
**IPA Instrument prepristupne pomoći Evropske unije:
EU Twinning projekti u Srbiji 2004–2019**

Dr Aleksandra Jovanović

Dr Aleksandra Jovanović
**IPA INSTRUMENT PRETPRISTUPNE POMOĆI EVROPSKE UNIJE:
EU TWINNING PROJEKTI U SRBIJI 2004–2019**

Izdavač

Institut za evropske studije
Trg Nikole Pašića 11, 11000 Beograd

Za izdavača

Dr Miša Đurković, direktor

Recenzenti

Dr Milan Igrutinović, Institut za evropske studije
Dr Uroš Čemalović, Institut za evropske studije
Dr Vladimir Ristanović, Institut za evropske studije

Slog

Vesna Pijanović

Štampa

Slava, Beograd

Tiraž

100

ISBN 978-86-82057-92-5

Aleksandra Jovanović

**IPA Instrument pretpristupne
pomoći Evropske unije:
EU Twinning projekti u Srbiji
2004–2019**

IEC
Beograd
2023

Skraćenice i akronimi

- Acquis communautaire* – Zakonodavstvo Evropske unije
- CAP – Zajednička poljoprivredna politika EU
- CARDS – Program EU za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju
- CFCU – Jedinica za ugovaranje i programiranje pretpriputne pomoći
- EEZ – Evropska ekonomska zajednica
- EK – Evropska komisija
- EU – Evropska unija
- EUD – Delegacija Evropske unije
- ENP – Evropska susedska politika
- IPA – Instrument pretpriputne pomoći EU
- IPARD – Instrument pretpriputne pomoći EU za ruralni razvoj
- ISPA – Instrument strukturnih politika za predpriputnu pomoć
- KEI – Kancelarija za evropske integracije
- MEI – Ministarstvo za evropske integracije
- NIPAK – Nacionalni IPA koordinator
- OCM – Otvoreni metod koordinacije
- PHARE – Poljska i Mađarska: pomoć za ekonomsku rekonstrukciju
- PM – Projektni menadžment/Upravljanje projektima
- RTA – Stalni twinning savetnik
- SAP – Proces stabilizacije i pridruživanja
- SAPARD – Specijalni pretpriputni program za poljoprivredu i ruralni razvoj
- SDI – Strane direktne investicije
- SSP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
- SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

SF – Strukturni fondovi

TA – Twinning savetnik

TAIEX – Program tehničke pomoći Evropske unije

TM – Twinning manual

Twinning projekat – Projekat u okviru programa pretpristupne pomoći
Evropske unije, sa trajanjem od 1,5–2–3 godine

Twinning Light – Projekat u okviru programa pretpristupne pomoći
Evropske unije, sa trajanjem od 6 meseci

ZB – Zapadni Balkan

Hronološki pregled odnosa Evropske unije i Republike Srbije

Jun 1999. godine – pokrenut Proces stabilizacije i pridruživanja država Južnoistočne Evrope – SR Jugoslavija nije uključena.

Novembar 2000. godine – SR Jugoslavija se uključuje u Proces stabilizacije i pridruživanja.

Jun 2003. godine – na samitu EU u Solunu data jasna perspektiva članstva državama Zapadnog Balkana, po ispunjavanju kriterijuma za članstvo u EU.

Oktober 2005. godine – Početak pregovora za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (kao deo državne zajednice Srbija i Crna Gora).

Jun 2006. godine – Srbija nastavlja pregovore o SSP kao samostalna država.

April 2008. godine – Potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i prateći Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima (PTS).

Novembar 2009. godine – ukidanje viza za građane Srbije za putovanje u državu potpisnice Šengenskog sporazuma.

Februar 2010. godine – stupanje na snagu Prelaznog trgovinskog sporazuma.

Novembar 2010. godine – Srbija dobila Upitnik Evropske komisije.

Januar 2011. godine – Srbija dostavlja odgovore na Upitnik Evropske komisije.

Oktober 2011. godine – Evropska komisija objavljuje Mišljenje o zahtevu Srbije za prijem u članstvo (tzv. avis).

Mart 2012. godine – Evropski savet dodeljuje status kandidata za članstvo Republici Srbiji.

Septembar 2013. godine – počeo proces analitičkog skrininga, sagledavanja usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnom tekovinom EU.

Decembar 2013. godine – Evropska unija usvojila Pregovarački okvir za pristupne pregovore sa Republikom Srbijom.

Januar 2014. godine – Srbija zvanično otpočela pristupne pregovora sa EU, održana prva Međuvladina konferencija.

2014. godina – akreditacija decentralizovanog sistema za korišćenje fondova Evropske unije (DIS).

Decembar 2015. godine – otvorena poglavlja 32 Finansijski nadzor i 35 Ostala pitanja.

Jul 2016. godine – otvorena poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava i 24 Pravda, sloboda i bezbednost.

Decembar 2016. godine – otvoreno poglavlje 5 Javne nabavke, poglavlje 25 Nauka i istraživanje otvoreno je privremeno zatvoreno.

Februar 2017. godine – otvoreno poglavlje 20 Preduzetništvo i industrijska politika, poglavlje 26 Obrazovanje i kultura, otvoreno je privremeno zatvoreno.

Jun 2017. godine – otvoreno poglavlje 7 Pravo intelektualne svojine i poglavlje 29 Carinska unija.

Jun 2018. godine – otvoreno poglavlje 13 Ribarstvo i poglavlje 33 Finansijske u budžetske odredbe.

Decembar 2018. godine – otvoreno poglavlje 17 Ekonomska i monetarna unija i poglavlje 18 Statistika.

Februar 2020. godine – Evropska unija predložila Revidiranu metodologiju proširenja

Jul 2020. godine – Srbija (i drugi kandidati) prihvatila Revidiranu metodologiju proširenja

Maj 2021. godine – Savet EU usvojio Revidiranu metodologiju proširenja

Decembar 2021. godine – otvoren klaster 4 Zelena agenda i održiva povezanost, odnosno poglavlja – 14 Transportna politika, 15 Energetika, 21 Transevropske mreže i 27 Životna sredina i klimatske promene.

Sadržaj

Rezime	11
Abstract	13
Uvod	15
1. Instrumenti pretpristupne finansijske pomoći Evropske unije	20
1.1. IPA I, 2007–2013, Prvi period IPA	23
1.2. IPA II, 2014–2020, Uvođenje sektorskog pristupa	26
1.3. IPA III, 2021–2027, Nova metodologija proširenja	30
1.4. Alokacija budžeta IPA I, II i III	34
1.5. Dosadašnja iskustva u korišćenju IPA programa	36
2. Definisanje Twinning instrumenta Evropske unije	41
2.1. Twinning instrument Evropske unije	42
2.2. Twinning Manual	44
3. Istraživačka pitanja i metodologija	48
3.1. EU Twinning projekti u Srbiji: akteri i procesi	49
3.2. Mehanizmi evaluacije EU twinning projekata	53
3.3. Istraživačka pitanja	57
4. Analiza i tumačenje	59
4.1. Sektorska raspodela EU twinning projekata	60
4.2. Veličina budžeta i vremenski okvir EU twinning projekata	64
4.3. Zastupljenost država članica Evropske unije u EU twinning projektima	67

5. Twinning instrument Evropske unije i evropeizacija	74
5.1. Evropeizacija vs evropska integracija	75
5.2. Revidirana metodologija proširenja, nova faza evropske integracije	81
5.3. Institucionalni set-up i evropeizacija	83
6. Opšti nalazi istraživanja	86
7. Odgovori na istraživačka pitanja	89
Zaključak	94
Literatura	99

