

**ПРЕДЛОГ ОСНОВЕ ЗА ВОЂЕЊЕ ПРЕГОВОРА И ЗАКЉУЧИВАЊЕ УГОВОРА О
ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ, СА ПРЕДЛОГОМ
ЗАКЉУЧКА**

Септембар 2013. године

ПРЕДЛОГ

На основу члана 5. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС”, бр. 32/2013) и члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12), на предлог Канцеларије за европске интеграције,

Влада доноси

ЗАКЉУЧАК

1. Утврђује се Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, која чини саставни део овог закључка.

2. Овај закључак, ради реализације, доставити свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе, а ради информисања – Народној скупштини и Народној банци Србије.

05 Број:

У Београду,

Влада

Председник,

ОСНОВА ЗА ВОЂЕЊЕ ПРЕГОВОРА И ЗАКЉУЧИВАЊЕ УГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**I Уставни основ**

Уставни основ за закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији саржан је у одредби члана 97. тачка 1. Устава Републике Србије којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама.

II Оцена стања односа између Републике Србије и Европске уније

Србија, као део Савезне Републике Југославије, постала је део Процеса стабилизације и придруживања (СПП) новембра 2000. Од 2001. постале су јој доступне све мере и инструменти овог процеса, укључујући и сврставање Србије на листу држава које имају могућност бесцаринског извоза највећег броја производа на тржиште ЕУ у оквиру тзв. Аутономних трговинских мера и пре потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.

Ипак, одлука о отварању преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту ССП) донета је тек априла 2005, након прихватања принципа „двоструког колосека” за преговоре са државном заједницом Србија и Црна Гора, када је ЕУ прихватила одвојене разговоре са Црном Гором и Србијом о трговинским односима у складу са надлежностима република чланица према Уставној повељи државне заједнице СЦГ. Преговори су званично отворени 10. октобра, а прва званична рунда је одржана 7. новембра 2005. У мају 2006, преговори о ССП су отказани одлуком Европске комисије, да би били обновљени 10. јуна 2007. и успешно окончани парафирањем Споразума о стабилизацији и придруживању, 7. новембра 2007. Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима (у даљем тексту ПТС) су потписани 29. априла 2008. на састанку Савета за опште послове и спољне односе ЕУ у Луксембургу. Ипак, Европска унија је донела одлуку да не примењује ПТС док Србија не оствари задовољавајући ниво сарадње са Међународним кривичним трибуналом у Хагу.

Народна скупштина Републике Србије је 9. септембра 2008. ратификовала ССП и ПТС (Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране и Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, „Сл. гласник РС”, 83/08). ПТС је ступио на снагу 1. фебруара 2010. након што су га потврдиле институције ЕУ, децембра 2009. Европска унија је завршила процес ратификације ССП у јулу 2013. године након што су га све државе чланице ратификовале, а Савет потврдио у име ЕУ. ССП је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Истог дана је престало важење ПТС.

У намери да убрза процес интеграције и покаже посвећеност процесу, као и да би ојачала планирани захтев за пријем у чланство ЕУ, Србија је почела да примењује ПТС и спроводи своје обавезе у складу са њим 1. јануара 2009. ЕУ је почела да примењује ПТС 8. децембра 2009. након што је оценила да Србија остварује задовољавајући ниво сарадње са Међународним кривичним трибуналом у Хагу. Србија и ЕУ су ушле у пету годину примене ПТС 1. јануара 2013.

Паралелно са преговорима о овом Споразуму, текао је процес европске интеграције Републике Србије. Народна Скупштина је у октобру 2004. усвојила Резолуцију о придруживању Европској унији („Сл. гласник РС”, 112/04) којом се истиче да је стратешко опредељење Србије чланство у Европској унији. Влада је јуна 2005. усвојила Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, као кровни документ читавог процеса европске интеграције. Ова Стратегија је предвидела активности које

Република Србија треба да предузме до 2012. у свим секторима свога друштва, политике и права, како би била спремна да преузме обавезе које проистичу из чланства у Европској унији, тј. води приступне преговоре.

Од 2004, Република Србија сачињава годишње Акционе планове за спровођење Европског партнерства. Иако без правне обавезе, будући да ССП још није био потписан, Република Србија је од 2004. започела и са процесом усклађивања свога законодавства са правном тековином ЕУ, и сваке године је, до 2008, усвајала годишњи Акциони план за усклађивање.

Потписивањем ССП 2008, Република Србија је започела нову фазу односа са ЕУ. По први пут, односи са ЕУ се заснивају на уговорној основи. Потписивањем ССП, Србија се обавезала на постепено усклађивање домаћег законодавства са, раније правним тековинама европских заједница, а данас правним тековинама ЕУ, као и на његову доследну примену. Према члану 72. ССП, Србија је преузела обавезу да у договору са Европском комисијом, припреми посебан Програм за спровођење обавеза из ССП. ЕУ прати усклађивање законодавства и спровођење закона из тог програма. Усклађивање је, у складу са чланом 72, почело даном потписивања ССП, у складу са договореним транзиционим роковима.

