodila nivo zaposlenosti pojedinih sektora na različite načine, zavisno od njihove izloženosti svjetskoj trgovini ili finansijskoj krizi. Ekonomska kriza bila je veliki šok za građane EU i pokazala potrebu za zajedničkom akcijom i evropskom solidarnošću. Ekonomska situacija u državama članicama EU jasno je pokazala da Unija nije izuzetak u odnosu na ostatak svijeta.

Realna stopa rasta BDP EU 2003-2014 sa projekcijama<sup>2</sup> do 2018. godine



Nakon umjerenog oporavka u 2010. i početkom 2011. godine, BDP Unije stagnira u 2012. godini, da bi se dalje išlo postepeno u opravak.

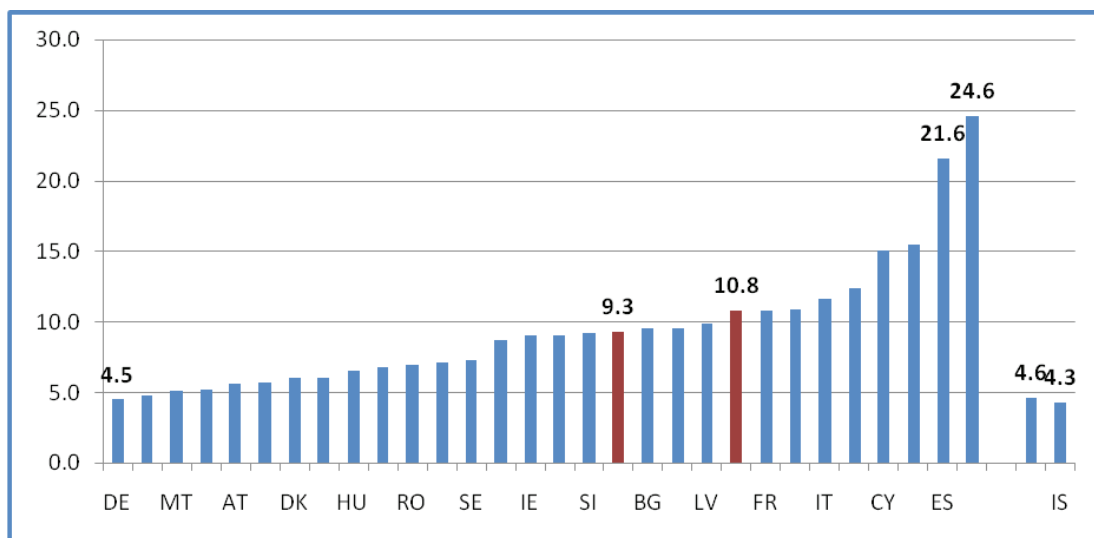
U Evropskoj uniji, u uslovima krize, pogoršali su se i **indikator tržišta rada**, prvenstveno indikator zaposlenosti. Početkom 2012. godine broj nezaposlenih u EU dostigao je 24,3 miliona, a stopa nezaposlenosti je prešla simboličnu granicu od

1 Nivo industrijske proizvodnje pao je za 20%.

2 Projekcije prema <http://knoema.com/mewdmh/european-union-gdp-growth-forecast-2015-2020-data-and-charts>

10%. Nezaposlenost je posebno velika među mladima [u 2014. godini nezaposlenost mladih u EU28 je 22,2%, a najveća je u Grčkoj i Španiji – 51%, zatim Hrvatskoj 46% i Italiji 52%], a jednako pogađa i muškarce i žene. Čak i uz blag rast i opravak ekonomije EU, nezaposlenost ostaje visoka [9,3%, tj. oko 23 miliona nezaposlenih], a zaposlenost nedovoljna [stopa zaposlenosti u EU 2014 prema ARS bila je 64,9%].

### Nezaposlenost u EU – septembar 2015 (EUROSTAT)



Zemlje EU značajno su probile prag kriterijuma iz Mاستrihta kada je u pitanju javni dug i budžetski deficit, što se vidi iz sljedećeg pregleda.

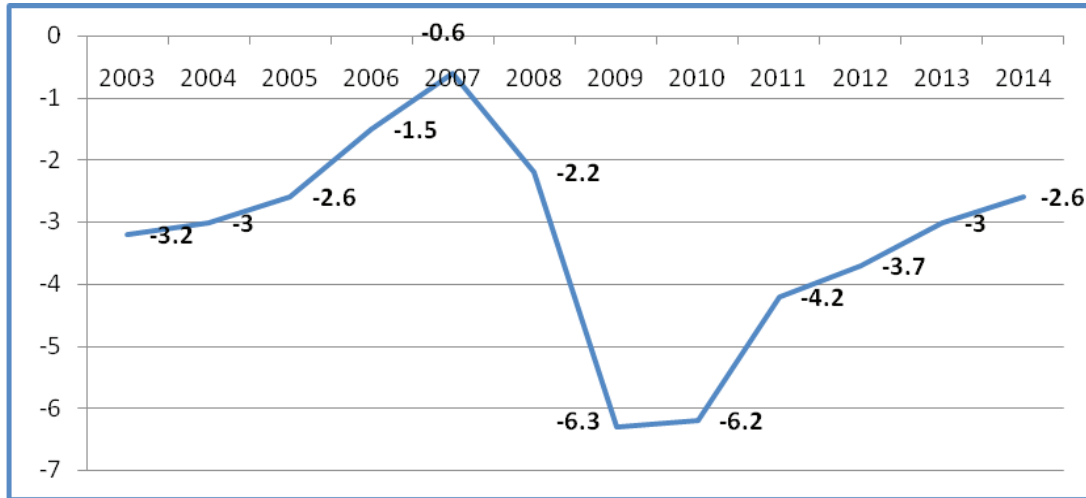
Najzaduženija zemlja EU je Grčka, čiji javni dug dostiže 177,1% BDP-a u 2014. godini.

PREZADUŽENE EU ZEMLJE		DUG ISPOD 100% BDP		DUG ISPOD 60% BDP	
Grčka	177,1	Španija	97,7	Finska	59,3
Italija	132,1	Francuska	95,0	Slovačka	53,6
Portugal	130,2	Velika Britanija	89,4	Poljska	50,1
Irska	109,7	Hrvatska	85,0	Danska	45,2
Kipar	107,5	Austrija	84,5	Švedska	43,9
Belgija	106,5	Slovenija	80,9	Češka Republika	42,6
		Mađarska	76,9	Litvanija	40,9
		Njemačka	74,7	Letonija	40,0
		Holandija	68,8	Rumunija	39,8
		Malta	68,0	Bugarska	27,6
		EU-28	86,8	Luksemburg	23,6
		EA-19	91,9	Estonija	10,6

Samo 12 zemalja EU ima javni dug ispod 60% BDP-a.

Sličan trend bilježi se i kod prosječnog nivoa budžetskog deficita država članica EU:

Prosječni nivo budžetskog deficita država EU 2003-2014.



Od izbijanja krize, prosječni budžetski deficit vraća se u granice Mاستrihtskih kriterijuma, tek, 2013. godine.

Kriza je pokazala da su ekonomije EU (danas EU-28) međusobno **visoko zavisne** i da postoji visok nivo povezanosti i uslovljenosti akcija između nacionalnih ekonomija, posebno u eurozoni<sup>3</sup>. Reforme, ili izostanak nekih od njih, u jednoj zemlji utiču na performanse drugih zemalja (država članica).

Od 2010. godine EU organizovano odgovara na ekonomsku krizu kroz mehanizam **novog ekonomskog upravljanja**, koji podrazumijeva intenzivnu koordinaciju ekonomskih politika kroz godišnji ciklus „evropskog semestra“ (posebno snažnu za zemlje Evropske monetarne unije), kontrolu fiskalnih indikatora, mjere makroekonomske i fiskalne konsolidacije (uvođenje striktnih procedura u slučajevima „prekomjernog budžetskog deficita“ i makroekonomskih disbalansa), osnivanje trajnih finansijskih institucija da bi se ekonomske performanse država članica konsolidovale (poput Evropskog mehanizma za stabilnost), kao i osnivanje nadnacionalnih mehanizama kontrole i prevencija daljih produblivanja krize (na primjer, bankarska unija).

<sup>3</sup> Npr., prilikom prezentacije strategije Evropa 2020, 11. 02. 2010. godine, u vezi sa visokom zavisnošću ekonomija država članica, navedeno je da oko 70% komponenti za proizvodnju jednog automobila u Uniji dolazi iz drugih država članica.



U međuvremenu, svijet se velikom brzinom kreće naprijed, a **dugoročni izazovi** – globalizacija, pritisak na resurse, starenje – intenziviraju se. Prioriteti moraju biti definisani u programskim aktivnostima i poslije tekuće finansijske perspektive, tako da omoguće: što brži i efikasniji izlazak iz ekonomske krize, vodeću ulogu u zajedničkim akcijama protiv klimatskih promjena, podsticanje održivog razvoja i socijalne kohezije, unapređenje pozicije evropskih građana i borbu za novu eru, za novu Evropu.

Ono što je sigurno jeste je da će **socijalne posljedice krize** trajati duže od same ekonomske krize. Da bi se obezbijedio održiv razvoj i bezbjedna budućnost, potrebno je tražiti rješenja koja prevazilaze kratkoročne mjere. Strategija Evropske unije Evropa 2020 upravo predstavlja viziju kako obezbijediti nova i sigurna radna mjesta i bolji život za građane. Strategija Evropa 2020 ima za cilj ekonomski razvoj EU zasnovan na znanju uz očuvanje životne sredine, visok nivo zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije.

## 1.2 Razlozi nastanka EU i osnivački ugovori – od podijeljene ka ujedinjenoj Evropi



Ovakva kakva je danas, Evropska unija izrasla je na idejama evropskih integralista-utopista iz 19. vijeka. Prije nego što je ideja ujedinjenja Evrope poprimila oblike prvorazrednog političkog projekta i postala cilj najrazvijenijih zemalja Starog kontinenta, ona je dugo u krugovima evropskih filozofa i pisaca živjela isključivo kao simbol humanosti i otpora prema surovostima tragičnih konflikata koji su potresali Evropu, posebno u prvoj polovini 20. vijeka. Čak je i čuveni francuski pisac Viktor Igo [1802–1885] maštao, pisao i govorio o „ujedinjenim državama Evrope“, ali i njegove i sve druge humanističke ideje izgarale su u brojnim međudržavnim konfliktima ondašnjeg vremena i u dva svjetska rata. Međutim, totalitarizam iz vremena svjetskih ratova još više je zahuktavao i ideje pacifista o zajedničkom životu u miru na evropskom kontinentu, koje su sve više nadjačavale nacionalne suprotstavljenosti.

Kraj Drugog svjetskog rata označio je početak nove ere u odnosima između evropskih država. Trebalo je staviti tačku na međunarodne sukobe i izgraditi trajni mir koji će počivati na zajedničkim vrijednostima i interesima evropskih naroda. Nova generacija evropskih državnikâ lansirala je ideju ujedinjene Evrope zasnovane na

ugovorima koji će garantovati mir, vladavinu prava i jednakost država. U periodu od 1945. do 1950. godine formirane su brojne regionalne i međunarodne organizacije koje su kao osnovni cilj imale očuvanje mira i bezbjednosti, obnovu ratom razorenih privreda, podsticanje raznih vidova saradnje između država. Najvažnije su: Ujedinjene nacije, Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Savjet Evrope, NATO, ali i GATT [opšti sporazum o carinama i trgovini].

Francuska je učinila prvi korak i ponudila konkretan predlog koji je odgovarao nacionalnim interesima pojedinih država, i to u industriji uglja i čelika. To je bila originalna ideja francuskog komesara za planiranje **Žana Monea**, koju je plasirao i za koju je preuzeo političku odgovornost **Robert Šuman**, francuski ministar inostranih poslova. Bilo je to vrijeme neposredno poslije Drugog svjetskog rata, kada je još vladalo duboko nepovjerenje između dvije velike evropske države – Francuske i Njemačke, koje su više od jednog vijeka međusobno ratovala oko pitanja „ko je jači“, i da li će pogranične rajnske oblasti Alzas i Loren pripasti jednoj ili drugoj državi.

*„Mi ne stvaramo koaliciju država, već ujedinjujemo ljude... Naša Zajednica nije udruženje proizvođača uglja i čelika; ona je zametak Evrope... Nijesmo mi određivali njene granice, već su ih određivale one zemlje koje zasada još ne žele da nam se pridruže... Od njih zavisi da li će se naše granice proširiti i da li će prepreke koje razdvajaju naše narode... biti postupno sasvim ukinute.“*



Žan Mone

Žan Mone | Robert Šuman

Ovaj predlog trebalo je ne samo da doprinese razvoju teške industrije, već i da podstakne francuskonjemačko pomirenje. Godine 1950. Šuman je za ovu ideju našao sagovornika u prvom poslijeratnom njemačkom kancelaru Konradu Adenaueru. Tako je prvi dokument koji je označio početak konkretizacije i realizacije funkcionalne integracije bila, takozvana, Šumanova deklaracija, nastala pod uticajem višedecenijskih ideja o evropskoj integraciji, kao najboljem načinu da se otklone stalni ratovi u Evropi. Francuski ministar spoljnih poslova Šuman objavio je 9. maja 1950. godine u istorijskoj deklaraciji da „francuska vlada predlaže da se cjelina francuske i njemačke proizvodnje uglja i čelika stavi pod zajedničku visoku vlast, u okviru organizacije koja će biti otvorena i za ostale evropske zemlje“. Predlog

se ticao dva strateška proizvoda bitna za privredu i rat: uglja [glavni energent tog doba] i čelika [glavna sirovina za izradu oružja]. Njemačkoj i Francuskoj pridružile su se u početku još četiri zemlje: Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg.

## Evropska unija – od Pariza do Lisabona

Evropska unija kakvu poznajemo danas nije nastala odjednom, niti je njen razvoj završen. Proces širenja Unije i produbljivanje nivoa integracije kroz nove politike i sektore koji se prenose na nadnacionalni nivo, započet osnivanjem Evropske zajednice za ugljalj i čelik, nastavlja se i nakon Lisabonskog ugovora.

Sljedeći grafički prikaz daje sažet razvoj evropske ideje ujedinjenja kroz osnivačke ugovore, a koji je praćen širenjem broja država članica.

### Hronologija evropskih sporazuma i talasi proširenja Unije

1948.	1951/52.	1957/58.	1965/67.	1986/87.	1992/93 MASTRIHT	1997/99.	2001/03.	2007/09.
BRISEL	PARIZ	RIM	BRISEL	Jedinstveni evropski akt	[osnovana EU]	AMSTERDAM	NICA	LISABON
Euratom – Evropska agencija za atomsku energiju								
EZUČ – Evropska zajednica za ugljalj i čelik [1952-2002]								
Evropska ekonomska zajednica [EEZ]				STUBOVI	Evropska zajednica [EZ]			
					II Pravosuđe i unutrašnji poslovi	Policajska i pravosudna saradnja u kriminalnim stvarima		
					Evropska politička saradnja	III Zajednička spoljna i bezbjednosna politika [ZSBP]		
1948 – Zapadnoevropska unija [ZEU]								
1949 – NATO – jačanje sistema kolektivne bezbjednosti – 28 članica [ 22 članice iz EU, US, CA, AL, IS, NO, TR]								
DRŽAVE OSNIVAČI I TALASI PROŠIRENJA	FR, DE, IT, BE, LU, NL	DK, GB, IE*	EL	ES, PT	AT*, SE*, FI*	CZ, EE, CY*, LV, LT, HU, MT*, PL, SI, SK / BG, RP	HR	
	šest država osnivača [1952/1958]	I. proširenje 1973.	II proširenje 1981.	III proširenje 1986.	IV proširenje 1995.	V proširenje [2004/2007]	VI proširenje 2013.	

**1951** – Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik [Pariski ugovor, trajao 50 godina, do 2002], zajedničko tržište uglja i čelika, nadnacionalni organi;

**1957** – Ugovori o osnivanju EEZ i Euroatoma [Rimski ugovori], nastanak carinske unije, postepeno ukidanje necarinskih barijera, zajedničke politike;

**1965** – Ugovor o spajanju, stvoreni zajednički organi Evropskih zajednica [Savjet ministara, Komisija, Parlament i Sud pravde]

**1986** – Jedinostveni evropski akt, kompletiranje unutrašnjeg tržišta do 1992. godine;

**1992** – Ugovor o EU, Matriht, osnovana EU, državljanstvo EU, Evropska monetarna unija [EMU];

**1997** – Ugovor iz Amsterdama, renumeracija članova osnivačkih akata, unapređenje oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova;

**2001** – Ugovor iz Nice [nova pravila glasanja];

**2007** – Ugovor iz Lisabona [stupio na snagu 1. decembra 2009. godine]. Ugovorom se definiše nov način organizacije i rada Evropske unije. Takođe, Unija dobija status pravnog lica, a prvi put je definisan i način izlaska neke države članice iz EU.

## Evropske zajednice

**Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik – EZUČ** [Pariski ugovor] potpisan je 18. aprila 1951. godine u Parizu. Ugovoru su pristupile: Francuska, Italija i zemlje Beneluksa – Belgija, Holandija i Luksemburg. Stvoreno je zajedničko tržište za uglj i čelik, i uvedena je zajednička kontrola, plasiranje i korišćenje derivata. Ugovor je stupio na snagu jula 1952. godine, s ograničenim trajanjem od 50 godina [do 2002, kada je integrisan u EZ]. Stvorena je nova organizacija sa sopstvenim institucionalnim aparatom, koju su činili Zajednička visoka vlast [devetočlano tijelo, nezavisno u odlučivanju, pri čemu su odluke bile obavezujuće za sve države članice], Zajednička skupština [predstavnicima delegirani od nacionalnih parlamenata; čisto savjetodavna funkcija], „specijalni” Savjet ministara [predstavnicima vlada država članica koji dijele moć političkog odlučivanja sa Visokom vlasti] i Sud pravde. Ovim ugovorom otvoren je proces evropskih integracija, prvenstveno baziran na procesu ekonomskih integracija, koji proizilazi iz jasnih ekonomskih interesa svih ugovornih strana.

U to vrijeme, pokrenuta je i inicijativa o stvaranju odbrambene odnosno političke zajednice, koja nije prihvaćena, a države osnivači, prateći princip postupnosti, vraćaju se funkcionalnoj integraciji u ekonomskoj sferi.

U Rimu su 25. marta 1957. godine potpisani **ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euroatom)**.

Rimski ugovori stupili su na snagu 14. januara 1958. godine.

Cilj EEZ, kako je ugovorom utvrđeno, bio je stvaranje zajedničkog tržišta sa slobodnim protokom roba, ljudi, usluga i kapitala i izgradnja carinske unije [1. jula 1968. godine ukinute su carine između šest država EEZ i formirane jedinstvene carine prema drugim zemljama, što čini u osnovi carinsku uniju]. Nakon stvaranja zone slobodne trgovine, sljedeći korak u procesu integracije jeste stvaranje jedinstvene carinske teritorije, uvođenjem zajedničke carinske tarife prema trećim državama, pri čemu se ukidaju i carinska, ali i druge vrste ograničenja trgovine između država članica.

Ugovorom je bilo predviđeno formulisanje **zajedničke trgovinske, poljoprivredne, saobraćajne politike**, zatim saradnja i koordinacija politika u drugim oblastima, kao i usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u mjeri u kojoj je to neophodno za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta. S druge strane, Euroatom kao svoj primarni cilj ima razvoj evropske nuklearne industrije, podsticanje istraživanja u oblasti atomske energije, kao i smanjenje troškova tih istraživanja. Za razliku od EEZ, Euroatom ne predviđa formiranje zajedničkog tržišta, već povezuje države članice kako bi zajedničkim snagama doprinijele unapređenju atomske industrije.

Šest zemalja zapadne Evrope, koje su formirale Evropske zajednice – EZUČ, EEZ i Euroatom, u tim organizacijama imale su svoju Komisiju, Savjet ministara, Parlament i Sud pravde, što je predstavljalo svojevrsno dupliranje izvršnih organa. Stoga je aprila 1965. godine potpisan Sporazum o spajanju u Briselu [**sporazum iz Brisela, Merger Treaty**, na snazi od jula 1967. godine] koji je udružio izvršna tijela tri različite zajednice u **zajedničke organe Evropskih zajednica**. Od 1973. godine Velika Britanija, Irska i Danska pristupile su EZ [EEZ, EZUČ i Euroatom]. Godine 1981. pristupila je Grčka, a 1986. Španija i Portugalija.

### **Jedinstveni evropski akt i proces stvaranja zajedničkog tržišta**

Godine 1986. usvojen je **Jedinstveni evropski akt**, kojim je do 1992. godine trebalo sprovesti program uvođenja jedinstvenog tržišta na teritoriji cijele Zajednice. Glavni aspekti programa **jedinstvenog tržišta** obuhvatili su: uklanjanje necarinskih barijera u trgovini, povećanje konkurencije, unapređivanje saradnje između preduzeća u oblasti istraživanja i razvoja, ujednačavanje tržišta faktora kroz punu liberalizaciju mobilnosti faktora, monetarnu integraciju, socijalnu zaštitu [Povelja o socijalnim pitanjima].

## Mastriht 1992 – Ugovor o stvaranju EU

Naredni datum koji je bio važan u procesu evropskih integracija i u hronologiji nastanka današnje Unije, svakako je 10. decembar 1991. godine. Tada je u Mastrihtu Evropski savjet postigao dogovor o predlogu Sporazuma o stvaranju Evropske unije. **Ugovor o stvaranju Evropske unije, tzv. Sporazum iz Mastrihta**, potpisan je 7. februara 1992. godine. On se sastojao od tri osnovna dijela [**stuba**] EU: 1) prerađeni tekst Ugovora iz Rima koji uključuje uslove za ekonomsku i monetarnu uniju (EMU), 2) zajednička spoljna i bezbjednosna politika (ZSBP), i 3) pravosudna pitanja i unutrašnji poslovi.

Osnovna razlika između **prvog i druga dva stuba** u tome je što se prvi koristi pravno obavezujućim instrumentima i procedurama utemeljenim evropskim ugovorima koji su zajednički – već prihvaćeni, što znači da je nadležnost u rukama Zajednice, bez obaveze da se o pitanjima iz tog domena traži potvrđivanje na nacionalnim nivoima. Druga dva stuba su, međutim, pretežno u nadležnosti nacionalnih vlada, odnosno spadaju pod proceduru međuvladinog usaglašavanja kroz rad Evropskog savjeta i Savjeta ministara. Samim tim, druga dva stuba nijesu u nadležnosti Evropskog suda pravde i ne podliježu postupku donošenja odluka na nivou Unije.

**Važna pitanja** koja se takođe pominju u Ugovoru iz Mastrihta jesu: prava građana EU da žive i rade u bilo kojoj zemlji EU, prava da kada putuju van granica EU mogu dobiti diplomatske i konzularne usluge od predstavnika bilo koje zemlje članice EU, pravo glasa i izlaska kako na lokalne izbore tako i na izbore u bilo kojoj državi članici EU. Zadatak EU postao je i doprinos uspostavljanju i razvoju transevropskih mreža u oblasti saobraćajne, telekomunikacione i energetske infrastrukture. Zbog toga je osnovan Kohezioni fond čija uloga je proširena i na projekte zaštite životne sredine. Komitet regiona pridodat je strukturi EU radi obavljanja konsultacija sa predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti. Od 1995. godine članice Unije su i Austrija, Finska i Švedska.

## Amsterdam 1997, Nica 2001.

**Ugovor iz Amsterdama**, 2. oktobra 1997. godine (na snazi od 1. maja 1999. godine), donio je nekoliko novina: Šengenski sporazum o zajedničkim vizama za građane trećih zemalja uključen je u EU (osim u slučaju Britanije i Irske); unaprijeđena je saradnja među državama članicama u oblasti zapošljavanja i socijalne politike; EU je trebalo da radi samo na onim poslovima koji se ne mogu bolje izvršiti na nacionalnom ili nižim nivoima; uvedena ugovorna klauzula o fleksibilnosti dopustila

je da neke zemlje usvoje zajedničku politiku, čak i kada druge zemlje to ne žele; postoji mogućnost konstruktivnog uzdržavanja od glasanja, ali ono ne sprečava usvajanje zajedničkih odluka; međutim, ako zemlje članice koje su uzdržane predstavljaju više od jedne trećine glasova kvalifikovane većine, odluka se ne može usvojiti; uvedena su i pravila po kojima su svi građani i pravni subjekti EU imali pravo pristupa dokumentima EU, itd.

**Ugovor iz Nice** potpisan je 26. februara 2001, a na snazi je od 1. februara 2003. godine. Predstavljao je svojevrsnu prekretnicu u istoriji EU, jer je razmatrao raspodjelu moći i uticaja u proširenoj EU. Ugovor iz Nice donio je sljedeće novine: a) odmjeravanje glasova u Savjetu ministara – promjena u ponderaciji („snazi“) glasova unutar Savjeta ministara u korist velikih zemalja na štetu malih zemalja; b) Evropska komisija – svaka zemlja imenuje samo po jednog člana Komisije [ravnopravna rotacija koju prethodno jednoglasno utvrđuje Savjet ministara], moguća samo do 27 odnosno 28 država članica unutar EU; c) fleksibilnost [pojačana saradnja ili varijabilna geometrija] – grupa od osam ili više zemalja može se zalagati za dublju integraciju u određenim oblastima politike [model „Evrope sa više brzina“, na primjer, kod uvođenja jedinstvene valute ili šengenske zone bez pasoša]; d) većinsko glasanje – politička integracija se ubrzala kako su zemlje članice odustale od prava na veto u 29 novih oblasti [pravo na veto u nekoj oblasti znači da ako bilo koja od zemalja članica EU stavi veto, zabranu, na neki predlog u toj oblasti, on se odbacuje; to pravilo vrijedi samo u onim oblastima koje su definisane u osnivačkim ugovorima].

Ugovor iz Nice otvorio je institucionalnu mogućnost za veliko, peto proširenje EU – 1. maja 2004. godine [Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Malta i Kipar], u koje se uključilo i produženo peto proširenje, tj. pristupanje Rumunije i Bugarske od 1. januara 2007. godine. Ugovorom iz Nice, međutim, nije jasno zauzet stav o budućnosti EU, pa je proces njene dalje institucionalne izgradnje nastavljen.

### **Ugovor o ustavu EU (2004)**

Ugovor o Ustavu EU (2004) predlagao je eliminaciju sistema „stubova“. Pregrupisanje svih odredbi o spoljnim akcijama Unije, koje su ranije bile raspoređene na različitim mjestima, objedinilo bi ih u jedno poglavlje i bile bi stavljene „pod isti krov“. **Oblast spoljnih akcija Unije** trebalo je da po tom predlogu obuhvati: 1) zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku (ZSBP), 2) zajedničku politiku bezbjednosti i odbrane, 3) zajedničku trgovinsku politiku, 4) saradnju sa trećim zemljama i humanitarnu pomoć

i 4) zaključivanje međunarodnih ugovora. Spoljne akcije Unije trebalo je da preuzme ministar inostranih poslova, potpredsjednik Komisije. Međutim, proces ratifikacije [potvrđivanja] evropskog ustava obustavljen je nakon francuskog i holandskog „ne” na referendumu 2005. godine. EU je zapala u institucionalnu krizu koja je imala i snažan uticaj na politiku proširenja.

### Lisabonski [reformski] ugovor [2009]

Novi predlog, pod nazivom Lisabonski [reformski] ugovor, utvrđen je 15. decembra 2007. godine. Iako ne nosi naziv „ustav”, ne govori o „superdržavi”, niti pominje zastavu i himnu EU, Lisabonski [reformski] ugovor, ipak, sadrži mnoge elemente odbačenog ustava EU. Lisabonski ugovor se sastoji iz dva dijela: dosadašnjeg Ugovora o EU i značajno izmijenjenog dosadašnjeg Ugovora o osnivanju EEZ, čije se ime promijenilo u Ugovor o funkcionisanju EU. Riječ Zajednica u ovim ugovorima zamjenjuje se riječju Unija, kroz cijelokupan tekst. Znači, Unija zamjenjuje i nasljeđuje Zajednicu.

Lisabonski ugovor se sastoji iz niza amandmana na prethodne ugovore koji konstituišu EU, a to su:

1. Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) – poznatiji kao Maastrichtski ugovor [1992]; izmjene i dopune se odnose na institucije, unapređenje saradnje, spoljnu i bezbjednosnu politiku i odbrambenu politiku.

2. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice – Rimski ugovori [1957]; izmjenama i dopunama se detaljno definišu nadležnosti i oblasti djelovanja Evropske unije; on postaje „Ugovor o funkcionisanju EU” (UFEU).

Lisabonski ugovor obuhvata izmjene i dopune Ugovora o EU, preimenovani Ugovor o funkcionisanju EU, sastavne protokole, anekse, deklaracije, kao i **Povelju o osnovnim pravima EU** i zaključke Evropskog savjeta u vezi sa Irskom.

Tri su osnovna razloga postojala za donošenje Lisabonskog ugovora:

- efikasniji proces donošenja odluka,
- povećanje demokratije davanjem snažnije uloge Evropskom parlamentu i nacionalnim parlamentima, i
- bolja koordinacija i snažniji glas na planu spoljne politike.

Drugim rječima, cilj Lisabonskog [reformskog] ugovora jeste da ubrza proces odlučivanja, otvori put za uvođenje položaja predsjednika EU i osnaži položaj šefa spoljne politike Unije. Takođe, on omogućava efikasnije donošenje odluka Unije



čije se članstvo povećalo na 28 zemalja. To se posebno odnosi na pitanja iz oblasti odbrane, energetike, borbe protiv klimatskih promjena i migracije. Ukida se pravo veta u 50 oblasti, među kojima su i unutrašnji poslovi i pravosuđe. Odluke se donose ukoliko za njih glasa 55 odsto zemalja koje predstavljaju najmanje 65 odsto stanovništva EU. Konsenzus [potpuna saglasnost] je potreban samo za spoljnu politiku, odbranu, socijalna pitanja, oporezivanje i kulturu. Po Lisabonskom ugovoru, Evropski parlament ima 750 poslanika, i svog predsjednika.

Kroz Lisabonski ugovor, Unija dobija svog predsjednika Evropskog savjeta, umjesto dosadašnjeg šestomjesečnog rotirajućeg predsedavajućeg, koga biraju premijeri i predsjednici država članica na 30 mjeseci. EU dobija diplomatsku službu i svog ministra spoljnih poslova - „visokog predstavnika za spoljnu i bezbjednosnu politiku“, koji objedinjava funkciju koja već postoji pod tim nazivom i funkciju komesara za spoljne poslove. Konačno, Evropska unija Lisabonskim ugovorom dobija i status **pravnog lica**, što joj daje značajnu snagu i mogućnost da zaključuje međunarodne ugovore, postane član međunarodnih konvencija ili da bude član međunarodnih organizacija.

Potvrđivanje Lisabonskog ugovora u svim državama članicama pratila je velika neizvjesnost i odlaganje stupanja na snagu. Tako je na prvom referendumu u Irskoj, juna 2008. godine, Lisabonski ugovor bio odbačen, a tek na drugom referendumu, nakon obećanih olakšica za Irsku, oktobra 2009. godine, dobio je većinsku podršku izašlih glasača. U oktobru i novembru 2009. godine za određene olakšice izborila se i Češka, pa je Ugovor mogao konačno stupiti na snagu 1. decembra 2009. godine. Od njega se očekuje da poveća efikasnost EU, posebno poslije velikog proširenja, ali i da omogući dalje širenje EU.

Konačno, od Lisabonskog ugovora se očekuje da na bolji način promoviše interese svojih građana u svakodnevnom životu. Uvodi se, takozvana, **inicijativa evropskih građana**. Jedan milion građana, iz više država članica, može da pokrene inicijativu kojom poziva Komisiju da podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koje građani smatraju da je neophodno donošenje akta Unije.



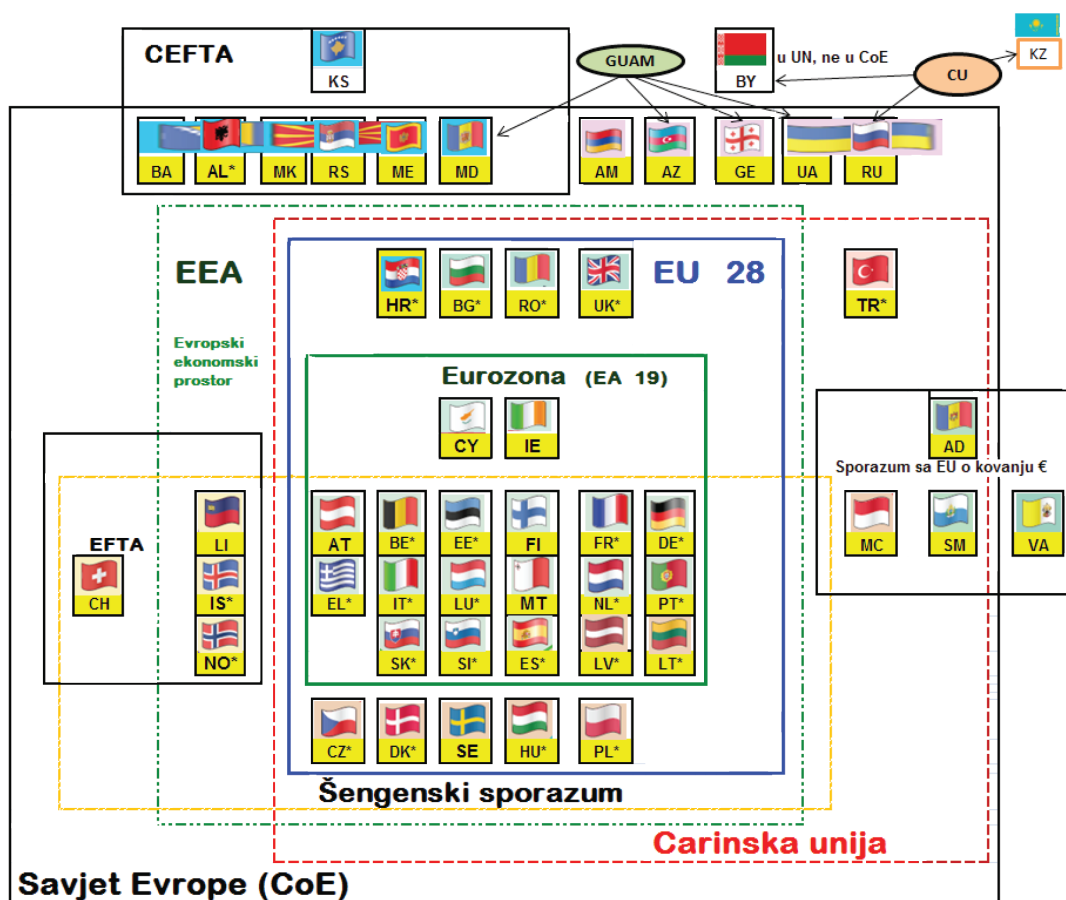
Lisabonski ugovor – velika očekivanja EU

Republika Hrvatska je prva zemlja [našeg regiona] koja je pristupila Uniji nakon Lisabonskog ugovora [1. 07. 2013] i postala 28. država članica.