Rezime

Predmet istraživanja ove monografije je primena instrumenta pretpri-
stupne pomoći Evropske unije *twinning*, u Srbiji, od početka njegove prime-
ne 2004. godine do kraja 2019. godine. Kako se ovaj instrument primenjuje
u obliku *EU twinning projekata*, u tekstu je predstavljena analiza prema
sektorima u kojima su projekti sprovedeni, prema učešću država članica
Evropske unije, kao i prema dužini trajanja i veličini budžeta ovih projekata.
Rezultati istraživanja prema navedenim dimenzijama, ukazuju na usklade-
nost delovanja EU twinning instrumenta sa nacionalnim strateškim doku-
mentima, kao i sa strateškim dokumentima Evropske unije u definisanim
sektorima. U posmatranom periodu više od polovine EU twinning projekata
realizovano je u sektorima pravosuđe i unutrašnji poslovi, kao i u sektorima
poljoprivreda, zapošljavanje/ socijalna politika i ekologija. Drugi nivo ana-
lize, učešće država članica Evropske unije u EU twinning projektima, kroz
prizmu političkih i ekonomskih odnosa Srbije i država članica, ukazuje na
preferencije pojedinih članica Evropske unije, kao i na moguća bilateralna
partnerstva. Treći nivo analize, dimenzija EU twinning instrumenta kao
facilitatora evropeizacije države kandidata za članstvo u EU, analizirana je
praćenjem specifičnih koraka ovog procesa i, sa tim u vezi, istraživan je nji-
hov uticaj na izmenu „načina kako institucije rade“, kako bi se identifikovao
mogući uticaj ove vrste EU projekata na izmenu institucionalnog okruženja
države kandidata, kao što je Srbija.

Ključne reči: IPA program, EU Twinning projekti, Srbija, Evropeizacija

Abstract

The subject of research in this monograph is the application of the twinning pre-accession aid instrument of the European Union in Serbia, from the beginning of its application in 2004 to the end of 2019. As this instrument is applied in the form of EU twinning projects, in the monograph it is presented an analysis according to the sectors in which the projects were implemented, according to the participation of the member states of the European Union, as well as according to the duration and budget size of these projects. The results of the research, according to the mentioned dimensions, indicate the alignment of the action of the EU twinning instrument with the national strategic documents, as well as with the strategic documents of the European Union in defined sectors. In the observed period, more than half of the EU twinning projects were implemented in the justice and internal affairs sectors, as well as in the agriculture, employment and ecology sectors. The second level of analysis, the participation of the member states of the European Union in EU twinning projects, through the prism of political and economic relations between Serbia and the member states, indicates the preferences of individual members of the European Union, as well as possible bilateral partnerships. The third level of analysis, the dimension of the EU twinning instrument as a facilitator of the Europeanization of a country that is a candidate for EU membership, was analyzed by following the specific steps of this process and, in this connection, their influence on the change of "the way institutions work" was investigated in order to identify the possible impact of this type of EU projects on the change of the institutional environment of the candidate country, such as Serbia.

Keywords: IPA Programme, EU Twinning projects, Serbia, Europeanisation

Uvod

Predmet istraživanja ove monografije je korišćenje instrumenta *twinning* Evropske unije u Srbiji, u periodu 2004–2019. godine. Predstavljena je analiza EU *twinning* projekata koji su kompletno realizovani u ovom periodu u Srbiji, prema njihovoj sektorskoj zastupljenosti u okviru EU programa pretpristupne pomoći, učešću država članica Evropske unije u njihovom sprovođenju, kao i vremenskom okviru i veličini budžeta ovih projekata. Predmet istraživanja je, takođe, povezanost instrumenta EU *twinning* sa širim pojmom evropeizacije, pod kojim se podrazumeva ne samo sprovođenje neophodnih reformi za članstvo u Evropskoj uniji, već i mogući način uticaja na opšte društvene promene. Posebno se istražuje instrument *twinning* kao mogući faktor uticaja na promene institucionalne paradigme u državi koja se dve decenije nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji.¹

U prvom delu monografije objašnjena je evolucija načina korišćenja pretpristupnih fondova u Srbiji, u dugom vremenskom periodu, od 2000. do 2021. godine. Evropska unija, odnosno u to vreme Evropska ekonomska zajednica (EEZ), pružala je ekonomsku pomoć državama Zapadnog Balkana i pre ovog perioda. Tokom 1990-ih godina, pomoć Evropske unije namenjena Zapadnom Balkanu, pružana u najvećem delu, kao humanitarna pomoć ratom ugroženom području. Ukupna finansijska pomoć EEZ koju je pet zemalja Zapadnog Balkana (ZB) primilo u periodu 1991–1999. godine iznosila je 4,8 milijardi evra, ali je bila veoma neravnomerno raspoređena. Najviše sredstava dobila je BiH 43%, Albanija 21%, SRJ 20% (uglavnom KiM 1998–1999), a mali deo dobile su Hrvatska i Makedonija. Najviše pomoći do 1999. godine dodeljeno je u obliku humanitarne pomoći u iznosu od 3.277

¹ Istraživanje se nastavlja na originalni naučni rad koji je objavljen u naučnom časopisu *Contemporary Southeastern Europe* marta 2021. godine (br. 8(1), str. 67-93), u ko-autorstvu sa dr Fotisom Fitsilisom, iz Naučnog odeljenja parlamenta Grčke.

miliona evra.² SRJ i Srbija uključene su u korišćenje pretpristupnih fondova finansijske pomoći EU od 2001. godine. Posle 2000. godine, odnosi Evropske unije i Srbije (odnosno Savezne Republike Jugoslavije) odvijaju se u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja (SAP³), koji je prethodio potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP je potpisan 2008. godine, a zvanično stupio na snagu 2013. godine).⁴

Pretpristupni finansijski programi pomoći Evropske unije su se tokom vremena menjali i evoluirali, uzimajući u obzir evoluciju procesa evropske integracije, potrebe država korisnica i ciljeve istaknute u strateškim dokumentima Evropske unije. Naravno, imajući u vidu iskustva stečena u dugom periodu korišćenja pretpristupnih EU programa, svaki naredni je bio unapređivan u cilju povećanja njihove efikasnosti. Evropska unija je do 2006. godine, imala nekoliko različitih programa pretpristupne finansijske pomoći, koji su bili namenjeni državama istočnog bloka, koje su postale članice 2004. i 2007. godine. Ovi programi su se razlikovali prema nameni i geografskom području kome su bili namenjeni. Raniji programi finansijske pomoći Evropske unije, ISPA, SAPARD, PHARE i CARDS, 2006. godine, zamenjeni su novim instrumentom IPA, koji je kreiran za višegodišnje finansijske okvire EU: IPA I (2007–2013), IPA II (2014–2020) i IPA III (2021–2027). Prelazak na instrument IPA i novine koje su njime uvedene, kao što je uvođenje pet komponenti za finansiranje, označilo je nameru Evropske komisije da se države kandidati pripreme za korišćenje fondova EU koji će im biti na raspolaganju posle stupanja u članstvo, strukturnih fondova EU (Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Kohezioni fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, evropski fond za ribarstvo i pomorstvo). Sa početkom primene IPA II, od 2014. godine, primenjuje se sektorski pristup pri programiranju. To praktično znači da se, na početku perioda programiranja, definišu veze između sektorskih politika, budžeta, vremenskog okvira, aktivnosti i rezultata projekata koji se kandiduju za finansiranje iz

2 Uvalić M., *Tranzicija u Srbiji, ka boljoj budućnosti*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2012, str. 284.

3 Stabilisation and Association Process

4 Pregovori o SSP između Evropske unije i Srbije počeli su u novembru 2005. godine, a ovaj sporazum je potpisan u aprilu 2008. godine. SSP je, zbog ratifikacije u Srbiji i članicama EU, stupio na snagu septembra 2013. godine. Ovaj sporazum je formalizovao saradnju Srbije i članica EU, što je posebno imalo značaja za ekonomsku saradnju, budući da je njime liberalizovana trgovina robom i uslugama.

sredstava Evropske unije. Zahtevi ovog sektorskog pristupa su da za svaki od određenih sektora definišu strateški okvir, institucionalni okvir, vodeća institucija i koordinacioni mehanizmi za sprovođenje utvrđenog strateškog okvira. Definiše se, takođe, veza sa srednjoročnim planiranjem državnog budžeta, kako bi se obezbedili finansijski uslovi za sprovođenje projekata (imajući u vidu obavezu kofinansiranja). Na kraju, posebno se definišu mehanizmi praćenja i ocenjivanje efekata projekata koji se sprovode. Navedeni zahtevi su, sa početkom implementacije IPA II postavljeni kao nadležnost administracije Srbije, 2014. godine, sa uvođenjem decentralizovanog sistema programiranja i praćenja IPA projekata. Pošto je najveći broj analiziranih EU twinning projekata u Srbiji u periodu 2004–2019. godina, finansiran iz programa IPA I i IPA II, u prvom delu monografije je objašnjen način programiranja sredstava iz ova dva programa i identifikovana je alokacija sredstava po definisanim sektorima.

