



EVROPSKA KOMISIJA

Brisel, 9.11.2016.  
COM (2016) 715 završna verzija

**SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU, SAVETU,  
EVROPSKOG EKONOMSKOG I SOCIJALNOG KOMITETA REGIONA**

**Saopštenje o politici proširenja EU za 2016.**

{SWD(2016) 360 završna verzija}  
{SWD(2016) 361 završna verzija}  
{SWD(2016) 362 završna verzija}  
{SWD(2016) 363 završna verzija}  
{SWD(2016) 364 završna verzija}  
{SWD(2016) 365 završna verzija}  
{SWD(2016) 366 završna verzija}

## I. UVOD

Evropska komisija je u novembru 2015. godine uspostavila srednjoročnu strategiju o politici proširenja EU u toku mandata ove Komisije. Strategiju je podržao Savet u decembru 2015. godine. Ovaj dokument će sagledati napredak sprovođenja strategije, doneće zaključke i preporuke kada se radi o konkretnim zemljama iz procesa proširenja i po određenim temama.

EU se i dalje suočava sa ozbiljnim izazovima na raznim stranama. Veliki broj kriza može potencijalno destabilizovati ne samo Evropu, već i svet. Na imidž EU u zemljama koje su deo procesa proširenja su delimično uticali ekonomska kriza i skepticizam o evropskom projektu.

U isto vreme, čvrsta perspektiva članstva u EU, kao što to kažu sve države članice, i dalje predstavlja glavni mehanizam podsticaja transformacije, stabilnosti i bezbednosti u zemljama jugoistočne Evrope. Kredibilan proces proširenja, stoga, na osnovu strogih i fer uslova, ostaje nezamenljiv mehanizam jačanja ovih zemalja i pružanju pomoći u njihovoj modernizaciji kroz političke i ekonomske reforme u skladu sa kriterijumima pridruživanja.

Politika proširenja i dalje daje rezultate. Reforme se nastavljaju u većini zemalja, doduše različitom brzinom. Uzevši u obzir složenu prirodu neophodnih reformi, to je dugoročan proces. Strukturni problemi i dalje postoje, posebno na ključnim poljima vladavine prava i ekonomije.

Konkretno, u slučaju Turske, samit između EU i Turske 29. novembra 2015. godine i naknadna izjava EU i Turske od 18. marta 2016. godine su dovele do značajnog smanjenja dotoka nepropisnih migracija. U širem smislu, to je revitalizovalo odnose EU i Turske. Demokratske institucije i društvo kao celinu je 15. jula potresao nasilan pokušaj državnog udara u Turskoj, koji je EU odmah najstrože osudila.

I dalje je od ključne važnosti stalna privrženost principu „prvo osnove“. Komisija će nastaviti da usmerava napore na vladavinu prava, uključujući bezbednost, osnovna prava, demokratske institucije i reformu državne uprave, kao i ekonomski razvoj i konkurentnost. Ove oblasti su i dalje osnove za ispunjavanje kriterijuma za članstvo iz Kopenhagena i Madrida. I dalje je ključna jača i šira uloga civilnog društva i aktera.

U isto vreme, važno je priznati da pregovori o pridruživanju nisu - i nikada nisu bili - sami po sebi cilj. Oni su deo šireg procesa modernizacije i reformi. Vlasti u zemljama koje su deo procesa proširenja moraju aktivnije prihvatiti neophodne reforme i zaista ih učiniti svojom političkom agendom ne zato što to traži EU, već zato što je to u najboljem interesu građana. Javna podrška za buduća proširenja će zavisiti od stepena pripremljenosti zemalja kandidata. Stoga, reforme koje proizilaze iz procesa pridruživanja EU takođe pomažu u jačanju poverenja građana država EU i zemalja kandidata.

## II. SPROVOĐENJE STRATEGIJE O PROŠIRENJU IZ 2015. GODINE

### a) Vladavina prava

Sve u svemu, bilo je određenih napora za modernizaciju pravnog okvira i infrastrukture kako bi se omogućila bolja obuka za sudije i tužioce. Albanski parlament je u julu jednoglasno usvojio ustavne amandmane koji su osnova korenitih i sveobuhvatnih pravosudnih reformi. Srbija je usvojila sveobuhvatne akcione planove za vladavinu prava. Time se postavlja radni program za reforme u poglavljima 23 i 24.

Međutim, i dalje je spor napredak u uspostavljanju funkcionalnih i nezavisnih **pravosudnih sistema**. Većina zemalja se i dalje suočava sa problemima efikasnosti i manjka nezavisnosti i odgovornosti. U Turskoj, nezavisnost pravosuđa su otežale opsežne promene u strukturi i sastavu visokog sudstva, kao i kontinuirani pritisci na sudije i tužioce. Otpuštanje jedne petine sudija i tužilaca nakon pokušaja državnog udara 15. jula predstavlja dalji značajan izazov za funkcionisanje pravosuđa u globalu. U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, ozbiljne mane koje su na svetlo dana izneli snimci prisluškivanja još uvek nisu rešene na adekvatan način.