Како би испунила обавезу предвиђену ССП, и на свеобухватан и системски начин утврдила вишегодишњи програм усклађивања свог законодавства са правном тековином ЕУ, доказујући при том постојање неопходног административног капацитета, Србија је 9. октобра 2008. усвојила Национални програм интеграције Републике Србије у ЕУ за период 2008-2012 (НПИ). У дотадашњој пракси процеса проширења ЕУ било је уобичајено да такав документ израђују државе које имају статус кандидата за чланство у ЕУ које се припремају за почетак приступних преговора. Међутим, Србија је, иако у том тренутку није имала статус кандидата, у циљу исказивања решености да поштује своје уговорне обавезе и показивања стварних административних способности донела одлуку да изради такав програм. Овим документом су биле предвиђене законодавне активности у наредне четири године са циљем даљег усклађивања са правном тековином ЕУ. НПИ представља први вишегодишњи програм усклађивања са правном тековином ЕУ. Испуњеност НПИ је у периоду од 1. јула 2008. до 31. децембра 2012. била на завидном нивоу од 88% (1030/1172), будући да је од 1,172 планиране мере усвојено је њих 1,030. Од тога је било предвиђено усвајање 243 закона, а усвојено их је 201, што представља 83% испуњености плана.

Упоредо са спровођењем ПТС и НПИ процес интеграције је текао даље. Тако су грађанима Србије за путовање у државе Шенгенског споразума укинута визе 30. новембра 2009. Србија је званично поднела захтев за пријем у чланство ЕУ 22. децембра 2009. Подношење захтева за пријем у чланство представља јасну поруку о намери и спремности Републике Србије да испуни све политичке, привредне, институционалне и правне критеријуме за чланство у ЕУ. Савет министара спољних послова ЕУ је 14. јуна 2010. донео одлуку о почетку ратификације ССП са Србијом чиме је Европска комисија добила одобрење да почне процедуру оцењивања захтева Србије за пријем у чланство ЕУ. Србија је 25. новембра 2011. добила Упитник ЕК са 2,563 питања на основу којих је ЕК донела своју оцену о могућностима за пријем Србије у ЕУ. Србија је доставила одговоре за 45 радних дана, тј. 31. јануара 2011.

На основу одговора које је Србија доставила на Упитник, 12. октобар 2011. ЕК је објавила Мишљење о захтеву Србије за пријем у чланство (тзв. *avis*) и препоручила давање статуса кандидата Србији и отварање приступних преговора уз списак услова везаних за питање Косова и Метохије. На основу мишљења ЕК и напретка у дијалогу са привременим институцијама у Приштини, 1. марта 2012. Европски савет је усвојио закључак о додељивању статуса кандидата Републици Србији. Тиме је Србија званично добила статус кандидата за чланство у ЕУ.

У Годишњем извештају о напретку Србије, објављеном 2012. Европска комисија је поновила критеријуме за отварање приступних преговора наведених у Мишљењу из 2011. и потврдила да ће представити извештај чим процени да је Србија постигла одговарајући ниво

испуњења критеријума за чланство, а нарочито кључног приоритета у смислу конкретних корака ка видљивом и одрживом унапређењу односа са Косовом.

Европски савет 13-14. децембра 2012. је поздравио и прихватио Закључке Савета од 11. децембра о проширењу и Процесу стабилизације и придруживања, којим се Европска комисија и Високи представник позивају да током пролећа 2013. представе извештај на основу којих ће бити одлучено о почетку преговора о приступању Србије ЕУ.

У околностима очекиваног отварања приступних преговора, покренут је низ свеобухватних унутрашњих реформи и интензивних припрема за отварање преговора о приступању. Влада Републике Србије је 28. фебруара донела нови вишегодишњи програм усклађивања домаћег законодавства са правном тековином ЕУ, под називом Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (енг. *National Programme for the Adoption of the Acquis – NПАА*) – 2013-2016. НПАА обухвата планове за спровођење приоритета из ССП-а, ПТС-а, као и Годишњег извештаја Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2012. годину и Аналитичког извештаја који прати Мишљење Европске комисије о захтеву Републике Србије за чланство у Европској унији, као и мере за реализацију наведених приоритета.

Период његове примене ће бити од 1. марта 2013. до 31. децембра 2016. Документ садржи детаљан преглед приоритета за 2013. годину у погледу усклађивања законодавства, као и **пројекцију за наредне три године примене НПАА**, полазећи од тога да ће план за сваку посебну годину примене документа бити разрађен и конкретизован приликом одговарајуће годишње ревизије НПАА, имајући у виду остварени напредак у процесу приступних преговора.

Процес ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране (завршен је 18. јуна 2013. године, када га је ратификовала Литванија, а пре ње су то учинили Европски парламент и 26 држава чланица ЕУ. ССП ће ступити на снагу 1. септембра 2013. године након што је Савет Европске уније известио Србију о окончању поступка одобравања Споразума, у складу са чланом 138. Споразума, чиме је Србија добила статус државе придружене Европској унији. Србија планира да након ступања на снагу ССП у највећој могућој мери користи механизме ССП у припремама за чланство у ЕУ. На овај начин ће оквир ССП бити комплементаран испуњавању обавеза преузетих у преговорима о приступању.