### 1.3. Integracija Evrope preko granica EU

Evropska integracija danas predstavlja veoma razgranat sistem integracionih oblika koji povezuju evropske države i preko granica EU, bilo da je riječ o ekonomskoj integraciji, trgovinskim sporazumima, zonama slobodnog putovanja ili integracijama u okviru Savjeta Evrope koji okuplja zemlje i preko geografskih granica Evrope. Na sljedećem grafiku možemo vidjeti najznačajnije integracione tokove danas.

Integracije Evrope: različiti nivoi i oblici



Pojašnjenje integracionog grafika:

- nasnažnija integracija u okviru EU je integracija unutar zemalja eurozone [19 država članica EU koristi euro i pripada ovom nivou ekonomske integracije],
- Evropska unija danas okuplja u nadnacionalnu organizaciju **sui generis** 28 država članica;
- 22 države članice EU su u NATO-u [osim Austrije, Kipra, Finske, Irske, Malte i Švedske];
- istovremeno u NATO-u su i SAD, Kanada, Norveška, Turska, Island i Albanija,
- Savjet Evrope je međunarodna organizacija koja okuplja najveći broj evropskih zemalja radi unapređenja demokratije, ljudskih prava, vladavine prava i sveukupnog ekonomskog i društvenog napretka zemalja,
- EFTA je sporazum o slobodnoj trgovini između Švajcarske, Islanda, Norveške i Lihtenštajna, koje, zajedno sa EU članicama, od 1994. godine, čine, takozvani, evropski ekonomski prostor, koji spaja EU i EFTA u zonu slobodne trgovine; Istovremeno, Švajcarska ima poseban bilateralni trgovinski aranžman sa EU,
- posebna integracija je i Šengenski sporazum koji objedinjuje određeni broj zemalja EU [u Šengenu nisu Kipar, Irska, Velika Britanija, Bugarska i Rumunija] i Švajcarsku, Norvešku, Lihtenštajn i Island,
- četiri mikrodržave Evrope imaju i poseban aranžman sa ECB da mogu koristiti euro kao svoju valutu, te da, iako nisu članice eurozone, mogu štampati kovanice eura [Monako, Andora, San Marino i Vatikan],
- CEFTA – zona slobodne trgovine zemalja zapadnog Balkana [WB -6] i Moldavije;
- GUAM – regionalna trgovinska inicijativa četiri post-sovjetske države – Gruzije, Ukrajine, Azerbejdžana i Moldavije,
- carinska unija – EU, Turska i evropske mikrodržave [koje su suštinski i u Šengenskom sporazumu],
- nova carinska unija je i trgovinska integracija Rusije, Kazahstana i Bjelorusije.





## 2. MAKROSISTEM EU



## 2.1 Nadležnosti i ciljevi EU



Evropska unija danas predstavlja jedinstvenu nadnacionalnu, međunarodnu i međuvladinu organizaciju sui generis. Zemlje koje čine EU jesu nezavisne, suverene zemlje, ali one ustupaju dio svog suvereniteta da bi bile uspješne i uticajne na globalnom nivou, što nijedna od njih sama ne bi mogla da ostvari, kao što to čine zajedno. U praksi, **ustupanje suvereniteta** znači da zemlje članice delegiraju neka od svojih ovlašćenja za donošenje odluka na zajedničke institucije koje su stvorile, tako da specifične odluke od zajedničkog interesa mogu biti donijete na demokratski način na nadnacionalnom nivou.

Po oblastima koje obuhvata – od poljoprivredne politike, trgovine, prevoza, do pitanja spoljne politike, odbrane, pravosuđa i mnogih drugih – EU podsjeća na „superdržavu“, na organizaciju koju neki doživljavaju kao „postmoderno carstvo“. Ali to moderno carstvo nije originalno samo po činjenici da nema cara ili da su u njega udružene demokratske, suverene države. Ono je neobično i po tome što se radi o prvoj zajednici država u ljudskoj istoriji koje su se objedinile sasvim dobrovoljno i miroljubivim putem. Stoga je EU jedan od najoriginalnijih političkih izuma našeg doba, jedinstvena po svojim karakteristikama, svojevrsna tvorevina kakvoj nema poređenja u istoriji niti u savremenim međunarodnim odnosima danas. U drugoj polovini XX i početkom XXI vijeka Unija je ostvarila ono što nijesu uspjeli brojni evropski osvajači i vojskovođe – ujedinila je veći dio evropskog kontinenta.

Evropska unija danas je jedinstvena nadnacionalna ekonomska, politička, carinska, monetarna, ali i odbrambeno-bezbjednosna integracija država koje geografski pripadaju evropskom prostoru.

Organizacije od posebnog značaja za EU, posebno kada je u pitanju prijem novih članica u kontekstu procesa evropskih integracija su NATO, Savjet Evrope i OECD.

**NATO** [Sjevernoatlantski savez] jeste međudržavna organizacija, politički i vojni savez koji okuplja 28 zemalja članica iz Evrope i Sjeverne Amerike. Osnovan je 1949. godine sa sjedištem u Briselu, radi izgradnje sistema kolektivne bezbjednosti i odbrane. NATO je sinonim transatlantske veze Evrope i Sjeverne Amerike u zaštiti demokratskih vrijednosti i tekovina savremenog svijeta. Osnovni ciljevi ove alijanse jesu: da štiti interese članica političkim i vojnim sredstvima; da podstiče dogovaranje i saradnju sa zemljama koje nijesu članice saveza u širokom spektru pitanja iz oblasti bezbjednosti, reforme odbrane i održavanja mira; da dijalogom i partnerstvom doprinosi

sprečavanju konflikata unutar i van granica zemalja članica; i da promoviše demokratske vrijednosti i rješavanje sukoba mirnim putem. NATO ima izraženu i ekonomsku dimenziju, kojom se potvrđuje stabilnost i bezbjednost uključenih država, vladavina prava u njima, koja je neophodna za strane investicije i ekonomski napredak. Bezbjednost je preduslov ekonomskog prosperiteta, ali i važan uslov za sprovođenje ekonomskih i demokratskih reformi u zemlji. Uz pomoć „Partnerstva za mir“, NATO kreira sistem bezbjednosti i u zemljama koje nijesu članice. Crna Gora je dobila poziv za članstvo u NATO-u 2. decembra 2015. godine.

**Savjet Evrope** [*Council of Europe, SE*] – ugovor o formiranju Savjeta Evrope potpisan je 5. maja 1949. godine u Londonu između zemalja Beneluksa [Belgija, Holandija, Luksemburg], Danske, Francuske, Irske, Italije, Norveške, Švedske i Velike Britanije. SR Nemačka je pristupila Savjetu Evrope 1950. Danas SE broji 47 država članica, a sjedište mu je u Strazburu u Francuskoj. Savet Evrope izradio je Konvenciju o ljudskim pravima [potpisana je 1950, a stupila na snagu 1953. godine] koja je dala mogućnost da se Sudu za ljudska prava obraćaju građani ili nevladine organizacije ako su žrtve povrede prava priznatih Konvencijom. Prijem u članstvo SE moguć je samo ako je država prihvatila Konvenciju, a time i nadležnost Suda za ljudska prava. Glavni organi SE: 1) Parlamentarna skupština, 2) Komitet ministara koji priprema konvencije i donosi preporuke, 3) Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, 4) Generalni sekretar SE, 5) Sud za ljudska prava koji štiti ljudska prava garantovana Konvencijom i čije su odluke obavezujuće za države članice. Osnovni zadaci Saveta Evrope: 1) uspostavljanje čvrstih veza između svojih članova radi unapređenja demokratije, ljudskih prava i vladavine prava i ekonomskog i društvenog napretka, 2) savjetovanje država članica prilikom izrade ustava i zakona koji se tiču pravne države, demokratije i ljudskih prava, 3) nadziranje regularnosti parlamentarnih i drugih važnih izbora u državama članicama i onima koje žele postati članice Savjeta, 4) Komitet SE ocjenjuje da li države članice poštuju određena prava građana.

**OECD** – Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju [OEEC] osnovana je 1947. godine da bi se među saveznicima rasporedila američka pomoć u skladu sa Maršalovim planom [nazvanom po tadašnjem američkom državnom sekretaru]. Države članice OEEC međusobno su ukinule trgovinske kontingente koji su predstavljali ograničenja ekonomskoj saradnji i usaglašavale su trgovinsku politiku. Od 1961. godine OEEC mijenja ime u Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj [OECD].



## 2.2 Principi i načela na kojima se temelji EU



Osnovni **principi** kojima se rukovodi Evropska unija i njene institucije utvrđeni su Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju EU, a neke je ustanovio Sud pravde.

**Princip legaliteta** znači da je EU zajednica koja se zasniva na pravu, te da zajednički ekonomski i socijalni život naroda država članica nije rukovođen prijetnjom sile, već pravom Unije, i to je osnova institucionalnog sistema. Ovaj princip uključuje i pravo svih zainteresovanih strana, bilo institucija EU, država članica ili pojedinaca, da se pred Sudom pravde ispita bilo koji nezakoniti akt. **Princip autonomije komunitarnog pravnog poretka** znači da će se komunitarno pravo (evropski propisi) primjenjivati jednako u cijeloj Uniji. **Princip supremacije** znači da u slučaju kolizije (sukoba) odredaba prava EU i odredaba nacionalnog prava, prvenstvo primjene imaju odredbe prava EU. **Princip supsidijarnosti** znači da u izvršenju svojih nadležnosti, Unija može djelovati samo ako se ciljevi predloženih aktivnosti ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti mjerama država članica, bilo na centralnom ili regionalnom nivou. Time se nastoji osigurati donošenje odluka što je bliže građanima, te ukoliko Unija djeluje, mora se ograničiti na aktivnosti neophodne za ostvarenje postavljenog cilja. **Princip proporcionalnosti** zahtijeva da preduzeta mjera ili sredstvo koje koristi Unija mora biti proporcionalno cilju koji se želi postići, odnosno da svaka aktivnost Unije neće ići izvan onoga što je potrebno da se postignu ciljevi utvrđeni Ugovorom. **Princip solidarnosti** ogleda se u činjenici da države članice moraju raditi zajedno da bi proširile i razvijale svoju uzajamnu političku solidarnost, kao i da se suzdrže od svake aktivnosti koja je suprotna interesima Unije, ili bi mogla naškoditi njenoj efikasnosti.

## 2.3 Pojam pravne tekovine EU



Francuski termin *acquis communautaire* označava *nasljeđe* ili *tekovinu* EU, to jest sva pravna akta koja je Unija ikada usvojila. Koristi se za skup prava i obaveza koje sve zemlje članice povezuju unutar Unije. Acquisom su obuhvaćeni: jedinstveno tržište, carinska unija, zajednička agrarna politika, politika strukturnih reformi i sva pitanja ekonomske i monetarne unije. Iskustva novih članica Unije i zemalja kandidata za punopravno članstvo pokazuju da je proces usvajanja *acquisa* u tim zemljama zapravo ono što se svakodnevno zove procesom demokratske tranzicije tih zemalja.

Kada neka zemlja ispuni sve zahtjeve *acquisa* i usaglasi svoje propise sa evropskim, onda se može kazati da su u toj zemlji na djelu **vladavina prava, parlamentarna demokratija i tržišna ekonomija** – i to ne po bilo kakvom modelu, već po modelu Evropske unije.

Od samog početka njenog stvaranja, u temelje Evropske [ekonomske] zajednice ugrađene su sve osnovne **velike ideje i vrijednosti**: garancija mira, jednakost, sloboda, solidarnost, lična i kolektivna bezbjednost. Da bi se takva, ipak uopštena načela ostvarivala, morala su biti stavljena u okvir vladavine zakona, u osnovne dokumente EU: od pariskog i rimskih ugovora, preko Jedinog evropskog akta, do Ugovora o Uniji, koji je dopunjen ugovorima iz Amsterdama i Nice, kao i Lisabonskim ugovorom. Sve to zajedno čini **evropsko primarno zakonodavstvo**. Na osnovama takve regulative, a za potrebe složene ekonomske, političke, monetarne i socijalne integracije, „proizvode” se zatim brojni drugi propisi [dugoročnijeg ili privremenog karaktera]. To je **sekundarno zakonodavstvo** EU, koje prije stupanja na snagu prolazi i složenu proceduru odlučivanja u institucionalnom trouglu: Savjet – Evropska komisija – Evropski parlament. Iako je u osnovi riječ o nadnacionalnim propisima, oni uvijek moraju uvažavati nacionalni suverenitet zemalja članica Evropske unije i njihove interese. Tu spadaju: regulative (ili uredbe), direktive i odluke – kao obavezujući pravni akti za sve države članice; te preporuke i mišljenja – kao neobavezujući pravni akti.

**Regulative** [*regulations*] – predstavljaju onu vrstu propisa koji imaju opštu primjenu. Vrijede za sve zemlje članice EU podjednako, i neposredno se primjenjuju na cijeloj teritoriji, bez izuzetaka. U svakom pogledu imaju karakter nadnacionalnih propisa i svaka zemlja članica obavezna je da prema njima usklađuje vlastito zakonodavstvo. **Direktive** [*directives*] – obavezuju države članice na ciljeve koji se moraju postići primjenom evropskih propisa, a svakoj od članica prepuštena je sloboda izbora načina i metoda realizacije. Dakle, države EU ne mogu primjenjivati stare ili uvoditi nove propise koji bi bili u suprotnosti sa direktivama EU. Ako bi bilo koja od članica odbila da slijedi evropsko zakonodavstvo, takvim činom prekršila bi potpisane ugovore, i time bi bila podložna sudskom nadzoru i kazni. Jedini način da se izbjegne „narušavanje nacionalnog suvereniteta” te vrste bilo bi istupanje iz Evropske unije. **Odluke** [*decisions*] – predstavljaju onu vrstu propisa koji nemaju opštu primjenu u svim članicama, već se odnose na tačno poznatu adresu. Odluke EU namijenjene su pojedinim vladama zemalja članica, privrednim organizacijama ili građanima. Onaj na koga se odnosi, dužan ih je poštovati.

Neobavezujući pravni akti EU jesu: **preporuke** [*recommendations*] i **mišljenja** [*opinions*].

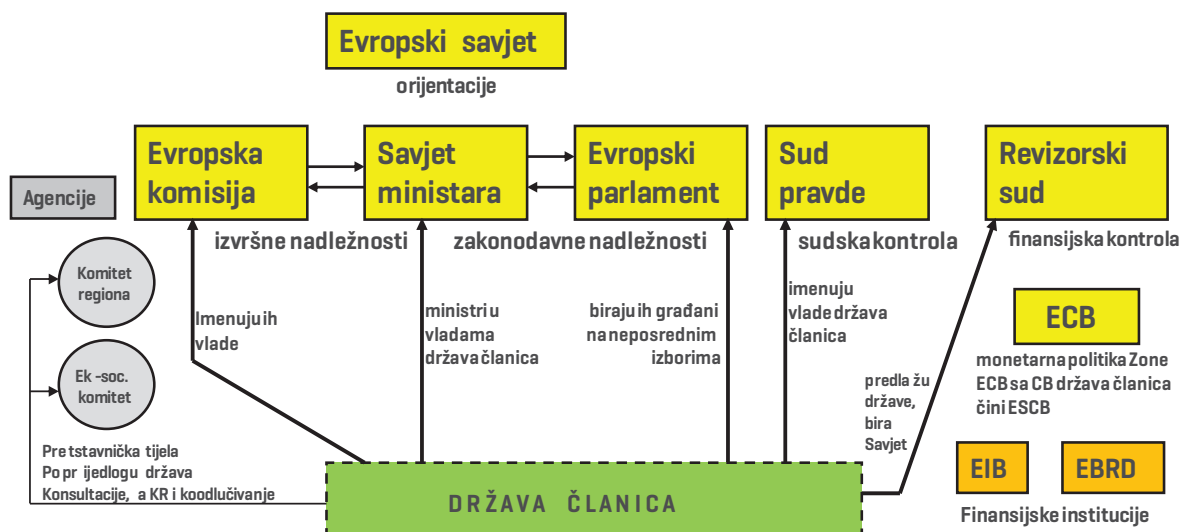
Preporukama se, snagom argumenata, iskazuje stanovište organa Unije o pojedinim pitanjima, a mišljenjima se, snagom autoriteta (prije svega Savjeta ministara i Evropske komisije) želi postići željeni efekat u sprovođenju zajedničke politike.

Presude Evropskog suda pravde, takođe, su važan sastavni dio evropskog prava i cjelokupnog *acquisa*, posebno kada se radi o presudama kojima se tumače odredbe izvornih osnivačkih akata EU i njihovih kasnijih dopuna. Svaka država koja želi postati članicom EU mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo sa *acquisom* Unije.

## 2.4. Institucije Evropske unije

Lisabonski ugovor prepoznaje sedam ključnih institucija EU: Evropski savjet, Savjet, Evropsku komisiju, Evropski parlament, Sud pravde EU, Revizorski sud i Evropsku centralnu banku. Evropska unija ima i veliki broj agencija koje sporovode određene politike, podstiču konsultativni proces ili učestvuju u procesu odlučivanja. Sistem evropskih institucija možemo prikazati i šematski.

### Institucionalni dizajn Evropske unije



Osnivanjem Evropske ekonomske zajednice osnovana je i Evropska investiciona banka (EIB) koja pod povoljnim uslovima podržava kapitalne investicije u državama članicama i manjim dijelom u drugim evropskim državama (kandidatima za članstvo), dok je Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) osnovana 1991. godine sa ciljem da podrži ekonomsku rekonstrukciju i liberalizaciju ekonomija nekadašnjih komunističkih zemalja Evrope. Banka odobrava povoljne kreditne linije, sa dugim rokom otplate i niskim kamatnim stopama.

## 1. Evropski savjet [EUROPEAN COUNCIL]<sup>4</sup>

Evropski savjet je najviše tijelo EU, koje čine predsjednici država ili vlada, predsjednik Savjeta i predsjednik Evropske komisije. Visoki predstavnik za spoljne poslove i politiku bezbjednosti učestvuje u radu Savjeta. Kad je riječ o članovima Evropskog savjeta, uglavnom se radi o predsjednicima vlada, dok Francusku i Finsku predstavljaju predsjednici države, koji imaju operativnu funkciju. Šefovima država ili vlada EU na sastancima Savjeta pomažu ministri inostranih poslova.



Ključne nadležnosti Evropskog savjeta su:

- 1) daje političke smjernice za sve aktivnosti Unije (daje inpute za razvoj EU, definiše generalne političke pravce i prioritete; iako nema zakonodavnu nadležnost, ništa značajno se ne može desiti bez odobrenja Evropskog savjeta);
- 2) kroz dijalog najviših predstavnika država članica iznalazi politička rješenja za probleme i izazove koji stoje pred Evropskom unijom;
- 3) određuje načela o pitanjima spoljne i bezbjednosne politike EU (za sve poteze Unije na međunarodnom planu, posebno u kriznim situacijama, glavnu riječ imaju šefovi država ili vlada EU).

U skladu sa Lisabonskim ugovorom, Evropski savjet bira svog predsjednika kvalifikovanom većinom, na period od dvije i po godine, uz mogućnost još jednog mandata. Predsjednik Evropskog savjeta predsjedava i upravlja radom Savjeta. On, na svom nivou i kapacitetu, predstavlja Uniju i u oblasti zajedničke spoljne i politike bezbjednosti. Evropski savjet se sastaje četiri puta godišnje, a predsjednik Evropskog savjeta predstavlja izvještaje Evropskom parlamentu nakon svakog sastanka Savjeta.

---

4 <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/>

## 2. Savjet EU (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION<sup>5</sup>)

Savjet Evropske unije glavno je tijelo zaduženo za donošenje propisa u EU odnosno ključnih odluka. To je mjesto gdje su nacionalni interesi branjeni od ministarskih predstavnika iz svih zemalja članica, u različitim formatima Savjeta.



COUNCIL OF  
THE EUROPEAN  
UNION

Ključne nadležnosti Savjeta su:

- 1) glavni donosilac odluka u EU (njegova moć proističe iz moći donosioca odluka; nekada je Savjet bio jedini organ odlučivanja, ali danas je to zajedno sa Evropskim parlamentom);
- 2) koordinira ekonomsku i socijalnu politiku država članica (novim ekonomskim upravljanjem fokus je na ključnim ekonomski i fiskalnim indikatorima, strukturnim reformama i zapošljavanju); Lisabonskim ugovorom jasno su podijeljene nadležnosti između nacionalnog i nadnacionalnog nivoa; ekonomska politika EU zasniva se na jakoj koordinaciji nacionalnih politika ka zajedničkom djelovanju);
- 3) donosi evropske propise zajedno sa Evropskim parlamentom (veliki dio aktivnosti Savjeta odnosi se baš na donošenje propisa);
- 4) Zaključuje međunarodne ugovore sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

Savjet čine predstavnici zemalja članica na ministarskom nivou, trenutno ih ima 28. Zavisno od agende Savjeta, to mogu biti ministri inostranih poslova, koji su i najuticajnije, zatim ministri ekonomije i finansija, unutrašnjih poslova i pravosuđa, zaposlenosti, socijalne politike, i tako redom. Savjetom za spoljne poslove predsjedava visoki predstavnik za spoljne poslove i politiku bezbjednosti EU (šef diplomatije EU), a kada su održavaju sastanci ministara finansija, pravosuđa i unutrašnjih poslova, socijalne politike itd., onda Savjetom ministara predsjedava ministar zemlje koja predsjedava Unijom u tom periodu. Sastancima Savjeta prisustvuju i predstavnici Komisije.

Kada se radi o načelnim i finansijskim pitanjima (gdje spada i budžet Unije), odluke se donose jednoglasno, dok se kod većine tema primjenjuje, takozvana, kvalifikovana većina (ponderisanje glasova prema veličini zemlje).

Svaka zemlja članica Evropske unije vrši funkciju **predsjedavajućeg** Savjetom po utvrđenom redu u periodu od šest mjeseci (dvije zemlje pokrivaju ovu funkciju tokom jedne kalendarske godine). Rotaciju određuju ugovori koji postoje u Uniji. Uvođenjem funkcije predsjednika Evropskog savjeta, šestomjesečno predsjedavanje je znatno izgubilo na značaju.

5 <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

Lisabonskim ugovorom i u ovoj oblasti ima novina. Predsjedavanje Unijom nije više u potpunosti delegirano prema određenoj državi članici, iz njega se izdvaja oblast spoljnih poslova. Odnosno, visoki predstavnik za spoljne poslove i politiku bezbjednosti [poput „šef diplomatije“ EU] predsjedava **Savjetom za spoljne poslove EU** i u svom mandatu vodi ukupnu zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, te, zajedno sa Predsjednikom Evropskog savjeta, zastupa Uniju na međunarodnom nivou.

U svojoj dvostrukoj funkciji, visoki predstavnik je i potpredsjednik Evropske komisije, koja od Lisabonskog ugovora više nema predstavnika za spoljnu politiku. Šefu diplomatije EU pomaže **Evropska služba za vanjske poslove**, ali i sve službe Savjeta i Evropske komisije. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Delegacije Evropske komisije, širom svijeta, postale su **Delegacije EU**, pod nadležnošću visokog predstavnika i postaju *de facto* dio Evropske službe za spoljne akcije.

**Potrebno je da razlikujemo:**

**Savjet Evropske unije (Savjet) – Council of the European Union** - Nekadašnji naziv Savjet ministara i sada se često koristi da bi se napravila jasna razlika između „savjeta“ u EU i da direktno ukaže na sastav. Ova institucija sastoji se od ministara svih zemalja koje su članice EU. Savjet se sastaje redovno i donosi odluke ili usvaja EU zakone.

**Evropski savjet – European Council** - Dovodi na jedno mjesto predsjednike vlada ili država, kao i predsjednika Komisije, a sastanci se održavaju uglavnom četiri puta godišnje. Evropski savjet donosi političke odluke u vezi sa cjelokupnom politikom EU i ocjenjuje progres u realizaciji zajedničkih politika. Sastanci se obično nazivaju "samiti".

**Savjet Evrope – Council of Europe** - Uopšte nije institucija EU. Savjet Evrope je međuvladina organizacija čiji su osnovni ciljevi [između ostalog] zaštita ljudskih prava, promocija evropskih kulturnih razlika, rješavanje socijalnih problema i sl. Ovaj Savjet nastao je 1949, a glavni uspjeh ove institucije jeste **Evropska konvencija o ljudskim pravima**. Savjet Evrope ima 47 zemalja članica, uključujući i sve zemlje članice EU, a sjedište mu je u Strazburu.

### 3. Evropski parlament (EUROPEAN PARLAMENT<sup>6</sup>)

Evropski parlament jedna je od ključnih institucija EU. Parlament je tokom vremena kumulirao sve više moći. Njegovi počeci datiraju iz 1950-ih i osnivačkih ugovora, a od 1979. njegove članove direktno biraju građani koje zastupaju. To je jedina institucija EU čiji se članovi neposredno biraju na izborima, i time je neposredno legitiman organ EU. U Evropskom parlamentu zastupljeni su narodi država članica Evropske unije.



## EUROPEAN PARLAMENT

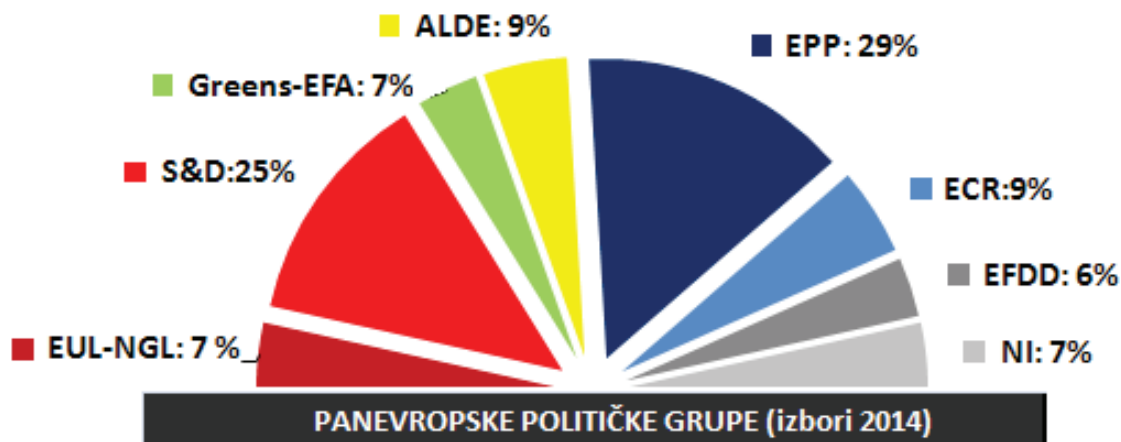
Parlament ima tri glavne nadležnosti:

1) **Usvajanje evropskih propisa, zajedno sa Savjetom EU**, u brojnim područjima politike. Uobičajeni postupak za usvajanje [donošenje] propisa EU jeste „saodlučivanje”. U tom postupku Evropski parlament i Savjet dijele zakonodavnu moć i moraju odobriti predlog Komisije kako bi isti postao propis EU.

2) **Parlament vrši demokratski nadzor nad ostalim institucijama EU**. Parlament ima nadzornu ulogu nad Evropskom komisijom i Savjetom Evropske unije. Daje posljednju riječ kod imenovanja članova Komisije, ima i pravo da izglasa nepovjerenje Komisiji kao cjelini. Parlament kontrolira tekući rad Savjeta.

3) **Utiče i učestvuju u procesu usvajanja budžeta EU**. Parlament sa Savjetom dijeli vlast nad budžetom EU, te prema tome može značajno uticati na način na koji EU troši budžet. Na kraju postupka on usvaja ili odbija budžet u cjelosti. Sa Lisabonskim ugovorom nadležnost Evropskog parlamenta je povećana, kako u oblasti kontrole budžeta, tako i nadzora nad radom Komisije.

Rad Parlamenta organizovan je u dvije faze: kroz pripremu plenarnih zasjedanja [diskutovanje o predlozima koje je pripremila Komisija, na nivou komiteta i političkih grupa] i sama plenarna zasjedanja, kada se parlamentarci izjašnjavaju o predlogu propisa, djeluju amandmanski i konačno usvajaju tekst u cjelini. Na zasjedanjima parlamentarci glasaju prema ciljevima svojih međunarodnih političkih grupa, a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Poslaničke grupe se formiraju prema političkim strankama iz kojih dolaze poslanici. Na grafiku je data struktura osam panevropskih političkih grupa nakon izbora 2014. godine.



Najbrojnije su političke grupe EPP (Evropska narodna stranka i Evropski demokrati) sa 29% i S&D (Patija evropskih socijalista i demokrata) sa 25% poslanika. Sijede ALDE (Savez liberala i demokrata za Evoropu) i ECR (Evropski konzervativci i reformske grupe) sa po 9% poslanika, zatim EUL-NGL (Jedinstvena ljevica – Nordijska zelena ljevica), GREEN/EFA (Evropski zeleni - Evropska slobodna alijansa) i NI (Neopredijeljeni) sa po 7%, dok EFDD (Evropa slobode i demokratije) ima 6% poslanika.

#### 4. Evropska komisija (EUROPEAN COMMISSISON<sup>7</sup>)

Evropska komisija je politički nezavisna institucija koja zastupa interese EU u cjelini. Bez obzira na to što članovi Komisije potiču iz zemalja članica, komesari zastupaju i donose odluke u interesu EU. Zato se za Komisiju često kaže da je „motor” integracija i svih dešavanja u EU.



**EUROPEAN  
COMMISSISON**

Komisija ima četiri glavne nadležnosti:

- 1) Predlaže – inicira donošenje propisa Parlamentu i Savjetu. Komisija se smatra pokretačem integracija, jer joj to pripada prije svega na osnovu njenog monopola nad preuzimanjem inicijative u EU.
- 2) Stara se o primjeni EU propisa. Komisija se naziva „čuvarem ugovora” jer nadgleda primjenu i sprovođenje zakonodavstva Unije. Ona se stara da države članice ispravno primjenjuju pravo EU.
- 3) Zadužena za primjenu EU politika i budžeta. Komisija je izvršna vlast jer je na nivou Unije, pored Savjeta EU, odgovorna za sprovođenje zakonodavstva EU koje se odnosi na zajedničku poljoprivrednu politiku, energetiku, regionalni razvoj, zaštitu okoline, obrazovanje... Takođe, Komisija je zadužena da nadgleda realizaciju budžeta EU.
- 4) Predstavlja EU na međunarodnoj sceni. Pregovara u ime EU važne međunarodne ugovore o trgovini, saradnji, pridruživanju i sl.

Na čelu Komisije nalazi se predsjednik, koji svakom komesaru daje odgovarajuć zaduženje u domenu politika. Komisija se sastaje jednom nedjeljno, uglavnom srijedom u Briselu. Raspravlja o aktuelnim dešavanjima u EU. Svaki komesar prezentira dio za koji je zadužen, a na kraju Komisija donosi kolektivnu odluku.

Direktorati u okviru EU komisije daju nacrt određenog propisa, koji se zatim usaglašava sa ostalim tijelima u okviru Komisije. Kada nacrt dobije finalnu formu, ide na zasjedanje Komisije. Ukoliko 14 komesara glasa za dati nacrt, onda se takav dokument šalje Savjetu Evropske unije i Parlamentu na odlučivanje kroz proceduru „saodlučivanja”.



Komisija je institucija koja zapošljava i privremeno angažuje veliki broj ljudi (oko 33.000). Zaposleni su organizovani u generalne direktorate i organizacionu jedinicu Usluge. Svaki generalni direktorat zadužen je za određenu oblast, na čelu se nalazi direktor koji je direktno odgovoran nekom od komesara. Cijeli rad Komisije koordinira Generalni sekretarijat.

Veoma važna funkcija Komisije je predlaganje, a kasnije, najvećim dijelom, **izvršenje EU budžeta** na godišnjoj osnovi, u okviru sedmogodišnje finansijske perspektive. U saradnji sa državama članicama, brine se o prikupljanju evropskih budžetskih prihoda, te realizaciji budžeta kroz precizno definisane prioritete i evropske politike.

Evropska komisija ima veoma veliki broj decentralizovanih specijalizovanih agencija, kao i izvršnih agencija koje sprovode veliki dio aktivnosti zajedničkih evropskih politika.

## 5. Sud pravde Evropske unije [COURT OF JUSTICE OF THE EU<sup>8</sup>]

Sud pravde EU (često samo Sud) danas je najviše sudske tijelo EU sa sjedištem u Luksemburgu. Ustanovljen je 1952. godine. S razvojem EU evoluirale su i nadležnosti Suda i broj sudija: pri Sudu pravde je 28 sudija i 8 opštih pravobranilaca, čini ga i Opšti sud koji ima 28 sudija, kao i Specijalizovani sudovi (paneli). Sud pravde EU ima zadatak da obezbijedi poštovanje prava prilikom primjene i tumačenja Ugovora, kao i akata koje donesu nadležne institucije EU, i ima sudske nadležnost u sporovima između zemalja članica, institucija EU i pojedinaca. Drugim riječima:



Nadležnosti Suda pravde EU su:

- 1) Sud garantuje poštovanje evropskog zakonodavstva (komunitarnog prava) na način da je protumačeno i primijenjeno na isti način u svim državama članicama.
- 2) Sud je krajnja instanca unutar EU za rješavanje sudskih sporova i daje konačne presude koje se moraju poštovati.
- 3) Sud pomaže nacionalnim sudovima u primjeni evropskog zakonodavstva da bi u državama članicama komunitarno pravo bilo isto tumačeno i primjenjivano.