U proteklih nekoliko godina, sve zemlje su ojačale svoje okvire za borbu protiv **korupcije i organizovanog kriminala**. Osnovane su nove institucije, poput crnogorske Agencije za borbu protiv korupcije, a uloženi su značajni naporima kako bi se ojačala specijalizacija u policiji i pravosuđu. Uprkos tim naporima, nekoliko zemalja u regionu i dalje pokazuju jasne simptome i razne stepene preuzimanja države. Kompanije, institucije ili uticajni pojedinci koriste nelegalne prakse za vršenje uticaja i oblikovanje politika, pravnog okruženja i ekonomije u skladu sa sopstvenim interesima. Deklarisana politička posvećenost borbi protiv korupcije nije dovela u dovoljnoj meri do konkretnih rezultata. Stoga se naporima moraju usmeriti više nego ikada na uspostavljanje jakog i održivog evidentnog rada na ovim poljima na osnovu efikasnih, efektivnih i nepristrasnih istraga, tužbi i sudskih presuda na svim nivoima. Potrebno je više transparentnosti u javnim nabavkama. Rezultati borbe protiv organizovanog kriminala moraju ići dalje od pojedinačnih slučajeva. Vlasti moraju ozbiljno da počnu sa razvijanjem kriminalnih mreža i zaplenom imovine. Tu se podrazumeva i korišćenje ambicioznijih i snažnijih mehanizama, poput produžene zaplene imovine i sistematskog korišćenja finansijskih istraga. Trebalo bi uložiti napore u borbi protiv trgovine oružjem. Različit je nivo napretka u borbi protiv trgovine ljudima. Trebalo bi uložiti više napora kako bi se procesi uskladili sa pravnim tekovinama EU i kako bi se osigurala efikasna primena preventivnih mera, kao i zaštita i pomoći žrtvama.

**Terorizam i radikalizacija** i dalje nastavljaju da predstavljaju bezbednosnu pretnju po EU i zemlje iz procesa proširenja. Ovo pitanje se posebno tiče Turske jer je u toj zemlji izvedeno više velikih terorističkih napada sa smrtnim ishodom u protekloj godini. Pojava boraca iz zemalja EU i zemalja iz procesa proširenja koji idu kako bi se pridružili pobunjeničkim grupama, posebno u Siriji i Iraku, i bezbednosna pretnja koju oni mogu predstavljati po povratku, će takođe verovatno biti prisutni u nadolazećim godinama. Zemlje iz procesa proširenja su izmenile svoje krivične zakone i zakonodavstvo u oblasti borbe protiv terorizma, te sada imaju na raspolaganju jače mehanizme borbe protiv ovih pojava. Nekoliko tih zemalja je usvojilo strategije i akcione planove o borbi protiv terorizma. Ovi dokumenti se više ne fokusiraju samo na čist policijski pristup, već i na prevenciju i borbu protiv radikalizacije. Međutim, trebalo bi više uraditi na polju borbe protiv radikalizacije u pomenutim zemljama, posebno na polju obrazovanja i kroz bolju kontrolu stranih finansija koje se koriste za jačanje radikalnog sadržaja. EU širi svoju mrežu za borbu protiv radikalizacije (engleski: RAN) na zemlje iz procesa proširenja kako bi se

omogućila razmena dobrih praksi EU na polju borbe protiv radikalizacije. Zemlje iz procesa proširenja bi trebalo da nastave sa korišćenjem Europolu kao posrednika u saradnji na polju borbe protiv terorizma.

## **b) Osnovna prava**

Osnovna prava su i dalje u velikoj meri u temelju zakonodavstva zemalja iz procesa proširenja. I dalje postoje mane u primeni na Zapadnom Balkanu, ali je situacija u globalu stabilna. U Turskoj je došlo do nazadovanja na ovom polju i praktična primena često pokazuje ozbiljne mane. Nakon pokušaja državnog udara u julu, proglašeno je stanje vanrednog stanja u okviru kog su preduzete dalekosežne mere kojima se ograničavaju osnovna prava. Prijavljen je veliki broj kršenja zabrane torture i maltretiranja, kao i proceduralnih prava nakon pokušaja državnog udara. Turska mora osigurati efikasan rad nepristrasnog sistema gde sudovi mogu da rešavaju pitanje ustavnosti zakonodavnih ili izvršnih akata slučajeva koji se tiču kršenja ljudskih prava. Komisija pozdravlja posvećenost turskih vlasti u tom smislu i poziva Tursku da međunarodnim organizacijama omogući praćenje naknadnih suđenja.

Poseban problem ostaju sloboda izražavana i sloboda medija u većini zemalja u procesu pridruženja, doduše u različitim obimima. Manjak napretka na ovom polju koji je već viđen u protekle dve godine i dalje traje. U nekim slučajevima je došlo do daljeg nazadovanja procesa. Stanje po pitanju slobode izražavanja se dalje značajno pogoršalo u Turskoj, posebno kroz hapšenja i podnošenje tužbi protiv novinara pod optužbama za terorizam. Takođe je došlo do zatvaranja velikog broja medija. Na Zapadnom Balkanu se nastavilo sa vršenjem neprikladnih pritisaka na rad javnih emitera, netransparentnim javnim finansiranjem medija i zastrašivanjem novinara. Kako bi se radilo na ovim pitanjima, Komisija će, nakon konferencija „Digni glas!“ (engleski: „Speak Up!“), pokrenuti novi koncept „dana medija“ u regionu. Time će se proširiti spektar medijskih problema koja se rešavaju izvan koncepta slobode izražavanja u cilju pokrivanja rad medijskih tržišta, gušenja konkurentnosti i sličnih pitanja, poput tržišta za finansiranje i marketing.