Европски савет 28. јуна 2013. је поздравио и прихватио Закључке Савета од 25. јуна о проширењу и Процесу стабилизације и донео одлуку отварању приступних преговора са Србијом, којом се Европска комисија позива да изради Преговарачки оквир за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и којом се одређује да прва Међувладина конференција буде одржана најкасније у јануару 2014. године.

III Разлози за закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији

Чланство у Европској унији представља стратешки циљ Републике Србије, а произилази из снажне привржености основним идејама, достигнућима и вредностима Европске уније.

Своју одлуку да поднесе захтев за пријем у чланство Република Србија заснива на неколико основних постулата. Први и основни подразумева искрену посвећеност Србије да у потпуности учествује у полувековној тежњи европских народа да изграде Европу мира, правде, слободе, солидарности и безбедности. Попут других држава, чланица Уније, Република Србија тежи изградњи друштва у коме најзначајније вредности представљају плурализам, толеранција, солидарност и спречавање дискриминације.

Национални и културни идентитет Србије део је заједничког културног обрасца ЕУ утемељеног у максими „уједињени у различитостима“. Истовремено, Србија припада баштини заједничке европске вредности оличене у основним демократским начелима. Као држава која

настоји да постане чланица Европске уније, Србија у потпуности подстиче културу поштовања различитости, солидарности, једнакости и партнерства међу државама и залаже се за очување културног идентитета, језика и традиције међу народима.

Србија жели да, испуњавањем услова који су неопходни за чланство у ЕУ, допринесе изградњи функционалног, одрживог и ефикасног система ЕУ. У том смислу, процес приступања даје снажан подстрек окончању политичких и економских реформи у Србији. Имајући у виду да је унутрашње тржиште камен темељац Европске уније, Србија наставља да усклађује своје законодавство с правним тековинама Европске уније, ради уклањања свих препрека слободном кретању људи, роба, услуга и капитала.

Истовремено, ступање Републике Србије у чланство Европске уније, допринело би стабилности региона и заокруживању зоне мира и безбедности у Европи. Србија развија добре односе са суседним државама, како на билатералној основи, тако и учешћем у мултилатералним регионалним иницијативама и остаје чврсто опредељена за мирно решавање свих отворених питања на темељу дијалога, међусобног разумевања, поштовања европских вредности и начела међународног права.

Истовремено, у циљу поштовања европских стандарда на подручју правде, слободе и безбедности, Србија улаже напоре у сузбијању организованог криминала, трговине наркотицима, илегалних имиграција и илегалног запошљавања.

Са економског аспекта разлози за приступање Европској унији огледају се и у повезаности привреда Републике Србије и Европске уније. Европска унија је најважнији спољнотрговински партнер са којом се обавља 60% спољнотрговинске размене и у којој се реализује 61% извоза из Србије.¹ ЕУ је и највећи инвестициони партнер Републике Србије. Од 2001. године до 2013. године у Србију је уложено око 19 милијарди евра директних страних инвестиција. Од тог износа око 60% су инвестиције из земаља Европске уније, што потврђује висок степен економске повезаности Србије и ЕУ.² У последње две године скоро 90% укупних страних улагања долази из ЕУ.

Чланство у Европској унији створило би окружење за бржи и стабилнији развој, допринело макроекономској стабилности и повећању прилива инвестиција, омогућило повећање животног стандарда и социјалне сигурности грађана и дало подстрек развоју конкурентне привреде утемељене на знању. Истовремено, ступање у чланство Европске уније би се позитивно одразило на кредитни рејтинг Србије.

У оквиру процеса приступања, један од најважнијих циљева привредне политике Републике Србије је, између осталог, и јачање конкурентности српске привреде, ради побољшања способности да издржи притисак конкуренције и тржишних снага у Европској унији. С тим у вези, исход преговора би требало да осигура услове за стабилно финансијско и макроекономско окружење, конкурентну тржишну привреду, оснажене индустријске и пољопривредне секторе, као и образовану и прилагодљиву радну снагу.

IV Основна питања о којима ће се водити преговори, битни елементи које уговор треба да садржи и предлог ставова делегације Републике Србије у вези са тим питањима

Србија у потпуности уважава чињеницу да важеће правне тековине ЕУ представљају основ за преговоре, и, истовремено, прихвата права и обавезе које проистичу из правних тековина ЕУ и изражава намеру да успостави одговарајуће услове за преузимање свих обавеза и стицање права, као и за делотворну примену правне тековине ЕУ.

Услов за ступање у чланство ЕУ је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ и институционални оквир који је чини. Правне тековине ЕУ (примарно

¹ Извор: Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација и Републички завод за статистику, јун 2013.

² Извор: Народна банка Србије, 2012

законодавство - оснивачки уговори, секундарно законодавство - уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, остали акти (резолуције, изјаве, смернице, заједничке акције и др.) и други извори права, тј. принципи дефинисани у пресудама Суда правде ЕУ, општа правна начела, међународни уговори) су подељене у 35 преговарачких поглавља. С обзиром да се преговори не воде у правом смислу речи, дакле, не преговара се суштина правних тековина ЕУ, мора се истаћи да држава кандидат прихвата правне тековине ЕУ у постојећем облику и прилагођава се правном, економском и друштвеном систему ЕУ, а преговарају се услови и модалитети приступања државе кандидата том систему.