U drugom delu monografije predstavljena je definicija i objašnjenje EU twinning instrumenta, koji je Evropska unija uvela 1998. godine, kao jednu vrstu EU projekata, u okviru svojih finansijskih programa pretpristupne pomoći. U ovom delu monografije predstavljen je koncept EU twinning projekata i način njegove operativne primene, kroz uputstvo Evropske komisije za sprovođenje, *Twinning manual*. Prema ovom uputstvu, EU twinning se sprovodi u formi EU projekta, sa trajanjem od 0,5, odnosno 1,5–2 ili 3 godine, sa budžetom od 0,5 miliona evra za svakih pola godine sprovođenja. Očigledno, to su dugotrajni i obimni projekti, čiji efekat je potrebno istražiti kako bi se procenio njihov uticaj na proces pristupanja i usvajanja EU standarda sa jedne strane, i kako bi se unapredilo njihovo korišćenje u budućnosti, sa druge strane. Pored pravila koja se odnose na standardnu metodologiju sprovođenja EU projekata, EU projektni menadžment (PM) pomenuti kriterijumi su polazna osnova za obrazloženje, kreiranje i realizaciju projekata u državama korisnicama. Tokom dugog perioda primene, EU twinning je korišćen kao najvažniji instrument za unapređenje institucionalnih kapaciteta država korisnica, budući da su korisnici, najčešće, bile institucije država korisnica. U tim slučajevima EU twinning je korišćen, pre svega, za usklađivanje domaćeg zakonodavstva i standarda sa pravom i standardima Evropske unije. Zbog toga su u Srbiji, kao i u drugim državama korisnicama, najzastupljeniji tzv. institucionalni EU twinning projekti. U ovom delu monografije su, na osnovu dosadašnjii iskustava u primeni, predstavljene prednosti i nedostaci tokom realizacije projekata.

Treći deo monografije obuhvata objašnjenje metodologije istraživanja EU twinning projekata u Srbiji 2004–2019. godine, istraživačka pitanja i izvore, kao i predstavljanje dosadašnjih evaluacija instrumenta EU twinning. U monografiji su postavljena četiri istraživačka pitanja. Prvo, kakva je sektorska distribucija EU twinning projekata u Srbiji i da li ona prati prioritete postavljene u nacionalnim strateškim dokumentima, kao i u strategijama Evropske unije, te da li, u tom smislu, postoje kvantitativne/kvalitativne razlike u sektorskoj distribuciji EU twinning projekata između CARDS (2004–2006. godine) i IPA (2007–2019. godine) perioda. Drugo, koja je veličina budžeta i vremenski okvir realizovanih EU twinning projekata i da li postoji njihova veza sa postepenim usavršavanjem srpske administracije tokom ulaska u zreliju fazu evropske integracije. Treće, koje su države članice Evropske unije učestvovalе u EU twinning partnerstvima u Srbiji i da li se mogu identifikovati razlozi, ekonomski i politički, za njihovo učešće u EU twinning projektima. Četvrto, da li je na osnovu dobijenih rezultata istraživanja moguće izvesti zaključke o stepenu internalizacije EU vrednosti u Srbiji.

U četvrtom delu monografije predstavljeni su rezultati istraživanja realizovanih EU projekata u okviru instrumenta EU twinning u Srbiji u periodu 2004–2019. godine. Analiza je izvršena prema sektorima, odnosno oblastima njihove implementacije, vremenskom trajanju i veličini budžeta, kao i učešću pojedinačnih država članica Evropske unije u EU twinning projektima u Srbiji. U posmatranom periodu je kompletno završeno ukupno 72 EU twinning projekta sa ukupnim budžetom od 93,2 miliona evra. U ovom delu monografije je analizirana njihova sektorska distribucija tokom posmatranog perioda, veličina budžeta i učešće država članica EU u realizaciji ovih projekata.

Peti deo monografije posvećen je teorijskim i praktičnim aspektima pojma evropeizacije i njegovoj povezanosti sa sprovođenjem EU twinning projekata. Evropska unija nastoji da, ne samo političkim uslovljavanjima vezanim za dobijanje statusa kandidata i punopravnog članstva, već i putem pretpri- stupnih fondova direktno utiče na usklađivanje domaće institucionalne i zakonodavne strukture država članica kako bi dostigle standarde vladavine prava i ekonomskog razvoja. Pri tome, treba razlikovati pojam evropeizacije od pojma evropske integracije. Pošto instrument EU twinning može služiti kao instrument evropeizacije, u smislu izazivanja institucionalne promene, odnosno promena „načina na koji se radi“ ka *EU-like*, to je njegov uticaj u državama korisnicama značajan i može se posmatrati kao facilitator ovog

procesa. Ukoliko se evropeizacija shvati kao faktor internalizacije vrednosti, normi i procedura Evropske unije u državama u procesu pristupanja, to posle skoro dve decenije procesa evropske integracije na Zapadnom Balkanu, ovo pitanje ostaje u velikoj meri otvoreno. Iako su, u literaturi, prvi pokušaji povezivanja ovog EU instrumenta sa širim procesom evropeizacije napravljeni pre skoro dve decenije, kasniji radovi nisu dalje obrađivali ovaj pristup, niti su ispitivali njegovu dinamiku i početne pretpostavke. Umesto toga, većina se bavila operativnim ili strukturnim pitanjima EU twinning instrumenta, tj sektorskom evaluacijom, ili evaluacijom cele EU twinning populacije u okviru nekog od ranijih pretpristupnih programa Evropske unije. Kada je u pitanju korišćenje instrumenta EU twinning u Srbiji, imajući u vidu dug vremenski okvir evropske integracije Republike Srbije, potrebno je otkriti povezanost korišćenja EU twinning instrumenta sa mogućim procesom evropeizacije, kao i mogućnosti njegovog prilagođavanja u predstojećem periodu, tokom kojeg se očekuje intenziviranje pregovora o članstvu.

U šestom delu monografije su predstavljeni opšti nalazi istraživanja, a u sedmom su dati odgovori na postavljena istraživačka pitanja. U zaključku, na osnovu nalaza, autorka, koja je aktivno učestvovala u kreiranju i sprovođenju institucionalnih EU twinning projekata, dala je set objašnjenja i preporuke za buduće EU twinning projekte.

1.

Instrumenti pretpristupne finansijske pomoći Evropske unije

Evropska unija pruža finansijsku pomoć državama sa statusom potencijalnog kandidata i kandidata za članstvo, kao i državama Istočnog susedstva, kroz različite fondove i programe pomoći. Posle 1989. godine, pretpristupna finansijska pomoć Evropske unije, namenjena državama koje su se u tom periodu pripremale za članstvo (države bivšeg Istočnog bloka), sve do 2006. godine, realizovana je kroz programe TACIS⁵, ISPA⁶, SAPARD⁷, CARDS⁸ i PHARE⁹. Ovi programi su bili od značaja za države proširenja iz 2004 i 2007. godine, koje su u bile u obavezi da sprovedu ekonomske i društvene reforme neophodne za članstvo. Navedeni programi su bili operativni do 2006. godine, kada su zamenjeni novim instrumentom IPA (Instrument of Pre-Accession Aid). Sredstva su korišćena, pre svega, za usklađivanje prava i standarda u važnim reformskim oblastima, kao i za prilagođavanje državne administracije budućem članstvu u Evropskoj uniji, u skladu sa kriterijumima za članstvo.