Diskriminacija i neprijateljski stavovi prema ugroženim grupama, uključujući osobe određenih seksualnih orijentacija ili rodni identiteta, su i dalje ozbiljan problem. Neophodno je uložiti dalje napore kako bi se osigurala jednakost žena i muškaraca. Tu se podrazumeva i borba protiv nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja, kao i osiguravanje jednakih prilika za žene, posebno na tržištu rada. Moraju biti ojačana prava dece, uključujući i razvoj sistema zaštite i efikasnih politika za podršku osoba sa invaliditetima. Teška situacija u kojoj se Romi nalaze u velikoj meri je nepromenjena. Romi, posebno na Zapadnom Balkanu, su i dalje žrtve diskriminacije i socijalne isključenosti. Okvir politika za integraciju Roma postoji u svim zemljama u procesu proširenja, ali vlasti moraju pojačati svoje napore kako bi se ispunile postojeće obaveze i dodelila neophodna sredstva na centralnom i lokalnom nivou.

Efikasna zaštita ličnih podataka, kao i jaki sistemi osiguravanja proceduralnih prava još uvek nisu u potpunosti stavljeni u funkciju u mnogim zemljama u procesu proširenja.

## **c) Migracije**

Migraciona kriza je bila jedno od ključnih pitanja na političkoj agendi u protekloj godini. To pitanje je nastavilo da pokazuje stratešku važnost politike proširenja u regionu. EU je reagovala na sveobuhvatan način koji uzima u obzir ljudska prava. Efikasno zatvaranje zapadnobalkanske rute od strane zemalja koje su deo tog prostora, zajedno sa izjavom od 18. marta EU i Turske, su doveli do jasnih rezultata na terenu. Broj nepropisnih migranata i tražilaca azila koji dolaze do grčkih ostrva je u velikoj meri smanjen sa nekoliko hiljada dnevno na manje od 100 dnevno. Ovo je takođe dovelo do oštrog pada u broju poginulih na otvorenom moru.

Turska je nastavila da ulaže velike napore kako bi omogućila smeštaj za više od 2,7 izbeglica, pre svega iz Sirije i Iraka. Tu se podrazumeva i proširivanje zakonske osnove za privremenu zaštitu i omogućavanje pristupa tržištu rada. Turska je takođe poboljšala upravljanje granicama i povećala broj patrola na kopnenim i pomorskim granicama. Mehanizam EU za izbeglice u Turskoj se brzo pokreće i daje konkretnu podršku onima kojima je potrebna. Ukupan iznos dodeljenih sredstava u okviru ovog mehanizma je trenutno jednak cifri od 2,2 milijarde evra, od čega je 1,2 milijarde evra ugovoreno, a 677 miliona evra je već prebačeno. Srbija i Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija su u značajnoj meri doprinele upravljanju tokova migracija. Od leta 2015. godine, ove dve zemlje Zapadnog Balkana koje su osetile najjače posledice, su dobile humanitarnu pomoć EU, kao i dodatnu pomoć u okviru predpristupnog instrumenta kako bi se podržali njihovi pozitivni i konstruktivni napori u pružanju pomoći izbeglicama i migranata na njihovoj teritoriji.

Međutim, migranti su nastavili sa pokušajima da dođu do svojih odredišta u Evropi. Određene zemlje iz procesa proširenja su morale da brzo prilagode svoje pravne i institucionalne okvire, ali i infrastrukturu, kako bi se adekvatno izborili sa migrantskom krizom. Administrativni kapacitet i kapaciteti izvršenja - posebno kada je reč o kriznim situacijama - moraju biti ojačani u svim zemljama. I dalje su neophodne kontinuirane mere protiv krijumčara migranata koje bi trebalo da preduzimaju policija i pravosuđe. Tu se podrazumeva i proaktivna saradnja i razmena informacija sa partnerskim zemljama.

Dodatni mehanizmi se pokreću kako bi se smanjili migrantski pritisci na Uniju i zemlje koje su deo procesa proširenja. Pored mehanizma za izbeglice u Turskoj, *Regionalni fond EU za podršku merama reagovanja na sirijsku krizu* i programi saradnje sa Jordanom i Libanom pružaju pomoć u obrazovanju i zapošljavanju sirijskih izbeglica i poboljšanju njihovog kvaliteta života, dok u isto vreme ostaju u regionu. Posebne mere pomoći i humanitarne pomoći su takođe pokrenute na Zapadnom Balkanu.

Građani pet zemalja koje su deo procesa proširenja trenutno imaju bezvizni režim putovanja sa EU. Turska i Kosovo\* su učinili značajne napore u ispunjavanju kriterijuma u okviru svojih mapa puta vizne liberalizacije u toku 2016. godine, što je dovelo do toga da Komisija predloži Savetu i Evropskom parlamentu ukidanje viznog režima za njih nakon ispunjavanja preostalih kriterijuma.

#### **d) Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma državne uprave**

Adekvatno funkcionisanje **demokratskih institucija** ostaje ključni izazov za određeni broj zemalja. Trebalo bi insistirati da uloga koju nacionalni parlamenti imaju u procesu demokratizacije bude deo političke kulture. U Turskoj, pokušaj državnog udara u julu je predstavljao direktan napad na demokratski izabrane institucije ove zemlje. Uzevši u obzir ozbiljnost pretnje protiv demokratskih institucija, brza reakcija na takvu pretnju je bila legitimna.