У оквиру преговора одређене области ће бити од посебног значаја узимајући у обзир обим законодавства ЕУ, као и специфичности постојећег домаћег законодавства. Током преговора биће затражени **прелазни рокови или изузећа од примене** за оне области у којима, у тренутку приступања Европској унији, неће постојати довољан ниво припремљености за њихово потпуно усклађивање и примену. Наведени прелазни рокови или изузећа од примене ће бити ограничени у погледу трајања и обима и биће праћени планом са прецизно дефинисаним корацима до њихове пуне примене, као и предвиђеним средствима неопходним за достизање пуне примене правних тековина ЕУ.

Прелазни периоди представљају додатне временске периоде за потпуно усклађивање националног законодавства са правним тековинама Европске уније у одређеном подручју и након приступања Европској унији. Затражени прелазни периоди морају бити временски и садржајно ограничени и не смеју нарушавати слободно тржиште или утицати на деловање унутрашњег тржишта Уније. Прелазни периоди за примену правних тековина могу бити договорени и у интересу Европске уније, на пример: прелазни периоди за слободно кретање радника држављана нове чланице у периоду од неколико година након ступања у чланство (принцип 2+3+2 године).

Питања о којима ће бити вођени преговори, груписана су у 35 преговарачких поглавља:

1. СЛОБОДА КРЕТАЊА РОБА;
2. СЛОБОДА КРЕТАЊА РАДНИКА;
3. ПРАВО ПОСЛОВНОГ НАСТАЊИВАЊА И СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА;
4. СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА;
5. ЈАВНЕ НАБАВКЕ;
6. ПРАВО ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА;
7. ПРАВО ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ;
8. ПОЛИТИКА КОНКУРЕНЦИЈЕ;
9. ФИНАНСИЈСКЕ УСЛУГЕ;
10. ИНФОРМАЦИОНО ДРУШТВО И МЕДИЈИ;
11. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ;
12. БЕЗБЕДНОСТ ХРАНЕ, ВЕТЕРИНАРСКА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА;
13. РИБАРСТВО;
14. ТРАНСПОРТНА ПОЛИТИКА;
15. ЕНЕРГЕТИКА;
16. ОПОРЕЗИВАЊЕ;
17. ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА;
18. СТАТИСТИКА;
19. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ЗАПОШЉАВАЊЕ;

20. ПРЕДУЗЕТНИЧКА И ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА;
21. ТРАНС-ЕВРОПСКЕ МРЕЖЕ;
22. РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА СТРУКТУРНИХ ИНСТРУМЕНАТА;
23. ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА;
24. ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ;
25. НАУКА И ИСТРАЖИВАЊЕ;
26. ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА;
27. ЖИВОТНА СРЕДИНА;
28. ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА И ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА
29. ЦАРИНСКА УНИЈА;
30. ЕКОНОМСКИ ОДНОСИ СА ИНОСТРАНСТВОМ;
31. СПОЉНА, БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА;
32. ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА;
33. ФИНАНСИЈСКЕ И БУЏЕТСКЕ ОДРЕДБЕ;
34. ИНСТИТУЦИЈЕ;
35. ОСТАЛА ПИТАЊА.

Временски период у коме ће се вршити преговори у великој мери зависи од времена за које ће држава кандидат бити спремна да у потпуности поштује обавезе из чланства у ЕУ. Наведени временски период ће зависити и од спремности Европске уније за прихватање нове државе чланице. Евентуални прелазни периоди ће бити дефинисани у зависности од периода у коме ће држава кандидат бити унутрашње спремна за поштовање обавеза из чланства. У Мишљењу Европске комисије констатује се да је Србија остварила значајан напредак у погледу испуњавања политичких критеријума који се односе на стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту права мањина, као и у погледу услова Процеса стабилизације и придруживања, оцењујући да је њен уставни, законодавни и институционални оквир генерално усклађен са европским и међународним стандардима. Комисија је оценила да ће Србија бити у позицији да преузме обавезе које произлазе из чланства у средњем року (тј. у року од 5 година), у готово свим областима правних тековина Европске уније, уколико процес усклађивања буде настављен заједно са даљим напорима у правцу осигурања примене законодавства.

Република Србија ће морати да одреди циљани датум када ће према властитој процени бити унутрашње спремна за преношење највећег дела правних тековина Европске уније и њихово спровођење и примену. У односу на овако одређен датум одређиваће се и евентуални захтеви за прелазне периоде за усклађивање прописа са појединих делова правних тековина ЕУ и њихову примену, а што ће бити предмет преговора.

Процес преговора о приступању Републике Србије Европској унији ће бити предмет редовних јавних расправа, при чему ће посебну улогу имати привреда и цивилно друштво, чиме ће процес европских интеграција бити заједничко власништво свих грађана. После потписивања, Уговор о приступању мора проћи процес ратификације у државама чланицама, а у држави која приступа ЕУ се у складу са домаћим уставним и законским решењима може организовати референдум о чланству на ком би грађани донели коначну одлуку о приступању ЕУ, мада је било примера држава које нису одржале референдум о чланству ЕУ (Бугарска, Румунија, Кипар).