Sud pravde EU okuplja 28 sudija (po jedan iz svake zemlje članice, čime je omogućeno predstavljanje svih pravnih sistema) i devet glavnih advokata, koji se biraju na šest godina s mogućnošću reizbora. Sud može zasjedati u **punom sastavu**, što je rijetko,

8 [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)

dok češće zbog efikasnosti rada Sud zasjeda u **Velikom vijeću** (13 sudija) i u **vijećima** od tri ili pet sudija.

## 6. Evropski revizorski sud [EUROPEAN COURT OF AUDITORS<sup>9</sup>]

Evropski revizorski sud osnovan je 1975. godine, a sjedište mu je u Luksemburgu. Ima po jednog revizora iz svake države članice. Misija Revizorskog suda je da bude „**nezavisni čuvar finansijskih interesa građana Unije**“.



Osnovni zadaci Revizorskog suda:

- 1) glavna uloga Revizorskog suda ogleda se u **kontroli rada budžeta** EU – da li su prihodi i rashodi EU u skladu sa zakonom;
- 2) Sud provjerava da se sredstva EU, koja plaćaju poreski obveznici, **ispravno prikupljaju i da se troše namjenski**, na zakonit i ekonomičan način;
- 3) Sud je ovlašten da vrši **reviziju bilo koje institucije** koja upravlja sredstvima EU.

Revizorski sud svake godine podnosi revizorski izvještaj za prethodnu finansijsku godinu Evropskom parlamentu i Savjetu.

## 7. Evropska centralna banka [EUROPEAN CENTRAL BANK<sup>10</sup>]

Evropska centralna banka je institucija EU čije je sjedište u Frankfurtu, a nasljednik je Evropskog monetarnog instituta od 1999. godine. Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke (centralne banke država članica) čine **Evropski sistem centralnih banaka** (ESCB). Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke država članica čija je valuta euro, koje obrazuju Eurosistem, vode monetarnu politiku Unije. Glavni cilj ESCB jeste **održavanje stabilnosti cijena**. Ne dovodeći u pitanje taj cilj, ESCB podržava opštu ekonomske politike u Uniji, kako bi doprinio postizanju ciljeva Unije.

---

9 <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx>

10 <http://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>



Osnovni zadaci ECB su:

- 1) utvrđivanje i sprovođenje monetarne politike Unije (u eurozoni je 2015. godine bilo 19 od 28 država članica),
- 2) devizno poslovanje (utvrđivanje deviznog kursa eura),
- 3) držanje zvaničnih deviznih rezervi država članica i upravljanje tim rezervama (bez štete po držanje i upravljanje obrtnim deviznim sredstvima od strane država članica),
- 4) podsticanje nesmetanog funkcionisanja platnih sistema.

Pored osnovnih institucija EU, za rad EU veoma su važni i **savjetodavni komiteti Unije** – Ekonomsko-socijalni komitet i Komitet regiona. Članovi Komiteta regiona i Ekonomsko-socijalnog komiteta nijesu obavezani nikakvim obaveznim nalogima. Oni svoje dužnosti vrše potpuno nezavisno, u opštem interesu Unije.



**EKONOMSKO-SOCIJALNI KOMITET**<sup>11</sup> [1958] čine predstavnici organizacija poslodavaca, zaposlenih, kao i drugi predstavnici civilnog društva, naročito iz socijalno-ekonomske, građanske, profesionalne i kulturne oblasti. Zovu ga i „most između institucija EU i organizacija civilnog društva”. Evropski ekonomski i socijalni komitet zastupa stavove i interese civilnog društva u Komisiji, Savjetu i Evropskom parlamentu kada je u pitanju ekonomska i socijalna politika. Komitet, takođe, može samostalno da daje mišljenja i o drugim pitanjima koja smatra važnim.



**KOMITET REGIONA**<sup>12</sup> [1994] čine predstavnici regionalnih i lokalnih tijela, bilo da su izabrani u nekoj regionalnoj ili lokalnoj zajednici, bilo da su politički odgovorni izabranoj skupštini. Komitet regiona vodi računa da se poštuju regionalni i lokalni identiteti unutar EU. Konsultuje se po pitanjima regionalne politike, okoline i obrazovanja. Sastavljen je od predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti. Komitet regiona predstavlja „Evropsku skupštinu regionalnih i lokalnih predstavnika” („glas regiona i gradova u Uniji”).

Skladan i dinamičan razvoj država članica EU, odnosno njihove kreditne i investiciono-razvojne aktivnosti podržavaju i evropske banke i fondovi, od kojih su najvažnije EIB, EBRD i EIF.

11 <http://cor.europa.eu/Pages/welcome.html>

12 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.home>



EVROPSKA INVESTICIONA BANKA<sup>13</sup> – EIB, osnovana 1958, tradicionalno finansira kapitalne investicije u EU, kako bi se smanjile razlike u ekonomskom razvoju zemalja članica. Mali dio sredstava (oko 5%) usmjerava ka zemljama nečlanicama. EIB daje kredite sa veoma malom kamatnom stopom, dugim rokom otplate i drugim povoljnostima.



EVROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ – EBRD<sup>14</sup> je osnovana 1991. godine, sa ciljem da podrži ekonomsku rekonstrukciju i liberalizaciju ekonomija nekadašnjih komunističkih zemalja Evrope. Banka odobrava povoljne kreditne linije, sa dugim rokom otplate i niskim kamatnim stopama.



EVROPSKI INVESTICIONI FOND<sup>15</sup> – EIF, dio je EIB grupe, osnovan 1992. godine, pomaže novim, MSP, čime jača ciljeve razvojne strategije EU u oblasti preduzetništva, rasta, inovacija, R&D, zapošljavanja i regionalnog razvoja. Takođe, pruža finansijsku podršku institucijama (bankama) za pokrivanje pozajmica malim i srednjim preduzećima.

13 <http://www.eib.europa.eu/>  
14 <http://www.ebrd.com/home>  
15 <http://www.eif.europa.eu/>

Radu EU institucija, posebno Evropskoj komisiji, pomaže veliki broj agencija:

- **Decentralizovane specijalizovane agencije:** posebna pravna lica, odvojena od EU institucija, osnovane da podrže EU države članice i njihove građane. Odgovor su na potrebu geografske disperzije pojedinih aktivnosti Unije i potrebe da se Unija suočava sa novim dužnostima u oblasti pravne, tehničke ili naučne prirode, na primjer: European Environment Agency (EEA), European Defence Agency (EDA), European Training Foundation (ETF), European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), European Police Office (EUROPOL), European Food Safety Authority (EFSA), itd.
- **Euratom agencije i tijela:** Ova tijela su kreirana da bi podržala ciljeve Euratoma. Cilj ovog ugovora je da koordinira istraživačke programe država članica za upotrebu nuklearne energije u mirnodopske svrhe, za obezbjeđivanje znanja, infrastrukture i fondova za nuklearnu energiju i obezbjeđivanje dovoljnosti i

sigurnosti u snabdjevanju atomskom energijom.

- **Izvršne agencije:** osnovane su u skladu sa posebnom regulativom Savjeta i dodjeljeni su im zadaci u vezi sa upravljanjem sa jednim ili više programa Unije. Osnivaju se za određeni period i njihovo sjedište je u Briselu ili Luksemburgu, jer tijesno sarađuju sa Komisijom. Najpoznatije su: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), European Research Council Executive Agency (ERC Executive Agency), Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI), Executive Agency for Health and Consumers (EAHC), Research Executive Agency (REA), Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-T EA), itd.

## 2.5 Javne finansije EU



Finansijska perspektiva i godišnji budžet čine, takozvani, prvi stub javnih finansija EU (budžetski dio), dok drugi stub javnih finansija EU (kreditne aktivnosti) čine EIB (Evropska investiciona banka - *European Investment Bank*), EIF (Evropski investicioni fond - *European Investment Fund*) i EBRD (Evropska banka za obnovu i razvoj - *European Bank for Reconstruction and Development*). U ovom dijelu pojasnićemo ukratko budžet i finansijsku perspektivu Unije.

Evropska unija nema klasičan budžet, kao što to imaju njene države članice. Ona ima drugačiji model prihodne i rashodne strane svog posebnog budžeta. EU budžet je realtivno mali u odnosu na ekonomiju na koju se odnosi (oko 1% BDP Unije) i **uvijek mora biti u ravnoteži** (striktno regulisan po prioritetima), jedinstven, precizan i transparentan, obračunat u eurima, i da ne obuhvata davanje i uzimanje pozajmica.

## Budžet Evropske unije

Unija nema svojih poreza, budžetske prihode ostvaruje iz sljedećih izvora:

Rashodi budžeta EU su svrstani u pet ključnih prioriteta sa mnoštvom programa:

- 1) tzv. **tradicionalni vlastiti prihodi** u koje prvenstveno spadaju 75% prihoda od carina država članica, i davanja za šećer i glukozu [25% carinskih prihoda ostaje državama članicama], što posljednjih godina čini oko 11% budžetskih prihoda;
- 2) **dio prihoda od poreza na dodatu vrijednost** [oko 12% ukupih prihoda budžeta EU]; i
- 3) **direktne kontribucije**, kao dio od bruto nacionalnog dohotka država članica [do 70% prihoda];
- 4) **Ostali prihodi** - Jedan dio prihoda čine i porezi i doprinosi na zarade zaposlenih u EU institucijama, kazne za narušavanje konkurencije na EU tržištu, neiskorišćena sredstva iz prethodnih godina i slično [oko 7% posljednjih godina].<sup>16</sup>

- 1) **Pametni i inkluzivni razvoj** [47% za period 2014-2020<sup>17</sup>], sa komponentama:
  - a) konkurentnost za rast i zaposlenost [programi Unije za realizaciju Razvojne strategije EU i infrastrukturno integrisanje]; kroz ovaj prioritet finansira se najveći dio zajedničkih evropskih politika, a posebno one koje su u potpunoj nadležnosti Unije i
  - b) ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija EU [strukturni fondovi za ravnomjerniji regionalni razvoj];
- 2) **Održivi razvoj i prirodni resursi** [39% u periodu 2014-2020] za zajedničku poljoprivrednu politiku EU i politiku ribarstva;
- 3) Prioritet: **bezbjednost i evropsko državljanstvo** [politike azila, migracije, spoljne granice, bezbjednost, saradnja u pravosuđu itd., ali i programi Unije u oblasti kulture i kreativnih sektora Evrope, multijezičnosti, javnog zdravlja i zaštite potrošača];
- 4) prioritet **globalna Evropa** - 6% budžeta [spoljna politika EU: globalni izazovi, razvojna saradnja, susjedska politika, politika proširenja [gdje spada i IPA], fondovi za evropsku saradnju i pomoć u katastrofama, saradnju u prevenciji kriza i borbu protiv klimatskih promjena];
5. Evropska administracija - 6% [evropski službenici, „evropski“ penzioneri i evropske škole];

16 Višegodišnji finansijski okvir EU za period 2014-2020. usvojen je ja nivou 960 mlrd. eura [cijene iz 2011];

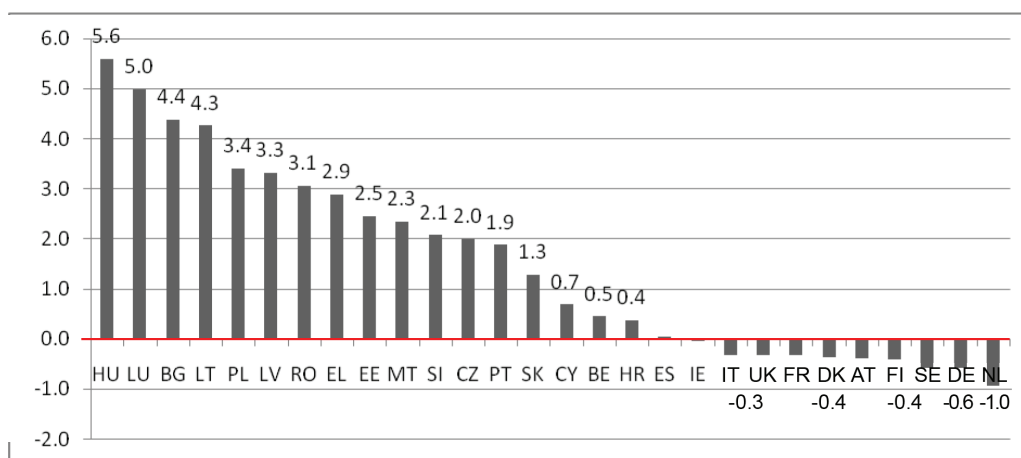
17 Na primjer, prihodi budžeta EU za 2014. godinu su bili: tradicionalni vlastiti prihodi [od carina] - 11,4%, dio prihoda od VAT-a - 12,3%, kontribucije država članica - 68,7%, ostali prihodi 7,6%. Na sajtu Generalnog direktorata za budžet mogu se vidjeti prihodi i rashodi budžeta EU, ukupno i po državama članicama [[http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)]

**Prihodi budžeta EU najvećim dijelom potiču od prihoda nacionalnih budžeta država članica koje ih kontrolišu.** Najveći doprinos budžetu EU daju Njemačka i Francuska [20% i 15%], zatim Italija i Velika Britanija [11% i 10%], Španija i Holandija [8% i 6%], 11 zemalja daje između 3,6 i 1% [BE, CZ, DK, IE, EL, AT, PL, PT; RO, FI i SE], dok ispod 1% u odnosu na ukupni budžet EU daje takođe 11 zemalja [BG, EE, HR, CY, LV, LT, LU, HU, MT, SI i SK]. U odnosu na njihov bruto nacionalni dohodak [GNI], to je prosječno 1,01%.

**Raspodjela sredstava EU budžeta** ostvaruje se po definisanim prioritetima i programima i odnosi se kako na programe u samoj EU (realizacija u državama članicama, a neki programi Unije otvoreni su i za nečlanice), tako i na spoljne akcije Unije.

Za svaku zemlju mogu se izvesti davanja u budžet EU i troškovi odnosno projekti koji se realizuju u toj državi članici a finansiraju se iz budžeta EU. Razlika između kontribucija u budžet EU i troškova budžeta EU u dotičnoj zemlji, daje nam podjelu zemalja na neto-korisnike i neto-davaoce u budžet EU. Na primjeru budžeta za 2014. godinu, neto-primaoci iz budžeta EU su uglavnom kohezione zemlje, izuzetak su Luksemburg i Belgija [efekti koncentracije sjedišta EU institucija gdje se „vodi“ značajan dio realizacije projekata, u kombinaciji sa veličinom zemlje u slučaju Luksemburga]. Najveći neto-davaoci u budžet EU su Holandija i Njemačka, zatim Švedska, Finska i Austrija, te Danska, Francuska, Velika Britanija i Italija. Irska i Španija imaju gotovo neutralan bilans, a u slučaju Hrvatske očekuje se poboljšanje njenih prihoda iz budžeta EU u srednjem roku, kako se postepeno budu otvarale mogućnosti za povlačenje sredstava iz strukturnih fondova Unije.

#### Neto primanja iz budžeta EU za 2014. godinu u odnosu na bruto nacionalni dohodak



Kad je u pitanju procedura usvajanja, prvo Evropski parlament i Savjet, sa odlučivanjem, usvajaju **višegodišnji finansijski okvir**, ili „finansijsku perspektivu“, koja predstavlja, kako i samo ime kaže, okvirni (približni) pregled prihoda i rashoda tokom nekoliko narednih godina (najmanje pet, uobičajeno sedam). Ona se, kroz budžetske godine, precizira za svaku pojedinačnu godinu u okviru tog perioda.

Finansijska perspektiva, čiji se prihodi i rashodi planiraju srednjoročno, obezbjeđuje da se troškovi Unije izvršavaju na uredan način i u okviru sopstvenih sredstava. Istovremeno, godišnji budžet Unije mora biti u skladu sa višegodišnjim finansijskim okvirom.

## 2.6 Zajedničko tržište EU



Program jedinstvenog tržišta pretočen je februara 1986. godine u jedinstveni evropski akt, sa ciljem da se ubrza sprovođenje programa jedinstvenog tržišta. Glavni aspekti programa jedinstvenog tržišta obuhvatili su: uklanjanje nekarinskih barijera za trgovinu (različiti tehnički standardi koji robe moraju imati, komplikovane procedure na granici i slično), povećanje konkurencije, fer pristup tržištu, unapređivanje saradnje između preduzeća u oblasti istraživanja i razvoja, dalju liberalizacija i rast mobilnosti svih faktora proizvodnje, monetarnu integraciju i socijalnu zaštitu. U ekonomskim odnosima ukida se bilo kakva diskriminacija po osnovu nacionalnosti, što je u suštini koncepta jedinstvenog tržišta (isti tretman ekonomskih aktera na jedinstvenom tržištu bez obzira na zemlju iz koje dolaze).

**Jedinstveno unutrašnje tržište**, danas sa 508 miliona stanovnika, koje predstavlja srž evropske ekonomske integracije, zasniva se na ostvarivanju slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Jedinstveno unutrašnje tržište moguće je tek potpunim ukidanjem prepreka za ove četiri slobode, koje se nazivaju i **četiri ekonomske slobode**. Najkraće, ovi pojmovi podrazumijevaju sljedeće:

**SLOBODNO KRETANJE PROIZVODA (roba)** – Uklanjanje barijera među zemljama članicama predstavlja trajan koncept po kome države članice nemaju ovlašćenja da zadrže međusobne carinske i nekarinske barijere. Proizvodi koji se kreću jedinstvenim evropskim tržištem nemaju carinsku kontrolu od 1993. godine.

**SLOBODNO KRETANJE LJUDI** – Svi građani zemalja članica EU, na osnovu pasoša ili lične karte mogu da uđu u drugu zemlju. Ni pod kojim uslovima ne može se tražiti ulazna ili izlazna viza. Ova sloboda, takođe, podrazumijeva i ukidanje bilo kog vida diskriminacije zasnovanog na nacionalnosti između radnika država članica u vezi s mogućnostima zapošljavanja, pravom na naknadu za rad i drugim uslovima za rad i zapošljavanje, kao i pravom na slobodno nastanjivanje i pružanje usluga.

**Šengenskim sporazumom**, od 1995. godine izbrisane su granice između država unutar EU koje su pristupile Sporazumu (danas 26, sve članice EU osim Velike Britanije, Irske, Kipra, Hrvatske, Rumunije i Bugarske, kao i Norveška, Island, Lihtenštajn i Švajcarska), a građani EU postali su građani Evrope. Zemlje van EU kroz ugovorne odnose sa Unijom postepeno ulaze u sistem slobodnog kretanja ljudi u okviru ove zone. Prvi ugovor omogućava vizne olakšice (pojednostavljenje procedura za dobijanje vize za ulazak u šengensku zonu), a zatim, po ispunjavanju određenih standarda, sljedeći nivo je vizna liberalizacija.



**SLOBODNO KRETANJE KAPITALA** – Zabranjena su sva ograničenja u kretanju kapitala (investiranju), kao i u plaćanju roba i usluga između zemalja članica.

**SLOBODNO KRETANJE USLUGA** – Ova sloboda omogućava inostranom preduzeću koje se bavi pružanjem usluga, a potiče iz neke od zemalja članica EU da ima isti tretman kao i domaće preduzeće.

Do sada ostvaren najveći nivo integracije država članica EU je **ekonomska i monetarna unija**, koja danas okuplja 19 država članica sa jedinstvenom monetarnom politikom i veoma visokim stepenom koordinacije ukupne ekonomske politike kroz model novog ekonomskog upravljanja. Ekonomska i monetarna unija (*Economic and Monetary Union, EMU*) – uspostavljena je stupanjem na snagu Mاستrihtskog ugovora o Uniji 1991/1993. godine (1995. odlučeno je da nova, zajednička valuta bude **euro**). EMU čine države EU koje su 1. januara 1999. prihvatile euro kao zajedničku valutu (popularno nazvane **Euroland**), te samim tim imaju jedinstvenu monetarnu politiku koju vodi Evropska centralna banka (ECB). To su Belgija, Njemačka, Austrija, Francuska, Italija, Španija, Irska, Luksemburg, Holandija, Portugal i Finska, kojima se 1. januara 2001. pridružila i Grčka; od 1. januara 2007. Slovenija, a od 1. januara 2009. Slovačka, Kipar i Malta. Do 2015. u Eurozoni su i Estonija, Letonija i Litvanija. Iako su u EU, Danska i Velika Britanija na vlastiti zahtjev nijesu članice eurozone.

Mاستrihtskim ugovorom utvrđeni su i **kriterijumi konvergencije – uslovi ulaska u eurozonu**, koje zemlje članice EU prethodno moraju ispuniti (kontrola inflacije – rasta cijena, nivo zaduženja i budžetskog deficita države, odnos prema drugim valutama i nivo kamatnih stopa). Ovi su uslovi veoma zahtjevni. Takođe, svaka zemlja iz eurozone vodi računa o svojoj ekonomiji i mora poštovati pravila eurozone, kako bi sve funkcionisalo dobro. Ova pravila posebno stavljaju ograničenja na količinu novca koju zemlja može da pozajmi.

### **EURO u Crnoj Gori:**

- Crna Gora takođe koristi euro kao zvanično sredstvo plaćanja od 1. januara 2002. godine (1999. godine uvedena je njemačka marka, koja je kasnije konvertovana – zamijenjena eurom).
- Kada je Crna Gora potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, 15. oktobra 2007. godine, „eurizacija” naše ekonomije je potvrđena.
- U okviru pregovora o pristupanju, predstavnici Crne Gore i EU dalje će razgovarati o pravilima i uslovima monetarne politike u Crnoj Gori i načinu dobrog staranja o vrijednoj evropskoj valuti u našim novčanim tokovima.

- Crna Gora stalno prati svoju usaglašenost sa kriterijumima konvergencije, iako nije zvanično u eurozoni, što nas podstiče da bolje planiramo važne odluke za budući razvoj naše ekonomije.

## 2.7 Podjela nadležnosti: EU i države članice

Da bi koncept zajedničkog tržišta zaista zaživio, bilo je neophodno neke važne politike, koje uređuju ekonomski život u zemlji, podići na nadnacionalni nivo – nivo Evropske unije. I taj proces tekao je postepeno. Danas su na nivou EU mnoge politike veoma usaglašene i sprovode se jedinstveno, neke su politike u dvojnoj nadležnosti, dok se još uvijek znatan broj politika sprovodi prvenstveno na nivou država članica.

### Podjela nadležnosti u vođenju politika između EK i država članica [UFEU]

VRSTE NADLEŽNOSTI	POLITIKE NA KOJE SE ODOSE
ISKLJUČIVA NADLEŽNOST EU	1. Carinska unija, 2. Konkurencija [definisanje pravila konkurentnosti, neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta], 3. Monetarna politika [za države članice koje koriste euro kao zakonsko sredstvo plaćanja], 4. Morski biološki resursi [očuvanje bioloških resursa mora, kao dijela zajedničke politike ribarstva], 5. Zajednička trgovinska politika, 6. Zaključivanje međunarodnih sporazuma koji su obuhvaćeni nekim od zakonskih akata Unije, ili kada je potrebno da podrže primjenu unutrašnjih nadležnosti, ili ako postoji mogućnost da će se na neki način uticati na zajednička pravila ili će to eventualno dovesti do njihove izmjene u određenom stepenu]
PODIJELJENA NADLEŽNOST	1. Unutrašnje tržište, 2. Socijalna politika [u odnosu na posebne oblasti definisane Ugovorom], 3. Kohezija [ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija], 4. Poljoprivreda i ribolov, 5. Životna sredina, 6. Zaštita potrošača, 7. Saobraćaj, 8. Transevropske mreže, 9. Energija [energetika], 10. Pravda, sloboda i bezbjednost, kao i 11. opšti okvir zdravstvene politike [zajednička bezbjednosna pitanja u odnosu na aspekte javnog zdravlja kako je definisano Ugovorom].
UNIJA I ČLANICE	Ovdje države članice mogu dodati svoje politike politikama Unije, tu spadaju: istraživanje i tehnološki razvoj, kosmos, razvojna saradnja i humanitarna pomoć
ISKLJUČIVE NADLEŽNOSTI DRŽAVA, EU SAMO KROZ DOPUNSKE POLITIKE	Ovdje se na nacionalne politike, koje čine osnovu, Unija može nadovezati svojim politikama [zaštita zdravlja, industrija, turizam, obrazovanje i profesionalna obuka, građanska [civilna] zaštita i administrativna saradnja

Kategorije i oblasti nadležnosti Unije definisane su u članovima Ugovorom o funkcionisanju EU. Raspodjela nadležnosti između EU i država članica se vrši na sljedeći način: Uniji su povjerene nadležnosti koje su na nju prenijete Lisabonskim ugovorom od strane država članica; sve ostale nadležnosti i dalje ostaju u domenu same države članice. Pored navedenog, važno je zapamtiti da Lisabonskim ugovorom nijesu određene nikakve nove nadležnosti Uniji u odnosu na države članice. **Princip prenijetih nadležnosti** garantuje da Unija **ne može** proširiti svoje nadležnosti na teret neke države, a da prije toga ne dobije saglasnost države koja je u pitanju. Potrebno je, takođe, napomenuti da Lisabonski ugovor uvodi **mogućnost vraćanja nadležnosti** na države članice.

Kao što se vidi iz tabelarnog pregleda, Lisabonski ugovor razlikuje tri osnovne kategorije nadležnosti: 1. isključive nadležnosti Unije u kojima ona donosi odluke sama, preko institucija, 2. podijeljene nadležnosti između Unije i država članica, gdje države članice izvršavaju svoje nadležnosti u slučajevima kada Unija ne izvršava svoje, i 3. kao dopuna u oblasti u kojima država članice imaju isključivu nadležnost, ali u kojima Unija može pružiti **podršku ili koordinaciju** (isključujući sve aspekte harmonizacije) u odnosu na evropske aspekte. Obim i način vršenja nadležnosti Unije utvrđeni su precizno odredbama osnivačkih ugovora za **svaku oblast**.

Kada je ugovorima na Uniju prenesena **isključiva nadležnost** u određenoj oblasti, samo Unija može donositi propise i usvajati pravno obavezujuća akta, dok države članice to mogu činiti samostalno ako ih za to ovlasti Unija ili radi sprovođenja akata Unije. Kada je ugovorima na Uniju prenesena **nadležnost koju ona dijeli sa državama članicama** u određenoj oblasti, Unija i države članice mogu donositi propise i usvajati pravno obavezujuća akta u toj oblasti. Države članice vrše svoju nadležnost u mjeri u kojoj je Unija nije vršila. Države članice ponovo vrše svoju nadležnost u mjeri u kojoj je Unija odlučila da prestane da vrši svoju nadležnost.





## 3. EVROPSKA UNIJA – JEDINSTVO RAZLIČITOSTI



## 3.1. Zajedničke evropske vrijednosti



Ako bi trebala opisati EU danas, onda je to najlakše učiniti tako da se opišu njene osnovne vrijednosti, tj. da se opišu njene težnje i osnovni ciljevi.

Evropska unija promovira:

- **Zajedničke evropske vrijednosti na kojima počiva Unija:**
  - vrijednost mira,
  - vrijednost demokratije,
  - vrijednost pravne države,
  - vrijednost osnovnih i ljudskih prava.
  
- **Vrijednost državljanstva Evropske unije**, koje ne zamjenjuje već dopunjuje nacionalno državljanstvo, uključujući pravo na zaštitu, slobodu kretanja, pravo učešća na lokalnim izborima u zemlji prebivališta i druga prava.
  
- **Vrijednost prostora pravde, slobode i bezbjednosti**, kao veliku tekovinu evropskog integracionog procesa.
  
- **Vrijednosti zajedničkog evropskog tržišta:**
  - unutrašnje tržište bez granica, sa slobodnim protokom roba, usluga, rada, kapitala i znanja,
  - harmoničan, balansiran i održiv razvoj ekonomskih aktivnosti,
  - visok nivo zaposlenosti i socijalne zaštite,
  - jednakost između muškaraca i žena,
  - održiv i neinflacioni rast,
  - visok nivo konkurencije,
  - visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine,
  - podizanje životnog standarda i standarda življenja,
  - ekonomsku i socijalnu koheziju i solidarnost među državama članicama,
  - dublju ekonomsku integraciju kroz Evropsku monetarnu uniju i zajedničku evropsku valutu – euro.
  
- **Vrijednost politike proširenja i susjedstva** [otvorena vrata za kandidate za članstvo u Uniji i jačanje evropske politike susjedstva kao alternative proširenju kako bi se unaprijedila stabilnost, bezbjednost i ekonomski prosperitet za države u neposrednom susjedstvu EU].

Iako su politički i bezbjednosni razlozi bili dominantni prilikom začetka procesa

evropskih integracija, danas je ovaj proces vođen istovremeno i snažnim ekonomskim interesom. Kroz proces evropskih integracija, društveni i ekonomski sistemi država članica EU i njihovi građani ostvaruju mnoge **prednosti Unije**:

- zajednička bezbjednost unutar granica EU,
- visok nivo demokratije i zaštite ljudskih i manjinskih prava,
- bolji standard usljed koristi od ekonomije obima koju stvara jedinstveno EU tržište,
- više mogućnosti za zapošljavanje u okviru država EU,
- visok nivo socijalne zaštite i evropska solidarnost u podsticanju skladnijeg regionalnog razvoja (ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije)
- pristup kvalitetnom obrazovanju i zdravstvu.

**EU je najveći svjetski donator i pružalac humanitarne i razvojne pomoći** i u znatnoj mjeri pomaže regionalni razvoj u svijetu i pruža razvojnu pomoć nerazvijenim državama. EU pruža oko 55% ukupne međunarodne razvojne pomoći. Kancelarija za humanitarnu pomoć (ECHO, *European Community Humanitarian Office*), koja je u sistemu Evropske komisije osnovana 1992. godine, ima za cilj da nadzire i koordinira humanitarnu podršku EU. Budžet ECHO je preko 500 miliona eura godišnje. Humanitarna pomoć EU je bezuslovna. Cilj je pružiti pomoć unesrećenima, bez obzira na njihovu rasu, religiju ili političko uvjerenje njihovih vlada.

**Humani aspekti međunarodnih odnosa EU** – Unija je posebno aktivna u promovisanju humanih aspekata u međunarodnim odnosima kao što su solidarnost, ljudska prava i demokratija. Sporazumi EU sa njenim partnerima iz cijelog svijeta ne odnose se samo na trgovinu i klasičnu finansijsku i savjetodavnu podršku, već osiguravaju i okvir za politički dijalog i sadrže klauzulu koja omogućava Uniji da obustavi ili otkáže trgovinu ili pomoć ako zemlja partner krši ljudska prava. EU je 2003. godine donijela odluku da svaki novi sporazum mora uključiti klauzulu prema kojoj će se partneri obavezati da neće proizvoditi oružje za masovno uništavanje. Važno je zapamtiti da je i trgovačka politika EU usko povezana sa njenom razvojnom politikom, jer EU kroz razne trgovinske olakšice pomaže zemlje u razvoju da se bore protiv siromaštva i da se integrišu u globalnu ekonomiju. Unija nudi niže carinske stope za uvoz roba iz zemalja koje poštuju osnovne radne uslove i standarde koje je naznačila Međunarodna organizacija rada.

**Promovisanje ljudskih prava** – EU promoviše poštovanje ljudskih prava, kako u svojim granicama, tako i van njih. Unija se fokusira na građanska, ekonomska, socijalna i kulturna prava. Ona, takođe, nastoji da promoviše prava žena i djece, kao i prava manjina i raseljenih osoba. Elementi koji osiguravaju poštovanje ljudskih prava dio su sporazuma o saradnji između EU i njenih partnera. Oni su i dio zahtjeva koji se



stavljaju pred zemlje koje žele da postanu članice Unije [unapređenje demokratije, izgradnja „odgovorne vlasti“ i vladavina zakona, podrška za ukidanje smrtne kazne na svjetskom nivou, borbu protiv torture i nekažnjavanja zločina, podrška međunarodnim tribunalima i krivičnim sudovima, borba protiv rasizma, ksenofobije i diskriminacije manjina i izvornog stanovništva].

**Značaj demokratije i ljudskih prava za EU** – ljudska prava su vodeća dimenzija EU. Kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda, te postojanje diskriminacije po bilo kojoj osnovi, predstavlja opasnost za postizanje osnivačkih ciljeva EU, a naročito ostvarenje visokog nivoa zapošljenosti i socijalne zaštite, podizanje nivoa životnog standarda i kvaliteta življenja, kao i ekonomske i društvene kohezije i solidarnosti. EU je utemeljena na principima slobode, demokratije, na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Države članice obavezane su tim načelima. Riječ je, dakle, o vrijednostima zajedničkim za sve države članice. Možemo, takođe, reći da su demokratija, demokratske institucije i poštovanje ljudskih prava od ključnog značaja za ekonomski razvoj i napredak, koji se najčešće vežu za projekat EU. Ključna potvrda funkcionalne demokratije i poštovanja ljudskih prava jesu efikasne institucije, razvijena antikorupcijska politika, efikasno i nezavisno sudstvo, zaštićene i integrisane različite manjinske zajednice.