I pored toga, širok dijapazon i kolektivna priroda mera koje su preduzete nakon pokušaja državnog udara pokreću određen broj veoma ozbiljnih pitanja. Pređašnje ukidanje imuniteta u maju velikog broja poslanika je takođe ozbiljan problem.

U zemljama Zapadnog Balkana, bojkot skupštinskog rada često ometa rad. I pored toga što je rešen određen broj bojkota, i dalje preovladava podeljena politička kultura. Sporazum koji je potpisan u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji u julu, a kojim se primenjuje

---

\* Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

prošlogodišnji Sporazum iz Pržina, stvara osnovu održavanja prevremenih parlamentarnih izbora u decembru 2016. godine. Nastavljeni su bojkot i opstrukcija skupštinskog rada od strane opozicije na Kosovu. Takođe su se desili nasilni incidenti u tom procesu. Skupštinski nadzor često ometaju nedovoljno izveštavanje Vlade, slabe strukture skupštinskih odbora i prekomerna upotreba hitnih skupštinskih postupaka. I pored toga što je održavanje izbora u širem smislu prošlo bez velikih incidenata, važne mane, uključujući upravljanje izbornim procesom i političko mešanje u izveštavanje medija imaju efekat na integritet sveukupnog predizbornog i postizbornog procesa. Izbori se i dalje često vide kao prilika za preuzimanje kontrole nad širom upravom, uključujući i kontrolu nezavisnih institucija.

Napredak na polju **reformе državne uprave** je bio neujednačen. U Turskoj će se tek videti posledice po profesionalizam i efikasnost državne uprave nakon velikog broja otpuštanja. Većina zemalja Zapadnog Balkana je ostvarilo napredak u usvajanju strategija za reformu državnih uprava i programa reformi za državnu upravu. Mora se, međutim, obezbediti implementacija i dugoročna održivost. Politizacija državne službe je i dalje pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Uprkos modernom zakonodavstvu iz oblasti državne službe, redovno se koriste izuzeci, posebno za imenovanja i otpuštanja viših državnih službenika. Kvalitet izrade politika i izrade zakona nije u skladu sa pristupom EU o boljoj regulativnoj agendi. Zakonodavstvo, javne politike i velika ulaganja se često koriste bez adekvatnih procena efekata, ali i internih i javnih konsultacija.

Struktura državne uprave u većini zemalja je i dalje složena i ne osigurava dovoljan nivo odgovornosti. Mora se bolje obezbediti pravo građana na dobru upravu, pristup informacijama i administrativnu pravdu. Uvođenje elektronske uprave ostaje prioritet kao ključan faktor transparentnosti, brzine i doslednosti u javnim uslugama. Mnoge zemlje su učinile napretke kroz usvajanje modernih zakona o opštim upravnim postupcima. Međutim, pravna sigurnost se može obezbediti samo nakon uklanjanja kontradiktornih posebnih upravnih postupaka u sektorskim zakonima. Zemlje i dalje moraju naći adekvatnu ravnotežu između centralne, regionalne i lokalne samouprave koja na najbolji način pruža podršku sprovođenju reformi i pružanje usluga građanima.

#### e) **Ekonomija**

Ekonomska situacija na Zapadnom Balkanu se postepeno poboljšala. Ostvaren je snažniji rast, bilo je više investicija, a privatni sektor je otvorio više radnih mesta. Međutim, sve zemlje iz procesa proširenja se suočavaju sa velikim strukturnim i socijalnim izazovima. Sve one imaju nisku efikasnost državnih uprava i imaju visoke stope nezaposlenosti. Nezaposlenost među mladima predstavlja posebnu zabrinutost. Moraju se poboljšati infrastruktura i obrazovni sistemi. Sve lošiji odnos javnog duga i BDP-a u regionu se usporio, a u nekim zemljama bi čak mogao biti zaustavljen zbog finansijske konsolidacije.

Manjak atraktivnih prilika za zapošljavanje u svojim zemljama motiviše mnoge ljude da emigriraju. U isto vreme, značajan dotok doznaka iz inostranstva demotiviše zapošljavanje u samim zemljama.

U kontekstu okvira EU za podršku ekonomskoj vladavini, sve zemlje kandidati i potencijalni kandidati mogu da dostave godišnji Program ekonomskih reformi (PrER). PrER sadrži srednjoročno makroekonomske projekcije i budžetske planove za naredne tri godine, kao i listu prioriternih strukturnih reformskih mera čiji je cilj jačanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta. Proces u okviru Programa ekonomskih reformi je pomogao da vlasti zadrže pažnju na rešavanju hitnih strukturnih reformi i poboljšaju koordinaciju. Međutim,

još uvek se nisu ostvarili konkretni rezultati tih reformskih napora na živote građana. Svest relevantnih aktera o smernicama politika i posvećenosti njihove primene treba ojačati.

EU i Turska su učinili napredak u pripremama u okviru pregovora o modernizaciji i proširivanju Carinske unije između EU i Turske, koja ima značajan neiskorišćen potencijal. Komisija radi na nacrtu pregovaračke direktive koja će biti predstavljena do kraja 2016. godine.