Države korisnice pretpristupnih fondova Evropske unije, koriste ova sredstva u skladu sa Kopenhaškim kriterijumima za pristupanje, koji se odnose na sve države koje su u procesu približavanja članstvu u Uniju: konsolidacija vladavine prava i transponovanje u domaći pravni sistem *acquis*

5 Technical Assistance to the Community of Independent States

6 Instrument for Structural Policies for pre-Accession

7 Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

8 Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

9 Poland Hungary Assistance for Restructuring the Economy—cross-border relations

communautaire i doprinos političkoj, finansijskoj i institucionalnoj stabilizaciji.¹⁰ Posle 1999. godine, Evropska unija je, u skladu sa ciljevima Agende 2000¹¹, udvostručila dotadašnju finansijsku pomoć državama u procesu proširenja. Za period 2000–2006. godine, ta pomoć je iznosila 3,12 milijardi EUR.¹² Po programima: PHARE 1,587 milijardi EUR, ISPA 1,058 milijardi EUR i SAPARD 529 miliona EUR.¹³

Srbija, odnosno SRJ je, posle demokratskih promena 2000. godine, uključena u Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP), čime je dobila pravo na korišćenje pretpristupne pomoći Evropske unije. Uključivanje u SAP za Srbiju je značilo i da su joj dostupna sredstva pretpristupne pomoći, u tom trenutku predviđena programom CARDS. U okviru programa CARDS (pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju) za period 2000–2006. godine SRJ, odnosno Srbija i Crna Gora ukupno su dobile 2,6 milijardi evra, najviše u obliku humanitarne pomoći i pomoći za izgradnju institucija, sa prioritarnim ciljevima reforme javne uprave, pravosuđa, carinskog sistema, ekonomskog oporavka i ekonomskih reformi, zaštiti životne sredine, kao i razvoju civilnog društva i unapređenju sistema obrazovanja.¹⁴

Uviđajući značaj EU fondova za pripremu budućih članica, posle proširenja iz 2004. i 2007. godine, ovi fondovi su u značajnoj meri unapređeni i prilagođeni za sledeći skup država proširenja. Evropska komisija je, Regulativom 1085/2006 iz 2006. godine, donela Instrument of Pre-Accession Aid (IPA)¹⁵, kao novi program koji je zamenio sve ranije programe pretpristupne finansijske pomoći. Za države Zapadnog Balkana, nastale raspadom SFRJ, donošenje ove regulative, označilo je potvrdu Evropske komisije da se one mogu smatrati potencijalnim državama kandidatima, s tim što

10 European Council. 1993. European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, Conclusions of the Presidency. Brussels, BE: European Council. SN 180/1/93 REV 1.

11 <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

12 Pejović A.A., Instrument pretpristupne podrške Evropske unije, 2070–2027., 2020, https://www.academia.edu/43575384/INSTRUMENT_PRETPRISTUPNE_PODR%C5%A0KE_EVROPSKE_UNIJE_2007_2027

13 EC, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006D-C0137&from=en>

14 Uvalić M., Tranzicija u Srbiji, ka boljoj budućnosti, Zavod za udžbenike, Beograd, 2012, str. 284.

15 Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

se jasno napravila razlika između država koje imaju status kandidata, od onih sa statusom potencijalnih kandidata za članstvo.¹⁶ To je bilo od posebnog značaja za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Crnu Goru koje su u tom trenutku imale status potencijalnih kandidata za članstvo, dok su Turska, Hrvatska i Makedonija u tom trenutku imale status kandidata. Kada se govori o ciljevima koji se žele postići korišćenjem ovog programa EU, uz određene razlike u načinu korišćenja, IPA je bila namenjena državama kandidatima i potencijalnim kandidatima u oblastima koje su strateški važne za reforme koje vode članstvu u EU: jačanje demokratskih institucija i vladavina prava, ljudska prava i slobode, reforme javne uprave, sprovođenje ekonomskih reformi. IPA je takođe, namenjena i za podršku nevladinom sektoru, regionalnom razvoju i regionalnoj saradnji, smanjenju siromaštva i podršci zapošljavanju.¹⁷

Još jedna karakteristika EU IPA programa je stalno menjanje i unapređivanje mehanizma programiranja i korišćenja projekata koji se iz ovog programa finansiraju. IPA instrument je svakim novim sedmogodišnjim budžetskim periodom EU iznova kreiran, tako bi se, u skladu sa stečenim iskustvom, kao i prioritetima i ciljevima politike proširenja i potrebama država korisnica, koristio na što efikasniji način. Najznačajnija novina bila je uvođenje sektorskog pristupa, koji je uspostavljen uvođenjem druge generacije IPA (IPA II, 2014–2020), čime se način korišćenja ovih sredstava približio Strukturnim fondovima Evropske unije koji su namenjeni državama članicama.

Države prethodnih proširenja Evropske unije, zemlje centralne i istočne Evrope su upravo zahvaljujući efikasnom korišćenju pretpristupnih fondova finansijske pomoći EU u kratkom roku uradile obiman posao usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. To se pokazalo kao najuspešniji model reforme i oporavka ekonomije i društva u celini. Sa druge strane, iskustva ovih država, pokazala su da su mnoge od njih imale problem da apsorbuju celokupna sredstva namenjena njima, iz ranijih programa EU. Ovi problemi, pre svega vezani su za nepostojanje dugoročne razvojne strategije na državnom nivou, nedostatak sredstava za sufinansiranje projekata, lošu

16 Pejović A.A., Instrument pretpristupne podrške Evropske unije, 2014–2020., 2020, https://www.academia.edu/43575384/INSTRUMENT_PRETPRISTUPNE_PODR%C5%A0KE_EVROPSKE_UNIJE_2007_2027

17 Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

koordinaciju između ministarstva i različitih nivoa vlasti u zemlji, kao i za nedostatak stručnih ljudskih resursa za upravljanje projektima i sredstvima na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.¹⁸ Po stupanju u članstvo, članice Evropske unije koriste Strukturne fondove EU u mnogo većim iznosima. Evropska komisija je ograničila iznos koji svaka država članica može da dobije iz Strukturnih fondova EU na najviše 3,6% njenog BDP).¹⁹ Dakle, po stupanju u članstvo, svakoj članici su na raspolaganju fondovi EU, koji su mnogostruko viši od pretpristupnih, što je takođe, jedan od motiva i benefita članstva. U nastavku, dat je pregled IPA programa, prema višegodišnjim budžetskim periodima Evropske unije, alokacija sredstava iz IPA, kao i prednosti i nedostacima korišćenja IPA programa, na osnovu dosadašnjih iskustava.

1.1 IPA I, 2007–2013, prvi period IPA

Kada je uspostavljen instrument IPA I, 2006. godine, Evropska unija je upravo završila najveće proširenje ikada, 2004. godine. Tada je u članstvo primljeno deset novih država članica, dok je za 2007. godinu planiran prijem dve nove članice, Bugarske i Rumunije. Ova proširenja su bila podržana projektima namenjenim za sprovođenje neophodnih društvenih i ekonomskih reformi, u okviru nekoliko tematskih (PHARE, SAPARD, ISPA) i geografskih (CARDS) instrumenata. Tokom sprovođenja projekata u državama kandidatima, odvijao se i dvosmerni proces učenja. Jedna od lekcija naučenih iz perioda 2000–2006. godina je bio da su različite pravne osnove često bile izvor administrativne glavobolje i nisu doprinosile koherentnosti ove pomoći; dakle, spajanje svih ovih instrumenata u jedinstven jedan bi povećao efikasnost i efektivnost.²⁰ Zbog toga se javila potreba za novim programom pretpristupne pomoći. Instrument IPA, koji je zamenio sve ranije programe

18 Knežević, I., 2011., Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korišćenje EU fondova – praktična iskustva iz Slovačke. Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije. Beograd, Srbija: Fondacija Centar za demokratiju

19 Da je članica EU, Srbija bi teorijski mogla da koristi, sa sadašnjim nivoom BDP, najviše 1,2 milijardi evra. Srbija koristi bespovratnu pomoć u iznosu od 200 miliona evra godišnje, što je oko 0,7% srpskog BDP.