**Uticao procesa globalizacije na EU integracije** – pojam globalizacije izveden je od riječi „global“, što znači ukupni, a globalizam predstavlja način posmatranja događaja u cjelini. U ekonomiji, globalizacija podrazumijeva proces otvaranja i liberalizacije nacionalnih tržišta i njihovo stapanje u jedinstveno [globalno] tržište. To je proces kojim se intenzivira konkurentnost između firmi na tržištu. Ona podrazumijeva međunarodnu integraciju dobara, znanja, rada i kapitala. Kraj 20. i početak 21. vijeka obilježio je snažan proces globalizacije praćen sve izraženijom konkurentnošću različitih regionalnih tržišta i pojedinačnih zemalja. Proces globalizacije imao je snažan uticaj na intenziviranje procesa evropskih integracija i snaženje evropskog zajedništva. To je bio vid evropskog odgovora na sve izazove globalizacije, posebno u posljednjih 20 godina, kroz jačanje zajedničkog tržišta i stvaranje ekonomske i monetarne unije.

**Miri bezbjednost** – glavni izazov danas jeste širenje mira i sigurnosti van granica Unije. Kako bi se odgovorilo na ovaj izazov, EU razvija zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku tako da može da djeluje kao snažan instrument za održavanje stabilnosti, saradnje i razumijevanja širom svijeta. Evropski mirotvorci [vojnici] raspoređeni su u mirovnim misijama širom svijeta. Pomažući da se stvori sigurnost i stabilnost u svijetu, EU doprinosi sigurnosti građana i u okviru svojih granica.

**Predstavljanje Evropske unije u svijetu** – Sjedište institucija EU je u Briselu, ali i u

drugim gradovima EU (Luksemburg, Strazbur). Mali je broj međunarodnih institucija u kojima je cjelovita EU zastupljena preko svojih predstavnika, kao što je to slučaj u Ujedinjenim nacijama, Svjetskoj banci, Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Dosadašnji proces integracija, u savremenim međunarodnim odnosima, pokazao je da Unija kao pregovarač na međunarodnom ekonomskom i političkom planu ostvaruje mnogo veći učinak kada djeluje u svojstvu EU28 („jedan glas”) nego kada to čine njene članice pojedinačno. Pokrenute reforme unutar EU sve više daju na značaju subjektivitetu EU, jačanju njenih zajedničkih institucija, političkom legitimitetu i zajedničkom predstavljanju u svijetu

**Delegacija EU u Crnoj Gori**<sup>11</sup> – diplomatsko predstavništvo institucija EU čini bitnu vezu Crne Gore sa institucijama Unije, preko koje se ostvaruje politika EU prema Crnoj Gori. Redovni kontakti, razmjena informacija i dijalog sa ovim partnerom neophodni su kako bi administracija i donosioci odluka unutar EU imali realnu percepciju dešavanja u Crnoj Gori. Podrška i pomoć institucija EU, u stručnom, organizacionom i materijalnom pogledu, od izuzetne su važnosti u čitavom periodu pridruživanja. Naročito je važno istaći podršku EU kroz sredstva koja su Crnoj Gori na raspolaganju iz IPA fonda, učešće Crne Gore u programima Zajednice, regionalnim projektima i inicijativama, kao i organizaciju zajedničkih konferencija, okruglih stolova i redovnih sastanaka sa predstavnicima evropskih institucija i država članica, kao i sa Delegacijom EU u zemlji.

Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori je odgovorna za analiziranje i izvještavanje o političkom, ekonomskom i privrednom razvoju, promovisanje reformi, te za sprovođenje i upravljanje portfoliom evropske finansijske pomoći i unapređenje vidljivosti i komunikacije Evropske unije u Crnoj Gori. Njena misija je da slijedi politike EU i predstavlja Uniju u Crnoj Gori u skladu sa politikom EU kao cjeline. Delegacija nadgleda i podržava napredak u procesu EU integracija. S tim u vezi, obezbjeđuje značajnu finansijsku pomoć koja se realizuje u skladu sa principima zdravog upravljanja finansijskim sredstvima. Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori je počela sa radom u novembru 2007. godine.

---

11 <http://ec.europa.eu/delegations/delmne/>

## 3.2 Višejezičnost u Evropskoj uniji

Evropska unija je veoma posvećena očuvanju svog multietničkog karaktera, jer „Unija poštuje nacionalni identitet država članica“. Dakle, ideja evropskih integracija ne znači „utapanje“ država članice u Uniju, već ostvarivanje zajedništva uz poštovanje različitosti. Države članice svojim raznolikostima doprinose bogatstvu Evropske unije.



### Ujedinjeni u različitosti!

Pristupanje EU ne isključuje pravo građana svake države na svoj kulturni i nacionalni identitet, nego se ono baš ističe u sloganu Evropske unije: „Ujedinjeni u različitosti“ (*United in diversity*). Danas u 28 zemalja članica Evropske unije živi ukupno blizu pola milijarde ljudi koji pripadaju različitim konfesijama, etničkim grupama, kulturama i tradicijama, ali suživot različitih u raznolikoj evropskoj zajednici promoviše i podstiče poštovanje svih.

Poštovanje sloboda i prava građana Evropske unije na sopstveni identitet, ogleda se i u slobodi svih da govore i pišu svojim jezikom. Jezičko bogatstvo – jedna je od karakteristika EU. Evropska unija podstiče i pomaže saradnju država članica. Čini to putem brojnih kulturnih i obrazovnih inicijativa i programa, promovišući učenje drugih jezika, kao i jezičku raznolikost i multikulturalizam. Osnovni je cilj da se tako pruži doprinos povezivanju građana i stvaranju osjećaja pripadnosti Uniji. Višejezičnost je, dakle, preduslov za demokratski legitimitet i razumljivost Evropske unije, pošto je ona nastala iz želje za „produbljivanjem solidarnosti naroda, uz poštovanje njihove istorije, kulture i njihovih tradicija“, kako piše u preambuli Ugovora o Evropskoj uniji.

Evropska unija ima 28 država članica i upotrebljava 24 zvanična jezika. Jezici Unije su različitog porijekla. Većina je indoevropskog porijekla, kao što su germanski, romanski i slovenski. Mađarski, finski i estonski pripadaju grupi ugro-finskih jezika. Malteški jezik sličan je arapskom, ali sa značajnim uticajem italijanskog jezika, itd. Za oko 90 miliona ljudi u Evropskoj uniji maternji jezik je njemački, pa je tako njemački jezik najbrojniji u EU. Francuski, engleski i italijanski – maternji su jezici za približno po 60 miliona stanovnika Evropske unije. No, s obzirom da oko trećina građana Unije koristi engleski jezik kao prvi strani jezik, ovaj se jezik najviše koristi u Evropskoj uniji.

## Zvanični jezici EU prema godinama uvođenja

Osnivači i proširenja do EU-15	Veliko proširenje na EU-25	EU-27 uz uključenje zahtjeva Irske	EU-28 - Hrvatska
1. francuski [1958]	12. estonski [2004]	21. irski/galski [2007]	24. hrvatski [2013]
2. njemački [1958]	13. letonski [2004]	22. rumunski [2007]	
3. italijanski [1958]	14. litvanski [2004]	23. bugarski [2007]	
4. holandski [1958]	15. poljski [2004]		
5. engleski [1973]	16. češki [2004]		
6. danski [1973]	17. slovački [2004]		
7. grčki [1981]	18. mađarski [2004]		
8. španski [1986]	19. slovenački [2004]		
9. portugalski [1986]	20. malteški [2004]		
10. švedski [1995]			
11. finski [1995]			

Evropska unija ima manji broj službenih jezika nego država članica zato što se u Njemačkoj i Austriji govori njemački jezik, u Velikoj Britaniji i Irskoj engleski, u Grčkoj i na Kipru grčki jezik, a Belgija i Luksemburg koriste iste jezike kao i Francuska, Holandija i Njemačka. Zvanični jezici EU su, dakle, svi zvanični jezici u njenim državama članicama.

Nijedna druga regionalna ili međunarodna organizacija ne koristi toliko službenih jezika kao što to čini EU. Ujedinjene nacije, na primjer, imaju više od 190 zemalja članica, ali koriste samo šest jezika. Savjet Evrope i NATO, koji imaju više članica od EU, objavljuju službene dokumente samo na engleskom i francuskom jeziku.

Zbog temeljnih pitanja demokratije, norme i zakoni moraju se razumjeti, a da bi građani znali što ih očekuje od EU, moraju imati **pristup ukupnom evropskom zakonodavstvu na svom jeziku**. Jedno od osnovnih prava građana u EU jeste da se oni pri obraćanju institucijama Unije mogu služiti svojim nacionalnim jezikom, baš kao što to čine pri obraćanju lokalnim vlastima. Takođe, institucije Unije su obavezne da građaninu pruže odgovor na njegovom nacionalnom jeziku. Pravni dokumenti EU prevode se na sve službene jezike kako bi bili dostupni i razumljivi svim građanima Unije. Službeni list Evropske unije, u kome se objavljuju svi dokumenti usvojeni od strane institucija Evropske unije zbog toga se uporedo štampa na svim službenim jezicima EU.

Pored toga, EU aktivno podržava upotrebu **manjinskih i regionalnih jezika** kao sastavnog dijela evropske kulturne baštine i stvarnosti. Poštovanje jezičkih i

kulturnih razlika sadržano je i u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima, koja je usvojena 2000. godine. Povelja ne uključuje samo 24 službena jezika Unije, već i mnoge manjinske i regionalne jezike koje govore dijelovi stanovništva Unije. Smatra se da ima više od 150 takvih jezika, kojima govori preko 50 miliona ljudi. Pri tome, naravno, treba razlikovati manjinske jezike od *dijalekata*.

S obzirom na ovakve obaveze, ne čudi što u institucijama EU radi veliki broj prevodilaca i lingvističkih stručnjaka (tzv. „industrija prevođenja u EU“). Gotovo svaki treći zaposleni u institucijama EU jeste prevodilac. Svaka institucija EU ima svoju prevodilačku službu, a samo Generalni direktorat za prevođenje u Evropskoj komisiji zapošljava više od 2.800 prevodilaca. Godišnje ovaj direktorat prevede blizu dva i po miliona stranica teksta. To je najveći prevodilački biro na svijetu.

Naravno da sve to košta, i vrlo je aktuelno pitanje cijene prevođenja na toliki broj jezika. Međutim, u odnosu na ukupni budžet EU, prevođenje nije veliki trošak – na prevođenje se troši tek oko jedan odsto budžeta EU, ili oko dva i po eura po stanovniku EU godišnje. Time se pokrivaju troškovi usmenog i pismenog prevođenja za sve institucije EU.

Veliki broj zvaničnih jezika i samo prevođenje veoma komplikuje proces rada u institucijama EU. Zbog toga su u njima uvedeni **radni jezici**. Tako Evropska komisija koristi tri radna ili „proceduralna“ jezika: engleski, francuski i njemački. To znači da sva dokumenta moraju biti spremna na ta tri jezika prije sastanka Komisije, a rok da se dokumenta prevedu na ostalih 20 jezika jeste tačno 48 sati.

### 3.3 Evropa građana



Danas je svakom građaninu Evropske unije, bez obzira na njegovu nacionalnost, omogućeno da se zaposli bilo gdje u Uniji. Više nema nikakvih zabrana u vezi sa nacionalnom pripadnošću. Postepeno se izjednačavaju i pravila o međusobnom priznavanju fakultetskih diploma.

**Građanstvu Unije** posvećeno je više članova Ugovora o funkcionisanju EU [18-25] gdje se, između ostalog, kaže: „*Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica*“. Državljanstvo Unije je, pri tome, dopuna a ne zamjena nacionalnog državljanstva. To znači da niko ne gubi svoj nacionalni identitet, samo ga dopunjava novim – evropskim. Tokom prethodnih decenija postepeno su, na temelju procesa koji je započet posebnim sporazumom iz Šengena, ukinute policijske i carinske kontrole na većini granica između država članica Unije. Sve to doprinosi

da građani grade osjećaj pripadnosti jedinstvenom geografskom, ekonomskom, socijalnom i političkom prostoru Unije.

**Pravo evropskog građanina** na slobodno kretanje, rad i život na prostoru prvih evropskih zajednica postepeno je, nakon donošenja Ugovora iz Maastrichta, povezano sa sticanjem prava građanstva Unije. Svaki državljanin bilo koje države članice EU, kao građanin Evropske unije ima pravo na zdravstvenu, obrazovnu ili drugu javnu uslugu u svim državama Unije. Pored toga, građani Evropske unije imaju politička prava. Danas svaki građanin Unije – bez obzira na nacionalnost – ima pravo da glasa na izborima za lokalne organe vlasti i pravo da bira članove Evropskog parlamenta, bez obzira na teritoriji koje države članice se nalazi. Građani EU imaju pravo i na diplomatsku i konzularnu zaštitu u predstavništvima bilo koje države članice i tamo gdje njihova matična zemlja nema svoja diplomatska predstavništva. U slučaju da smatra da su mu ugrožena neka prava, svaki građanin EU može se za zaštitu svojih prava obratiti evropskom **ombudsmanu**.

Predanost Unije građanskim, socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima građana potvrđena je već pomenutom **Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima** [dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, pravo građana, pravda] koja čini sastavni dio osnivačkih ugovora Unije od 2009. godine. Poglavlje o solidarnosti u ovoj Povelji istorijski je važno zbog toga što prvi put jedan međunarodni dokument objedinjava tradicionalna građanska prava sa novim socijalnim i ekonomskim pravima, kao što su: pravo na štrajk, pravo radnika da budu informisani i konsultovani, pravo na usklađenost porodičnog života i profesionalnih obaveza, pravo na zdravstvenu zaštitu, socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć na teritoriji cijele Unije. Povelja, takođe, promovise jednakost između žena i muškaraca i uvodi prava na zaštitu ličnih podataka, zabranu kloniranja ljudskih bića, pravo na zaštitu okoline, posebna prava djece i starijih osoba, kao i pravo na efikasnu administraciju.

## 3.4 Evropski identitet



Ideja o Evropi građana postepeno se razvija i jača radi stvaranja zajedničkog evropskog identiteta. Žan Mone, jedan od pokretača procesa evropskih integracija, rekao je još 1952. godine: „*Mi ne ujedinjavamo države, mi zbližavamo ljude*“. Taj proces u Evropi i dalje traje. Sve veći broj građana u državama članicama Evropske unije doživljava sebe ne samo kao pripadnika svoje države, već i kao Evropljanina.

Zajednički evropski identitet ostvaruje se posebno kroz postojanje **simbola Evropske unije**, koje se nijesu našli u posljednjoj reformi osnivačkih ugovora, ali koji zaista simoblizuju zajedničke evropske vrijednosti i pripadnost Evropi, odnosno Uniji. U tom kontekstu, najistaknutiji simboli EU su: himna, zastava i Dan Evrope. Simbol EU, koji je našao značajno mjesto u osnivačkim ugovorima EU, svakako je zajednička valuta zemalja eurozone – euro.



**Himna Evropske unije** jeste „Oda radosti”. Instrumentalna verzija završnog dijela IX simfonije Ludviga van Betovena koristi se kao himna Evropske unije od 1986. godine. Tekst pjesme „Oda radosti”, koju je napisao Fridrih Šiler, ne izvodi se zbog poštovanja jezičke ravnopravnosti. Himna Evropske unije ne zamjenjuje nacionalne himne država članica, već ističe zajedničke vrijednosti evropskih zemalja i simbolizuje ideju mira, slobode i solidarnosti u Evropi. Himna EU simbol je koji se dobrovoljno koristi, što znači da ne postoje zakonske obaveze njene upotrebe.



**Zastava** koju čini plava podloga sa 12 zlatnih zvjezdica raspoređenih u krug bila je zastava Savjeta Evrope. Od 1986. godine to je zastava Evropske unije. Zvezdice su poređane u krug, jer on simbolizuje solidarnost i sklad evropskih naroda. Zastava Evropske unije sa 12 zvezdica ne mijenja se nakon proširenja EU, jer broj zvezdica ne predstavlja broj članica, već je 12 izabran kao broj koji tradicionalno predstavlja simbol savršenstva, punoće i jedinstva, broj koji označava cjelovitost, a odgovara broju mjeseci u godini i broju sati na brojčaniku sata.



**Dan Evrope, 9. maj**, obilježava početak procesa integracije, to jest ujedinjavanja država u Evropi. Toga dana 1950. godine francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman, a na prijedlog francuskog ekonomiste Žana Monea, predstavio je prijedlog o stvaranju organizovane Evrope koja će obezbijediti stabilnost i mir, poznat kao „Šumanova deklaracija” [o deklaraciji vidi u nastavku teksta]. Ovaj prijedlog smatra se osnivačkim činom procesa koji je doveo do stvaranja Evropske unije. Zbog toga je dan podnošenja Šumanove deklaracije izabran za dan Evrope. Odluka da se 9. maj obilježava kao dan Evrope donesena je 1985. godine. Na isti dan 1945. godine završen je Drugi svjetski rat pobjedom nad fašizmom u Evropi. Svake se godine 9. maja širom Evrope organizuju brojne aktivnosti i festivali.



**Zajednička valuta euro** uvedena je u opticaj 1. januara 2002. godine. Postoji sedam novčanica i osam kovanica eura. Na prednjem dijelu novčanica prikazani su prozori i vrata, a na poledini mostovi koji označavaju povezanost zemalja članica EU.

Pripadnost evropskom identitetu, odnosno osjećanje zajedničke pripadnosti svih Evropskoj uniji ne nastaje samo od sebe, ono postepeno izrasta iz zajedničke kulture i zajedničkih socijalnih vrijednosti. Otuda su u Evropskoj uniji razvijeni brojni programi [Programi Unije] koji promovišu saradnju u oblasti nauke i istraživanja, zajedničkih EU politika, programi koji pomažu mobilnost studenata, učenje stranih jezika i razne druge oblasti koje se tiču zajedničkog rada i života unutar EU [na primjer, posebno su vrijedni programi mobilnosti studenata, pa je Unija ostavila cilj da više od 10% studenata provede godinu dana na studijama u nekoj drugoj državi članici Unije].

Programima Unije podržavaju se i podstiču zajednički projekti i saradnja između država članica u različitim oblastima koje su povezane sa politikama EU. Programi podrazumijevaju saradnju vlada država članica, privrede, organizacija civilnog društva i državnih institucija. U skladu sa Solunskom agendom za Zapadni Balkan, 2003. godine programi Unije su otvoreni i za države Zapadnog Balkana. Crna Gora je svoje učešće u programima Unije preciznije definisala posebnim protokolom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju [2007] i učestvovala u većem broju programa, već u prethodnoj finansijskoj perspektivi 2007-2013. U ovoj finansijskoj perspektivi, 2014-2020, Crna Gora, potpisivanjem posebnih sporazuma, može da učestvuje u sljedećim programima Unije:



- Erasmus+ – Erasmus+ je novi program za obrazovanje, mlade i sport, koji promoviše mogućnosti učenja za pojedince u Evropskoj uniji i izvan nje, saradnju između obrazovnih ustanova, organizacija mladih, lokalnih i regionalnih vlasti, kao i podršku u procesu reformi politika u zemljama članicama i saradnju sa zemljama koje nisu dio EU.
- Cosme – Program za konkurentnost malih i srednjih preduzeća - COSME, ima za cilj jačanje konkurentnosti i održivosti preduzeća Evropske unije, podsticanje preduzetničke kulture i rasta malih i srednjih preduzeća.
- Horizont 2020 – Horizont 2020 će doprinijeti ostvarivanju ključnih ciljeva Evropske unije u vezi sa istraživanjem, tehnološkim razvojem i inovacijama, kao i u sprovođenju strategije Evropa 2020. Podržaće i stvaranje evropskog istraživačkog prostora.



## CUSTOM 2020



Creative  
Europe

Investing in Europe's cultural  
and creative sector



Europe for Citizens  
Programme



- Carine 2020 – Program Carine 2020 podržavaće saradnju između tijela nadležnih za carinska pitanja u Evropskoj uniji i olakšati umrežavanje, zajedničke aktivnosti i jačanje kapaciteta institucija, a u isto vrijeme će podržati razvoj informatičke infrastrukture kako bi se omogućio razvoj elektronske carine.
- Kreativna Evropa – Kreativna Evropa je novi program EU koji pruža podršku evropskoj kinematografiji, kao i kulturnom i kreativnom sektoru.
- Evropa za građane – Cilj ovog programa je da se Evropa približi i svojim građanima i da im se omogući veće učešće u procesu odlučivanja i kreiranja evropskih politika, kroz transnacionalne razmjene i aktivnosti saradnje sa organizacijama iz različitih zemalja.
- Evropski program za zapošljavanje i socijalne inovacije [EaSI] - Evropski program za zapošljavanje i socijalne inovacije podržavaće razvoj inovativnih mjera socijalne politike i zapošljavanja [PROGRESS], promovisanje mobilnosti radne snage [EURESS], olakšavanje pristupa mikrokreditima i podsticanje socijalnog preduzetništva.
- Fiskalis 2020 – Programom Fiskalis 2020 se želi obezbijediti razvoj pouzdanog i funkcionalnog poreskog sistema na unutrašnjem tržištu EU, jačanjem saradnje između država koje učestvuju, njihovih administracija i službenika.





## 4. POLITIKA PROŠIRENJA EU I CRNA GORA



Crna Gora, zajedno sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom, Makedonijom i Srbijom danas predstavlja prostor Zapadnog Balkana, koji poslije pristupanja Hrvatske, čini potencijalno novi krug proširenja Unije.

Zapadni Balkan postao je odrednica za grupu zemalja našeg regiona koje nijesu članice Evropske unije, ali su izrazile spremnost i ušle u proces pridruživanja, odnosno pristupanja Uniji. Geografski, ovaj region obuhvata zemlje zapadno od Grčke, južno od Slovenije i Hrvatske, dok ga na istoku graniče nove (balkanske) članice EU, Rumunija i Bugarska. Pošto je ovaj prostor u stvari sa svih strana okružen Unijom, možemo ga zvati i „balkanski prsten“, pa je sasvim logično i prirodno da su se zemlje regiona okrenule evropskoj integraciji kao svom ključnom spoljnopolitičkom prioritetu, koji simbolizuje mir, bezbjednost, ekonomski prosperitet i demokratske vrijednosti.

## 4.1. Kriterijumi pristupanja

Još prije okončanja četvrtog talasa proširenja Unije (Austrija, Finska i Švedska) bilo je izvjesno da će za zemlje kandidate za članstvo koje dolaze sa istoka Evrope pravila ulaska u Uniju biti drugačija, odnosno jasnija i zahtjevnija, uz uvođenje mehanizma uslovljenosti i pregovaranja po principu „štapa i šargarepe“, ali za svaku zemlju pojedinačno. Stoga je Unija „blagovremeno“ definisala **kriterijume pristupanja**, pripremajući se za neponovljivo veliko peto proširenje Unije na „istok“, kada su joj pristupile zemlje centralne i istočne Evrope, ali i dvije male mediteranske zemlje.

Uslov za članstvo u EU definisan je u članu 49 Ugovora o EU, gdje se kaže da „svaka evropska država koja poštuje načela navedena u članu 2, može da zatraži da postane članica Unije“. A u toj odredbi stoji da se „**Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama**“.

U preambuli Ugovora o EU propisano je, takođe, da će procesom proširenja (*enlargement process*) biti obuhvaćena samo ona zemlja „čiji se sistem vlasti zasniva na principima demokratije, gdje se u cjelosti prihvataju pogledi EU i njeni organi koji donose zakone i vode politiku Unije, zemlja koja se ekonomski prilagođava sistemu i standardima EU, i zemlja gdje postoji volja da se doprinosi jačanju evropskog identiteta“.

Na sastanku Evropskog savjeta u Kopenhagenu, u junu 1993. godine, šefovi država i vlada EU izrazili su političku spremnost da u punopravno članstvo prime pridružene zemlje centralne i istočne Evrope, koje do određenog roka ispune **postavljene kriterijume**.

Proces pridruživanja Evropskoj uniji u najširem smislu definisan je kao ispunjavanje, takozvanih, **kriterijuma iz Kopenhagena**, utvrđenih još 1993. godine, koji obuhvataju grupu, takozvanih, **političkih** (stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina), **ekonomskih** (postojanje funkcionalne tržišne privrede i sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržištem EU) i **pravnih** kriterijuma pristupanja (sposobnost preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije). Pored navedene tri osnovne grupe kriterijuma, Evropski savjet je na istom sastanku u Kopenhagenu konstatovao i postojanje četvrtog kriterijuma koji se ne odnosi na države kandidate, već na samu Uniju: to je, takozvani, **integracioni kapacitet EU**, odnosno sposobnost da integriše nove države članice. U tom kontekstu, Evropski savjet će nastaviti da pažljivo prati progres svake zemlje pojedinačno prema ispunjavanju navedenih kriterijuma pristupanja Uniji i da, shodno ostvarenom progresu, donosi i sprovodi adekvatne zaključke o kapacitetu Unije da apsorbuje nove članice<sup>12</sup>.

Pored ovih osnovnih kriterijuma, u Madridu je 1995. godine dodat još jedan, tzv. **administrativni kriterijum**, koji se odnosi na prilagođavanje administrativnih, upravnih i pravosudnih struktura normama EU, kako bi se zakonodavni okvir EU mogao djelotvorno primjenjivati. Ispunjavanje navedenih kriterijuma podrazumijeva potpunu javnost i transparentnost rada i aktivnu ulogu Parlamenta, komora, sindikata, nevladinih organizacija – u cilju ostvarenja društvenog konsenzusa i obezbjeđenja podrške javnog mnjenja.

**Unaprijeđena politika uslovljenosti, Luksemburg [1997]:** Uvode se pristupna partnerstva, pretpristupna podrška i definišu pravila pristupnog procesa. Drugim riječima, Unija je odlučila da otpočne pristupni proces sa zemljama petog proširenja, koji će biti „evolutivan i inkluzivan“. U okviru jasno definisane sveukupne pretpristupne strategije, uoči otvaranja pristupnih pregovora, uvedena je, takozvana, **unaprijeđena politika uslovljenosti** koja, polazeći od kriterijuma pristupanja, u fokus stavlja **političke** kriterijume pristupanja, koji se postepeno proširuju zahtjevima za odlučniju borbu protiv korupcije, jačanje kapaciteta sveukupnih institucija države i nezavisnost pravosuđa.

Kriterijumi pristupanja, ovako definisani, prvi put su primijenjeni na zemlje petog proširenja. Od budućih članica zatraženo je ne samo usklađivanje domaćeg sa evropskim propisima, već i **dosljedna i efikasna primjena usvojenih propisa**, bez čega nije moguće očekivati ni povjerenje EU u posvećenost tranzicionih zemalja zajedničkim (evropskim) ciljevima. Evropska komisija bila je ovlašćena da od početka

---

12 Copenhagen European Council, Presidency Conclusions, 21-22. June 1993. [[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)]

1997. godine redovno izvještava Savjet ministara, Evropski parlament i Evropski savjet o stanju u pregovorima (*regular reports*), i da priprema detaljnu analizu o prednostima i manama novih proširenja.

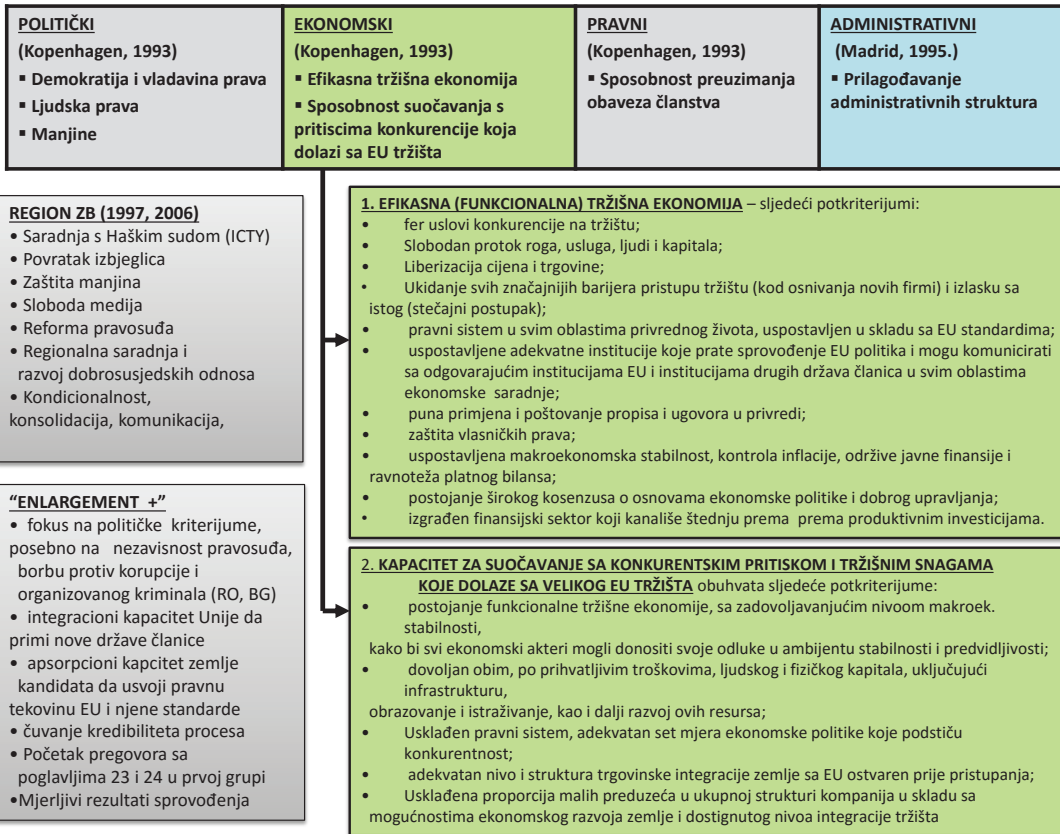
Na osnovu ovih kriterijuma, Evropska komisija u okviru **godišnjih izvještaja o napretku** procjenjuje spremnost kandidata za punopravno članstvo. Izvještaji o napretku za naš region počinju se sačinjavati od 2002. godine.

**Dodatni prioriteti/kriterijumi** koji su postavljeni za države Zapadnog Balkana se odnose na:

- stabilizaciju svake države, razvoj demokratije i snaženje institucija, posebno nezavisnih institucija u oblasti pravosuđa,
- poseban fokus je na borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala,
- snaženje dobrosusjedske saradnje, uključujući i regionalnu saradnju,
- povratak izbjeglica, etničko i vjersko pomirenje, zaštita manjina,
- sloboda medija,
- saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu,
- definisanje pitanja državnih granica.
- Od 2011. godine, u susret pristupnim pregovorima sa Crnom Gorom, novi preduslov za države Zapadnog Balkana je preciziran u dinamici otvaranja pregovaračkih poglavlja: pristupni pregovori počinju sa poglavljima 23 i 24 (prva se otvaraju, a posljednja će se zatvoriti, uz kontinuirani monitoring i evaluaciju).

Imajući u vidu iskustva petog proširenja, mjesec dana prije zvaničnog pristupanja Bugarske i Rumunije, Evropski savjet je decembra 2006. godine usvojio, takozvani, **obnovljeni konsenzus o proširenju** koji se bazira na konsolidaciji, uslovljenosti i komunikaciji, kombinovan sa kapacitetom Unije da integriše nove države članice.

## Kriterijumi pristupanja Evropskoj uniji: "Enlargement +"



Zalaganjem više starih država članica, prvenstveno Holandije, konsenzus o proširenju našao se i u inoviranom Ugovoru o EU. Naime, u članu 49 decidno se navodi da pri odlučivanju Savjeta o novoj državi članici (poslije konsultovanja sa Komisijom i poslije odobrenja Evropskog parlamenta), kriterijumi pristupanja koje utvrđuje Evropski savjet moraju se uzimati u obzir.

Unošenjem Kopenhaških kriterijuma na nivo govora, kao i iskustvom velikog petog proširenja Unije, za buduće države članice pridruživanje i pristupni pregovori sve su komplikovaniji i zahtjevniji, pa možemo govoriti o novom trendu u politici proširenja EU: „Enlargement +“, kako je i prikazano na slici.

Istovremeno, EU kroz član 50 UEU prvi put institucionalizuje proceduru izlaska iz evropske porodice. O načinu povlačenja, takođe, vode se pregovori. Ponovni ulazak podrazumijeva kompletnu proceduru pristupanja i pregovore, kao da se pristupanje dešava prvi put.



Konačno, sa talasima svjetske finansijske i ekonomske krize, **ekonomski kriterijumi** i **ekonomski potkriterijumi pristupanja** postaju sve važniji i za regionalno tržište, kao i za svaku zemlju pojedinačno.

Polazeći od novog okvira za pregovore o pristupanju Uniji, sva sljedeća proširenja Unije biće predmet mnogo detaljnijeg pretpristupnog dijaloga i složenijeg procesa pregovora. Proces postaje kompleksniji i već kod borbe za status zemlje kandidata za članstvo i polazi od toga da zemlja mora biti „ranije spremna“ za obaveze koje će proizaći iz članstva. To dalje znači da će se buduća strategija proširenja bazirati na strožim kriterijumima konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije, a u direktnoj vezi sa realnom procjenom integracionog kapaciteta EU da primi nove države članice.

### Politika uslovljenosti EU i Zapadni Balkan: “C” principii procesa pregovaranja

Godina	“C” PRINCIPII STRATEGIJE PROŠIRENJA EU PREMA ZEMLJAMA ASPIRANTIMA ZA ČLANSTVO
2005.	CONDITIONALITY – KONDICIONALNOST – uslovljenost ispunjavanjem kriterijuma
	CONSOLIDATION – KONSOLIDACIJA – stalna posvećenost Unije procesu evropskih integracija, odnosno politici proširenja
	COMMUNICATION – KOMUNIKACIJA – komunikacija unutar zemlje koja pregovara o članstvu, komunikacija sa EU institucijama i državama članicama
2009.	CREDIBILITY – KREDIBILITET – čuvati kredibilitet procesa EU integracija (preuzete obaveze se moraju izvršavati)
2010, 2011, 2012.	CRISIS – KRIZA – prilagoditi se pristupanju u uslovima krize, rano uključivanje u mehanizam novog ekonomskog upravljanja (kontrola budžetskog deficita i nivoa javnog duga)
2013.	CONCRETE RESULTS – KONKRETNI REZULTATI – prezentirati konkretne rezultate, mjerljive rezultate progressa, za sve kriterijume pristupanja
2014.	COMMON PRIORITIES (“FUNDAMENTALS FIRST”) – vraćanje zajedničkim prioritetima, prvo ključne mjere
2015.	COMPETITIVENESS – konkurentnost ekonomije, kao pretpostavka ekonomske integracije
	CHANGES IN MENTALITY – promjene i samog mentaliteta
	COMMON VALUES – zajedničke evropske vrijednosti i solidarnost Evrope – zajednički odgovor na izazove migrantske krize, terorizma i sl.