Na investicionu klimu u mnogim zemljama nepovoljno utiču stalne slabosti na polju vladavine prava i pojave preuzimanja države. Ovo se posebno odnosi na nedostatak nezavisnog i efikasnog rada pravosuđa, nejednaku primenu pravila o konkurentnosti, slabo upravljanje javnim finansijama i česte promene u izdavanju dozvola i propisanim porezima, što sve povećava rizik od korupcije. Ovo je posebno problematično na Zapadnom Balkanu, uzevši u obzir nedostatke u okvirima korporativnog upravljanja, mala i usitnjena domaća tržišta, nepotpunu privatizaciju i ograničenu regionalnu trgovinsku integraciju. Došlo je do nastavka ekonomskog rasta u Turskoj, ali je poslovno okruženje nastavilo da se pogoršava. Ekonomiju ugrožavaju finansijska nesigurnost, promene u poverenju globalnih investitora i stalni politički rizici. Lošija bezbednosna situacija je dovela do smanjenja tržišta u sektoru turizma.

Uzevši u obzir efekat vladavine prava na ekonomsko upravljanje, Komisija će obratiti posebnu pažnju na veze između ova dva stupa procesa pridruživanja.

#### **f) Regionalna saradnja**

Impuls koji je nastao kao rezultat inicijative Zapadno-balkanske šesterke, pre svega u smislu povezanosti agende i „Berlinskog procesa“, je doveo do većeg stepena regionalne saradnje, te samim tim i političke stabilizacije i ekonomskih prilika. Na osnovu rezultata prethodnih samita, samit u Parizu u julu 2016. godine je doveo do daljih napredaka u smislu povezanosti agende, uključujući i sporazum o osnivanju regionalnog tržišta električnom energijom i veći fokus na poboljšanje energetske efikasnosti i većeg stepena korišćenja obnovljivih izvora energije. Regionalne inicijative, poput Južnoevropskog procesa saradnje, su nastavile da jačaju stabilizaciju i saradnju. Zemlje su takođe otvorile saradnju na novim poljima, pre svega kroz osnivanje Regionalne kancelarije za mlade (RKM) i sporazume o pokretanju novih pilot programa za mlade državne službenike. Zemlje Zapadnog Balkana su se takođe usaglasile oko mera pomoći trgovini i počele da razmatraju mere za dalju liberalizaciju regionalne trgovine. Uspeh saradnje će se ogledati u pokretanju konkretnih programa povezanosti na terenu. Sada je od hitne važnosti da se pokrenu fizički radovi kako bi se video konkretan dokaz poboljšanja života građana. Kada se radi o projektima iz oblasti transporta i energetike, međutim, mora se ubrzati sprovođenje reformskih mera povezanosti oko kojih je postignuta saglasnost u Beču 2015. godine na samitu 6 zemalja Zapadnog Balkana.

Dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja su ključni elementi procesa stabilizacije i pridruživanja, kao i proširenja. U kontinuitetu je takođe dolazilo do kontakata i saradnje na bilateralnom i regionalnom nivou u osetljivim oblastima poput ratnih zločina, nestalih osoba, povratka izbeglica, organizovanog kriminala i policijske saradnje. Dobrosusedski odnosi se pospešuju kroz razne regionalne inicijative za saradnju. U isto vreme, od ključne su važnosti odgovornije političko vođstvo i dalji naponi u procesu pomirenja kako bi se promovisala stabilnost i kako bi se stvorilo okruženje koje može prevazići nasleđe prošlosti. Trebalo bi izbegavati izjave koje nepovoljno utiču na dobrosusedske odnose.

Trebalo bi uložiti dalje napore kako bi se prevazišli bilateralni sporovi između zemalja koje su u procesu proširenja i država članica EU. Strane kojih se ta bilateralna pitanja tiču ih moraju što pre rešiti. To ne bi trebalo da zadržava proces pridruživanja, koji bi trebalo da se zasniva na uspostavljenoj uslovljenosti. Rezultati na tom polju su ograničeni. Mora se ubrzati napredak u normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova. Kada se radi o Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, održavanje dobrosusedskih odnosa je i dalje ključno, uključujući ispregovaranje i međusobno prihvatljivo rešenje pitanja imena uz posredovanje UN. Napredak u razgovorima o rešavanju pitanja na Kipru koje vodi UN je veoma dobrodošao. Kako bi se omogućio dalji napredak, Turska mora ispuniti svoje obaveze i u potpunosti sprovesti Dopunski protokol, te učiniti napredak u smislu normalizacije odnosa sa Republikom Kipar. Ovo bi moglo da dovede do novog impulsa u procesu pridruživanja. Komisija takođe poziva na izbegavanje bilo kakve pretnje koja bi mogla biti izvor tenzija ili bilo kakve mere koje bi mogle da naškode dobrosusedskim odnosima i mirnom rešavanju sporova. Komisija naglašava sva suverena prava država članica EU. Ovo uključuje, između ostalog, pravo na zaključivanje bilateralnih sporazuma i istraživanje i eksploataciju prirodnih resursa u skladu sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim pravom, uključujući Konvenciju UN o pravu mora.