Фазе у процесу преговора

Након политичке одлуке Европског савета да земља кандидат може да почне са преговорима за улазак, ЕУ усваја преговарачки оквир (енг. *Negotiating Framework*). Реч је о документу ЕУ који одређује принципе, суштину и поступке за вођење преговора. На бази тог документа сазива се први састанак међувладине конференције, што представља формални почетак преговора. На том састанку, ЕУ и држава кандидат представљају своја очекивања у вези са преговорима који предстоје. Преговори ће се формално одвијати у облику састанака поменуте међувладине конференције, при чему ће се по правилу одржавати барем један састанак сваких пола године на министарском нивоу и по један састанак на нивоу заменика (шефа Преговарачког тима). Фреквенција ових састанака може се прилагођавати динамичи стварних потреба преговора.

После формалног отварања преговора почиње фаза аналитичког прегледа законодавства (тј. **скрининга**, енг. *screening*), која представља фазу провере и оцене у којој мери је законодавство државе кандидата усклађено са правним тековинама ЕУ. Процес скрининга се обавља за свако преговарачко поглавље. Као у случају Црне Горе, и Србија почиње преговорескринингом за поглавља 23 (Правосуђе и основна права) и 24 (Правда, слобода и безбедност) и пре одржавања првог састанка међувладине конференције.

У првој фази процеса скрининга Европска комисија представља правне тековине ЕУ подељене у преговарачка поглавља (енг. *explanatory screening*). У следећој фази (енг. *bilateral screening*) држава кандидат представља своје законодавство, даје своје оцене усклађености њених прописа са правним тековинама ЕУ, као и планове за постизање потпуне усаглашености. Дужина трајања састанака скрининга за поједина поглавља је различита и траје од најмање једног дана, до читаве недеље за поједину фазу у неким поглављима. **Читав процес скрининга траје око годину и по дана.**

Циљ скрининга је да се уоче разлике између прописа државе кандидата и правних тековина ЕУ. Скрининг служи како Европској унији тако и држави кандидату као основа за утврђивање временског периода који ће јој бити потребан за усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ. Скрининг представља и добру основу за израду преговарачких позиција државе кандидата, а нарочито оних где је потребно да се дефинишу прелазни рокови за усклађивање и спровођење одређеног броја прописа ЕУ, док је за Европску комисију то показатељ спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља.

После обављеног скрининга, за свако преговарачко поглавље Европска комисија израђује **извештај о скринингу**. Код припреме овог извештаја користе се документи и информације дате од стране државе кандидата како на самом скринингу тако и после њега. Извештај садржи процену Европске комисије о достигнутом нивоу усаглашености правног поретка државе кандидата са правним тековинама ЕУ те ниво имплементације, као и процену у којој мери су планови за будуће усаглашавање реални.

На основи извештаја о скринингу Савет усваја документ који се зове резултат скрининга (енг. *Outcome of screening*) у коме ЕУ оцењује да ли је држава кандидат достигла довољан ниво усклађености са правним тековинама ЕУ, тако да могу почети преговори о конкретном поглављу. У случају да ЕУ оцени да држава кандидат још није достигла захтевани ниво, одређује мерила за отварање преговора (енг. *opening benchmarks*) које треба да држава кандидат испуни као предуслов за отварање преговора у том поглављу. Мерила за отварање преговора по појединим поглављима могу имати различите форме, као што су захтеви за усвајање стратегија и акционих планова, захтеви за испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, те захтеви о усвајање закона и подзаконских аката. Отварање преговора о поглављу за које су била утврђена мерила за отварање преговора, може започети тек након одлуке Савета да је држава кандидат испунила та мерила.

Када је у Савету остварена сагласност да је држава кандидат у одређеном поглављу остварила задовољавајући ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, Савет позива државу кандидата да предложи преговарачку позицију за дато поглавље.

У преговарачкој позицији за поједино поглавље држава кандидат представља достигнути ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, програм преосталог усаглашавања, те преглед постојећих и будућих административних капацитета за имплементацију. Поред тога, у преговарачкој позицији држава кандидат дефинише и захтеве за прелазним роковима, односно изузећа у оним сегментима где сматра да, због оправданих разлога, неће бити у могућности да у потпуности пренесе правни поредак ЕУ у домаћи оквир у време предвиђеног приступања ЕУ. Држава кандидат може током преговора доставити ЕУ допуну односно промену преговарачких позиција.

На бази преговарачке позиције државе кандидата за одређено поглавље, Савет усваја заједничку позицију (енг. *European Union common position*) као одговор на позицију државе кандидата. У том документу ЕУ може констатовати да је држава кандидат у овом поглављу достигла довољан ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ те да даљи преговори на том поглављу нису потребни. У том случају се поглавље привремено затвара. У већини случајева ЕУ ће констатовати да ниво усклађености није на нивоу који би омогућавао привремено затварање поглавља те ће одредити мерила које држава кандидат мора да испуни пре затварања поглавља (енг. *closing benchmarks*). У појединим значајним поглављима, поготово у поглављима 23 и 24, у тој фази биће одређена међуфазна мерила (енг. *interim benchmarks*) и тек након њиховог испуњења биће дефинисана мерила за затварање поглавља (енг. *closing benchmarks*). Сем тога, ЕУ ће по правилу тим документом тражити од државе кандидата додатне информације и анализе, поготово у областима где се траже прелазни периоди односно изузећа.