Poruke posljednjih godina, koje Unija šalje zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo, kroz Strategiju proširenja, mogu se prikazati hronološki kroz **“C” principe**. Oni se prepoznaju kao ključne poruke koje obilježavaju određenu fazu integracija zemalja našeg regiona na putu ka ostvarivanju punopravnog članstva u Uniji.

Možemo zaključiti da iako je evidentan zamor od dosadašnjeg dinamičnog procesa proširenja (*enlargement fatigue*), EU drži vrata otvorena za nove članice koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo, ali tek pošto ispune redefinisane [strože i provjerljivije] kriterijume pristupanja.

## 4.2 SSP, trgovinska i ekonomska integracija, regionalna saradnja



### 4.2.1 Periodizacija procesa evropskih integracija: dug put do članstva

**Hronologija** trasiranja evropskog puta Crne Gore mora se posmatrati u širem kontekstu uspostavljanja prvih odnosa sa EEZ tadašnje SFRJ, zatim SRJ, SCG i konačno Crne Gore. Pored dinamične promjene oblika države u kojima su se uspostavljali i razvijali (a ponekad i potpuno obustavljali) ugovorni aranžmani sa EU, ova analiza može se strukturirati i kroz tri sukcesivne faze, u kojima su različite države prolazile kroz različite oblike saradnje (ili nesaradnje sa EU). Najšire, možemo izdvojiti sljedeće faze:

1. **Evropska regionalna integracija EEZ sa SFRJ [1967-1991]:** to je faza uspostavljanja prvih odnosa Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije sa EEZ, od kraja '60-ih godina XX vijeka, koji su se dinamično razvijali, do dezintegracije zemlje 1991. godine.
2. **Druga faza je faza obustave, blokade i sporog oporavka integracija [1991-2001]:** ova faza predstavlja turbulentni period 90-ih godina XX vijeka: period rata na prostoru bivše Jugoslavije, ekonomske blokade i izolacije SRJ, početak otopljanja odnosa prekinut NATO intervencijom, nakon čega je uslijedio veoma simboličan, skroman i postepen proces oporavka ukupnih odnosa SRJ i EU.
3. **Treća faza predstavlja proces stabilizacije i pridruživanja [2001 - ]** u koji je kratko ušla SRJ [nešto više od godinu dana], a od februara 2003. godine nastavila SCG [trogodišnja faza]. Nakon obnove nezavisnosti u taj proces ušla je država Crna Gora, i ubrzo poslije obnove nezavisnosti potpisala Sporazum

o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU, kao prvi institucionalni odnos sa Unijom. Tako da ovu fazu možemo posmatrati u dva potperioda (do i nakon obnove crnogorske nezavisnosti). Konačno, praćenje ispunjavanja obaveza po SSP-u sprovodiće se do ostvarivanja punopravnog članstva, paralelno sa pristupnim pregovorima.

4. **Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji (2010 - ):** crnogorski integracioni put ka Uniji ušao je u novu fazu integracija. Naime, pored PSP trase, od decembra 2010. godine ostvarivanjem statusa zemlje kandidata, Crna Gora je ostvarila suštinsku pretpostavku za ulazak u drugu, znatno zahtjevniju fazu integracija: pristupni proces, koji je počeo 29. juna 2012. godine. Paralelni PSP proces ostaje, u suštini, monitoring mehanizam dosadašnjeg nivoa integrisanosti i provjera da li zemlja ispunjava preuzete obaveze, dok pristupni pregovori postaju mehanizam pregovaranja o punopravnom članstvu – prava i obaveza koje će se tek realizovati, a čiji se okvir usaglašava kroz višegodišnji pristupni proces.

#### 4.2.2 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pripada tipu ugovora o asocijaciji kakav je i Evropski ugovor koji su sa EU potpisale zemlje centralne i istočne Evrope, koje su u maju 2004. godine postale punopravne članice EU. Sadržaj ugovora, odredbe, ciljevi, institucije, zajednička tijela, mehanizmi, tranzicioni period, skoro su identični sa evropskim ugovorima. Osnovne razlike između SSP i evropskih sporazuma su u sadržaju razvojne klauzule i u odredbama o regionalnoj saradnji. Zaključenjem SSP državi se, u **razvojnoj klauzuli**, potvrđuje **status potencijalnog kandidata za članstvo** u EU, ali se ne definiše unaprijed bilo kakav datum pristupanja EU.

Približavanje punopravnom članstvu temelji se na individualnim sposobnostima prihvatanja evropskih standarda i kriterijuma, dostignućima u izgradnji regionalne stabilnosti i pojedinačnim rezultatima u sprovođenju obaveza koje proizilaze iz pridruženog članstva.

Za razliku od hrvatskog, makedonskog i albanskog iskustva u pregovaranju i zaključenju SSP, crnogorski pregovori o prvom institucionalnom aranžmanu sa Unijom počeli su i najvećim dijelom i okončani još u Državnoj zajednici SCG, a finalizovani u Crnoj Gori kao nezavisnoj državi.

## Proces stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana: faze i dinamika

	FAZE PROCESA	MAKEDONIJA	ALBANIJA	BiH	KOSOVO	SRBIJA	CRNA GORA
PRVA FAZA PROCESA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA	Dijalog zemlje sa predstavnicima EK: procjene stanja ekonomskih, pravnih i političkih kriterijum, preporuke	01.1998 - Sporazum o saradnji sa EU	11.2000, HLSG Upravna grupa na visokom nivou	KRG 1998 Smjernice za EU – 18 koraka, 2000	Poseban PSP izvještaj od 2005; 2009-SSP Track mechanism	- KRG / 6. 2001-7. 2002 [5 sastanaka]; - Sastanci unaprijedenog stalnog dijaloga [8 sastanaka do referenduma] - godišnji PSP izvještaji	
	Autonomni trgovinski preferencijali EU	2000. -	2000. -	2000. -	2000. -	2000. -	
	Članstvo u WTO-u	2003.	2000.	Pregovori	-	Pregovori	29.4.2012.
	EK usvaja Izvještaj o studiji izvodljivosti	16.06.1999	6.06.2001.	18. 11. 2003	10.10.2012	EK -12. 04. 2005 Savjet ministara - 25. 4. 2005.	
DRUGA FAZA PROCESA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA	EK usvaja direktivu o pregovorima i daje preporuku Savjetu da pregovori počnu	8.09.1999.	28.11.2001	14 uslova za start pregovora	22.4.2013.	12. 7. 2005.	
	Savjet ministara usvaja direktivu o pregovorima	24.01.2000	21.10.2002	21. 11. 2005	28.7.2013.	3. 10. 2005.	
	EK otpočinje pregovore	5.03.2000.	31.01.2003	25. 11. 2005.	13.10.2013.	10. 10. 2005	
	Parafiranje SSP	24.11.2000	mart 2006.	nov. 2007.	24.7.2014.	7.11.2007.	15.3.2007.
	Potpisivanje SSP	9.04.2001.	Jun 2006.	16.6.2008.	27.10.2015.	28.4.2008.	15.10.2007.
	Plan sprovođenja SSP / dinamika otvaranja tržišta za EU firme	5+5 god. / 10 godina	5+5 god. / 10 godina	6 godina / 5 godina	10 godina / 10 godina	6 godina / 6 godina	5 godina / 5 godina
	Privremeni sporazum	1.06.2001.	1.12.2006.	1.7.2008.	1.1.2016.	1. 2. 2009.	1. 1. 2008.
	SSP stupio na snagu	1.04.2004.	1.4.2009.	1.6.2015.		1.9.2013.	1.5.2010.
	Usvajem prvi plan praćenja sprovođenja SSP	2003.	2008.	2008.		2008.	2008.

U tabeli je predstavljena dinamika procesa stabilizacije i pridruživanja EU za sve zemlje našeg regiona. Danas (2015), četiri su zemlje kandidati za članstvo, Albanija, Makedonija, Srbija i Crna Gora (samo Crna Gora i Srbija pregovaraju o članstvu), dok su Bosna i Hercegovina i Kosovo potencijalni kandidati za članstvo u Uniji.

Osnovni cilj procesa stabilizacije i pridruživanja je ostvarivanje pridruživanja zemalja ovog regiona EU, uz istovremeno uspostavljanje pune i trajne stabilizacije, ne samo pojedinačnih država, već i regiona u cjelini. Značajan sastavni dio PSP-a je insistiranje na međusobnoj regionalnoj saradnji zemalja koje žele da se pridruže EU. Zemlje dobijaju jasnu perspektivu članstva, individualni pristup u ocjeni napretka i obavezu jačanja regionalne saradnje.

Ciljevi Sporazuma su:

- **razvijanje političkog dijaloga** između EU i zemlje potpisnice Sporazuma;
- postupno **usklađivanje nacionalnog zakonodavstva** sa propisima EU;
- postupno **razvijanje zone slobodne trgovine** između dvije strane potpisnice;
- **podsticanje regionalne saradnje** u okviru PSP.

**Prva faza** procesa stabilizacije i pridruživanja traje od početka dijaloga sa zemljom koja izrazi zainteresovanost da uđe u ugovorni odnos sa EU, pa do definisanja Studije izvodljivosti kojom se potvrđuje spremnost zemlje da uđe u proces pregovora. **Druga faza** je sam tok pregovora, zaključivanje SSP, stupanje na snagu i njegova primjena do ostvarivanja punopravnog članstva.

**Zaključivanjem SSP-a otpočinje institucionalizacija odnosa sa EU.** Imajući u vidu dužinu trajanja procesa zaključivanja (i ratifikacije) sporazuma, Komisija EU je predvidjela mogućnost stvaranja zajedničkih ad hoc radnih tijela (privremenih tijela), koja su u prvom redu zadužena za pripremu pregovora, kao i praćenje procesa harmonizacije propisa zemlje Zapadnog Balkana sa propisima EU.

Trgovinske odredbe primjenjuju se odmah nakon potpisivanja SAA, kada na snagu stupa **Privremeni sporazum o trgovinskim i sa njima povezanim pitanjima** između Evropske zajednice i države Zapadnog Balkana (takozvani, Privremeni sporazum). Osnovni cilj je obezbjeđenje zone slobodne trgovine sa EU u roku definisanom Sporazumom, uz istovremeno asimetrično ukidanje carina od strane EU.

Odmah nakon stupanja na snagu Privremenog sporazuma, neophodno je donijeti **Implementacioni plan za primjenu SSP** (plan sprovođenja, koji se usaglašava sa EK, a služi kao monitoring mehanizam sprovođenja ukupnog ugovornog aranžmana države sa EU). Ovaj plan treba da sadrži spisak prioritetnih mjera i aktivnosti, sa nosiocima tih mjera i obaveza.

Kao što se vidi iz tabelarnog pregleda, Crna Gora je uspješno sprovela prvu fazu realizacije Sporazuma, a to je postepena liberalizacija, **odnosno otvaranje tržišta u periodu 2008-2012**, u kom periodu su postepeno ukidane carine za sve industrijske proizvode, i najveći dio poljoprivrednih proizvoda.

Ostale su **samo carine za 352 proizvoda iz grupacije osnovnih poljoprivrednih proizvoda i preradevina, za koje je zadržana carina od 50%**, koja će ostati do ostvarivanja punopravnog članstva. Riječ je o poljoprivrednim proizvodima koje Crna Gora proizvodi i ima potencijala da podigne konkurentnost u ovoj oblasti do ostvarivanja punopravnog članstva u Uniji.

## Dinamika otvaranja crnogorskog tržišta poljoprivrednih proizvoda po SSP

POLJOPRIVREDNI PROIZVODI	Lista I	Lista II	Lista III
Poljoprivreda Glavne carinske tarife 1-24 [3.324 pozicije, 32,5% ukupnog broja roba u Carinskoj tarifi CG, kojih je bilo 10.229 u završnoj godini pregovaranja SSP-a]	Proizvodi koje CG ne proizvodi i nijesu osjetljivi	Osjetljivi polj. proizvodi	Izuzetno osjetljivi proizvodi
	2.281 proizvod [68,6% ukupne poljoprivredne carinske tarife]	593 + 98 preradevina [691 proizvod, 20,8% tarife poljoprivrednih proizvoda]	342 + 11 poljopr. preradevina [352 proizvoda, 10,6% tarife poljoprivrednih proizvoda] [Aneks III c]
Prva godina primjene Privremenog sporazuma [2008]	Potpuna liberalizacija u trgovini sa EU nakon stupanja Privremenog sporazuma	80%	90%
Druga godina [2009]		60%	80%
Treća godina [2010]		40%	70%
Četvrta godina [2011]		20%	60%
Peta godina [2012]		0%	50%

**Isnovni poljoprivredni proizvodi [Aneks III c]:** jagnjad za klanje, meso goveda svih kategorija, meso ovaca i koza svih kategorija, meso živine, soljeni i dimljeni proizvodi, mlijeko, pavlaka, jogurt, maslac i sir, med, krompir, paradajz, kupusnjače, krastavci, paprika i spanać, mandarine, grožđe, dinje i lubenice, jabuke, kruške, trešnje, višnje, bajsije, breskve, šljive, jagode, maline i kivi, maslinovo ulje i sve preradevine od mesa.

**Prerađeni poljoprivredni proizvodi [Protokol 1, Aneks II, integralna tabela] :** mlječni namazi i prirodna i mineralna voda.

Na pregovorima je utvrđena i **kvota za vino** [Protokol 2]. Od strane Evropske komisije je predložena kvota za **bescarinski izvoz crnogorskog vina u iznosu od 16.000 hl godišnje** (u vrijeme pregovora izvoz nije prelazio 3.000 hl), čime je omogućena asimetričnost u korist Crne Gore. Istovremeno, kvota za bescarinski uvoz vina iz EU na crnogorsko tržište utvrđena je na nivou od 1500 hl prve godine nakon potpisivanja SSP-a, uz godišnje povećanje od 500 hl, do maksimalno **3.500 hl**.

U vezi sa utvrđivanjem simetričnih **kvota za riblje proizvode** (aneksi IV i V), inicijalni obim kvote za izvoz konzervirane sardine sa 20 tona na 200 tona, po stopi od 6% i inćuna sa 10 t na 200 t, po stopi od 12,5%, uz mogućnost da se količina ove dvije vrste ribljih proizvoda nakon četvrte godine važenja SSP-a poveća na 250 t, odnosno ukupno 500 t (ukoliko u prethodnoj godini iskoristimo minimum 80% prethodno utvrđene kvote). Stope za riblje proizvode biće snižene postepeno do 2012. godine na nivo 70% MFN.

Utvrđene su i kvote za izvoz ribe iz Crne Gore u EU na nivou od 20 t po stopi od 0% za: pastrmku, šarana, oradu i brancin.

Što se tiče kvote za mladu govedinu (aneks II), predstavnici EK su uvažili izložene argumente pregovaračkog tima i predložili kvotu za izvoz mlade junetine od **800 t godišnje**, iako Crna Gora trenutno uopšte ne izvozi ovu kategoriju mesa u zemlje EU (ispunjavanje uslova za dobijanje, takozvanog, izvoznog broja i provjera standarda u našim klanicama i tehnološkim linijama).

Veoma je važno istaći da je Crna Gora opredijeljena da poštuje sve ugovorom preuzete obaveze:

Crna Gora uspješno sprovodi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u svim njegovim segmentima:

- od 2008. godine uspješno sprovodi trgovinski aspekt Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,
- vodi politički dijalog i koordinira spoljnu politiku sa EU,
- afirmiše regionalnu i bilateralnu saradnju sa zemljama proširenja,
- usvojila je prvi dokument za praćenje SSP već juna 2008, nacionalni program za integraciju do 2012, a od 2013. godišnje usvaja Program pristupanja Evropskoj uniji (PPCG) sa srednjoročnom projekcijom usvajanja pravne tekovine EU.
- koristi sredstva pretpristupne podrške (IPA; IPA II) koji podstiču ukupne ekonomske i demokratske reforme u zemlji.
- priprema nacionalne i regionalne projekte za dodatne fondove EU za infrastrukturu, energetske i transportne mreže (zapadnobalkanski investicioni okvir; povoljniji krediti evropskih banaka),
- učestvuje u programima Unije, u ključnim oblastima zajedničkih politika.

S obzirom na to da su se poštovale sve odredbe SSP-a, da je Crna Gora poštovala i multilateralni i bilateralni stub ekonomskih integracija (intenzivni pregovori o članstvu u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji i puno poštovanje CEFTA 2006 sporazuma), te da nije bilo ni političkih ni ekonomskih smetnji za sljedeću integracionu fazu – počelo se sa aktivnostima i pripremama za sljedeću fazu, a to je ostvarivanje statusa zemlje kandidata.

### 4.2.3 Regionalne inicijative

Kreiranje sveobuhvatnog **regionalnog pristupa** EU prema zemljama Jugoistočne Evrope moralo je da sačeka kraj rata u Hrvatskoj i Bosni. Za vrijeme francuskog predsjedavanja, 13. decembra 1995. godine, održan je Samit u Rajomontu [*Rayaumont*], samo dan prije potpisivanja Mirovnog sporazuma u Parizu. Pokrenut je tzv. **Rajomontski proces** za stabilnost i dobre susjedske odnose u Jugoistočnoj Evropi, prva inicijativa EU prema stabilizaciji Jugoistočne Evrope. Ova inicijativa predstavljala je sveobuhvatan pristup zaustavljanju konflikata u dva smjera: kroz podsticanje demokratizacije promovisanjem dijaloga između građana i društava [uključujući i interparlamentarnu saradnju], kao i kroz proširivanje kanala komunikacije različitih grupa građana preko nacionalnih granica, kroz saradnju različitih nevladinih organizacija.

**Regionalne inicijative** postepeno se kreiraju i obuhvataju političko-diplomatske inicijative i bezbjednosne inicijative [koje obuhvataju saradnju u oblasti odbrane i saradnju policije i pravosudnih organa]. Ključne inicijative kreirane u periodu od 1996. godine su sljedeće:

- proces saradnje zemalja Jugoistočne Evrope [*South-East Europe Cooperation Process*, SEECP, 1996, zemlje regiona, Bugarska, Rumunija, Grčka, Moldavija i Turska],
- inicijativa za Jugoistočnu Evropu [*South-East Europe Initiative*, SEEI, 1999],
- jadransko-jonska inicijativa [*Adriatic-Ionian Initiative*, 2000],
- saradnja ministara odbrane zemalja Jugoistočne Evrope [*South Eastern Defence Ministerial Process*, SEDM, 1996],
- inicijativa za pomoć zemljama Jugoistočne Evrope [*South-Eastern Europe Clearinghouse*, SEEC, 2004, pomoć za uništavanje viška naoružanja],
- centar za bezbjednosnu saradnju [*Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre*, RACVIAC, 2000, Zagreb],
- regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala [*Regional Center for the Combating of transbordering Crime*, SECI, 1996, Bukurešt],
- inicijativa za spremnost i prevenciju katastrofa za Jugositočnu Evropu [*Disaster Preparednes and Prevention Initiative for Sout-Eastern Europe*, DPPI SEE, 2000],
- regionalna antikorupcijska inicijativa [*Regional Anticorruption Initiative*, RAI, 2000],
- konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi [*Police Cooperation in*



*South-Eastern Europe*, PCC SEE, 2006),

- udruženje šefova policija zemalja Jugoistočne Evrope (*Southeast European Police Chiefs Association*, SEPCHA, 2002),
- proces saradnje na Dunavu (*Danube Cooperation Process*, 2002).

Na inicijativu EU, 10. juna 1999. godine, osnovan je **Pakt za stabilnost za Jugoistočnu Evropu**<sup>13</sup> (*Stability Pact for South Eastern Europe*) sa sjedištem u Briselu, što je predstavljalo prvi ozbiljan pokušaj međunarodne zajednice da krizu na području Zapadnog Balkana, kao i politiku intervenisanja, zamijene konstruktivnom preventivnom strategijom. Takođe, formiranje Pakta stabilnosti je definisano i kao politička platforma za rekonstrukciju regiona Balkana, koja je nastala sa ciljem da ubrza obnovu ratom zahvaćenih područja, olakša tranzicioni period i doprinese cjelokupnoj integraciji regiona u političke i ekonomske strukture razvijenog sveta.

Važan aspekt jačanja procesa stabilizacije i pridruživanja u regionalnom kontekstu postaje **liberalizacija tržišta i jačanje regionalne ekonomske saradnje**. Proces liberalizacije tržišta regiona Jugoistočne Evrope započeo je 2001. godine potpisivanjem **Memoranduma o liberalizaciji i olakšicama u trgovini** u Briselu, pod okriljem Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope (Radna grupa za liberalizaciju i olakšice u trgovini) i time je otvoren proces pregovora koji su vodili zaključivanju sporazuma o međusobnoj liberalizaciji trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima koja je uspostavljena između zemalja regiona. Do 1. januara 2007. godine na snazi je bio 31<sup>14</sup> bilateralni sporazum o slobodnoj trgovini. Sporazumi su povezivali prostor Jugoistočne Evrope u jedinstveno tržište površine od preko 650 000 km<sup>2</sup> sa 60 miliona stanovnika<sup>15</sup>.

---

13 Pakt stabilnosti je osnovan kao neprofitna organizacija, koja svoja sredstva pribavlja putem donacija. Najznačajniji donatori su bili: zemlje članice i institucije Evropske unije, neke od članica G-8 grupe - Ruska Federacija, SAD, Kanada, Japan, Norveška, Švajcarska, zatim OEBS, Savjet Evrope, UN, Visoki komesarijat UN za izbjeglice (UNHCR), NATO, OECD, međunarodne finansijske organizacije - IMF, Svjetska banka, EIB, EBRD, Banka za razvoj Savjeta Evrope, regionalne inicijative - Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi - SEECP, Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi - SECI, Crnomorska ekonomska saradnja - CES, Centralnoevropska inicijativa - CEI, Savjet ministara odbrane JIE.

14 U toku 2004. godine započete su aktivnosti na potpunijem uključivanju UNMIK-a/Kosova u proces liberalizacije regionalne trgovine. Do stupanja na snagu sporazuma CEFTA 2006 sa UNMIK-om/Kosova potpisana su i primjenjivana tri sporazuma o slobodnoj trgovini i to sa: Albanijom, Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom.

15 Ulaskom Rumunije i Bugarske u Evropsku uniju sporazumi koje su ove dvije zemlje potpisale su prestali da važe, a CEFTA 2006 tržište se smanjilo za polovinu.

**CEFTA 2006**<sup>16</sup>– Centralnoevropska zona slobodne trgovine, ostavši bez svojih osnivača – sada novih država članica Unije, imala je samo dvije članice (Makedoniju i Hrvatsku) i donijeta je odluka da se pregovara o novom CEFTA aranžmanu (kroz mehanizam Pakta) koji bi u članstvo primio i ostale države regiona. Naime, kada je u regionu postojala mreža bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, a u regionalnom CEFTA sporazumu samo dvije zemlje, odlučeno je da se bilateralni trgovinski aranžmani integrišu u novi sporazum, inovirani regionalni sporazum o slobodnoj trgovini, koji će, pored robne razmjene, obuhvatati i postepenu liberalizaciju u sljedećim oblastima: usluge, investicije, javne nabavke i intelektualna svojina. Da bi zemlje regiona mogle da pristupi CEFTA sporazumu, uslovi pristupa su olakšani: više nije bilo neophodno biti članica WTO i imati SSP, bilo je dovoljno biti dio integracionog procesa i mreže bilateralnih sporazuma o trgovini. Kao i kod iskustva zemalja petog proširenja, CEFTA je bila „poligon“ za pripremu zemalja za oštru konkurenciju koja vlada na EU tržištu i instrument jačanja trgovinske saradnje u regionu. CEFTA je bila predvorje evropskih ekonomskih integracija.

**Savjet za regionalnu saradnju** (*Regional Cooperation Council, RCC*), poslije osam godina rada Pakta, osnovan je 2007. godine sa sjedištem u Sarajevu. Izvršena je transformacija u cilju preuzimanja regionalnog vlasništva nad regionalnom saradnjom. Aktivnosti RCC usmjerene su na šest ključnih oblasti:

- **ekonomski i socijalni razvoj** – regionalna trgovina, domaće i strane investicije, posebno multilateralni sporazum o slobodnoj trgovini CEFTA,
- **infrastruktura i energetika** – saobraćajna infrastruktura sa fokusom na glavnim koridorima 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 i Europol,
- **saradnja u sektoru bezbjednosti** – konverzija odbrane i reforma sektora bezbjednosti,
- **jačanje ljudskih resursa** – podrška reformama i uključivanju u evropske tokove u oblasti obrazovanja i naučno-tehnoloških istraživanja, i
- **parlamentarna saradnja** među državama jugoistočne Evrope.

---

16 Originalni Sporazum o slobodnoj trgovini zemalja centralne Evrope (CEFTA) potpisan je 21. decembra 1992. godine u Poljskoj, u Krakovu. Sporazum su potpisale tadašnja Čehoslovačka, Mađarska i Poljska koje su sve imale WTO članstvo i potpisane prve trgovinske sporazume sa Unijom, kao i bilateralne trgovinske sporazume između sebe, a stupio je na snagu 1. marta 1993. godine. Vremenom, pristupile su Slovenija [1996], Rumunija i Bugarska [1997], Hrvatska [2003] i Makedonija [2005]. Petim talasom proširenja u organizaciji su ostale samo Hrvatska i Makedonija.

U okviru RCC razvijen je veliki broj regionalnih inicijativa, posebno u okviru **razvojne strategije regiona SEE 2020**, kao što su inicijativa za reformu obrazovanja, platforma za nauku i istraživanje, SEE investicioni komitet [SEEIC], SEE mreža zdravstva [SEEHN], itd.

Za ekonomski razvoj zemlje od posebne važnosti je i:

- **evropska energetska zajednica** osnovana u Atini 2005. godine, koja u fokusu ima energetska politiku, integrisanje energetskog tržišta Jugoistočne evrope, Crnomorskog regiona i EU, podsticanje investicija, osiguranje snabdjevenosti, unapređenje ekoloških aspekata energetske politike i podsticanje konkurencije u ovoj oblasti,
- **transportna opservatorija Jugoistočne Evrope [SEETO]**, regionalna transportna organizacija, osnovana 2004. godine od strane zemalja regiona i Evropske komisije, sa ciljem unapređenja transportne infrastrukture regiona.

Crna Gora aktivno participira u svim regionalnim inicijativama i osnovanim organizacijama.

Jedna međunarodna organizacija, koja je regionalnog karaktera, ima sjedište u Crnoj Gori, a to je Regionalna škola za državnu administraciju [ReSPA] u Danilovgradu, koja je počela sa radom 2010. godine.

## 4.3 Vizna liberalizacija



Kako smo već naveli, Šengenskim sporazumom, od 1995. godine izbrisane su granice između država unutar EU koje su pristupile Sporazumu, čime su građani ove zone snažno afirmisali svoj evropski identitet i temeljnu slobodu zajedničkog tržišta – slobodu kretanja.

Zemlje van EU, kroz ugovorne odnose sa Unijom, postepeno ulaze u sistem slobodnog kretanja ljudi u Šengen zoni. Prvi ugovor omogućava **vizne olakšice** [pojednostavljenje procedura za dobijanje vize za ulazak u zonu], a zatim, po ispunjavanju određenih standarda, sljedeći nivo je vizna liberalizacija.

Od **19. decembra 2009.** godine, Crna Gora se nalazi na šengenskoj “bijeloj listi”, što podrazumijeva da crnogorskim građanima nijesu potrebne vize za putovanje u zemlje Šengena. Ovaj status znači da je u periodu od šest mjeseci moguće boraviti tri mjeseca [u kontinuitetu] u Šengen zoni. U godini dana moguće je boraviti bez vize maksimalno šest mjeseci, u dva kvartalna ciklusa, koji nijesu povezani. Za duže boravke moraju se obezbijediti privremene dozvole boravka.

Nakon ove odluke, Bugarska i Rumunija, takođe su ukinule vize za putovanje naših građana u te zemlje EU. Ovaj status ostvarile su sve zemlje našeg regiona, osim Kosova koje pregovara o tom statusu.

Vizna liberalizacija jedna je od **najkonkretnijih koristi** dosadašnjeg procesa integracija za građane našeg regiona, ali je veoma važno poštovati njena pravila. Zbog velikog broja zahtjeva za [ekonomski] azil građana sa Zapadnog Balkana, EU je upozoravala države o tom problemu, da bi se na kraju usvojila i mogućnost ubrzane procedure za suspenziju bezviznog režima, u slučaju kršenja njegovih pravila. Zbog povećanog broja migracija, zemlje regiona dobile su status “zemlja sigurnog porijekla”, što je potez ka zaustavljanju iseljavanja motivisanog ekonomskim razlozima, a istovremeno i zajedničko opredjeljenje da se zemlje moraju fokusirati na politike rasta i zapošljavanja, kao i ravnomjernijeg regionalnog razvoja, odnosno ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu integraciju zemlje.

## 4.4 Pregovori o članstvu u EU



### 4.4.1. Crna Gora zemlja kandidat

Poslije godinu dana uspješne primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora je 15. decembra 2008. godine, u Parizu, podnijela **zahtjev za članstvo** u EU, da bi poslije složenog dvogodišnjeg procesa pregovora sa Evropskom komisijom [odgovaranje na oko 2.900 pitanja kroz projekat “Upitnik EK”<sup>17</sup>, više ekspertskih misija u Crnoj Gori i veliki broj sastanka unaprijedenog stalnog dijaloga, savjeta, odbora i pododbora za stabilizaciju i pridruživanje, te podnošenja više obuhvatnih

<sup>17</sup> Bio je to, do tada, nezabilježen administrativni poduhvat u Vladi Crne Gore, da se u tako komprimovanom vremenu pripremi tako veliki broj odgovora na pitanja iz veoma velikog broja oblasti, da se odgovori verifikuju, usvoje, prevedu i dostave u predviđenom roku - u Brisel. Zbog svoje strukture i jedinstvenog modela organizacije, ovaj veliki posao nazvan je „Projekat Upitnik”. Uspješno je okončan, a crnogorska administracija položila je jedan važan ispit na putu evropskih integracija.

izvještaja i sl.) – Crna Gora ostvarila **status zemlje kandidata za članstvo** u Evropskoj uniji 17. decembra 2010. godine<sup>18</sup>.

Ostvarivanju statusa zemlje kandidata prethodi preporuka Komisije o spremnosti zemlje za sljedeću fazu integracija. Naime, Evropska komisija na osnovu kvaliteta dostavljenih odgovora, organizacije ekspertskih misija i svih ostalih relevantnih izvora, pripremila je u novembru 2010. godine **Mišljenje** [Avis/Opinion] koje predstavlja osnovu za zauzimanje stava, odnosno donošenje odluke Evropskog savjeta, o tome da li je zemlja spremna za status kandidata, kao i da li je zemlja spremna za sljedeću fazu – definisanje okvirnog datuma za pregovore o pristupanju. Mišljenje, takođe, sadrži i preporuke za buduće pregovore, sa aspekta spremnosti zemlje da ih otvori u funkciji vremena i dodatnih napora koje je neophodno uložiti. Drugim riječima, pozitivno mišljenje EK otvorilo je mogućnost sticanja statusa kandidata i perspektivu pristupnih pregovora o članstvu.

---

18 Savjet za opšte poslove razmatra Mišljenje Komisije, usvaja ga i preporučuje Evroskom savjetu da donese odluku o dodjeljivanju statusa kandidata, , to jest da postane kandidat za članstvo u EU.

Kriterijumi za članstvo Crne Gore u Uniji – kratki pregled iz Mišljenja EK, XI 2010.

Politički kriterijumi – Ocjena EK posebno se fokusira na političke kriterijume i to je činjenica koja se odnosi na sve zemlje Zapadnog Balkana. Jačanje vladavine prava, snažne institucije, nezavisno pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, zaštita ljudskih prava i regionalna i dobrosusjedska saradnja prioriteti su za sve zemlje, pa i za Crnu Goru. Sa dostignutim nivoom demokratskih reformi i kapacitetima naših institucija, dobili smo preporuku za status zemlje kandidata. Za sljedeću stepenicu biće potrebno uložiti dodatne napore u tačno definisanim oblastima. Jačanje institucija i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala ostaju prioritet.

Ekonomski kriterijumi – Ocjena Komisije je da je Crna Gora ostvarila značajne rezultate u sprovođenju ekonomskih reformi, jačanju konkurentnosti, održanju makroekonomske stabilnosti i postepene pripreme za suočavanje sa konkurentskim silama koje vladaju na jedinstvenom tržištu EU. Vladavina prava i jačanje supervizije u bankarskom sektoru treba da budu predmet posebne pažnje.

Sposobnost za preuzimanje obaveza članstva – SSP se sprovodi u Crnoj Gori bez posebnih problema, ali moraju se ojačati administrativni kapaciteti u ključnim sektorima državne administracije. U ispunjavanju standarda, treba se fokusirati na srednji rok.