### **III. PONOVA KALIBRACIJA PAKETA PROŠIRENJA**

#### **a) Uvođenje ponovno kalibrisane metodologije izveštavanja za nove oblasti**

Komisija je u toku 2015. godine uvela određeni broj izmena metodologije izveštavanja. Cilj je dalje jačanje tačnosti procena, kao i povećanje mogućnosti korišćenja paketa koji bi imao funkciju izbora informacija i smernica za sve aktere. Cilj je takođe veći stepen transparentnosti u procesu proširenja. Na taj način bi se tačno utvrdilo gde se zemlja tačno nalazi na svom putu. Izveštaji imaju veći fokus na stanje u zemlji kako bi se jasnije prikazalo gde se zemlje nalaze u procesu priprema za ispunjavanje kriterijuma za članstvo. Oni takođe daju bolje smernice o tome gde bi zemlje trebalo da usmere svoju pažnju u nadolazećoj godini, a takođe su uključili usklađenije izveštavanje i skale procena, te se na taj način stvara mogućnost da se zemlje direktno porede. Ove promene jasnije odražavaju da bi napori evropskih integracija zemalja iz procesa proširenja trebalo da imaju čvrst i temeljan proces političkih i ekonomskih reformi. Samim tim, na proces ne bi trebalo gledati kao na uzak niz tehničkih pregovora.

Kalibrisani pristup je proširen u toku 2016. godine van pilot oblasti koje su bile pokrivena u toku 2015. godine<sup>1</sup>. On sada pokriva oblasti koje se tiču ekonomskog razvoja (slobodan protok robe, konkurentnost, transport, energetika), kao i određene oblasti za poglavlje 24 (migracije, granična kontrola, azil i borba protiv terorizma) i zaštitu životne sredine i borbu protiv klimatskih promena. Ovo postepeno proširenje metodologije uzima u obzir potrebu da se obezbedi adekvatan redosled reformi i stalnu potrebu da se fokus usmeri na osnove. Nova metodologija će biti dodatno proširena 2018. godine.

Usklađene skale procena su povećale transparentnost i uporedivost izveštaja. Kako bi se ostvarili još precizniji rezultati, procena stanja na terenu je dalje fino podešena korišćenjem, tako gde je neophodno, privremenih koraka između dva postojeća nivoa.

---

<sup>1</sup> Vladavina prava i osnovna prava (funkcionisanje pravosuđa, borba protiv korupcije, borba protiv organizovanog kriminala, sloboda izražavanja), ekonomski kriterijumi, reforma državne uprave i tri poglavlja koja se usko tiču ovih osnova (javne nabavke, statistika, finansijska kontrola).



## b) Revidirano izveštavanje o ekonomskim kriterijumima

Na osnovu prošlogodišnjih promena u kriterijumima izveštavanja, Komisija je poboljšala svoju metodologiju i prilagodila podkriterijume koji čine dva kriterijuma pridruživanja. Cilj ove promene je osiguravanje da će zemlje iz procesa proširenja biti ekonomski sposobne i da doprinose konkurentnosti i stabilnosti EU kada postanu članice.

Izmenjeni podkriterijumi govore o trenutnim ekonomskim nedostacima zemalja iz procesa proširenja, poput njihovih slabih poslovnih okruženja uz ograničen pristup finansijama, visokih stopa nezaposlenosti, lošeg obrazovanja i niskih nivoa inovacija i regionalne povezanosti. Oni omogućavaju fokusiraniju analizu nedostataka na polju funkcionisanja tržišta i slabosti konkurentnosti. Novi fokus je usklađeniji sa planovima evropskih reformi, te stoga doprinosi davanju boljih smernica zemljama iz procesa proširenja kako bi se na najbolji mogući način iskoristile prednosti bliže integracije sa EU pre pristupanja Uniji i kako bi se ispunili ekonomski kriterijumi.

## c) Od jeseni do proleća - kalendar novog paketa

Komisija planira da pomeri usvajanje godišnjeg paketa proširenja sa jeseni na proleće. To bi značilo da sledeći paket ne bi bio usvojen u oktobru/novembru 2017. godine, već na proleće 2018. godine. Naknadne zaključke Saveta bi tako mogao da usvoji Savet za opšte poslove (SOP) u junu. Ovaj novi raspored bi Komisiji omogućio da uskladi svoj period izveštavanja sa kalendarskom godinom, što je obično osnova prikupljanja statističkih podataka. Zemlje iz procesa proširenja sve više predlažu takav redosled.

Novo vreme usvajanja paketa će takođe omogućiti Komisiji da uskladi svoj paket ciklusa izveštavanja sa ciklusom PER. Ovo bi stavilo veći naglasak na ekonomske osnove politike proširenja, osiguralo bi jaču vezu paketa i PER procesa, ali bi dovelo i do bolje vidljivosti kasnije.

## IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu prethodno pomenute analize i procena u rezimeu stanja u zemljama (aneksi), Komisija daje sledeće **zaključne i preporuke**:

### I

1. Politika proširenja EU je i dalje strateška investicija u **mir, bezbednost, prosperitet i stabilnost** Evrope. Politika proširenja je izgrađena na strogim, ali fer uslovima i principu sopstvenih zasluga. Ona će nastaviti da bude motor transformacije i modernizacije partnerskih zemalja u okruženju koje, uopšteno govoreći, predstavlja izazov. Stabilizacija kroz takvu transformaciju je u interesu same EU.
2. Insistiranje Komisije na principu "**prvo osnove**" je doveo do rezultata na terenu. Reformski procesi napreduju u globalu, doduše različitim brzinama. Uzevši u obzir složenu prirodu neophodnih reformi, to je dugoročan proces. Problemi i dalje postoje u određenom broju ključnih oblasti. Neophodne su reforma na polju vladavine prava, osnovnih prava, demokratskih institucija i reforme državne uprave, kao i u ekonomiji. Izabrani zvaničnici moraju da ubrzaju proces reformi

kako bi građani osetili boljitak. Ekonomske reforme i jačanje vladavine prava dovode do prednosti koje međusobno jedna drugu jačaju.