Процес преговора који у суштини значи процес усаглашавања обе стране обавља се у комуникацији између надлежних институција ЕУ и државе кандидата, а формално се преговори о појединим поглављима отварају и привремено затварају у оквиру састанака међувладине конференције. Значајни принцип преговора јесте да се сва поглавља затварају привремено, што значи да „ништа није договорено, док све није договорено“.

Преговори су завршени када је постигнута сагласност државе кандидата и ЕУ у свих 35 поглавља и кад то потврди и Европски савет, што представља и акт формалног завршетка преговора. Све до тог тренутка постоји могућност поновног отварања поглавља у случају да држава кандидат не испуњава преузете обавезе, а што Европска комисија континуирано надгледа. Пред сам крај преговора одредиће се и предвиђени датум приступања државе ЕУ јер је то, између осталог, неопходно за затварање оних поглавља у преговорима који имају финансијске импликације.

Европска комисија током трајања преговора извештава Савет о испуњавању критеријума за чланство и преузетих обавеза државе кандидата по преговарачким поглављима, а такође припрема и редовне годишње извештаје о напретку државе у процесу приступања. О току преговора се редовно извештава и Европски парламент.

С обзиром да је поштовање политичких критеријума нешто што се прати током целог процеса приступања, у случају да се у држави кандидату утврде озбиљна кршење владавине права и демократских принципа, затим кршење људских права и слобода, Савет на предлог Европске комисије, или једне трећине држава чланица, може одлучити о привременом прекиду преговора и условима под којима би били настављени.

Након формалног завршетка преговора, саставља се Уговор о приступању Европској унији. После његовог потписивања, који је од прилике пола године после формалног завршетка преговора, отпочиње процес ратификације како у држави кандидату, тако и у свим државама чланицама. Процес ратификације траје између године и по и две године. Сагласност у погледу приступања државе кандидата даје и Европски парламент.

У Оцена потребе финансијских средстава за извршење уговора и начин њиховог обезбеђивања

Приступање државе кандидата ЕУ има значајне финансијске импликације које је могуће у основи поделити на индиректне и директне.

У прву групу сврставају се све оне импликације које проистичу из боље припремљености државе да се суочава за конкурентским притисцима на европском, а тиме и светском тржишту. Искуства претходних проширења ЕУ по правилу указују како су државе које су ушле у ЕУ још у току процеса приступања постале интересантније за страна улагања, да се њихов *“country risk“* индекс снижио те да су се услови задуживања побољшали што се све позитивно одразило на стопу њиховог привредног раста.

Друга група финансијских импликација приступања државе кандидата ЕУ су директног карактера, а њих је грубо опет могуће поделити у две подгрупе. Прва се састоји од трошкова прилагођавања државе кандидата правним тековинама ЕУ и концентрисана је на период пре приступања ЕУ. Реч је о свим улагањима која је неопходно извршити у циљу оспособљавања државе и привредног сектора за преузимање обавеза из чланства, односно у циљу оспособљавања за пуну примену правних тековина ЕУ, у роковима договореним Уговором о приступању ЕУ. У том се контексту значајни трошкови могу очекивати у областима као што су животна средина, пољопривреда, инфраструктура, контрола граница, као и у погледу изградње административних капацитета. При томе треба имати у виду да је готово немогуће повући јасну границу између трошкова транзиције привреде и државе и трошкова прилагођавања стандардима ЕУ. Прецизније процене биће могуће дати тек по завршетку процеса скрининга и израде преговарачких позиција за поједина поглавља. Искуства неких земаља ипак указују да је трошкове повезане за прилагођавањем правним тековинама ЕУ могуће проценити на ниво од преко 1% БДП у годинама пре уласка у ЕУ.

У ову подгрупу треба сврстати и трошкове који су потребни за само вођење процеса преговора. У квантитативном смислу реч је ипак о релативно малим трошковима у односу на трошкове за прилагођавање правним тековинама ЕУ, а између осталог подразумевају, трошкове рада Преговарачког тима и преговарачких група (накнаде за чланове Преговарачког тима, трошкови службених путовања, трошкови превода документације), трошкове израде Националне верзије правних тековина Европске уније и трошкове јачања Сталне мисије Републике Србије при Европској унији и Канцеларије за европске интеграције.

Друга подгрупа директних финансијских импликација приступања државе кандидата ЕУ произлази из финансијских токова на релацији између буџета ЕУ и конкретне државе.

У претприступној фази реч је искључиво о приливима из буџета ЕУ у облику претприступне помоћи, која се употребљава како за подршку процеса преношења правних тековина ЕУ тако и за припрему земље за коришћење средстава кохезионе политике ЕУ и заједничке пољопривредне политике после уласка државе у ЕУ.

Ступањем у чланство ЕУ почиње и уплаћивање финансијских средстава нове државе чланице у буџет ЕУ, што значи да се финансијски токови између буџета ЕУ и државе чланице почињу одражавати како на приходну тако и на расходну страну њеног буџета.