20 Koeth W., The new instrument for ore-accession assistance (IP ii): Less accession, more assistance, EIPA, 2014

finansijske pomoći, donet je na osnovu izveštaja o sprovođenju ranijih pretpristupnih instrumenata, onda kada je postalo jasno da se pravni osnovi i procedure sprovođenja pojedinačnih programa moraju unifikovati, kako bi se obezbedilo njihovo efikasno planiranje, sprovođenje i kontrola. U tom smislu, IPA I je predstavljala nastavak prethodnih instrumenata, uz određena usavršavanja samog instrumenta, kako bi korišćenje fondova EU po načinu i principima bilo približno Strukturnim fondovima Evropske unije.

Prvi instrument objedinjenih pretpristupnih fondova Evropske unije, IPA I, pružao je pomoć realizacijom projekata u okviru pet komponenti:

1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija. Cilj je da se pruži podrška u procesu približavanja Evropskoj uniji, pre svega prenošenjem zakonodavstva EU i najviše jačanju kapaciteta institucija.
2. Prekogranična saradnja. Cilj je promovisanje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje i realizaciji zajedničkih projekata.
3. Regionalni razvoj. Ova komponenta ima za cilj da unapredi ekonomsku i socijalnu koheziju kroz razvoj transportne infrastrukture, zaštitu životne sredine u vidu upravljanja otpadom, vodosnabdevanja, otpadnih voda i kvaliteta vazduha, rehabilitacije zagađenih oblasti, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije i razvoj regionalne konkurentnosti kroz podsticanje preduzetništva i zaposlenosti.
4. Razvoj ljudskih resursa. Cilj je da se doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji i ostvarenju prioriteta EU u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, obuke i socijalne inkluzije.
5. Ruralni razvoj. Cilj je podrška održivom poljoprivrednom i ruralnom razvoju kroz poboljšanje tržišne efikasnosti i usvajanja standarda EU, podršku uspostavljanju grupa proizvođača i ulaganja u preradu i plasman poljoprivrednih i ribarskih proizvoda, sprovođenje mera u oblasti životne sredine u poljoprivredi i poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture.²¹

U okviru prve komponente, Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, pomoć je realizovana kroz projekte obuke i razmene informacija, posebno kroz instrumente *twinning*, *twinning light* i *TAIEX*, tehničku pomoć, investicije, grantove, podršku pri pripremi projekata, sprovođenje finansijskih aranžmana u saradnji sa finansijskim ustanovama, budžetsku podršku, kao

21 Mirić O., 2009, Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja, Evropski pokret, Beograd

i pokrivanje troškova učestvovanja u programima zajednice.²² TAIEX je instrument tehničke pomoći EU, koji je namenjen kako državama koje su u procesu EU integracije, tako i članicama Unije.²³ U skladu sa definicijom EK, TAIEX pruža podršku državnim administracijama u vezi sa usklađivanjem, primenom i sprovođenjem zakonodavstva EU, kao i omogućavanjem razmene najboljih praksi EU. To je instrument koji se kreira ad hoc, prema iskazanim potrebama institucije korisnice, i sprovodi se na kratak rok, 1–5 dana, na tri načina. Prvo, organizovanjem radionica, kada stručnjaci iz članica EU predstavljaju specifične oblasti zakonodavstva EU; drugo, ekspertske misije, kada se stručnjaci država članica EU šalju u administraciju korisnika da daju detaljne savete o transponovanju, primeni ili sprovođenju određenog dela zakonodavstva EU; treće, studijske posete, kada grupa od pet učesnika iz administracije države korisnika učestvuje u studijskoj poseti administraciji države članice EU.²⁴

Sa druge strane, kada su u pitanju *twinning* i *twinning light* instrumenti, oni predstavljaju tehničku pomoć Evropske komisije sa dugoročnim dejstvom, sa ekspertskim misijama u trajanju od 1,5–2 godine, u pojedinom slučajevima i 3 godine, a za *twinning ligh* je predviđeno trajanje od najviše pola godine.

Uspostavljanjem instrumenta IPA I, EU je postavila temelje višegodišnjeg programiranja, izrade strateških dokumenata i planiranja korišćenja pretpristupne pomoći, prema komponentama i državama korisnicama, a takođe su uspostavljene procedure planiranja i sprovođenja projekata, kao i sistemi javnih nabavki i kontrole trošenja EU sredstava u skladu sa pravilima koje važe za sve finansijske programe Unije. Predviđena je i razrada projektnog predloga na temelju niza transparentnih i objektivnih kriterijuma, uključujući procenu potreba, sposobnost apsorpcije, poštovanje uslova i sposobnost upravljanja. Dakle, EU je usloвила korisnike da ne mogu računati na sigurna sredstva ako ne pokažu sposobnost da osnuju kvalitetan sistem za programiranje, planiranje i sprovođenje i nadgledanje projekata.²⁵ Takođe, karakteristika EU IPA programa je da postoji obaveza ko-finansiranja za

22 EC, Regulation No 718/2007

23 Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission

24 EC, TAIEX and Twinning Highlights, Annual Activity Report, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/taix_en, pristup: april 2023.

25 Pejović A.A., Instrument pretpristupne podrške Evropske unije, 2070–2027., 2020, https://www.academia.edu/43575384/INSTRUMENT_PRETPRISTUPNE_PODR%C5%A0KE_EVROPSKE_UNIJE_2007_2027

države korisnice. To znači da se, u proseku, iz IPA fondova može povući do 85 posto vrednosti projekta, a 15 odsto moraju finansirati korisnici fondova, odnosno ko-finansiranje je jedan od uslova koje treba obezbediti da bi se učestvovalo u realizaciji svakog pojedinačnog projekta.²⁶ To u praksi znači da korisnici EU IPA programa u Srbiji mogu biti država, državne institucije, ministarstva, javna preduzeća, lokalne samouprave, ali i mala i srednja preduzeća, organizacije civilnog društva i mediji, uz uslov da se obezbedi ko-finansiranje za realizaciju projekta.

1.2 IPA II, 2014–2020, Uvođenje sektorskog pristupa

Sa novim sedmogodišnjim budžetskim periodom EU, 2014–2020. godina, uvodi se program IPA II, koja se uspostavlja Regulativom EK 231/2014 iz 2014. godine. IPA II je, takođe, bila namenjen državam kandidatima i potencijalnim kandidatima pod istim uslovima pod kojima je sproveden raniji IPA I.²⁷ Novom regulativom su uvedene važne novine, na osnovu iskustva i procesa učenja tokom sprovođenja IPA I. U izveštaju Evropskog Revizorskog suda iz 2004. godine o pripremi za upravljanje Strukturnim fondovima EU, preporučuje da se napravi jasna strategija za pripremu države kandidata za buduće upravljanjem Strukturnim fondovima i da se povećaju naponi da se pretpristupni fondovi približe Strukturnim fondovima.²⁸ Ovaj izveštaj je uticao na buduću strukturu i upravljanje IPA kao jedinstvenim instrumentom sa pet komponenti.

Takođe, sa novom generacijom IPA, uvedene su novine u sprovođenju ovih projekata. Naime, pred kraj životnog veka IPA I, na strani Evropske komisije i kod drugih zainteresovanih strana uviđa se da je „klasični“ način implementacije IPA kroz pojedinačne samostalne projekte koji pokrivaju mnoštvo fragmentiranih prioriteta bio neoptimalan, jer se više fokusirao na

26 Veljanovski, V. (2010). Priprema predloga projekta – IPA prekogranična saradnja. Strateški projektni menadžment i projektno liderstvo/XIV internacionalni simpozijum iz projektnog menadžmenta (p. 55). Beograd: Udruženje za upravljanje projektima Srbije – YUPMA

27 EC, Regulation 231/2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0231&from=EN>

28 European Court of Auditors (2004) Special Report No 5/2004 on Phare support to prepare candidate countries to manage the Structural Funds

neposredne rezultate ili rezultate (npr. kompjuterizovani sistem upravljanja predmetima instaliran u sudovima) nego na postizanje ciljeva politike (tj. bolje funkcionisanje pravosudnog sistema kroz smanjenje zaostatak sudskih predmeta kao uticaj sistema upravljanja predmetima).²⁹ Sa ciljem prevazilaženja ovih nedostataka, sa uvođenjem novog instrumenta IPA II, otpočela je sa primenom nova metodologija sprovođenja projekata koja je podrazumevala finansiranje prema strateškim prioritetnim oblastima, odnosno, počeo je sa primenom sektorski pristup.