3. Saradnja sa Turskom i zemljama Zapadnog Balkana je bila važan element u radu na rešavanju **migrantske krize**, a više zemalja je imalo konstruktivnu ulogu. EU pruža podršku zemljama koje su osetile najveće posledice usled krize, pre svega Turskoj, u kako bi se pomoglo izbeglicama i migrantima i kako bi se oni zaštitili.
4. **Dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja** su ključni delovi procesa stabilizacije i pridruživanja, kao i proširenja. Neophodno je uložiti dalje napore po pitanju rešavanja bilateralnih sporova, što ne sme usporiti proces pridruživanja. Saradnja Zapadno-balkanske šesterke na Zapadnom Balkanu i dalje igra važnu ulogu u tom kontekstu, uključujući i rad u okviru „Berlinskog procesa“.

- 
5. **Kosovo:** Komisija pozdravlja stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 1. aprila 2016. godine, koji pruža sveobuhvatan okvir bližih političkih i ekonomskih odnosa između EU i Kosova. Kosovo je preduzelo velike korake u ispunjavanju kriterijuma koji su deo mape puta za viznu liberalizaciju. Na taj način se stvorila mogućnost da Komisija u maju 2016. godine predloži ukidanje viza, pod uslovom da se ispune još dva preostala kriterijuma - ratifikovanje sporazuma o granici/graničnoj liniji sa Crnom Gorom i nastavak evidentne borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Na rad Skupštine je negativno uticala opstrukcija različitih političkih stranaka.

Politički akteri moraju naći način da prevaziđu dugotrajnu političku pat poziciju i otvore put za rad na brojnim reformskim izazovima koji predstoje, posebno kada se radi o vladavini prava i potrebi za sprovođenje strukturnih reformi koje bi bile usmerene na smanjenje visoke stope nezaposlenosti. Izrađen je Plan evropskih reformi kako bi se pružila pomoć u neophodnoj primeni SSP. Kosovo je ispunilo preostale međunarodne obaveze u smislu osnivanja Specijalne komore i Specijalnog tužilaštva za istragu navoda o međunarodnim zločinima koji su počinjeni u kontekstu sukoba na Kosovu. Mandat EULEKS-a je produžen do juna 2018. godine. Kosovo mora pojačati svoje angažovanje u dijalogu sa Srbijom, uključujući i primenu svih sporazuma.

## Kosovo

Kada se radi o **političkim kriterijumima**, nastavlja se polarizacija između vlasti i opozicije. Neometan rad Skupštine je bio sprečen u toku određenih delova perioda izveštavanja. To je postignuto na razne načine, uključujući nasilna sredstva od strane članova opozicije. Sve političke stranke bi trebalo da pokažu odgovornost i vrate se konstruktivnom dijalogu, gde bi Skupština bila ključni forum za političku debatu. Nedavni povratak članova opozicije skupštinskom radu je dobar korak u tom pravcu.

Kosovske institucije su ispunile preostale obaveze u smislu osnivanja Specijalne komore i Specijalnog tužilaštva za istragu navoda o počinjenim ratnim zločinima u toku i nakon sukoba 1999. godine. Procedure o bilateralnom sporazumu sa zemljom domaćinom Specijalne komore (Holandijom) su privedene kraju. Mandat EULEKS-a je produžen do juna 2018. godine.

Skupština je većinom imenovala preostale članove u nezavisne institucije i agencije. Međutim, proces imenovanja je često bio podložen političkim pritiscima. Ovo podriva nezavisno funkcionisanje i efikasno upravljanje ovim organima. Trebalo bi uložiti veće napore kako bi se osiguralo meritokratsko imenovanje članova u ove organe.

Postoji određeni nivo priprema na polju reforme državne uprave. Usvajanje sveobuhvatne strategije za finansijsko upravljanje i zakona o opštem upravnom postupku predstavlja dobar korak. Kontinuirana politizacija državne uprave, međutim, i dalje predstavlja ozbiljan problem. Organizacija državne uprave je fragmentisana i ne osigurava efektivne linije odgovornosti, a mora biti rešeno i preklapanje odgovornosti državnih agencija. Trebalo bi povećati skupštinski nadzor aktivnosti vlasti. Trebalo bi ispuniti preporuke nadzornih institucija kako bi se osigurali bolje upravljanje i veći stepen odgovornosti.

Pravosudni sistem Kosova je u začecu. Preduzeti su važni pozitivni koraci u toku perioda izveštavanja u vidu usvajanja izmena Ustava i najvažnijih podzakonskih akata koji su neophodni kako bi se paket zakona u oblasti pravde sproveo u delo. Kosovo je takođe imenovalo većinu članova ključnih institucija i nastavilo je da povećava stepen rešavanja predmeta. Međutim, sprovođenje pravde je sporo i neefikasno, a nivo odgovornosti pravosudnih zvaničnika je nedovoljan. Pravosuđe je još uvek podložno neprikladnom političkom uticaju, a institucije vladavine prava nemaju dovoljno finansijskih i kadrovskih sredstava.