Што се тиче уплаћивања у буџет ЕУ, нова држава чланица дужна је да их уплаћује према правилима која су прописана правним тековинама ЕУ (по основу ПДВ-а, по основу бруто националног дохотка (БНД) и на име корекције за Велику Британију), као и да издваја одређена средства за допринос капиталу и резервама Европске инвестиционе банке (ЕИБ). Такође, ступањем у чланство ЕУ приходи од царина (традиционални сопствени приходи ЕУ) постају непосредан извор буџета ЕУ (држава чланица задржава мањи део средстава, око 10%, из наслова трошкова администрирања). У складу са искуствима држава које су постале чланице ЕУ у 2004. години, очекује се да ће Република Србија уплаћивати око 1% свог БДП-а у буџет ЕУ.

На страни прилива средстава буџета ЕУ у буџет државе чланице далеко најзначајнији су приходи из наслова кохезионе политике, те заједничке пољопривредне

политике (само ове политике обухватају чак око 80% укупних издатака буџета ЕУ). Средства из оба наведена наслова деле се између држава чланица на бази „државних коверти“ односно алокација испреговараних током преговора о вишегодишњем финансијском оквиру ЕУ. За коришћење већег дела средстава из ова два наслова – важи за средства кохезионе политике и средства за рурални развој – потребно је кофинансирање са националним средствима, што производи додатне финансијске импликације на буџет државе чланице. У зависности од области, пројекти се могу финансирати средствима ЕУ максимално до 75-85%, док се остатак средстава обезбеђује из буџета државе чланице односно другог корисника пројекта. (У складу са досадашњим искуствима, очекивано је да држава у просеку кофинансира 35% средстава из структурних фондова и средстава за рурални развој и око 25% средстава из кохезионог фонда.) Процењено је да су нове државе чланице (проширење 2004. године) издвајале у просеку 0,3% БДП-а за кофинансирање пројекта. По логици „државних коверти“, односно алокација, деле се и средства неких унутрашњих политика те финансијске компензације на које држава чланица има право у прве две или три године чланства у ЕУ.

Држава чланица може повлачити средства из буџета ЕУ, на основу учешћа у заједничким политикама Европске уније. Трансфери из буџета могу се поделити на трансфере који нису везани за пројекте, па њихов износ по аутоматизму постаје приход буџета државе чланице и на трансфере који зависе од пројекта, па њихов прилив зависи од апсорпционог капацитета државе чланице, односно од њене способности да изradi и реализује пројекте.

У прву групу спадају директна буџетска помоћ, издвајања за пољопривреду и трансфери по основу унутрашњих политика. У другу групу спадају Програми ЕУ, трансфери из структурних фондова, кохезионог фонда и средстава за рурални развој.

Када је реч о трансферима који су везани за (развојне) пројекте они подразумевају финансијски допринос ЕУ спровођењу заједничких политика ЕУ у различитим областима (саобраћај, животна средина, енергетика, истраживање и развој, запошљавање, образовање итд.) и подлежу стриктним правилима управљања, финансирања и временских ограничења, тј. периода до када средства морају да се утроше. Правила финансирања подразумевају да се пројекти суфинансирају из буџета ЕУ у износу до 85% његове вредности, док преостали износ се финансира из државног буџета. Исто тако, правила финансирања захтевају да пре него што се изврши уплата из буџета ЕУ, држава предфинансира пројектне активности, а када се потврди да су активности спроведене у складу са правилима управљања врши се уплата из буџета ЕУ. Несумњиво да овакав систем финансирања производи додатне финансијске импликације на буџет државе чланице.

Код неких заједничких политика ЕУ држава чланица може повлачити средства из буџета ЕУ и на основу средстава добијених на тендерима расписаним од стране Европске комисије. Пример поделе средстава на бази „квалитета понуде“ су на пример средства за истраживање и развој.

Искуства држава које су постале чланице ЕУ 2004. године, показују да је предвиђена нето финансијска позиција, то јест разлика између обима средстава алоцираних за поједину државу и обима предвиђених уплата те државе у буџет ЕУ, у свим случајевима била значајно позитивна. А што се тиче стварне нето финансијске позиције, то јест разлике између стварно повучених средстава из буџета ЕУ и уплата у тај буџет, она је у многоме зависила од апсорпционе способности државе, односно од њене способности припреме пројекта, обезбеђивања националног суфинансирања те ефикасности домаћих структура за коришћење средстава.³ По правилу су нове државе чланице имале позитивне стварне нето финансијске

³ „Искуства у реализацији важећег буџета ЕУ указују да се многе државе чланице сусрећу са тешкоћама у апсорпцији значајних финансијских средстава која морају да се утроше у ограниченем временском периоду. Кашњења у припреми пројекта, уговарању и плаћањима су кључне препреке у неискоришћености средстава. Поред тога, фискална ситуација у многим државама чланицама отежала је издвајања из националних буџета за финансирање ових пројекта. Како би унапредила апсорпциони капацитет, у предлогу буџета за период 2014-2020 ЕК је предложила: да се издвајања за кохезиону

позиције у односу на буџет ЕУ, што значи да су из буџета ЕУ вукле више средстава него што су уплатиле. Просечна позитивна стварна нето финансијска позиција у периоду 2005-2009 износила је од 0,41% БДП-а у Словенији до чак 3,15% у Литванији.