Službena definicija sektorskog pristupa Evropske komisije je „način zajedničkog rada između vlade, donatora i drugih ključnih zainteresovanih strana. To je proces koji ima za cilj proširenje državnog i nacionalnog vlasništva nad politikama javnog sektora i odlukama o raspodeli resursa unutar sektora, povećavajući koherentnost između politike, potrošnje i rezultata i smanjenje transakcionih troškova.”³⁰ Primena sektorskog pristupa zahtevala je određena prilagođavanja državne administracije odgovorne za sprovođenje projekata, donošenje strateških dokumenata, planiranje budžetskih sredstava, transparentnost javnih nabavki i uopšte, ispunjavanje EU standarda u oblasti korišćenja EU fondova. Sektorski pristup planiranju korišćenja EU fondova je proces usmeren na razvoj usaglašenih sektorskih politika i strategija, proces koji definiše način zajedničkog rada vlade, donatora i drugih ključnih aktera u okviru određenog sektora u cilju postizanja značajnijih, održivih i opipljivih rezultata.³¹ U praksi sektorski pristup podrazumeva: definisane nacionalne politike/strategije za svaki od definisanih sektora; jasno definisan i funkcionalan institucionalni okvir sa vodećom institucijom na nivou sektora; uspostavljen mehanizam koordinacije nacionalnih institucija i donatora; postojanje srednjoročne budžetske perspektive i povezanost prioriteta sa izvorima finansiranja; uspostavljen mehanizam praćenja sprovođenja sektorskih strategija i projekata, kao i ocenjivanja njihove uspešnosti; efikasan, efektivan i transparentan sistem javnih finansija i postojanje projektovanog makrofinansijskog okvira u kom će sektorske politike biti sprovedene kao dva uslova koji su naročito bitni u slučaju budžetske pomoći.³²

29 Koeth W., 2014, The new instrument for pre-accession assistance (IPA II): Less accession, more assistance, EIPA

30 file:///EC:/Downloads/guidelines_support_to_sector_prog_long_version_en.pdf, 2007

31 Pejović A., Lazović M., Mirić O., Knezević I., Programiranje pomoći u okviru IPA II instrumenta za prepristupnu pomoć 2014–2020, Vodič kroz IPAAII, Beograd, 2014, str. 38.

32 Isto, str. 40.

Kada je u pitanju Srbija, kako bi se izvršile odgovarajuće pripreme i prilagođavanja administracije za korišćenje IPA II, Vlada Republike Srbije donela je odgovarajuće strateške planove o potrebama za razvojnom pomoći u periodu 2014–2020. godine, te uspostavila trajne strukture, u okviru državne uprave, za kreiranje i apsorpciju ovog programa. Najvažniji usvojeni dokument je Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine³³ koji određuje prioritete oblasti koje treba podržati projektima iz sredstava EU. Ovim dokumentom su definisani sektori: 1. pravda, 2. unutrašnji poslovi, 3. reforma javne uprave, 4. konkurentnost, 5. životna sredina i klimatske promene, 6. energetika, 7. saobraćaj, 8. ljudski resursi i socijalna inkluzija i 9. poljoprivreda i ruralni razvoj. Pored devet sektora, dokument obrađuje i tri tematske oblasti: a) civilno društvo, b) kultura i c) mediji. Kao multidisciplinarna pitanja definisani su regionalni/ lokalni razvoj i suzbijanje diskriminacije.³⁴ Navedena sektorska podela istovetna je sa onom koja je definisana u okviru Indikativnog strateškog dokumenta za Srbiju 2014–2020 Evropske komisije, s tim što su nazivi sektora nešto drugačiji. Naime, u ovom dokumentu određena su dva stuba: demokratija i vladavina prava i konkurentnost i rast. U okviru prvog stuba, definisana su dva osnovna sektora: demokratija i upravljanje i vladavina prava i osnovna prava. U okviru drugog stuba definisani su sektori vezani za infrastrukturne reforme: transport, ekološke i klimatske akcije i energetika; za konkurentnost i inovacije: obrazovanje, zapošljavanje/socijalna politika, kao i poljoprivredna politika i ruralni razvoj.³⁵ Glavni kriterijumi za identifikovanje sektora su: značaj sektora za pristupanje EU (npr. kriterijumi iz Kopenhaga, Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, Izveštaj o napretku), odnosno za nacionalni društveno-ekonomski razvoj; sektor bi trebalo da bude dovoljno širok da bi se osiguralo davanje značajnog doprinosa pristupanju EU, odnosno društveno-ekonomskim razvojnim ciljevima, dok bi u isto vreme, trebalo da

33 Kancelarija za evropske integracije, Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/pregled_medjunarodne_pomoci/prioriteti_2014_17.pdf

34 Pejović A. and all, Programiranje pomoći u okviru IPA II instrumenta za pretprijetupnu pomoć 2014–2020, Vodič kroz IPAII, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, str. 39.

35 EC, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy Paper for Serbia (2014–2020), 2014, http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA_IPA_II_eval_Vol_1_final_on_19_March.pdf

bude dovoljno uzak da obezbedi fokus višegodišnjeg finansiranja i da održi institucionalnu koherentnost (ograničavanjem broja i opsega institucija i oblasti koje su uključene); sektor treba da ima jasno uspostavljen institucionalni okvir, institucionalno vođstvo i odgovornosti, idealno bi trebalo da bude jedna rukovodeća nacionalna institucija; sektor treba da ima jasnu vezu sa izvorima finansiranja iz nacionalnog budžeta i njegovim planiranjem.³⁶

Tokom korišćenja instrumenta IPA II, Srbija je dobila status kandidata za članstvo (u martu 2012. godine), te otpočela pregovore o članstvu (prva pregovaračka poglavlja otvorena u decembru 2015. godine). U tom periodu je usaglašen i usvojen Pregovarački okvir za Srbiju³⁷ (u januaru 2014. godine), kojim su definisana pregovaračka poglavlja u okviru kojih će se proveravati ispunjenost kriterijuma za članstvo. Prema Pregovaračkom okviru za Srbiju pregovaračka poglavlja koja se otvaraju na početku procesa su poglavlja 23-Pravosuđe i osnovna prava i 24-Pravda, sloboda i bezbednost, koja se odnose na vladavinu prava, a ova dva poglavlja se poslednja zatvaraju. Od trenutka otvaranja ovih poglavlja (jul 2016. godine), Evropska komisija putem upitnika koji se dostavljaju nadležnim institucijama dva puta godišnje prati sprovođenje reformi u ovim poglavljima.³⁸

Evropska komisija je 2014. godine, odobrila uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja EU projektima u Srbiji, što je značilo da je programiranje, ugovaranje i nadgledanje sprovođenja EU projekata prepušteno srpskoj administraciji. Dodela decentralizovanog upravljanja ili davanje pune odgovornosti od strane EK, administracijama država kandidata za ugovaranje i isplatu ovih sredstava (uz minimalni nadzor Evropske komisije) je od tada postala obavezan uslov za korišćenje IPA od strane Republike Srbije.

Najveći broj EU twinning projekata tokom posmatranog perioda bio je realizovan iz programa IPA II, koji je za cilj imao da pojednostavi pravila i procedure u odnosu na raniju IPA I. Glavni cilj IPA II bio je pružanje efikasne i merljive podrške za sprovođenje reformi orijentisanih na rezultate u procesu pristupanja, bilo kroz direktno (ranije centralizovano) sprovođenje od strane EK (odnosno delegacija EU u najvećem broju slučajeva), bilo

36 Pejović A. and all, Programiranje pomoći u okviru IPA II instrumenta za pretpristupnu pomoć 2014–2020, Vodič kroz IPAIL, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, str. 39.