Crna Gora će pregovarati o 33 pregovaračka poglavlja, dok će se posljednja 3 [saradnja sa institucijama i ostala pitanja], razmatrati na samom kraju pregovaračkog procesa]:

1. Slobodno kretanje roba; 2. Slobodno kretanje radnika; 3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga; 4. Slobodno kretanje kapitala; 5. Javne nabavke; 6. Pravo privrednih društava; 7. Pravo intelektualne svojine; 8. Politika konkurencije; 9. Finansijske usluge; 10. Informaciono društvo i mediji; 11. Poljoprivreda i ruralni razvoj; 12. Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; 13. Ribarstvo; 14. Saobraćajna politika; 15. Energetika; 16. Oporezivanje; 17. Ekonomska i monetarna politika; 18. Statistika; 19. Socijalna politika i zapošljavanje; 20. Preduzetnička i industrijska politika; 21. Transevropske mreže; 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; 23. Pravosuđe i osnovna prava; 24. Pravda, sloboda i bezbjednost; 25. Nauka i istraživanje; 26. Obrazovanje i kultura; 27. Životna sredina; 28. Zaštita potrošača i zdravlja; 29. Carinska unija; 30. Spoljni odnosi; 31. Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika; 32. Finansijska kontrola; 33. Finansijske i budžetske odredbe; 34. Institucije; 35 Ostalo.

U srednjem roku, Crna Gora će biti spremna da preuzme obaveze iz članstva u 8 pregovaračkih poglavlja [oporezivanje, industrijska politika, nauka i istraživanje, obrazovanje i kultura, carinska unija, spoljni odnosi, spoljna bezbjednosna i odbrambena politika, kao i finansijske i budžetske odredbe].

U 13 poglavlja, u srednjem roku, biće potrebni dodatni napori: sloboda kretanja radnika, pravo osnivanja i sloboda pružanja usluga, slobodno kretanje kapitala, javne nabavke, privredno pravo, politika konkurencije, finansijske usluge, informaciono društvo i mediji, transportna politika, energetika, ekonomska i monetarna politika, transevropske mreže, zaštita potrošača i zdravlja.

U 11 poglavlja biće potrebni značajni i stalni napori da postignemo evropske standarde: slobodno kretanje roba, pravo intelektualne svojine, poljoprivreda i ruralni razvoj, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, ribarstvo, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, pravosuđe i osnovna prava, pravda, sloboda i bezbjednost, i finansijska kontrola.

Poglavlje 27, posvećeno zaštiti životne sredine zahtijevaće najviše napora, imajući u vidu potrebu izgradnje i unapređenja komunalne infrastrukture u svim opštinama, regionalne vodovode, deponije, uređaje za prečišćavanje čvrstog otpada, reciklažne centre, itd. To će zahtijevati i jačanje administrativnih kapaciteta naših institucija u ovoj oblasti, kao i značajne investicije, pa ćemo evropske standarde postići tek u dugom roku [ta ocjena bila je data svojevremeno i Hrvatskoj i Makedoniji, kasnije Srbiji i Albaniji].

U Mišljenju je zaključeno da Crna Gora dobija **sedam (uglavnom) političkih kriterijuma**, koje mora da ispuni, kako bi se donijela politička odluka o otvaranju pregovora o članstvu u Uniji. To su:

- unapređenje izbornog zakonodavstva i jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine,
- suštinski koraci u reformi državne uprave, sa fokusom na unapređenje profesionalnosti i depolitizacije državne uprave i jačanje transparentnog i na zaslugama zasnovanog pristupa u postavljanjima i unapređenjima,
- jačanje vladavine prava kroz ključne segmente reforme pravosuđa,
- unapređenje antikorupcijskog pravnog okvira, uz jačanje institucija i uspostavljanje čvrstog mehanizma za praćenje rezultata u oblasti istraga, gonjenja i pravosnažnih sudskih presuda, na svim nivoima,
- Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala koja se zasniva na procjeni prijetnji, proaktivnim istragama; pojačana saradnja sa regionalnim i partnerima iz EU; efikasna obrada kriminalističkih obavještajnih podataka i povećanje kapaciteta za sprovođenje zakona i koordinaciju; razvoj čvrstog mehanizma za praćenje rezultata u ovoj oblasti,
- unapređenje medijskih sloboda, naročito usklađivanjem sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu klevete i jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva,
- sprovođenje propisa i politika zaštite od diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, garantovanje pravnog statusa raseljenim licima, posebno Romima, Aškalima i Egipćanima, i poštovanje njihovih prava. Usvajanje i sprovođenje održive strategije za zatvaranje kampa Konik II.

Poslije intenzivnog jednogodišnjeg izvještavanja o dinamici spovođenja preuzetih obaveza, a na bazi izvještaja Komisije o rezultatima koje je ostvarila Crna Gora u navedenim oblastima, Evropski savjet je 9. decembra 2011. godine donio političku odluku da se **počnu pristupni pregovori sa Crnom Gorom**, uz uslov da se pripremi još jedan izvještaj Komisije na proljeće, da se analitički pregled zakonodavstva počne i prije otvaranja pregovora, da se pripreme pregovaračke platforme i timovi, te da Crna Gora prihvati novi pregovarački okvir koji u fokusu ima dva ključna pregovaračka poglavlja posvećena vladavini prava.

Konačno, Komisija je 22. marta 2012. godine ocijenila da je Crna Gora **ostvarila neophodan nivo usaglašenosti sa kriterijumima pristupanja**, posebno sa političkim kriterijumima pristupanja, i da bi mogla početi pristupne pregovore. U svjetlu ovih

ocjena i uzimajući u obzir zaključke Savjeta od decembra 2011. godine, Komisija je **ponovila** svoju preporuku da pregovori sa Crnom Gorom mogu da počnu. Tokom pregovaračkog procesa, Komisija je naglasila da će nastaviti da daje “dužnu pažnju oblasti vladavine prava i fundamentalnih prava, posebno borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, kako bi se obezbijedio solidan mehanizam praćenja te borbe a u vezi sa efikasnim sprovođenjem i sudskom praksom. EK će koristiti sva raspoloživa sredstva tokom pregovaračkog procesa” kako bi se ostvarile planirane reforme na putu ka EU.

Savjet je 26. juna 2012. godine usvojio odluku, koju je trebalo da potvrdi i Evropski savjet, kojom se otvaraju pristupni pregovori sa Crnom Gorom. Pošto je Evropski savjet to potvrdio, **pristupni pregovori su počeli 29. juna 2012. godine**, prvom sesijom Međuvladine konferencije.

**Analitički pregled zakonodavstva** [skrining] počeo je već 26. marta 2012. godine sa poglavljem 23 – Pravosuđe i temeljna prava, a okončan je 27. juna 2013. godine. Eksplanatorni skrining predstavlja prvi dio procesa, odnosno analitički pregled EU pravnog poretka u određenoj oblasti, kako bi zemlja kandidat dobila uvid u sve prioritetne EU propise sa kojima treba da se uskladi u procesu pregovora za svako pregovaračko poglavlje, dok je drugi dio procesa, takozvani, bilateralni skrining, predstavljanje crnogorskih propisa, politika i institucija, na bazi kojih Evropska komisija sastavlja obuhvatan **izvještaj** o stanju u konkretnoj oblasti politike i spremnosti Crne Gore da otvori pregovore.

#### **4.4.2. Pregovaračke pozicije Crne Gore i Evropske unije**

Na prvoj međuvladinoj konferenciji [MVK] predstavljene su pregovaračke platforme, odnosno razmijenjene opšte pregovaračke pozicije EU i države kandidata, u konkretnom slučaju, Crne Gore.

**Zajednički pregovarački okvir EU<sup>19</sup>** sadržao je sljedeće bitne elemente:

- **Politika uslovljenosti i granični sporovi:** Crna Gora treba da preuzme aktivnosti kako bi se riješili svi granični sporovi shodno principima mirnog poravnanja sporova, a u skladu sa Poveljom UN i UN konvencijom o zakonu na moru,

19 General position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union [Brussels, 29 June 2012], AD 23/12, [[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002\\_05\\_mn\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_mn_framedoc_en.pdf), 10. avgust 2014];



uključujući i, ako je neophodno, obavezujuću nadležnost Međunarodnog suda pravde.

- **Politika uslovljenosti u vezi sa SSP-om i Mišljenjem EK:** Ispunjavanje obaveza po SSP-u, kao i progres ostvaren u oblastima u kojima su prisutne slabosti (oblasti identifikovane u sedam političkih prioriteta) veoma su važni za normalan tog pregovaranja.
- **Euro:** Činjenica da Crna Gora koristi euro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja, i da je, stoga, bez standardnih instrumenata monetarne politike, čini da je fiskalna politika ostavljena kao glavni instrument. Upotreba eura u Crnoj Gori, kao odluka crnogorskih vlasti u izuzetnim okolnostima, potpuno je različita od članstva u eurozoni. To pitanje biće razmotreno tokom pregovora. Crna Gora će učestvovati u ekonomskoj i monetarnoj uniji kroz pristupanje kao država članica sa **derogacijom** [izuzećem] i pridružiće se eurozoni slijedeći odluku Savjeta u vezi sa tim, kao rezultat ocjene ispunjenosti neophodnih uslova. Preostala pravna tekovina u ovoj oblasti u potpunosti će se primjenjivati od dana pristupanja. Izvedeno, može se zaključiti da ovo pitanje ostaje i dalje osjetljivo za države članice i da poglavlje 17, Ekonomska i monetarna politika, nije na listi prioriteta za rano otvaranje u pregovorima.
- **Suspenzivna klauzula:** U slučaju ozbiljnih i upornih kršenja vrijednosti na kojima počiva Unija, EK će, na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev treće strane (države članice) preporučiti suspenziju pregovora i predložiti uslove za eventualno nastavljanje. Savjet će odlučiti kvalifikovanom većinom o takvoj preporuci, da li da suspenduje pregovore i kako da ih ponovo nastavi, nakon što čuje argumente Crne Gore. Države članice će učestvovati na Međuvladinoj konferenciji u skladu sa odlukom Savjeta, bez prejudiciranja opšteg zahtjeva za jednoglasnošću.
- **Klauzula o balansu:** Mora se obezbijediti sveobuhvatni balans "progres" između pregovaračkih poglavlja. Polazeći od značaja koji pregovaračka poglavlja 23 i 24 (Pravosuđe i temeljna prava, Pravda, sloboda i bezbjednost) imaju u odnosu na vrijednosti na kojima počiva Unija, kao i njihov značaj za implementaciju pravne tekovine u svim segmentima – ukoliko progres u pregovorima u ovim oblastima značajno zaostaja za ukupnom dinamikom pregovora, i ako se iscrpe sve druge raspoložive mjere – Komisija će na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev jedne trećine država članica, predložiti da preporuka za otvaranje/zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja bude "zamrznuta" [zadržana], te će usvojiti određene mjere dok se ova ravnoteža opet ne uspostavi. Savjet će odlučiti kvalifikovanom većinom o takvom

predlogu i uslovima za preduzimanje mjera.

- **Suspenzivna klauzula:** U slučaju ozbiljnih i upornih kršenja vrijednosti na kojima počiva Unija, EK će, na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev treće strane [države članice] preporučiti suspenziju pregovora i predložiti uslove za eventualno nastavljanje. Savjet će odlučiti kvalifikovanom većinom o takvoj preporuci, da li da suspenduje pregovore i kako da ih ponovo nastavi nakon što čuje argumente Crne Gore. Države članice će učestvovati na Međuvladinoj konferenciji u skladu sa odlukom Savjeta, bez prejudiciranja opšteg zahtjeva za jednoglasnošću. O navedenom biće obaviješten i Evropski parlament.

Pored osnovnog teksta, zajednički pregovarački okvir EU sadrži i dva aneksa: Procedure organizacije samih pregovora i Pregled pregovaračkih poglavlja.

**Generalna pozicija Crne Gore za pregovore sa EU<sup>20</sup>**, pored opšte političke deklaracije o posvećenosti ispunjenju obaveza procesa pristupanja, sadrži i sljedeće bitne elemente:

- **EU članstvo kao ključni spoljnopolički prioritet:** Cilj pregovora je punopravno članstvo Crne Gore u EU; Crna Gora je posvećena sveobuhvatnom procesu tranzicije i reformi, što podrazumijeva politički i ekonomski preobražaj, jačanje parlamentarne demokratije, funkcionalnu tržišnu ekonomiju i izgradnju efikasnih državnih institucija na standardima i vrijednostima na kojima se temelji Evropska unija;
- **Granice:** Crna Gora je posvećena rješavanju bilateralnih graničnih sporova u skladu s principima mirnog rješavanja sporova Povelje Ujedinjenih nacija i Konvencije UN o pravu mora, uključujući, ukoliko je to potrebno, i Međunarodni sud pravde;
- **Usklađivanje politika i sporazuma:** Crna Gora se u potpunosti obavezuje da će uskladiti svoje politike prema trećim državama i pozicije unutar međunarodnih organizacija s politikama i pozicijama Evropske unije. Crna Gora je svjesna da, danom pristupanja EU, svi bilateralni sporazumi između Crne Gore i EU prestaju važiti, kao i svi međunarodni sporazumi koje je Crna Gora zaključila, a koji nijesu kompatibilni s obavezama članstva; Crna Gora se redovno pridružuje deklaracijama, zajedničkim pozicijama i izjavama EU;
- **Prihvatanje novih pravila pregovora:** Crna Gora u potpunosti podržava novi pristup Evropske unije da započne pristupne pregovore poglavljima 23 i 24 i nastavi nadgledanje implementacije i postizanje kvalitetnog bilansa ostvarenih rezultata u ovoj oblasti do samog kraja pristupnih pregovora;

---

20 Generalna pozicija Vlade Crne Gore za ministarski sastanak kojim se otvara Međuvladina konferencija o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Brisel, 29. jun 2012.

- **Euro:** Crna Gora dijeli ciljeve Ekonomske i monetarne unije i preduzeće sve dalje aktivnosti kako bi uskladila svoju monetarnu i fiskalnu politiku s politikom Evropske unije radi ispunjavanja zahtjeva ekonomske i monetarne unije. Crna Gora je unilateralno uvela euro kao zvaničnu valutu pod izuzetnim okolnostima i svjesna je da je sadašnja upotreba eura potpuno različita od članstva u eurozoni i nije u skladu s ugovorom koji predviđa eventualno prihvatanje eura kao krajnju tačku procesa konvergencije u okviru multilateralnog okvira. Crna Gora je, samim tim, u potpunosti svjesna da će pristupanje Eurozoni uslijediti nakon pozitivne odluke Savjeta na osnovu evaluacije o ispunjenju mastriških kriterijuma, u skladu sa Deklaracijom o euru, koju je Savjet EU usvojio oktobra 2007;
- **Jačanje konkurentnosti:** U okviru pristupnih pregovora, jedan od najvažnijih ciljeva ekonomske politike Crne Gore će biti jačanje konkurentnosti ekonomije radi poboljšanja njene sposobnosti da izdrži pritiske konkurencije i tržišnih snaga u Evropskoj uniji. Stoga Crna Gora očekuje da će ishod pregovora osigurati uslove za stabilno finansijsko i makroekonomsko okruženje, konkurentnu tržišnu ekonomiju, jake industrijske i poljoprivredne sektore, kao i obrazovanu i fleksibilnu radnu snagu;
- **Zajedničko tržište i četiri ekonomske slobode:** Crna Gora je svjesna da je unutrašnje tržište osnova Evropske unije i nastaviće da usklađuje svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom Evropske unije radi uklanjanja svih prepreka slobodnom kretanju robe, ljudi, usluga i kapitala koji čine i osnovu funkcionisanja unutrašnjeg tržišta;
- **Administrativni kapaciteti:** Crna Gora će posvećeno raditi na tome da obezbijedi adekvatne administrativne kapacitete u svim oblastima u vezi sa procesom evropskih integracija;
- **Crna Gora kao ravnopravna država članica:** Crna Gora će u pregovorima nastojati da osigura svoj politički, ekonomski i finansijski položaj u Evropskoj uniji koji odgovara njenoj srazmjernoj snazi u odnosu na druge države članice. Crna Gora želi u potpunosti učestvovati u institucijama Evropske unije kao ravnopravna država članica, na osnovu odredaba Ugovora o EU, i u istom obimu kao postojeće države članice slične veličine;
- **Službeni jezik:** Upotreba crnogorskog jezika kao jednog od službenih jezika u institucijama EU će biti još jedan doprinos obogaćivanju kulturne raznolikosti EU i očuvanja nacionalnog identiteta država članica EU. U tom pogledu, Crna Gora se obavezuje da izradi prevode pravne tekovine na službeni jezik prije dana pristupanja;

- **Prelazna razdoblja:** Tokom pregovora će biti zatražena prelazna razdoblja za one sektore u kojima, u trenutku pristupanja Evropskoj uniji, neće postojati dovoljan nivo pripremljenosti za njegovo potpuno usklađivanje i primjenu. Razdoblja će biti vremenski ograničena i biće praćena planovima s jasno određenim fazama do njihove potpune primjene, kao i jasnim opravdanjem zahtjeva;
- **Posebno zahtjevna pitanja:**
  1. **poglavlja 23 i 24,** pregovori u oblasti pravosuđa i osnovnih prava, i pravde, slobode i bezbjednosti (uključivanje predstavnika civilnog društva u radne grupa, uključujući i predstavnike NVO kao novina; jačanje dijaloga o ključnim reformama u zemlji),
  2. **poljoprivreda i ruralni razvoj** (osjetljiva oblast, nužno preuzimanje opsežnih pravnih i institucionalnih prilagođavanja u ovoj oblasti, kao i jačanje administrativnih kapaciteta za postepeno prilagođavanje zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU),
  3. **zaštita životne sredine** (s obzirom na postojeće stanje, a posebno zbog potreba za velikim ulaganjima i zbog složenih tehničkih rješenja povezanih s dostizanjem evropskih standarda, Crna Gora će u ovom poglavlju tražiti prelazna razdoblja podržavajući u potpunosti pozicije EU u okviru međunarodnih foruma i potrebu za primjenom najviših standarda u zaštiti životne sredine),
  4. **energetika** (uključivanje na energetska tržišta EU kao strateški cilj),
  5. **ribarstvo** (stvaranje povoljnog investicionog ambijenta za obnavljanje ribarske flote, poboljšanje njene opremljenosti za iskorištavanje ribarskih potencijala, unapređivanje prerade ribe, organizaciju tržišta ribljim prerađevinama i jačanje njene konkurentnosti),
  6. **transport** (kvalitetno povezivanje na transevropske transportne mreže),
  7. **regionalna politika** (iako je Crna Gora definisana kao jedan statistički region, nastaviće da uvažava i potrebu vođenja interne regionalne politike i smanjenja razlika u razvijenosti svojih regiona; uvažavanje principa solidarnosti; jačanje administrativnih kapaciteta za apsorpciju EU fondova i u pretpristupnom periodu),
  8. **industrija** (osavremenjavanje i restrukturiranje industrije, kao i poboljšanje njene konkurentnosti na evropskom i globalnom nivou).

### 4.4.3 Struktura za pregovore

**Pregovaračku strukturu** Crne Gore za pregovore sa EU čine:

1. Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji,
2. Savjet za vladavinu prava [koordinacija pregovora u poglavljima vladavine prava],
3. Državna delegacija Crne Gore za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji,
4. Pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji,
5. Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji po pojedinim poglavljima pregovora - pravne tekovine Evropske unije,
6. Kancelarija glavnog pregovarača za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji,
7. Sekretarijat pregovaračke grupe.

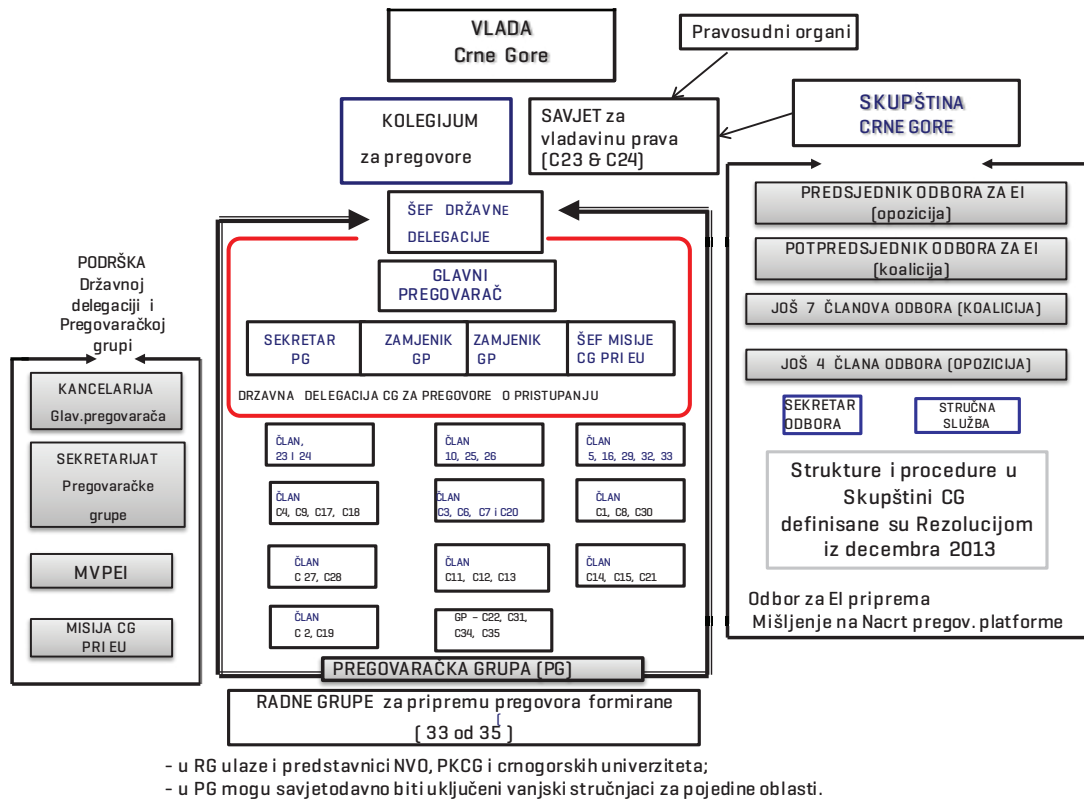
**Kolegijum za pregovore** čine predsjednik vlade, potpredsjednici vlade, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija i glavni pregovarač za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. O svim pitanjima u vezi sa pregovorima raspravlja se na Kolegijumu za pregovore, kao radnom tijelu Vlade Crne Gore

**Državna delegacija** vodi političke razgovore i pregovore sa državama članicama i institucijama Evropske unije i odgovorna je za uspješno odvijanje pregovora po svim poglavljima pregovora – pravne tekovine Evropske unije. Državna delegacija odgovara za svoj rad Vladi i djeluje u skladu sa smjernicama za pregovore koje usvaja Vlada. Državna delegacija podnosi vladi izvještaj o stanju pregovora nakon svakog sastanka međuvladine konferencije. Državnu delegaciju čine: 1) šef državne delegacije – ministar vanjskih poslova i evropskih integracija; 2) zamjenik šefa državne delegacije - glavni pregovarač; 3) zamjenici glavnog pregovarača; 4) šef Misije Crne Gore pri Evropskoj uniji i 5) sekretar pregovaračke grupe.

**Šef državne delegacije** je ministar vanjskih poslova i evropskih integracija [po funkciji].

**Glavnog pregovarača** imenuje i razrješava vlada. Glavni pregovarač zadužen je za neposredno vođenje pregovora po svim poglavljima pregovora - pravne tekovine Evropske unije, i predstavlja Crnu Goru na međuvladinoj konferenciji na nivou glavnih pregovarača. Glavni pregovarač je po položaju šef pregovaračke grupe i rukovodi njenim radom. Stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe glavnog pregovarača obavlja kancelarija glavnog pregovarača.

## Pregovaračka struktura Crne Gore: Vlada, Skupština i Misija pri EU



Pregovaračka grupa zadužena je za stručni i tehnički nivo pregovora sa institucijama i državama članicama Unije, što se odnosi na sva poglavlja pregovora – pravne tekovine EU. Pregovaračka grupa razmatra i utvrđuje prijedloge pregovaračkih pozicija i za svoj rad odgovara šefu državne delegacije i Vladi. Pregovaračka grupa vrši poslove u skladu sa smjernicama za pregovore koje usvaja Vlada i instrukcijama šefa državne delegacije. Pregovaračka grupa šefu državne delegacije i Vladi podnosi izvještaje o stanju pregovora nakon svakog sastanka međuvladine konferencije, kao i posebne izvještaje, ukoliko to šef državne delegacije i Vlada zatraže. Pregovaračku grupu čine: 1) glavni pregovarač, 2) zamjenici glavnog pregovarača, 3) članovi pregovaračke grupe zaduženi za pojedina poglavlja pregovora – pravne tekovine Evropske unije, 4) šef Misije Crne Gore pri Evropskoj uniji i 5) sekretar pregovaračke grupe. Glavni pregovarač može, po potrebi, predložiti vladi da se u rad pregovaračke

grupe u savjetodavnoj ulozi uključe i stručnjaci za pojedine oblasti (domaći i strani). Imenovanje crnogorskih pregovarača je teklo paralelno s formiranjem radnih grupa za vođenje pregovora. Tokom tog perioda imenovano je jedanaest pregovarača za 33 poglavlja pravne tekovine EU, koji čine pregovaračku grupu (univerzitetski profesori, direktori direktorata ili državni sekretari u nekim ministarstvima).

**Radne grupe** učestvuju u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije (skrining), kao i u izradi prijedloga pregovaračkih pozicija, uz podršku organa državne uprave i drugih organa i institucija. Radne grupe sastavljaju se po poglavljima pregovora, a obrazuje ih Vlada.

Krajem decembra 2013. godine, Skupština Crne Gore usvojila je **Rezoluciju o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju**<sup>21</sup> kojom se potvrđuje da je strateški državni interes brzo i kvalitetno pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji kao ravnopravne, ugledne i uvažene članice. Kada je riječ o Odboru za evropske integracije, Rezolucija predviđa da "Odbor za evropske integracije, u ime Skupštine Crne Gore, kao nosilac aktivnosti u procesu integracija, prati pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, nadgleda i ocjenjuje tok pregovora, daje **mišljenja o pripremljenim pregovaračkim pozicijama**, razmatra informacije o pregovaračkom procesu, razmatra i daje mišljenja o pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora, razmatra i ocjenjuje djelovanje pregovaračkog tima. Odbor za evropske integracije sa matičnim odborom u čijoj je nadležnosti oblast obuhvaćena pregovaračkim poglavljem, glavnim pregovaračem i pregovaračima za pojedina poglavlja temeljno razmatra pripremljene pregovaračke pozicije po pojedinim poglavljima".<sup>22</sup>

Od jula 2014. godine, važnu ulogu igra i novoformirani **Savjet za vladavinu prava**, kojeg vodi potpredsjednik vlade zadužen za politički sistem. Ovaj Savjet posebno prati napredak u oblasti poglavlja koja se bave vladavinom prava (23 i 24). To je prostor gdje se u pregovarački proces direktno uključuju i predstavnici sudova, tužilaštava i Skupštine.

---

21 Službeni list Crne Gore, broj 1/2014. od 9. 1. 2014.

22 Prema navedenoj Rezoluciji, Odbor za evropske integracije mišljenje o pregovaračkim pozicijama donosi većinom od ukupnog broja članova (u sadašnjem sazivu Skupštine Crne Gore, Odbor broji 13 članova od kojih je 8 iz vladajuće koalicije, a 5 iz opozicionih partija). Na negativno mišljenje o *Nacrtu pregovaračke pozicije* Odbora za evropske integracije, Vlada treba da se izjasni u roku od 8 dana. Najkasnije 5 radnih dana nakon izjašnjenja Vlade, Odbor za evropske integracije daje konačno mišljenje na predmetni Nacrt pregovaračke pozicije. Drugim riječima, Odbor ne može zaustaviti dinamiku pregovora koju postavlja Vlada, ali je ipak važno, i doprinosi transparentnosti samog procesa – Mišljenje Odbora za evropske integracije.

#### 4.4.4 Faze pristupnog procesa

Nakon uspješno okončanog procesa analitičkog pregleda zakonodavstva i podnijetih izvještaja Evropske komisije, koje je usvojila Komisija za proširenje, pa Savjet, slijede dalji tok pristupnog procesa.

- **Pregovori po svim poglavljima Acquisa** [o 33 poglavlja se pregovara, 2 ostaju za kraj [odnos sa institucijama EU i ostala pitanja].
  - Za svako pregovaračko poglavlje **Radna grupa za proširenje** [Committee for Enlargement, COELA] raspravlja o Izvještaju EK o analitičkoj ocjeni usklađenosti Crne Gore u konkretnoj oblasti; a **Savjet odlučuje** o spremnosti za otvaranje odgovarajućeg poglavlja i eventualnim mjerilima za njegovo otvaranje.
  - Ako su postavljena **mjerila za otvaranje**, Crna Gora ih ispunjava, EK ocjenjuje, a Savjet EU potvrđuje.
  - Vlada Crne Gore priprema **pregovaračku poziciju**, dostavlja je Skupštinskom Odboru za evropske integracije na mišljenje, konačno utvrđuje i dostavlja Komisiji.
  - Komisija izrađuje **Nacrt pregovaračke pozicije EU**, ispred država članica, što koordinira Generalni direktorat za susjedsku politiku i pregovore o proširenju; radna grupa za proširenje Savjeta raspravlja o Nacrtu pregovaračke pozicije [COELA], što zatim ide na Komitet stalnih predstavnika [Coreper II], dok konačno Savjet usvaja **Zajedničku pregovaračku poziciju EU** za otvaranje poglavlja na Međuvladinoj konferenciji.
  - Ako su postavljena **mjerila za zatvaranje**, Crna Gora ih ispunjava, Komisija ih ocjenjuje, a Savjet potvrđuje.
  - Privremeno zatvaranje poglavlja na MVK-u.
- **Postizanje spremnosti za preuzimanje obaveza iz članstva** [ocjena].
- **Finalni pregovori o finansijskom aranžmanu** („finansijska koverta” za Crnu Goru – određivanje maksimalnog nivoa prenosa iz strukturnih fondova EU i dinamika pristupa, dogovoreni finansijski paket za direktna plaćanja, ruralni razvoj, privremeni finansijski instrumenti).
- **Definisanje pozicije Crne Gore u institucijama EU i finansijske obaveze Crne Gore** [nacionalna kontribucija, upisani kapital za EIB, razvojna pomoć, itd.].
- **Definisanje obaveza koje zemlja mora da ostvari tokom procesa ratifikacije ugovora.**



- **Potpisivanje Ugovora o pristupanju** (Accession Treaty), država kandidat postaje „zemlja pristupnica“ (acceding country);
- Nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju, država počinje učestvovati u radu tijela Savjeta Evropske unije i Evropskog parlamenta kao aktivni posmatrač.
- **Ratifikacija Ugovora o pristupanju u Skupštini Crne Gore** (ili drugi oblik potvrđivanja Ugovora o pristupanju, na primjer, referendum, ako tako odluči Skupština)
- **Saglasnost Evropskog parlamenta, podnošenje instrumenata o ratifikaciji od strane nacionalnih parlamenata država članica EU o Ugovoru o pristupanju Crne Gore u EU.**
- **Odluka Savjeta EU o članstvu Crne Gore u EU** (jednoglasnost).

#### 4.4.5 Status pregovora

Pregovori su zvanično počeli na prvoj međuvladinoj konferenciji, 29. juna 2012. godine u Briselu. Dvije i po godine nakon otvaranja procesa pregovaranja, status je sljedeći:

- Formirane su **33 radne grupe** za pregovaračka poglavlja.
- Sastanci multilateralnog i bilateralnog **skringinga završeni** su (mart 2012 – jun 2013),
- Evropska komisija pripremila je **sve izvještaje o analitičkom pregledu zakonodavstva za 33 poglavlja**, na bazi kojih će se dalje voditi pregovarački proces.
- **Privremeno je zatvoreno:** pregovaračko poglavlje 25 (Nauka i istraživanje), u decembru 2012. i poglavlje 26 (Obrazovanje i kultura), u aprilu 2013. godine.
- Crna Gora je usvojila **akcione planove** za poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, u oktobru 2013. godine, kao i „adaptirane“ akcione planove za C23 i C24 u januaru 2015 (kratkoročne mjere 2015, srednjoročne 2016-2017, dugoročne 2018. i kasnije); CG je **otvorila ova dva zahtjevna poglavlja u decembru 2013. godine**, i redovno, polugodišnje izvještava o napretku u ispunjavanju ovih obaveza.
- Do decembra 2015. godine otvorena su ukupno **22 poglavlja**, od kojih su 2 privremeno zatvorena.
- Očekuje se da se nastave otvarati i druga (ekonomska) poglavlja, ali i da se intenziviraju naponi na **ostvarivanju uslova za privremeno zatvaranje poglavlja** (kod kojih je ispunjavanje uslova za privremeno zatvaranje gotovo ostvareno).

## Dinamika pristupnih pregovora Crne Gore sa EU

	PREGOVARAČKO POGLAVLJE	MJERILA [za otvaranje poglavlja ili tranziciona mjerila - TM]	Otvoreno / zatvoreno	mjerila za zatvaranje [ZM]
25	Nauka i istraživanje [privremeno zatvoreno]	Ne	18.12.'12.	/
26	Obrazovanje i kultura [privremeno zatvoreno]	Ne	15.4.'13.	/
23	Pravosuđe i osnovna prava [Mjerilo za otvaranje – Akcioni plan sa 45 tranzicionih mjerila za srednji rok]	Mjerilo za otvaranje - AP 45 tranzicionih mjerila	18.12.13.	45 TM
24	Pravda, sloboda i bezbjednost [Mjerilo za otvaranje – Akcioni plan sa 38 tranzicionih mjerila za srednji rok]	Mjerilo za otvaranje - AP 38 tranzicionih mjerila	18.12.13.	38 TM
20	Preduzetništvo i industrijska politika	Ne	18.12.13.	1
5	Javne nabavke	Ne	18.12.13.	3
6	Pravo privrednih društava	Ne	18.12.13.	4
7	Zaštita intelektualne svojine	Ne	31.03.14.	4
10	Informaciono društvo i mediji	Ne	31.03.14.	2
4	Slobodan protok kapitala	Ne	24.6.'14.	3
31	Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika	Ne	24.6.'14.	1
32	Finansijska kontrola	Ne	24.6.'14.	4
18	Statistika	Ne	16.12.'14.	2
28	Zaštita potrošača i zdravlja	Ne	16.12.'14.	3
29	Carinska unija	Ne	16.12.'14.	2
33	Finansijske i budžetske odredbe	Ne	16.12.'14.	1

16	Porezi	Ne	29.03.'15.	3
30	Vanjski odnosi	Ne	29.03.'15.	1
9	Finansijski servisi	Ne	22.06.'15.	5
21	Transevropske mreže	Ne	22.06.'15.	3
14	Saobraćajna politika	Ne	21.12.'15.	3
15	Energetika	1	21.12.'15.	4
TOTAL jun 2012 – decembar 2015.			22/2	41 ZM & 83 TM

Izvor: www.mvpei.gov.me [obrada autora]

Crna Gora je za tri i po godine pregovora otvorila dvije trećine pregovaračkih poglavlja, od kojih su dva privremeno zatvorena, a dva se, kroz obuhvatne akcijske planove, sa 83 tranziciona mjerila, prate “u dubinu”. U cjelini, to je svakako **značajna dinamika procesa pregovora koja je do sada postignuta**<sup>23</sup>.