Иако су по правилу нове државе чланице у целини нето примаоци средстава из буџета ЕУ, процес приступања ЕУ има негативан нето финансијски учинак за буџете земаља чланица у просечном годишњем износу између 1% и 1,5% БДП-а, а највећи притисак на буџет очекује се у првим годинама чланства.

На основу искустава држава чланица и важећег буџета могу се извући одређени закључци:

- У односу на БДП, нето даваоци плаћају од 0.09% (Ирска) до 0.53% (Данска), док нето примаоци примају од 0.04% (Шпанија) до 5.33% (Литванија). Након приступања, очекује се да ће Србија бити нето прималац;
- У одређеним државама чланицама ЕУ ограничење издвајања за кохезиону политику у периоду 2014-2020 у износу од 2.5% бруто националног дохотка ће утицати на смањење издвајања за те државе у поређењу са буџетом за период 2007-2013;
- Трансфери намењени пројектима зависе од апсорпционог капацитета државе чланице, односно од њене способности да изради и реализује пројекте и уколико се средства не утроше у одређеном временском року враћају се у буџет ЕУ;
- Иако су по правилу нове државе чланице у целини нето примаоци средстава из буџета ЕУ, процес приступања ЕУ има негативан нето финансијски учинак за буџете земаља чланица, а највећи притисак на буџет очекује се у првим годинама чланства;
- Планирање буџета, односно расположивост финансијских средстава, утиче на достизање одређених мерила током преговора, те самим тим и на могуће прелазне периоде у одређеним поглављима.

VI Нацрт уговора и други материјали који се односе на преговоре

Након што се сва преговарачка поглавља привремено затворе, Европски савет одлучује о завршетку преговора, а затим се приступа финалној изради Уговора о приступању⁴, који представља међународни уговор држава чланица Европске уније с једне стране и државе кандидата с друге стране. У изради текста нацрта Уговора о приступању учествују представници држава чланица и институција Европске уније на једној страни (у оквиру Радне групе Савета за припрему Уговора о приступању) и представници државе кандидата на другој страни. Уговор о приступању садржи све што је договорено у току преговора.

Пре потписивања Уговора о приступању, Европска комисија даје Мишљење о чланству и завршетку преговора, на које Европски парламент мора дати сагласност, а Савет једногласно одлучити о прихватању нове државе чланице.

После потписивања, Уговор о приступању мора проћи процес ратификације у државама чланицама, а у држави која приступа ЕУ, у складу са домаћим уставним и законским решењима, може организовати референдум о чланству, мада је било примера држава које нису одржале референдум о чланству ЕУ (Бугарска, Румунија, Кипар). Уобичајено да се одреди датум када ће држава постати чланица, уз услов да се ратификациони процес до тада заврши.

политику издвоје на 2.5% бруто националног дохотка; да се у појединачним случајевима повећа суфинансирање ЕУ за 5 до 10%; да се дефинишу одређени услови у вези са унапређењем административних капацитета“, Вишегодишњи финансијски оквир 2014-2020, Европска комисија

⁴ Према досадашњем искуству, припрема Уговора о приступању почиње годину и по дана до две године пре завршетка преговора о приступању.

Структура Уговора о приступању Републике Србије Европској унији

Уговор о приступању Европској унији између држава чланица Евроске уније и државе кандидата састоји се од:

- Уговора о приступању државе Европској унији;
- Акта о условима приступања државе Европској унији и прилагођавању Уговора о Европској унији, Уговора о функционисању Европске уније и Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију;
- Завршног акта.

Акт о условима приступања државе Европској унији и прилагођавању оснивачких уговора, представља суштински елемент Уговора и састоји се од неколико целина - принципа, прилагођавања оснивачких уговора, трајних одредби, привремених одредби (у којима су садржане одредбе о прелазним роковима), одреби које се односе на примену наведеног акта, као и анекса и протокола.

VII Предлог састава делегације и оквирна процена трошкова за рад делегације

Влада посебним актом одређује састав сваке појединачне делегације која учествује како на састанцима међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији, тако и на састанцима у оквиру скрининга.

Влада је посебним актом о оснивању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији предвидела да је Преговарачки тим задужен за вођење преговора по свим поглављима и у свим фазама преговора.

Влада посебним актом одређује састав делегације Републике Србије за сваки састанак међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији.

Послове секретара и заменика секретара међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији обављају представници Сталне мисије Републике Србије при Европској унији. Секретар и заменик секретар међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији именују се уз консултацију са шефом Преговарачког тима.

На састанцима у оквиру скрининга (експланаторног и билатералног), делегацију Републике Србије предводи председник преговарачке групе. Поред председника преговарачке групе, у саставу делегације су заменик председника преговарачке групе, секретар преговарачке групе, чланови Преговарачког тима које одреди шеф Преговарачког тима, представници Канцеларије, представници Мисије, представници надлежних органа државне управе и служби Владе, као и других надлежних органа и организација. Такође, члан делегације је и представник Сталне мисије Републике Србије при ЕУ који обавља послове секретара делегације Републике Србије на састанку међувладине конференције.