37 Conference on Accession to the EU, Serbia, AD 1/14, 2014, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>

38 Šestomesečni izveštaji EK prema Savetu EU o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.

indirektno (ranije decentralizovano) kroz rad samih nacionalnih administracija. Takođe, cilj je bio da se odrede sektori u kojima će se pokrivati oblasti politika povezani sa Strategijom proširenja (npr. demokratija i upravljanje, vladavina prava, rast i konkurentnost).³⁹ Uvođenje IPA II je u tom smislu, bilo rezultat nastojanja Evropske unije da se povežu nacionalna strateška dokumenta država kandidata za članstvo sa istim na nivou Unije.

Upravo je sektorski pristup kreiranju i sprovođenju IPA projekata, u Srbiji obezbedio usklađenost reformskih procesa sa osnovnim EU i nacionalnim strateškim dokumentima. Takođe, primena sektorskog pristupa značila je preciznije i usmerenije delovanje u smislu usvajanju standarda Evropske unije u sektorima pravosuđe i bezbednost, kao i ubrzanje procesa usklađivanja zakonodavstva sa pravom Evropske unije. To je u praksi značilo da je akcenat projekata koji su finansirani iz IPA II bio na one iz oblasti pregovaračkih poglavlja 23 i 24, odnosno na vladavinu prava i bezbednost.

1.3 IPA III, 2021–2027, Nova metodologija proširenja

U skladu sa dinamikom procesa evropske integracije, instrument IPA je u periodu njegove primene 2006–2020. godina, u Srbiji, najviše primenjivan za prioritetne oblasti/sektore evropske integracije. Brojni projekti finansirani tokom oba IPA perioda, bili su namenjeni, pre svega, usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa pravom EU, zatim sprovođenju reformi u oblastima pravosuđa, vladavine prava i ljudskih prava i sloboda, kao i poljoprivrede i ekologije, regionalne saradnje, socijalne politike, ali i za pripremu državne administracije za predstojeći proces pregovora o članstvu.

Sa novim budžetskim periodom EU, 2021–2027, Regulativom 2021/1529, iz 2021. godine, uspostavljen je program IPA III⁴⁰. Program IPA III predstavlja kontinuitet sa prethodna dva instrumenta, sa opštim ciljem usklađivanja država korisnica sa pravilima, standardima i sektorskim politikama i praksom EU, kako bi se pripremile za buduće članstvo. Ipak, sa uvođenjem IPA III uvodi se novi pristup sprovođenju EU projekata, kako bi

39 Pejović A.A., Instrument prepristupne podrške Evropske unije, 2070–2027., 2020, https://www.academia.edu/43575384/INSTRUMENT_PRETPRISTUPNE_PODR%C5%A0KE_EVROPSKE_UNIJE_2007_2027

40 EC, Regulation 2021/1529, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/ipa-iii-the-instrument-for-pre-accession-assistance-2021-2027.html>

se prevazišle uočene slabosti, sa jedne strane, odnosno kako bi se sprovedila nova metodologija procesa pregovaranja o članstvu, sa druge strane.

U novom budžetskom periodu Unije, instrument IPA III prati usvajanje nove metodologije o pristupnim pregovorima o članstvu u EU iz 2020. godine⁴¹, kao i političke odluke na najvišem nivou o strateškom i dinamičnom raspoređivanju pomoći, stavljajući osnovne uslove za članstvo u Uniji u fokus delovanja ovog instrumenta. EK je u februaru 2020. godine predložila revidiranu metodologiju pregovora o članstvu (Srbija je novu metodologiju prihvatila u julu 2020. godine. Revidirana ili nova metodologija pregovora primenjuje se na četiri države sa statusom kandidata, koje su u procesu pregovaranja, na Crnu Goru, Srbiju, Albaniju i Severnu Makedoniju. U svojim zaključcima od 13. decembra 2022. godine, Evropski savet je pozvao sve partnere da istraže puni potencijal nove metodologije EU, posebno „postepeno uvođenje“ u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, uz obezbeđivanje jednakih uslova i podložnost napretku u reformskim prioritetima.⁴²

Revidirana metodologija o članstvu čini proces pristupanja fokusiranijim na fundamentalne reforme, dok je proces pregovaranja predvidljiviji nego ranije, zasnovan na objektivnim kriterijumima, uz posledično pozitivna i negativna uslovljavanja. Takođe, uvedena je i svojevrsna reverzibilnost, odnosno mogućnost „povratka unazad“ ukoliko država kandidat ne poštuje dostinute standarde sprovedenih reformi. U tom smislu, nova metodologija predstavlja prvi pokušaj tumačenja kvalitativne evaluacije u kvantitativnom obliku, što bi moglo da se odrazi i na buduću dostupnost fondova EU. Prema ovoj metodologiji, za Srbiju i Crnu Goru je predviđeno da kroz ubrzanu integraciju imaju i „postepeno uvođenje“ u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, uz obezbeđivanje jednakih uslova.⁴³ Sa svoje strane, države kandidati su svoje pregovaračke interne procedure prilagodili revidiranoj metodologiji proširenja. Za Srbiju je, prema novoj metodologiji proširenja,

41 Umesto pregovaranja po pregovaračkim poglavljima, ona su grupisana u šest tematskih klasetra: osnove; unutrašnje tržište; konkurentnost i inkluzivni rast; zelena agenda i održiva povezanost; resursi, poljoprivreda i kohezija; spoljni odnosi, file:///C:/Users/aleksandra.jovanovic/Downloads/A_more_credible__dynamic__predictable_and_political_EU_accession_process_-_Commission_lays_out_its_proposals%20(1).pdf

42 Council Conclusions, 13 December 2022; <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>

43 Isto.

određeno grupisanje postojećih 35 pregovaračkih poglavlja u 6 klastera.⁴⁴ Evropska komisija je počela da koristi ovu novinu, grupisanje pregovaračkih poglavlja u klastere, kao metod izveštavanja u izradi godišnjih izveštaju o napretku, počevši od izveštaja za 2021. godinu.

U skladu sa tim, novi instrument, IPA III je usklađen i sa glavnim principima i prioritetima Strategije za Zapadni Balkan⁴⁵ (iz februara 2018. godine), komunikacijom Evropske komisije „Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za zapadni Balkan“ (iz februara 2020. godine)⁴⁶ i „Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan“⁴⁷ (iz oktobra 2020. godine). Kao i u predhodnom instrumentu IPA II, sektorski pristup ostaje osnovni princip i novog instrumenta, IPA III, kroz sektora, odnosno tzv. prozore delovanja.

Tabela 1: Alokacija IPA III po prozorima delovanja

IPA II prozori	%	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Ukupno
1. Vladavina prava, osnovna prava i demokratija	15,13	281	287	292	298	304	310	317	2.089
2. Dobra uprava, usklađivanje sa EU <i>acquis</i> , susedski odnosi	16,59	308	314	321	327	333	340	347	2.291
3. Zelena agenda i povezanost	42,25	788	804	820	837	853	870	888	5.860
4. Konkurentnost i inkluzivni rast	22,31	414	422	431	440	448	457	467	3.080
5. Teritorijalna i prekogranična saradnja	3,51	65	66	68	69	71	72	73	485
Ukupni operacioni budžet	100	1.855	1.894	1.932	1.971	2.010	2.051	2.093	13.804
Administrativni troškovi	-	49	49	50	51	52	53	54	357
Ukupno	100	1.904	1.943	1.982	2.022	2.062	2.104	2.147	14.162

Izvor: Evropska komisija⁴⁸

44 Ministarstvo za evropski integracije, pristup maj 2023, <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovarački-klasteri/>

45 EC, COM (2018) 65, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

46 EC, COM (2020) 57, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-02/enlargement-methodology_fr.pdf

47 EC, COM (2020) 641, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf

48 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

Programiranje u IPA III je organizovano kroz pet tematskih prozora, prema kojima su pregrupisani sektori iz IPA II u skladu sa specifičnim ciljevima IPA III, a u skladu sa šest vodećih inicijativa Strategije proširenja za Zapadni Balkan. Najveći deo budžeta IPA II namenjen je projektima iz prozora Zelena agenda i povezanost, konkurentnost i inkluzivni rast, te usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravom EU i vladavina prava. Ovo su sektori koji su bili prioritetno podržani i ranijim programima IPA I i IPA II. Jedna značajna izmena se ogleda u davanju više sredstava za projekte iz oblasti ekologije, što je u skladu sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan⁴⁹.