#### Održane međuvladine konferencije u okviru procesa pristupnih pregovora

MVK	Datum	Pregovaračko poglavlje	Broj otvorenih/zatvorenih poglavlja
1. Prva MVK – svečano otvaranje pregovora	29.06.2012.		
2. Druga MVK na ministarskom nivou	18.12.2012.	25	1/1
1. Prva konferencija sa CG na nivou zamjenika	15.04.2013.	26	2/2
3. Treća MVK na ministarskom nivou	18.12.2013.	23, 24, 5, 6, 20	7/2
2. Druga konferencija sa CG na nivou zamjenika	31.03.2014.	7, 10	9/2
4. Četvrta MVK na ministarskom nivou	24.06.2014.	4,31,32	12/2
5. Peta MVK na ministarskom nivou	16.12.2014.	18,28,29,33	16/2
3. Treća MVK na nivou zamjenika	29.03.2015.	16, 30	18/2
6. Šesta MVK na ministarskom nivou	22.06.2015.	9,21	20/2
7. Sedma MVK na ministarskom nivou	21.12.2015.	14,15	22/2

Izvor: www.mvpei.gov.me [obrada autora]

<sup>23</sup> Od četiri zemlje kandidata u našem regionu, zasada samo Crna Gora zaista suštinski, i to veoma dinamično, vodi pregovarački proces. Srbija je otvorila pregovore 21. januara 2014. godine, ali je tek 14. decembra 2015. godine otvorila prva dva pregovaračka poglavlja: 32, Finansijska kontrola i 35, Ostala pitanja, jer se u ovom poglavlju prati progres u sprovođenju Akcionog plana za unapređenje odnosa na relaciji Beograd – Priština.

Važno je istaći da je sa svakim otvaranjem poglavlja [osim 25 i 26] definisan značajan broj mjerila za zatvaranje poglavlja, koje Crna Gora treba da ostvari.

Istovremeno, za neka poglavlja, tek je potrebno ostvariti mjerila za otvaranje.

### Pregovaračka poglavlja koja još nijesu otvorena i broj mjerila za otvaranje

	POGLAVLJE	BROJ MJERILA ZA OTVARANJE
		□ - mjerilo ispunjeno
2	Sloboda kretanja radnika	Ne
1	Sloboda kretanja roba	Da [3] □
3	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	Da [1] □
11	Poljoprivreda i ruralni razvoj	Da [1] □
12	Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	Da [3] □
13	Ribarstvo	Da [1] □
19	Socijalna politika i zapošljavanje	Da [1] □
22	Regionalna politika i koordinacija str. fondova	Da [1] □
17	Ekonomska i monetarna unija	Da [2]
27	Životna sredina	Da [1]
8	Konkurencija	Da [5]
34	Institucije	Ne
35	Ostalo	Ne

Sa druge strane, **vrata EU su otvorena**. Proširenje ostaje ključna politika Unije, koja na bazi obostranog interesa treba da doprinese miru, demokratiji, stabilnosti i ekonomskom prosperitetu, kako država članica, tako i država kandidata. Konačno, živeći šestu godinu sa ekonomskom krizom, važno je da u saradnji sa Evropskom unijom, jačamo i ekonomsko upravljanje, unapređujemo ambijent poslovanja za slobodan protok roba i usluga, i podižemo konkurentnost naše ekonomije.

Iako je Hrvatska, na primjer, formalno pregovarala 5 godina i 9 mjeseci, u slučaju Crne Gore još uvijek nije jednostavno govoriti o projekciji pristupnog procesa, tj. **rokovima do punopravnog članstva**. Možemo se, ipak, podsjetiti nekih datuma.

- Maja 2010. godine, stupanjem na snagu SSP-a, Crna Gora je postala **pridruženi član** Unije, što je obavezuje da razvija zonu slobodne trgovine i preuzme pravnu tekovinu EU.
- To je istovremeno i bila pretpostavka da **pridruživanje postepeno preraste u pristupanje**, što je počelo dvije godine kasnije.

- Paralelno, maja 2015. godine, istekao je tranzicioni rok iz člana 8 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. To znači da pet godina od njegovog stupanja na snagu, **pridruživanje Crne Gore Uniji treba da bude u potpunosti ostvareno** [ostvarivanje, takozvane, “unutrašnje” spremnosti za članstvo]. Svjesni smo da ovaj rok ne uključuje i potpuno ostvarivanje naših integracionih ciljeva, jer je još uvijek dug put do članstva pred nama.
- Propise ne treba samo preuzeti, već ih treba u potpunosti i efikasno primijeniti. Stoga od 2013. godine, sve značajnije strategije i nacionalni propisi, pored procesa javne rasprave, idu i do Evropske komisije i njenih generalnih direktorata na ocjenu usklađenosti sa EU propisima, pa se tek onda pristupa procesu utvrđivanja predloga propisa; iako djeluje da je procedura usvajanja propisa produžena, u suštini, ona bi trebalo da dovede do bolje koordinacije i većeg stepena usklađenosti sa pravnom tekovinom EU.
- Zbog svega navedenog, Unija ostaje pokretna meta, a balkanskom integracionom vozu treba još dosta “goriva” do Brisela.

Crna Gora je definisala članstvo u EU kao svoj **strateški spoljnopolitički prioritet**, te će se daljem toku pregovora intenzivno posvetiti u narednom srednjem roku, kako bi iste uspješno okončala. Na tom putu čeka je više izazova, koje možemo strukturirati na sljedeći način:

- Prvi i trajni izazov integracionog procesa je **koordinacija i komunikacija**. Efikasnost pregovaračkog procesa leži na dobroj koordinaciji institucija i sinergiji svih pregovaračkih struktura. Za male administracije kao što je crnogorska, dodatni preduslov je dobra informatička uvezanost svih uključenih, kao i jasna i prisutna komunikacija sa građanima, posebno, takozvanim, multiplikatorima procesa integracija, zatim sa mladima, kao i grupama ranjivim na promjene.
- Drugi izazov je ulazak u **dublje pregovore u ekonomskim poglavljima**, koji se tiču efikasnog makroekonomskog upravljanja, fiskalne konsolidacije, finansijske kontrole, mobilnosti, ali i same razvojne politike, čiji okvir definišemo u nacionalnom programu ekonomskih reformi koji ćemo dostaviti Evropskoj komisiji. Drugim riječima, dublji i ciljani pregovori u poglavljima koji su u vezi sa mehanizmom novog ekonomskog upravljanja, ali i reformama državne uprave, mogli bi povratno pozitivno djelovati na efikasnost ekonomske politike u cjelini.
- Treći izazov ostaje tzv. **klauzula o balansu**, odnosno njeno **neaktiviranje**. Ova klauzula u stvari predstavlja blaži oblik suspenzije pregovora koji bi se manifestovao u “blokadi” otvaranja novih pregovaračkih poglavlja ukoliko ne

bude daljeg i dovoljnog progressa u poglavljima 23 i 24, koja u fokusu imaju obuhvatnu borbu protiv korupcije i jačanje efikasnosti i nezavisnosti pravosuđa. U ovoj fazi, neophodna je snažna politička posvećenost za proces integracija, kako bi se proizveli mjerljivi i održivi (trajni) rezultati. Savjet će nastaviti da prati napredak u poglavljima 23 i 24, i to će odrediti ukupni tempo pregovora, kako je i predviđeno u pregovaračkom okviru.

## 4.5 Pretpristupna podrška EU



Važna komponenta procesa pridruživanja, a od 2012. godine i procesa pristupanja Uniji, jeste i pretpristupna podrška, kojom se, na bazi zajednički dogovorenih prioriteta i kroz model kofinansiranja, ostvaruju značajni projekti koji treba da podstaknu demokratske i ekonomske reforme u zemlji, i ubrzaju pripreme za bolje funkcionisanje unutar sistema EU po ostvarivanju punopravnog članstva.

Prvobitni program "Obnova" (od 1996. godine) naslijedio je program "CARDS<sup>24</sup>" u periodu 2000-2006. godina, da bi u periodu od 2007. do 2013. godine to bio program IPA (Instrument pretpristupne podrške), a u finansijskoj perspektivi 2014-2020. godina, to je sada program IPA II.

### Instrument pretpristupne podrške 2007-2013. za Crnu Goru

IPA	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno
Tehnička podrška i izgradnja institucija	27.491	28.113	28.632	29.239	29.844	16.346	5.296	164.960
Prekogranična saradnja	3.909	4.487	4.668	4.283	4.310	4.339	4.419	30.415
Regionalni razvoj						8.000	15.200	23.200
Razvoj ljudskih resursa						2.800	2.900	5.700
Ruralni razvoj						3.300	7.600	10.900
<b>Ukupno (000€)</b>	<b>31.400</b>	<b>32.600</b>	<b>33.300</b>	<b>33.522</b>	<b>34.154</b>	<b>34.785</b>	<b>35.415</b>	<b>235.175</b>
<b>BDP [mil €]</b>	<b>2.680</b>	<b>3.086</b>	<b>2.981</b>	<b>3.125</b>	<b>3.265</b>	<b>3.181</b>	<b>3.362</b>	
<b>% BDP-a</b>	<b>1,17%</b>	<b>1,06%</b>	<b>1,12%</b>	<b>1,08%</b>	<b>1,08%</b>	<b>1,09%</b>	<b>1,05%</b>	

IPA 2007-2013. bila je dio prioriteta „EU kao globalni igrač“ sa 10,4 milijardi eura [20%<sup>25</sup> ove budžetske linije]. Crnoj Gori, kroz pet komponenti nacionalnog IPA programa bilo je raspodijeljeno **237 milijardi**, što čini oko 3% ukupnih sredstava. To su značajna sredstva, podrška razvoju koja je godišnje iznosila oko 1% BDP-a Crne Gore, odnosno 375 eura po glavi stanovnika godišnje.

Ključne oblasti u kojima je Crna Gora dobila podršku kroz nacionalni IPA program u ovom periodu bile su:

Obast vladavine prava:



25 31% išlo je za razvojnu podršku (DCECI), 43% za humanitarnu pomoć, i po 3% za CFSP i Instrument za stabilnost.





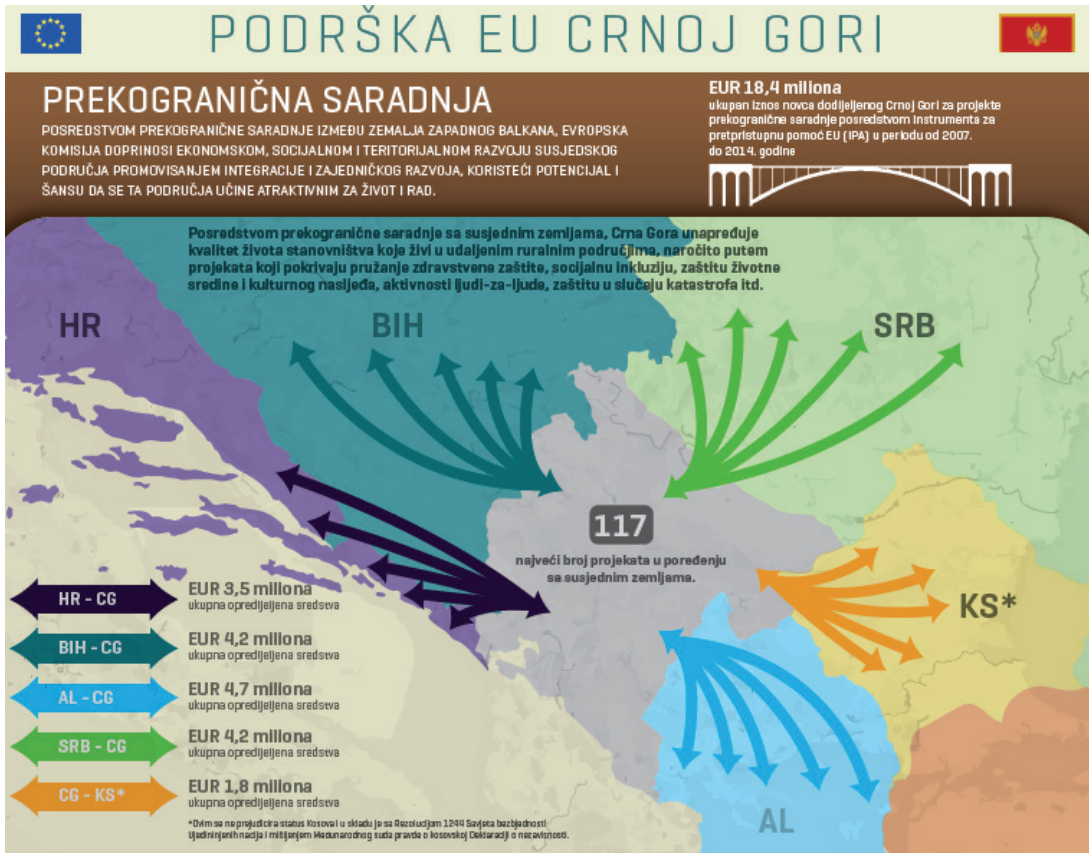
U oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbjedne hrane i ribarstva:



U oblasti zaštite životne sredine realizovan je veliki broj vrijednih oprojekata:



EU je pomogala i realizaciju značajnih projekata prekogranične saradnje (susjedskih programa sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Srbijom i Kosovom); pomaganje projekata išlo je kroz Jadranski program Adriatic, Prostor saradnje Jugoistočne Evrope [SEES] i Mediteranski program [MED];



EU je pomagala reforme u Crnoj Gori i preko nacionalne komponente, kroz posebne programe, kao što je Instrument za civilno društvo:



Crna Gora je i u ovoj finansijskoj perspektivi ostvarila učešće u više programa Unije, od kojih su bili najvažniji:

- Okvirni program za konkurentnost i inovativnost 2007-2013. [Competitiveness & Innovation Framework Programme - CIP],
- Sedmi okvirni program za istraživanje [Seventh Framework Programme - FP7],
- Erasmus Mundus,
- Mladi u akciji [Youth in Action],
- Kultura 2007 [Culture 2007],
- Program carine 2012.

Kroz nacionalnu komponentu IPA, za mnoge od ovih programa omogućen je pristup, tako da je veliki broj obrazovnih institucija, posebno studenata, ostvario mobilnost kroz učešće u ovim programima, studirajući dio programa svog školovanja na nekim

od univerziteta u EU. Realizovani su i programi podrške mladim, i više programa iz oblasti nauke i istraživanja, konkurentnosti i inovacija.

U sedmogodišnjoj finansijskoj perspektivi EU 2014-2020, 47% planiranih sredstava opredijeljeno je za **pametni i inkluzivni rast** (konkurentnost za rast i zaposlenost; ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija), dok je za **održivi rast**, tj. prirodne resurse opredijeljeno oko 39%, sa fokusom na poljoprivredu, ruralni razvoj, ribarstvo i programe za zaštitu životne sredine i klimatske promjene]. IPA II nalazi se u budžetskoj liniji Globalna Evrope sa iznosom od 14,11 milijarde eura, što čini 24% ukunih sredstava ove budžetske linije.

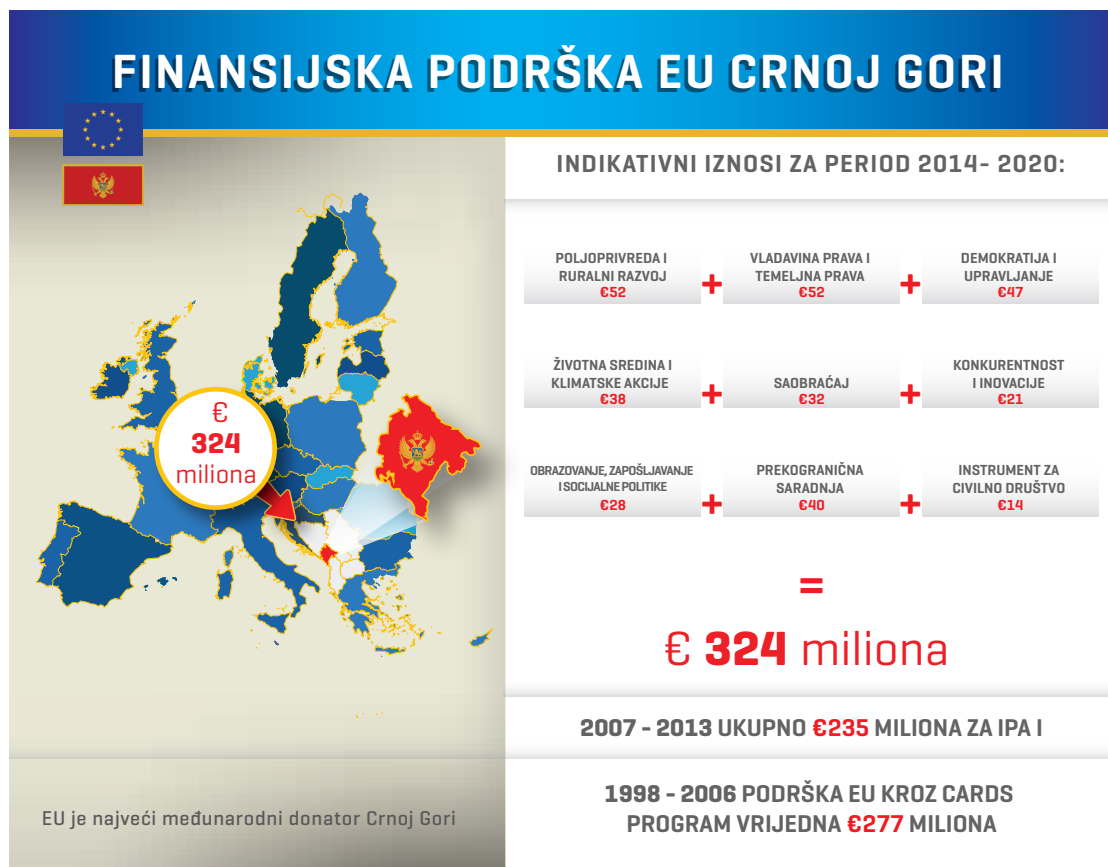
### Višegodišnji finansijski okvir EU 2014-2020.

MFF 2014 – 2020 - u mlrd. € , cijene 2011.	Total 2014-2020.	%
<b>1. PAMETNI I INKLUZIVNI RAZVOJ</b>	<b>450,763</b>	<b>47%</b>
1a. Konkurentnost za rast i zaposlenost (Programi Unije)	125,614,0	13%
1b. Kohezija za rast i zaposlenost (ERDF, ESF, KF...)	325,149	34%
<b>2. ODRŽIVI RAZVOJ: PRIRODNI RESURSI</b>	<b>373,179</b>	<b>39%</b>
CAP I stub - direktna plaćanja	277,851	29%
CAP II stub - ruralni razvoj	84,936	9%
<b>3. BEZBJEDNOST I GRAĐANSTVO</b>	<b>15,686</b>	<b>2%</b>
<b>4. GLOBALNA EVROPA [BILA 49,4 MLRD. € ILI 5,7%]</b>	<b>58,704</b>	<b>6%</b>
Od čega IPA [bila 11,4 mlrd. € ili 20% u periodu 2007-2013] sada 24% od ove budžetske linije	14,11	1,5%
<b>5. ADMINISTRACIJA</b>	<b>61,629</b>	<b>6%</b>
- troškovi institucija	49,798	5%
<b>PREUZETE OBAVEZE [1% GNI]</b>	<b>959,988</b>	<b>100%</b>

Nova finansijska perspektiva 2014-2020. donosi i novi program pretpristupne podrške – IPA II, koji se za razliku od prvog ciklusa i pet komponenti nacionalne IPA, realizuje kroz sektorski pristup, po prioritetnim oblastima. Indikativni strategijski dokument Crne Gore za IPA II 2014-2020. predviđa usmjeravanje pretpristupne pomoći za sljedećih osam sektora:

1. **DEMOKRATIJA I UPRAVLJANJE** [neki od očekivanih rezultata su: poboljšano kreiranje politika i koordinacionih kapaciteta, civilni sistem sa adekvatnim rezultatima, ojačana makroekonomska stabilnost, poboljšan javni finansijski menadžment, unaprijeđena IT povezanost],
2. **VLADAVINA PRAVA I TEMELJNA PRAVA** [neki od očekivanih rezultata su: unapređenje nezavisnosti sudstva, povećanje efikasnosti sudstva, trajanje procesa je bitno smanjeno, ojačan profesionalizam, kroz transparentne kriterijume za postavljanje sudija, tužilaca i sudskih administratora, kroz ocjenjivanje performansi,
3. **ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKA AKCIJA** [Usklađivanje crnogorske legislative u vezi sa zaštitom životne sredine i klimatskim promjenama sa evropskom pravnom tekovinom u ovoj oblasti],
4. **SAOBRAĆAJ** [Postojeći i novi nacionalni zakoni usklađeni sa aquisem u svim oblastima, poboljšana bezbjednost na željeznickoj pruzi Bar - Vrbnica, smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu, i zagađivanje u transportnom sektoru],
5. **KONKURENTNOST I INOVACIJE** [Implementacija strategije o slobodnom kretanju roba, pripremljena Strategija industrijske konkurentnosti i primjena preporuka iz Akta o malim preduzećima],
6. **OBRAZOVANJE, ZAPOSŁJAVANJE I SOCIJALNA POLITIKA** [Poboljšano zapošljavanje ljudskih resursa kroz modernizaciju zanatskih, obrazovnih i istraživačkih sistema, i bolja povezanost samih sistema, bolji pristup zdravstvenim uslugama i prilikama za zapošljavanje za sve grupe stanovništva, implementacija nacionalne strategije za uključivanje Roma],
7. **POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ** [usaglašavanje sa aquisem kroz poglavlja 11, 12, 13, poboljšana konkurentnost poljoprivrednog sektora, kao i poboljšana otpornost na klimatske promjene],
8. **REGIONALNA I TERITORIJALNA SARADNJA** [Crna Gora će učestvovati u devet prekograničnih i transnacionalnih programa: četiri bilateralna - sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom i Srbijom; u dva trilateralna programa: Hrvatska-Bosna i Hercegovina-Crna Gora i Italija-Albanija-Crna Gora; i u tri transnacionalna programa: Dunavski, Mediteranski i Jadransko-jonski.

Sektorski pristup, uz Instrument za civilno društvo, može se prikazati i grafički:



Kao što smo već istakli kod poglavlja o Evropskom identitetu, i u ovom periodu Crna Gora aktivno participira u programima Unije, istovremeno koristeći i dio sredstava iz nacionalne komponente IPA, da bi pristupila ovim programima. To su sljedeći programi:

Programi Uniji u kojima participira Crna Gora u MFF 2014-2020.

 Erasmus+	 COSME Programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs 2014-2020	 HORIZON 2020	 CUSTOM 2020
 Creative Europe Investing in Europe's cultural and creative sector	 Europe for Citizens Programme	 EURES EaSI Microfinance	 FISCALIS

U okviru finansijske perspektive 2014-2020, Crna Gora će učestvovati u devet prekograničnih i transnacionalnih programa:

- **četiri bilateralna programa** (Bosna i Hercegovina-Crna Gora, Crna Gora-Albanija, Crna Gora-Kosovo i Srbija-Crna Gora),
- **dva trilateralna programa** (Hrvatska-Bosna i Hercegovina-Crna Gora i Italija-Albanija-Crna Gora),
- **tri transnacionalna programa** (Dunavski, Mediteranski i Jadransko-jonski program).

Pored nacionalne komponente i programa Unije, višekorisnička IPA 2014-2020. predstavlja nastavak realizacije projekata od regionanog značaja.

<b>VIŠEKORISNIČKI PRIORITETI - IPA II</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>	<b>2017.</b>	<b>2018-2020.</b>	<b>TOTAL</b>
<b>a. Horizontalna podrška</b>	<b>152,0</b>	<b>122,5</b>	<b>136,5</b>	<b>115,5</b>	<b>395,5</b>	<b>922</b>
TAIEX i statistika	20,0	21,0	20,0	21,0	59,0	141,0
Savjetodavna funkcija međunarodnih organizacija	49,0	40,0	25,0	32,0	91,0	237,0
Civilno društvo i mediji	25,0	5,0	30,0	5,0	60,0	125,0
Erasmus + uključujući dimenziju za mlade	33,0	34,0	35,0	35,0	110,0	247,0
Horizontalne mjere	25,0	22,5	26,5	22,5	75,5	172,0
<b>b. Regionalne strukture i mreže, uključujući ECRAN</b>	<b>9,0</b>	<b>27,0</b>	<b>31,0</b>	<b>10,0</b>	<b>57,5</b>	<b>134,5</b>
<b>c. Regionalna podrška investicionim projektima</b>	<b>158,1</b>	<b>181,9</b>	<b>177,9</b>	<b>216,3</b>	<b>772,8</b>	<b>1.507,0</b>
WBIF, EDIF, GGF i drugi instrumenti	148,1	91,9	177,9	216,3	772,8	1.407,0
RHP	10,0	90,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>d. Teritorialna saradnja (iz ERDF-a)</b>	<b>28,9</b>	<b>33,6</b>	<b>44,6</b>	<b>68,6</b>	<b>219,5</b>	<b>395,2</b>
	<b>348,0</b>	<b>365,0</b>	<b>390,0</b>	<b>410,4</b>	<b>1.445,3</b>	<b>2.958,7</b>

Posebnu važnost ima unaprijeđena podrška za projekte regionalne infrastrukture kroz Zapadnobalkanski investicioni okvir (WBIF), gdje se u okviru Berlinskog procesa pokrenula inicijativa da svaka zemlja osnuje Nacionalnu investicionu komisiju koja će pripremiti liste prioriternih projekata za finansiranje iz ovih fondova, uz dodatna



kreditna sredstva evropskih banaka. Prvi projekti na koje je Nacionalna investiciona komisija dala saglasnost za finansiranje iz Zapadnobalkanskog investicionog okvira za 2015. godinu su: "Interkonekcija prenosnih sistema Crne Gore - Srbije - Bosne i Hercegovine 400 kV dalekovodom" i "Signalizacija i rekonstrukcija mostova na željezničkoj pruzi Bar-Vrbnica". U planu je i predlaganje podrške za izradu Studije izvodljivosti za Jadransko-jonski autoput / brzu saobraćajnicu [ruta 1 i ruta 2].

Crna Gora je utvrdila listu od **64 prioriteta nacionalna projekta** za finansiranje iz ovih sredstava i dostavila prve konkretne projektne predloge za oblast energetike i putne infrastrukture.

## 4.6 Komunikaciona strategija



Komunikaciona strategija važan je segment sveukupnog procesa evropskih integracija zemlje. **Prva** „Komunikaciona strategija o informisanju javnosti o procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji“ **usvojena je septembra 2004. godine**. Predstavljala je prvi strateški dokument u oblasti komuniciranja procesa evrointegracija prema različitim subjektima crnogorskog društva. Definisala je osnovne ciljeve i način informisanja javnosti o procesu evropskih integracija u Crnoj Gori.

Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i pripremama Crne Gore za članstvo za period **2010-2014**. usvojena je u susret Mišljenju EK i kandidaturi, što je predstavljalo svakako novu fazu procesa integracija, koja je zahtijevala i novi komunikacioni okvir. Glavni cilj ove Komunikacione strategije bio je podizanje svijesti u domaćoj javnosti o svim aspektima procesa pristupanja Evropskoj uniji, bolje razumijevanje prava i odgovornosti koje proizilaze iz članstva, podizanje nivoa stručnih znanja kod javnih i privatnih organizacija i institucija, kao i informisanje inostrane javnosti o napretku koji Crna Gora ostvaruje u usvajanju evropskih standarda i vrijednosti.

**Konkretni ciljevi** komunikacije o EU su:

- pružanje pouzdanih, lako dostupnih i razumljivih informacija;
- prevazilaženje neutemeljenih i pogrešnih stereotipa vezanih za integracioni proces,
- podizanje nivoa i kvaliteta javne debate,
- isticanje prednosti koje proizilaze iz članstva u EU,



- isticanje odgovornosti i obaveza koje dolaze sa članstvom u EU,
- smanjivanje nerealnih očekivanja u domaćoj javnosti,
- podizanje nivoa opšte i stručne informisanosti pojedinaca i struktura u državnoj administraciji, lokalnim samoupravama i drugim institucijama i organizacijama,
- podizanje nivoa opšte i stručne informisanosti kod pojedinaca i struktura unutar akademskog, privrednog i civilnog sektora (univerziteti i akademski krugovi, NVO, mediji, sindikati, strukovna udruženja).

### Četiri osnovna aspekta Komunikacione strategije

1. **Informisanje** podrazumijeva pružanje jasnih informacija o različitim aspektima procesa evropskih integracija Crne Gore.
2. **Edukacija** podrazumijeva redovne i alternativne, dugotrajne i kratkotrajne, opšte i posebne programe obrazovanja građana i pojedinaca iz svih oblika profesionalnih struktura u vezi sa različitim fazama procesa evropskih integracija i povezanim temama.
3. **Promovisanje/javno zastupanje** ima za cilj da kroz aktivni dijalog sa ciljnim grupama pojača, odnosno održi nivo proevropskog raspoloženja i odgovori na pitanja i izazove koje postavljaju građani/zainteresovane strane, posebno oni koji imaju rezervu u odnosu na proces evropskih integracija, sa ciljem da se i kod njih razvije proevropsko raspoloženje.
4. **Mobilizacija** se odnosi na motivisanje ciljnih grupa da se aktivno uključe u proces evropskih integracija.

**Ključni principi** Komunikacione strategije su decentralizovanost, fleksibilnost i dijalog.

Komunikacionom strategijom definišu se i ciljne grupe, nivoi komunikacije, komunikacioni kanali i forme, kao i ključni domaći i međunarodni partneri vlade u promovisanju procesa evropskih integracija Crne Gore. Takođe, potrebno je definisati i mehanizam praćenja i sprovođenja, uz obezbjeđivanje finansijskih sredstava za njenu realizaciju.

Marta 2014. godine usvojena je treća crnogorska strategija koja prati aktuelnu fazu procesa evropskih integracija Crne Gore - Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2014-2018. godine. Opšti cilj ove strategije jeste da doprinese boljem razumijevanju procesa evropskih integracija kod građana i obezbijedi podršku procesu pristupanja Crne Gore Uniji. Specifični ciljevi su da se

obezbjedi pravovremena, tačna i pristupačna informacija o pregovaračkom procesu, da se uspostave tijela za monitoring i koordinaciju komunikacionih aktivnosti, da se ojača dijalog sa svim segmentima društva na temu evropskih integracija, te da se utiče na usmjeravanje toka informacija o EU i očekivanjima građana.

### Ciljne grupe u komunikacionoj strategiji

DOMAĆI NIVO KOMUNIKACIJE	MULTIPLIKATORI (pokretači javnog mnjenja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mediji</li> <li>- Skupština</li> <li>- političke partije</li> <li>- privredna i strukovna udruženja</li> <li>- sindikati</li> <li>- naučno-istraživačke ustanove</li> <li>- NVO</li> <li>- vjerske zajednice</li> <li>- državne institucije</li> <li>- lokalna samouprava</li> <li>- EU info centri</li> </ul>
	MLADI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- osnovci</li> <li>- srednjoškolci</li> <li>- studenti</li> <li>- nezaposleni</li> </ul>
	GRUPE OSJETLJIVE NA PROMJENE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- žene, lica sa invaliditetom, LGBT, Romi i Egipćani, izbjegla i raseljena lica, osobe na rehabilitaciji i dr.</li> <li>- nezaposleni</li> <li>- penzioneri</li> <li>- manjinski narodi</li> <li>- poljoprivrednici</li> <li>- ribari</li> <li>- ruralno stanovništvo</li> </ul>
MEĐUNARODNI NIVO KOMUNIKACIJE	Kreatori međunarodnog javnog mnjenja i donosioci odluka	
	Opšta javnost u zemljama EU	

Definisano je Konsultativno i Operativno tijelo, uz predlog neophodnog budžeta za sprovođenje planiranih aktivnosti.

Da bi se ciljne javnosti još bliže upoznale sa procesom pristupanja Crne Gore EU, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija je izradilo idejno rješenje vizuelnog identiteta i slogan pristupanja Crne Gore EU - ME4EU, EU4ME, JA ZA EVROPU, EVROPA ZA MENE. Ideja je da se postigne sveopšta prisutnost vizuelnog

identiteta procesa evropskih integracija u javnosti, kao i postizanje relevantnog utiska o povezanosti komunikacijskih napora i inicijativa u jedinstveni proces - proces evropske integracije Crne Gore.

Zvanični logo procesa evropskih integracija Crne Gore



Kreiran je i poseban sajt procesa evropskih integracija Crne Gore, koji je postao svojevrsan komunikacioni kanal koji promoviše ostvarene rezultate u procesu pregovora, u sprovođenju SSP-a, kao i u realizaciji EU projekata uz pomoć IPA II sredstava. [[www.eu.me](http://www.eu.me)]. Svi važni podaci, prezentacije, dokumenti i izvještaji, kao i aktuelnosti procesa, mogu se naći na ovom sajtu.