Kosovo je još uvek u ranoj fazi/ima određeni nivo priprema za borbu protiv korupcije. Kosovo je ojačalo svoje institucionalne kapacitete za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala kroz osnivanje multidisciplinarnih istražnih timova, formiranje mehanizama praćenja za visokoprofilne slučajeve korupcije i organizovanog kriminala, kao i jačanje odeljenja za teške zločine osnovnih sudova. Ovo je dovelo do većeg istražnih radnji i tužbi u visokoprofilnim slučajevima. Međutim, korupcija još uvek preovladava u mnogim oblastima i još uvek je veoma ozbiljan problem. Neophodna je jača politička volja kako bi se sprovela sveobuhvatna borba protiv ove pojave.

Kosovo je u ranoj fazi borbe protiv organizovanog kriminala. Broj istraga i konačnih presuda je još uvek mali. Još uvek postoje zakonske praznine, a mora biti ojačano sprovođenje, posebno kada se radi o pranju novca, konfiskaciji i zapleni imovine i finansijskim istragama. Neprikladan uticaj nad istragama i manjak

političke volje otežavaju borbu protiv organizovanog kriminala. Kosovo je nastavilo svoje napore u borbi protiv terorizma, ali se i dalje suočava sa izazovima na tom polju.

Učinjen je određeni napredak na polju ljudskih prava. Preduzeti su koraci za sprovođenje u delo paketa zakona iz 2015. godine iz oblasti ljudskih prava i izjava podrške za ostvarivanje prava LGBT osoba. Međutim, implementaciju otežavaju manjak sredstava i političke volje, posebno na lokalnom nivou. Trebalo bi učiniti još kako bi se efikasno garantovala imovinska prava i radilo na pitanjima povratka i reintegracije raseljenih lica, zaštite kulturnog nasleđa i borbe protiv rodno zasnovanog nasilja. Zaštita pripadnika nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetima mora biti ojačana u značajnoj meri. Kosovo je učinilo određene pripreme na polju slobode izražavanja. Došlo je do zabrinjavajućeg razvoja situacije u toku perioda izveštavanja, uključujući i pretnje novinarima. Skupština pokazuje ograničen nivo posvećenosti za nalaženje rešenja za održivo finansiranje javnog emitera, koji je stoga podložan političkim pritiscima. Nije bilo nikakvog razvoja na polju zakonodavstva kada se radi o uređivanju vlasničke strukture medija i transparentnosti.

Kada se radi o **normalizaciji odnosa sa Srbijom**, Kosovo je ostalo posvećeno implementaciji sporazuma postignutih u okviru dijaloga kojim posreduje EU. Napredak je bio ograničen zbog izbornog procesa u Srbiji i domaće situacije na Kosovu. Međutim, impuls se povratio u avgustu 2016. godine kroz početak radova na mostu u Mitrovici i slobodi kretanja. Neophodni su kontinuirani naponi kako bi se sprovedeli već postignuti sporazumi. Preduzeti koraci bi trebalo da imaju pozitivan i konkretan efekat na svakodnevni život građana i na Kosovu i u Srbiji.

Kada se radi o **ekonomskim kriterijumima**, Kosovo je u ranoj fazi razvoja funkcionalne tržišne ekonomije. Došlo je do određenog napretka, posebno kada se radi o pružanju podrške izvozno orijentisanim preduzećima, poboljšanju izvršenja ugovora, posebno u okviru finansijskog sektora, kao i pristupu finansijama. Međutim, fiskalno neodržive odluke koje se tiču beneficija ratnih veterana mogu imati negativan efekat na makroekonomsku stabilnost Kosova i odnose Kosova sa međunarodnim finansijskim institucijama. Uporan trgovinski deficit odražava malu proizvodnu osnovu i slabu međunarodnu konkurentnost. Zavisnost od doznaka i široko rasprostranjena neformalna ekonomija dodatno smanjuju podsticaje za zapošljavanje, što dovodi do niskog nivoa učešća na tržištu rada, posebno među ženama, kao i visokih stopa nezaposlenosti, posebno među mladima i nekvalifikovanim radnicima.

Kosovo je u ranoj fazi izgradnje kapaciteta za borbu sa pritiscima konkurencije i tržišnim snagama u okviru Unije. Nije učinjen nikakav napredak u poboljšanju kvaliteta obrazovanja, što je ključni faktor za poboljšanje dugoročnog rasta i konkurentnosti.

Kosovo je u ranoj fazi usklađivanja sa **evropskim standardima**. Došlo je do nastavka zakonskog usklađivanja na određenim poljima, ali je implementacija slaba. Došlo je do određenog napretka na polju javnih nabavki i konkurentnosti. Dobar napredak je ostvaren na polju carina, posebno u borbi protiv korupcije, prikupljanju prihoda i smanjenju administrativnih troškova izvoza. Kosovo bi, međutim, trebalo da intenzivira borbu protiv neformalne ekonomije i utaje poreza. Sektor energetike se i dalje suočava sa problemima, a nije učinjen nikakav napredak za stavljanje van pogona termoelektrane „Kosovo A” ili obnovu termoelektrane „Kosovo B”, dok je veoma malo učinjeno povodom obnovljivih izvora energije.