Konačno, proces evropskih integracija ima, pored vlade, još svoja dva važna kanala komunikacija i promocije procesa: jedan je **Delegacija EU u Crnoj Gori**, a drugi su aktivne **nevladine organizacije** u ovoj oblasti, koje kroz različite projekte doprinose realizaciji komunikacione strategije [informišu, edukuju, promovišu, javno zastupaju i mobilišu druge ciljne grupe da se aktivno uključe u proces evropskih integracija].

**Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori**<sup>26</sup> je odgovorna za analiziranje i izvještavanje o političkom, ekonomskom i privrednom razvoju, promovisanje reformi, te za sprovođenje i upravljanje portfoliom evropske finansijske pomoći. Pored navedenih ciljeva i zadataka, Delegacija EU u Crnoj Gori "zadužena" je i za unapređenje vidljivosti i komunikacije Evropske unije u Crnoj Gori.

Da bi komunikaciona strategija bila što uspješnija, a u skladu sa dobrom praksom i u drugim državama kandidatima za članstvo, Delegacija EU u Crnoj Gori osnovala je 25. marta 2014. godine crnogorski **EU info-centar**, mjesto gdje građani mogu dobiti informacije o onom što donosi proces evropskih integracija i o samoj Evropskoj uniji i njenim vrijednostima. U EU info centru organizuju se različite aktivnosti, debate, promocije, predstavljanja, info dani i slično, što doprinosi afirmaciji evrointegracija Crne Gore i pruža važne informacije prema svim kategorijama građana, posebno prema mladim, đacima i studentima.





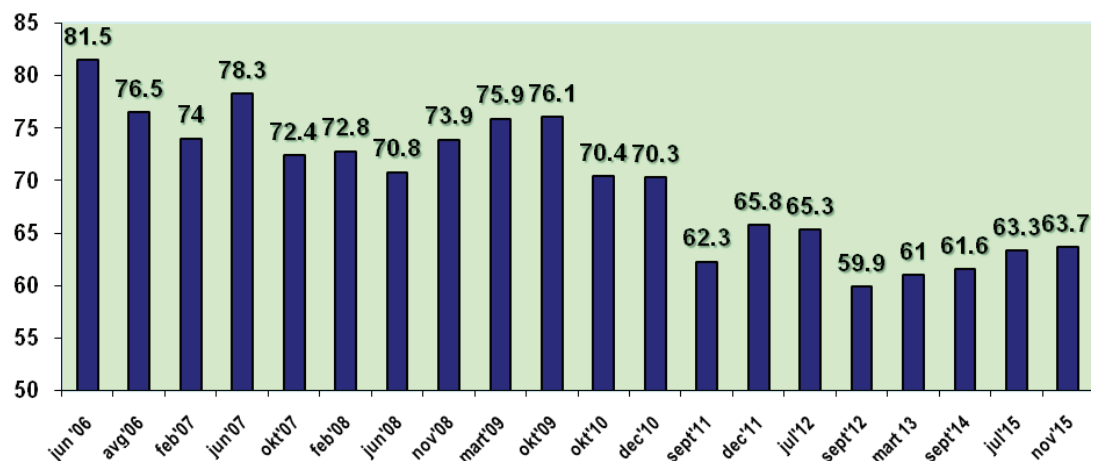
## 5. EVROPSKE INTEGRACIJE: UČINCI I TROŠKOVI



Iako se već godinama borimo sa dubokom, upornom i ozbiljnom ekonomskom krizom, širom evropskog kontinenta, pa i u našem regionu – za zemlje Zapadnog Balkana, **magnetna privlačnost evrointegracija ostaje**. Integracija u EU ostaje strateški spoljnopolitički prioritet svih zemalja regiona, uz obavezu da se za članstvo treba što bolje pripremiti, odnosno da treba ući “spreman”, kako bi benefite članstva bilo što realnije i ostvariti, već u prvim godinama po pristupanju.

Mnoga istraživanja javnog mnjenja govore u prilog stabilnoj podršci građana Crne Gore za proces pristupanja Uniji, kao, na primjer, rezultati višegodišnjeg istraživanja CEDEM-a u periodu 2006-2015. godine, koje je predstavljeno na sljedećem grafiku.

Podrška procesu evropskih integracija Crne Gore 2006-2015 (NVO CEDEM)



U ovoj knjizi predstavili smo ukratko integraciju evropskih država kroz prikaz višedecenijskog razvoja EU, jedinstvenog evropskog projekta integracije država na putu izgradnje “Evrope svih građana” koja treba da im omogući miran i prosperitetan život na svim meridijanima. Za tu svoju misiju Evropska unija dobila je 2012. godine i Nobelovu nagradu za mir.

Predstavili smo, takozvani, makrosistem Evropske unije, gdje smo dali kratak prikaz ciljeva osnivanja EU, načela na kojima se razvijala i stvarala svoju pravnu tekovinu i institucije, razvila javne finansije i zajedničko tržište, uz jasne podjele nadležnosti između nacionalnih i nadnacionalnog nivoa. U posebnom dijelu osvrnuli smo se na jedinstvo različitosti koje spaja evropske zemlje i narode od jezika, preko kulture, do evropskog identiteta i građanstva EU.

Ključna politika EU koja je u fokusu naše pažnje svakako je **politika proširenja** [iz ugla EU], odnosno pristupanje EU [iz ugla države kandidata za članstvo]. Prikazali smo koji su to ključni kriterijumi pristupanja kada je Crna Gora [i Zapadni Balkan] u pitanju, šta je sadržano u prvom ugovoru sa EU [SSP], koje su regionalne inicijative, kako teku pregovori, šta dobijamo kroz pretpristupnu podršku EU, te kako komuniciramo kada je u pitanju proces integracija u zemlji.

Logičnim slijedom analize, došli smo do poslednjeg poglavlja ove knjige, a to je **analiza koristi i troškova integracija**. Zašto su nam integracije potrebne, koje su koristi, koliki je trošak integrisanja, koje nam se nove mogućnosti otvaraju, šta su naučene lekcije, i na šta posebno treba da obratimo pažnju?

## 5.1 Koristi integracija u EU



- **Opšte koristi integracija** ostale su nepromijenjene: mir, stabilnost, prosperitet, evropske vrijednosti.
- Crna Gora uspostavlja **institucionalne veze sa EU**, od spoljne politike, preko harmonizacije propisa, do ekonomije i investicija.
- **Efikasnije pravosuđe** – jedna od ključnih oblasti za proces integracija, predmet posebne pažnje u dijalogu Crne Gore i EU.
- **Snažnija zaštita ljudskih prava**, uz istovremenu bolju zaštitu i vlasničkih prava.
- **Razvoj institucija** – jačanje administrativnih kapaciteta crnogorskih institucija, koje se osposobljavaju za funkcionisanje u složenom mehanizmu odlučivanja u EU, funkcionisanje u okviru evropskog administrativnog prostora.
- **Kvalitetnije javne usluge** – kroz proces prenosa institucionalne memorije i razumijevanja sistema EU, moguće je unaprijediti rad naših institucija, koje time postaju kvalitetniji pružalac javnih servisa građanima i biznisu.
- **Jačanje jedinica lokalne samouprave**.
- **Harmonizacija zakonodavstva** unapređuje ukupni pravni sistem u zemlji, ali i poslovni ambijent za domaća i strana preduzeća.
- **Uvođenje EU standarda** podstiče ekonomsku saradnju sa EU kompanijama i olakšava trgovinu, kreirajući i prostor za izvoz na EU tržište.
- **Ekonomске reforme** se, uz pomoć Evropske komisije, sprovode **po prioritetima** i kroz zajednički dijalog [ekonomski program reformi, održivo upravljanje dugom, fiskalna konsolidacija, strukturne reforme].
- **Vizna liberalizacija** i postepen rast mobilnosti svih faktora.
- Otvaranje tržišta, **podstiče rast konkurentnosti domaćih kompanija**, kako bi



ostale prisutne na domaćem tržištu, ali i ostvarile pristup na EU tržište.

- Više ekonomskih mogućnosti daju više mogućnosti za rast BDP-a: mogućnost saradnje, umrežavanja i povezivanja sa jačim industrijama, dostupnost novim tehnološkim, organizacionim i upravljačkim znanjima [takođe, pozitivna iskustva petog proširenja].
- Svi prethodni talasi proširenja pokazali su da sa približavanjem članstvu, dolazi do **rasta direktnih stranih investicija iz EU zemalja**, što je dodatno podstaknuto liberalizacijom tržišta i ukidanjem velikog broja biznis barijera i barijera za trgovinu.
- Posebnu korist ostvaruje **sektor obrazovanja na svim nivoima** – učešće u programima Unije, posebno u inicijativama Evropskog prostora visokog obrazovanja, čime se posebno podstiče rast konkurentnosti u sektoru obrazovanja, mobilnost studenata i nastavnika, jačanje naučno-istraživačke baze i vidljivosti naših obrazovnih institucija na međunarodnoj sceni; evropeizacija nastavnih programa, kako u oblasti društvenih, tako i u oblasti tehnički nauka – evropski standardi uvode se u sve sfere ekonomskih politika i sektore ekonomskih djelatnosti.
- **Evropski standardi** posebno su dragocjeni u oblasti zaštite životne sredine, bezbjednosti proizvoda, zaštite potrošača, zaštite konkurencije, zaštite intelektualne svojine i u ostalim zajedničkim politikama EU.
- **Bolja snabdjevenost domaćeg tržišta (i turističke ponude)** kvalitetnim i pristupačnijim proizvodima iz EU zemalja, što predstavlja korist za potrošače.

## Izabrani indikatori zemalja petog proširenja (2004. i 2007. godine)

Zemlja	Stanovništvo		BDP (mlrd. €) i u strukturi BDP EU				BDP/pc PPC					FDI 1989-2001.	
	2004.	2013.	2004.	%	2013.	%	1998.	2004.	2010.	2012.	2014.	mlrd. €	FDI/pc
EU	489	505.700	10.609.824	100	13.069.730	100	100	100	100	100	100		
BG	7.812	7.280	20.39	0.20	29.94	0.23	27	35	44	47	47	4.423	548
CZ	10.195	10.500	91.85	0.90	149.49	1.14	73	78	80	79	84	30.103	2.92
EE	1.366	1.320	9.69	0.10	18.43	0.14	42	57	64	69	73	2.625	1.928
CY	0.722	0.865	12.60	0.10	16.50	0.13	86	89	99	91	82	2.485	3.106
LV	2.276	2.023	11.16	0.10	23.37	0.18	36	46	51	62	64	2.981	1.271
LT	3.398	2.971	18.25	0.20	34.63	0.26	40	51	57	70	74	3.155	908
HU	10.116	9.908	82.12	0.80	97.94	0.75	54	63	65	66	68	24.287	2.386
MT	0.399	0.491	4.55	0.00	7.18	0.05	80	78	83	86	86	3.723	9.308
PL	38.190	38.553	204.24	1.90	389.69	2.98	48	51	63	66	68	38.439	934
RO	21.521	20.020	61.06	0.60	142.24	1.09	27	34	46	49	55	8.852	397
SI	1.996	2.058	27.23	0.30	35.27	0.27	79	87	85	82	83	2.062	1.043
SK	5.371	5.410	34.00	0.30	72.13	0.55	52	57	74	75	77	6.285	1.163
EU-12	103.4	101.4	577.10	5.50	1,016.81	7.78	53,7	60,5	67,6	70,2	73,9	129.42	1.245

- **Pretpristupna podrška** – nacionalna i regionalna; nacionalna oko 1,1% BDP-a godišnje u ključnim sektorima; u posebnom poglavlju predstavljeni su ključni projekti realizovani kroz EU podršku.
- Kroz sprovođenje programa IPA jačaju i administrativni kapaciteti za **povlačenje sredstava** – što je neophodno za ostvarivanje uslova članstva i buduće povlačenje sredstava iz strukturnih fondova.
- Pristup **dodatnim izvorima finansiranja** iz nebankarskih izvora i strukturnih fondova (pretpristupna podrška, priprema projekata za kredite EIB, EBRD).
- **Podrška projektima infrastrukture** – nacionalna IPA, Zapadnobalkanski investicioni okvir, krediti; uključivanje u evropske transportne i energetske mreže;

## 5.2 Ekonomski izazovi i investicije u integracioni proces



- **Tržište se otvorilo za EU firme i CEFTA firme** – nema carina na automobile, mobilne, klime, odnosno nema carina na sve industrijske proizvode, ima carina samo do 50% za najosjetljivije poljoprivredne proizvode – to je dobro iz ugla potrošača i bolje snabdjevenosti, ali ne i iz ugla proizvođača; došli su i atraktivni i kvalitetni strani proizvodi koji osvajaju prostor domaćih kompanija i pružaoća usluga na našem tržištu; na navedeni način pritisak koji dolazi sa velikog tržišta na rast konkurentnosti domaćih kompanija istovremeno je i korist integracija, ali i rizik za one kompanije koje tu konkurentnost ne mogu dostići.
- **Mogući negativni trgovinski učinci u početnom razdoblju** - zbog niske konkurentnosti crnogorskih kompanija, tj. nedovoljno konkurentnih roba i nižeg nivoa konkurentnosti pružanja usluga, neke kompanije neće moći dalje učestvovati u tržišnoj utakmici [životni vijek kompanija se skraćuje, zahtijeva se kontinuirano prilagođavanje oštrim uslovima rastuće konkurencije].
- **Pojačana konkurencija** – propadanje nekonkurentnih proizvođača, što povlači moguć rast nezaposlenosti [što je dodatno otežano u uslovima ekonomske krize].
- **Visoki troškovi ekonomske reforme, izgradnje institucija i harmonizacije zakonodavstva** - troškovi jačanja administrativnih kapaciteta i neophodnih investicija u preuzimanje EU standarda za malu zemlju su relativno veći, **2-4% BDP-a** godišnje, na bazi iskustava zemalja prethodnog talasa proširenja; posebno velika izdavanja neophodna su za oblast zaštite životne sredine.
- **Rizik [ne]pravilne upotrebe sredstava pretpristupne podrške** –sredstva se moraju povlačiti, tj. trošiti prema strogim pravilima EU, te je u tom smislu, neophodno ispunjavanje preuzetih obaveza po IPA projektima, uključujući:
  - obavezu obezbjeđenja kofinansiranja [u uslovima redukcije javne potrošnje i nemogućnosti višegodišnjeg budžetskog planiranja],
  - rizici su i moguća zloupotreba sredstava IPA projekata, zamrznuće sredstava ili propuštanje povlačenja sredstava zbog nespremnosti zemlje,
  - rizik nepovlačenja sredstava - IPA projekte, takođe, treba blagovremeno pripremati [projektna dokumentacija, jasni vlasnički odnosi, planovi], jer ukoliko sve nije pripremljeno, može se desiti da se planirana

- sredstava ni ne mogu povući po pravilu „n+2“,
  - Sedam godina mora se čuvati dokumentacija projekata (mogućnost kontrole); postoji rizik vraćanja sredstava u slučaju nenamjenske upotrebe i nakon više godina,
  - počeo je da radi AFCOS – kancelarija prvog nivoa kontrole trošenja IPA sredstava, što će doprinijeti boljoj kontroli trošenja i prevenciji većih odstupanja od planiranog.
- **Nedovoljan priliv FDI i nivo ukupnih sredstava raspoloživih za investicije** – IPA može dati samo oko **10%** neophodnih investicija, za ostale investicione planove zemlja mora pronalaziti druge izvore finansiranja razvojnih projekata, u skladu sa održivim upravljanjem javnim dugom.

### 5.3 Mogućnosti za dinamičnije demokratske i ekonomske reforme




- **Evropske ekonomske integracije** – jačanje ekonomske saradnje kroz rast trgovine i više mogućnosti za biznis.
- Unapređenje **dijaloga u zemlji** između različitih aktera;
- **Rastući značaj uključenosti** različitih predstavnika društva u dijalog o evropskim integracijama zemlje.
- **Efikasnije upravljanje i “evropeizacija” kao motor promjena**, uključujući i uključivanje u mehanizam „Evropskog semestra“ za zemlje kandidate (kontrola fiskalnih indikatora, strukturne reforme, održive javne finansije u cjelini).
- **Jačanje uloge lokalnih zajednica**, veća podrška za poljoprivredu i ruralni razvoj (transfer znanja, obuke, istraživanje tržišta, mehanizmi podrške); osnivanje jedinica za evropske integracije – podrška svim lokalnim akterima u pripremi predloga EU projekata; prekogranična partnerstva u oblastima od zajedničkog interesa – prijava i sprovođenje EU projekata.
- **Skladniji regionalni razvoj – jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne integracije zemlje**, integracija statističkih regija u jedinstveni nacionalni plan razvoja (pravci razvoja Crne Gore kao srednjoročna razvojna strategija i odgovor na razvojnu strategiju Evropa 2020).
- **“Pakt o nenapadanju”** političkih partija kada su EU prioriteta u pitanju – dobra praksa prethodnih talasa proširenja, da se, s obzirom na konsenzus kada

su evrointegracije u pitanju, sva pitanja od posebne važnosti za dinamiku integracija i preuzete obaveze nađu što prije pred poslanicima.

- Konsenzus kada je pitanju EU podstiče **konsenzus kada su u pitanju razvojne strategije** zemlje.
- Pretpristupna podrška može pozitivno uticati i na **mobilizaciju sredstava za investicije** kako iz domaćih (javni i privatnih), tako i iz međunarodnih izvora (javni i privatni), kao i kroz mješovite oblike mobilizacije finansijskih sredstava za razvoj; svi ovi oblici saradnje na dodatnoj mobilizaciji sredstava za investiciju doprinose i daljem institucionalnom jačanju crnogorskih institucija, i sl.

## 5.4 Rizici tokom procesa pregovaranja o članstvu u EU



- **Slaba komunikaciona strategija, posebno u završnoj fazi procesa pristupanja** – plan aktivnosti i budžet komunikacione strategije nikada nije dovoljan; mobilizacija resursa za ove aktivnosti je ključna da bi se ideja integracija i „život“ crnogorskih građana unutar Unije približili svima – ne samo onima koji to zaista i žele, već posebno onima koji proces ne razumiju ili se boje promjena koji on nosi [koje bi se možda mogle negativno odraziti na nečiji način života, izvore prihoda, ukupni ambijent življenja].
- **Skretanje u populizam** – još u Strategiji proširenja 2012-2013. godine, Evropska komisija je ukazala na potrebu daljeg očuvanja kredibiliteta procesa EU integracija, između ostalog i kroz pažljivu upotrebu svih formulacija, tj. promocije velikih očekivanja i obećanja koje proces integracija donosi, pa sve do izbjegavanja svih oblika verbalne zloupotrebe “rječnika” EU agende, kao pokrića za odlaganje suštinskih reformi od strane političkih elita [ta je preporuka data kroz Strategiju svim zemljama proširenja, Zapadnom Balkanu i Turskoj].
- **Prikiriveni otpor integracijama kao strah od „desuverenizacije“** – i pored preovlađujućeg mišljenja da nemamo deklariranih euroskeptika u političkim grupacijama ili među ključnim nosiocima aktivnosti u zemlji, postoji mogućnost latentnog otpora dinamičnim integracijama, kao reakcija na sve veće “miješanje”

Brisela u političke, pravne, ekonomske i administrativne prilike u zemlji, već u ranoj fazi pristupnog procesa.

- **Smanjenje diskrecione nadležnosti vlade u vođenju makroekonomske politike** – diskreciona prava vlada država kandidata u vođenju ekonomske politike se značajno i postepeno smanjuju, posebno u oblasti upravljanju dugom i subvencijama (pod posebnom pažnjom EU je antimonopolska politika i državna pomoć); u tom kontekstu, potrebno je dobro pregovarati o rokovima i imati razumno pojašnjenje za sve odluke i akcije u ovim oblastima.
- **Višak “kondicionalnosti” kao posljedica slabih institucija na primjeru insistiranja na promjeni najvišeg pravnog akta u ranoj fazi integracionog procesa** – „mekog” pritiska EU da se ustav, kao najviši pravni akt, mijenja i u ranoj fazi integracionog procesa bilo je i u Crnoj Gori. Evropska unija je više od dvije godine uporno insistirala na izmjeni ustava u oblasti nezavisnosti pravosuđa (procedure izbora nosilaca pravosudnih funkcija, izbor i nadležnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta, pozicija Ustavnog suda, i dr.). Svi evropski visoki zvaničnici slali su „poruke i preporuke” da se Ustav promijeni, jer je to uslov za otvaranje ključnih pregovaračkih poglavlja u oblasti nezavisnosti pravosuđa, osnovnih prava i oblasti pravde, slobode i bezbjednosti (pregovaračka poglavlja 23 i 24). Od sticanja statusa kandidata za članstvo u Uniji (decembar 2010), kada je taj set preporuka prvi put zvanično predložen Crnoj Gori, zvaničnog preuzimanja te obaveze od strane Vlade i parlamenta Crne Gore, preko višegodišnjih teških pregovora, i uz podršku više mišljenja koje je pripremila Venecijanska komisija,<sup>27</sup> crnogorski parlament je, konačno, 31. jula 2013. godine usvojio set ustavnih amandmana<sup>28</sup> kojima je ispoštovan ovaj jasno saopšteni uslov EU za dalji nastavak pristupnih pregovora Crne Gore. Time je napravljen svojevrsan presedan u dosadašnjoj praksi proširenja Unije - da se u ranoj fazi integracija od države kandidata za članstvo insistira da mijenja svoj ustav, ne samo u oblasti ljudskih prava, već i u oblasti podjele vlasti, odnosno njene ravnoteže i međusobne kontrole, sa posebnim fokusom na oblast pravosuđa – a da bi se ojačale institucije i dalja demokratizacija crnogorskog društva.
- **Gubljenje granice izvršne i zakonodavne vlasti** – u preporukama EU institucija, tokom pregovaračkog procesa, često se preporučuju transferi nadležnosti sa vlade na skupštinu, a da bi se procesi učinili transparentnijim, što čini da se gubi jasna granica između izvršne i zakonodavne vlasti; Izvršna vlast gubi dio

---

27 Evropski odbor za demokratiju i pravo, ekspertska tijelo Savjeta Evrope, čije su preporuke i sugestije ugrađivane i u sam crnogorski ustav, tokom njegovog usvajanja 2007.godine.

28 Amandmani od I do XVI na Ustav Crne Gore, “Službeni list CG” br. 38/13, 2. 8. 2013, Skupština Crne Gore.

svojih nadležnosti, a i dalje ostaje u potpunosti odgovorna za kvalitet reformi koje traži EU agenda, kao i za sve ono što o čemu je pregovarano sa EU o uslovima budućeg članstva; sa druge strane, uloga skupštine jača, čini se i preko granica njenih ukupnih kapaciteta, gdje ponekad kontrolna funkcija nadvlada osnovnu – zakonodavnu funkciju; po Ustavu Crne Gore, „vlast je uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku... Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli“ (član 11 Ustava Crne Gore); zahtjevi za izmjenom najvišeg pravnog akta u ranoj fazi integracija, jačanje “političke trgovine” u susret “evropskim” rokovima i sl.

- **Nerazvijen institut lobiranja**, slabo predstavljanje pred EU institucijama i državama članicama, koje je potrebno u narednom periodu značajno osnažiti.
- **Rizik „nespremnog“ ulaska** – prva faza pristupnog procesa stvara utisak da se ide brzo i da se istovremeno povećava spremnost za članstvo, što ne mora da bude zaista i slučaj [iskustva Rumunije, Bugarske, Hrvatske]; ako zemlja paralelno ne jača svoje institucije, povećava se rizik da se formalno uđe u završnicu pregovora iako suštinski nema administrativnih kapaciteta [jakih institucija sa obučanim ljudima], da se može efikasno funkcionisati u EU, pa se može desiti da izostanu EU projekti, jer se ne znaju povlačiti sredstva iz [otvorenih] strukturnih fondova; sa druge strane, kontribucije u budžet EU su fiksne, pa se mora misliti o neto balansu primanja i davanja sredstava u EU budžet; zato je ključna poruka – ući spreman u članstvo [„kvalitet prije brzine“].
- **Nejasno čitanje izvještaja EU institucija** [iako je Crna Gora regionalni „rekorder“ integracija, ekonomske i demokratske reforme moraju biti dinamičnije [mjerljive]; često, različiti domaći akteri različito čitaju EU ocjene, pa nema jedinstvenih stavova kada je u pitanju ocjene i kvalitet reformi u zemlji; određeni napor EU učinila je u posljednjem izvještaju o zemljama proširenja predstavljenom novembra 2015. godine, kada je hrabro izašla s ocjenama kvaliteta reformi [stanje, statički indikator ocjene kvaliteta reformi] i kvaliteta progressa u posljednjih 12 mjeseci [dinamički indikator ocjene kvaliteta reformi]; treba se nadati da će novi pristup pomoći realnijoj procjeni stvarno ostvarenog progressa, te u tom smislu i boljem fokusu na ključne oblasti reformi; time bi se uspostavila i ravnoteža između ocjene progressa, perspektive članstva i same kontrole očekivanja – šta članstvo donosi.

\*\*\*

Sabirajući koristi i mogućnosti, oduzimajući troškove i pažljivo čitajući rizike koji prate proces integracija zemlje u Evropsku uniju, čvrstog smo ubjeđenja da, ipak, trebamo ostati pri istom prethodnom pristupu koji se temelji na tri stava odnosno zaključka:

- opšte koristi integracija su veće nego njeni rizici i troškovi,
- neke razumne alternative, u današnjim prilikama – nema, ostaje Evropska unija kao racionalan izbor i kao strateški spoljnopolitički prioritet kojem treba težiti,
- i ono što je takođe veoma bitno – crnogorski građani imaju nadasve pozitivna očekivanja od procesa pristupanja EU i podrška je jasna i stabilna.

Zato, posvećenim radom, i uz dobru komunikaciju sa građima, ključni akteri procesa, treba da nastave da ostvaruju ovaj vrijedan cilj – a to je članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji!





# PRILOG:

Ocjena napretka Crne Gore i regiona u ključnim aspektima integracija [Izvještaj EK, novembar 2015]



a) Kvantifikacija napretka po pregovaračkim poglavljima (prevođenje deksriptivnih u kvantitativne ocjene)

PREVOĐENJE DESKRIPTIVNIH U KVANTITATIVNE OCJENE		1	2	3	4	5
STATE OF PLAY – STATUS; SPREMNOST ZA ČLANSTVO - kao statički indikator		early stage	some level of preparation	moderately prepared	good level of preparation	well advanced
		rana faza	određeni nivo spremnosti	umjereno spremna (srednje)	dobar nivo spremnosti	veoma dobar nivo spremnosti
LEVEL OF PROGRESS – NIVO PROGRESA ocjena dinamike zadnjih 12 mjeseci - kao dinamični indikator		Backliding	No progress	Some progress	Good progress	Very good progress
		Nazadovanje (stanje se pogoršava)	nema progres	određeni progres	dobar progres	veoma dobar progres
1	Slobodno kretanje roba					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres				1	
2	Slobodno kretanje radnika					
	Spremnost za članstvo	1				
	Nivo progres		1			
3	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres			1		
4	Slobodno kretanje kapitala					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres			1		
5	Javne nabavke					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres				1	
6	Pravo privrednih društava					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres			1		
7	Pravo intelektualne svojine					
	Spremnost za članstvo					1
	Nivo progres			1		
8	Politika konkurencije					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres			1		
9	Finansijske usluge					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progres			1		

10	Informaciono društvo i mediji				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
11	Poljoprivreda i ruralni razvoj				
	Spremnost za članstvo		1		
	Nivo progresa				1
12	Bezbednost hrane, veterin. i fitosanit. politika				
	Spremnost za članstvo		1		
	Nivo progresa			1	
13	Ribarstvo				
	Spremnost za članstvo	1			
	Nivo progresa				1
14	Saobraćajna politika				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
15	Energetika				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
16	Oporezivanje				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
17	Ekonomska i monetarna politika				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
18	Statistika				
	Spremnost za članstvo		1		
	Nivo progresa			1	
19	Socijalna politika i zapošljavanje				
	Spremnost za članstvo		1		
	Nivo progresa			1	
20	Preduzetnička i industrijska politika				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
21	Transevropske mreže				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	
22	Regionalna politika i koord. strukt. instrumenata				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa				1
23	Pravosuđe i osnovna prava				
	Spremnost za članstvo			1	
	Nivo progresa			1	

24	Pravda, sloboda i bezbjednost					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progressa			1		
25	Nauka i istraživanje					
	Spremnost za članstvo				1	
	Nivo progressa			1		
26	Obrazovanje i kultura					
	Spremnost za članstvo				1	
	Nivo progressa			1		
27	Životna sredina					
	Spremnost za članstvo	1				
	Nivo progressa			1		
28	Zaštita potrošača i zdravlja					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progressa			1		
29	Carinska unija					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progressa			1		
30	Spoljni odnosi					
	Spremnost za članstvo				1	
	Nivo progressa			1		
31	Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika					
	Spremnost za članstvo				1	
	Nivo progressa			1		
32	Finansijska kontrola					
	Spremnost za članstvo			1		
	Nivo progressa				1	
33	Finansijske i budžetske odredbe					
	Spremnost za članstvo	1				
	Nivo progressa			1		
34	Institucije					
35	Ostalo					
Average state of play for 33 chapters - 2,82						
Spremnost za članstvo, prosječna ocjena za 33 poglavlja - 2,82		4	4	20	4	1
Average level of progress for 33 chapters - 3,15						
Nivo progressa posljednjih 12 mjeseci, prosjek za 33 poglavlja - 3,15		0	1	26	6	0

b) Kvantifikacija napretka – komparativni pregled po izabranim oblastima  
[10 pilot oblasti]

PILOT OBLASTI - SPREMNOST	rana faza [1]	određeni nivo spremnosti [2]	umjereno spremna [srednje] - [3]	doobar nivo spremnosti [4]	veoma doobar nivo spremnosti [5]	IZVJEŠTAJ EK 2015.
PROGRES U POSLJEDNJIH 12 MJESECI	Nazadovanje [stanje se pogoršava] [1]	nema progressa [2]	određeni progress [3]	doobar progress [4]	veoma doobar progress [5]	
	AL	BA	KS*	MK	ME	
<b>1. FUNKCIONISANJE PRAVOSUĐA</b>						
Spremnost za članstvo	rana faza [1]	određeni nivo spremnosti [2]	rana faza [1]	određeni nivo spremnosti [2]	umjereno spremna [3]	Određeni nivo spremnosti [2]
Nivo progressa	određeni progress [3]	određeni progress [3]	određeni progress [3]	stanje se pogoršava [1]	određeni progress [3]	Određeni progress [3]
<b>2. BORBA PROTIV KORUPCIJE</b>						
Spremnost za članstvo	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	rana faza [1]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]
Nivo progressa	određeni progress [3]	određeni progress [3]	određeni progress [3]	nema progressa [2]	određeni progress [3]	određeni progress [3]
<b>3. BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA</b>						
Spremnost za članstvo	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	rana faza [1]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]
Nivo progressa	određeni progress [3]	određeni progress [3]	određeni progress [3]	nema progressa [2]	određeni progress [3]	određeni progress [3]
<b>4. SLOBODA IZRAŽAVANJA</b>						
Spremnost za članstvo	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]
Nivo progressa	određeni progress [3]	stanje se pogoršava [1]	nema progressa [2]	Stanje se pogoršava [1]	nema progressa [2]	nema progressa [2]
<b>5. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE</b>						
Spremnost za članstvo	umjereno spremna [3]	rana faza [1]	određeni nivo spremnosti [2]	umjereno spremna [3]	umjereno spremna [3]	umjereno spremna [3]
Nivo progressa	Good progress	nema progressa [2]	doobar progress [4]	određeni progress [3]	određeni progress [3]	doobar progress [4]

6. PRVI EKONOMSKI KRITERIJUM – POSTOJANJE FUNKCIONALNE TRŽIŠNE PRIVREDE						
Spremnost za članstvo	umjereno spremna [3]	rana faza [1]	rana faza [1]	dobar nivo spremno-sti [4]	umjereno spremna [3]	umjereno spremna [3]
Nivo progressa	određeni progres [3]	određeni progres [3]	određeni progres [3]	nema progressa [2]	određeni progres [3]	dobar progres [4]
7. DRUGI EKONOMSKI KRITERIJUM – KAPACITET ZA SUOČAVANJE SA KONKURENCIJOM UNUTAR EU						
Spremnost za članstvo	određeni nivo spremnosti [2]	rana faza [1]	rana faza [1]	umjereno spremna [3]	umjereno spremna [3]	umjere-no spremna [3]
Nivo progressa	određeni progres [3]	određeni progres [3]	nema progressa [2]	određeni progres [3]	određeni progres [3]	određeni progres [3]
8. POGLAVLJE 5 – JAVNE NABAVKE						
Spremnost za članstvo	određeni nivo spremnosti [2]	određeni nivo spremnosti [2]	rana faza [1]	umjereno spremna [3]	umjereno spremna [3]	Umjere-no spremna [3]
Nivo progressa	određeni progres [3]	dober progres [4]	određeni progres [3]	određeni progres [3]	dober progres [4]	određeni progres [3]
9. POGLAVLJE 18 – STATISTIKA						
Spremnost za članstvo	određeni nivo spremnosti [2]	rana faza [1]	rana faza [1]	umjereno spremna [3]	određeni nivo spremnosti [2]	Umjere-no spremna [3]
Nivo progressa	određeni progres [3]	određeni progres [3]	dober progres [4]	određeni progres [3]	određeni progres [3]	dober progres [4]
10. POGLAVLJE 32 – FINANSIJSKA KONTROLA						
Spremnost za članstvo	umjereno spremna [3]	rana faza [1]	rana faza [1]	umjereno spremna [3]	umjereno spremna [3]	Umjere-no spremna [3]
Nivo progressa	određeni progres [3]	određeni progres [3]	određeni progres [3]	određeni progres [3]	dober progres [4]	dober progres [4]
Sveukupna spremnost za članstvo u 10 pilot oblasti – prosječna ocjena po zemljama	2,2	1,5	1,2	2,7	2,6	2,6
Sveukupna ocjena progressa u posljednjih 12 mjeseci – prosječna ocjena	2,8	2,5	2,7	1,8	3,1	3,4