Aneks II Uredbe Evropske komisije o IPA III identifikuje ključne tematske prioritete za pomoć, što se ogleda u Programskom okviru IPA III⁵⁰, koji predstavlja sveobuhvatni strateški dokument Evropske komisije za korišćenje pretpristupnih fondova Evropske unije. Programski okvir IPA III za period 2021–2027. godine odražava specifične ciljeve Uredbe o IPA III i fokusira se na prioritete procesa proširenja prema pet tematskih prozora, koji predstavljaju klustere pregovaračkih poglavlja prema novoj metodologiji proširenja. Sa druge strane, države korisnice se uslovljavaju da, umesto strategijskih planskih dokumenata pripreme tzv. „strategijske odgovore“, u kojima će opisati kako nameravaju iskoristiti mogućnosti finansiranja ponuđene u okviru prozora. Pritom, njihovi odgovori bi trebalo da budu zasnovani na prioritetima Strategije proširenja EU, kao i na nacionalnim sektorskim strategijama. To znači da će države korisnice morati da iskažu jasnu viziju i razumevanje svog razvoja u svakom od relevantnih sektora. Evropska komisija je zadužena za odabir prvo najrelevantnijih za realizaciju, a onda u drugoj fazi i dovoljno zrelih predloga projekata i da ih uključi u godišnje ili višegodišnje planove. Zatim, Evropska komisija bi trebalo da donese odluke o finansiranju za godišnje i višegodišnje predloge projekta grupisane po prozorima delovanja, sa predlozima projekata koje predlažu različiti korisnici.⁵¹ Kako je jedan od glavnih nedostataka/izazova ranijih programa, IPA I i IPA

49 Smernice Zelene agende za Zapadni Balkan, 2020, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

50 IPA III, Commission Implementing Decision of 10.12.2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021–2027, C(2021) 8914 final

51 Pejović A.A., 2020, Instrument pretpristupne podrške Evropske unije, 2070–2027., https://www.academia.edu/43575384/INSTRUMENT_PRETPRISTUPNE_PODR%C5%A0KE_EVROPSKE_UNIJE_2007_2027

II bio dug proces programiranja, zbog toga je predložen drugačiji pristup za program IPA III. Uvode se tzv. strateški odgovori koji će sadržati predloge projekata, pa tek posle ocene njihove relevantnosti i zrelosti, krenuće se sa pripremom konkretnih dokumenata ili će se pojedini projektni predlozi ostaviti za kasniju godinu programiranja.

Cilj Evropske komisije je da program IPA III bude više dinamičan i fleksibilan u odnosu na ranije instrumente IPA I i IPA II. U tom smislu, očekuje se da će sa donetim izmenama u korišćenju IPA biti unapređen i stepen efikasnosti i stepen iskorišćenosti ovih sredstava od strane država korisnica. Sa strane država korisnica, važna novina je uvođenje principa efikasnosti u korišćenju i sistema nagrađivanja uspešnih, što bi trebalo da unapredi ne samo efikasnost u korišćenju alociranih sredstava, već i eventualno povećanje broja projekata i sredstava u okviru ovog instrumenta.

1.4 Alokacija budžeta IPA I, IPA II i IPA III

Kada se govori o budžetu koji namenjen za realizaciju IPA programa, iznos je na približno istom nivou tokom tri posmatrana budžetska perioda. U budžetskom periodu 2006–2013 EU je za IPA I namenila 11,5 milijardi EUR, u budžetskom periodu 2014–2020 EU je za IPA II namenila 11,7 milijardi EUR, dok se za budžetski period 2021–2027. godine⁵², pretpristupna pomoć EU sprovodi putem instrumenta IPA III⁵³, za koji je obezbeđeno 14,162 milijardi EUR. Za Srbiju je iz ovih sredstava bilo obezbeđeno oko 1,4 milijardi EUR za svaki budžetski period, odnosno oko 200 miliona EUR godišnje, koliko su ukupna sredstva za godišnje programiranje ovog finansijskog programa. Uvođenjem novog instrumenta, IPA II, nivo alokacije za Srbiju, kao i za ostale države korisnice ostao je na istom nivou.

52 EC, Regulation 465/2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0465&from=EN>

53 EC Regulation 2021/1529, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1529&from=EN>

Tabela 2: Alokacija budžeta IPA I i IPA II, revidirana IPA II, i IPA III, u milionima EUR

Država korisnica	IPA I	IPA II	Revidirana IPA II	IPA III
Albanija	594,92	649,4	639,5	639,5
Bosna i Hercegovina	660,71	165,8	552,1	552,1
Hrvatska	1023	-	-	-
Crna Gora	236,16	270,5	279,1	279,1 ⁵⁴
Kosovo ⁵⁵	538,8	645,5	602,1	602,1
Srbija	1.394,1	1.508	1.539,1	1.539,1
Severna Makedonija	623,1	664,2	608,7	608,7
Turska	4.872,9	4.453,9	3.533	3.533 ⁵⁶
Višekorisnička IPA	1.161,38	2.958,6	2.980,2	-
Island	28	-	-	-
Ukupno	11.133	11.316	10.734	14.162⁵⁷

Izvor: Regulative EK o IPA I, IPA II i IPA III

Prema podacima Evropske komisije, indikativna alokacija budžeta u okviru programa IPA I i IPA II za Srbiju, bila je na godišnjem nivou oko 200 miliona EUR. Imajući u vidu da se proces programiranja i realizacije projekata odvija u produženim vremenskim okvirima, analizirani EU twinning projekti su realizovani i u kasnijem periodu, tj. i do 2020. godine.

Tabela 3: Indikativna alokacija za Srbiju, tokom IPA I i IPA II, u milionima EUR

Godina	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018-2020
Iznos	189,7	190,9	194,8	197,9	201,8	202	208,3	179,0	223,1	202,8	212,2	722,2
Ukupno												2.924,7

Izvor: Evropska komisija⁵⁸

54 Bez sredstava za projekte prekogranične saradnje.

55 Po UN Rezoluciji 1244.

56 Bez sredstava za projekte prekogranične sadarnje.

57 Uključuje i prekogranične projekte, administrativne troškove, kao i tzv. performance reward, odnosno nagradu za učinak, tj dodatna sredstava za uspešno korišćenje IPA III.

58 EC, DG NEAR, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, pristup: jun 2022.

Indikativna alokacija iz tabele 3 pokazuje koliko je sredstava iz budžeta IPA bilo namenjeno Srbiji po godinama, dok stopa apsorpcije pokazuje koliko je od raspoloživih sredstava iskorišćeno za projekte u Srbiji. Sa uvođenjem IPA postavljen je prilično zahtevan zadatak za države korisnice, budući da je ovaj program zahtevao da su one u obavezi da donošenjem strateških dokumenata usklade svoje organizacione i institucionalne strukture za apsorpciju EU fondova, kako bi bili u skladu sa odgovarajućim strateškim dokumentima i organizacionom strukturom Unije. Stopa apsorpcije sredstava tokom perioda CARDS u Srbiji bila je 85,73%, dok je odnos između ugovorenih i obavezanih finansijskih sredstava bio 97,35%⁵⁹. Ovako visok stepen apsorpcije sredstava nastavljen je i tokom IPA perioda, tako da se kretao preko 98%⁶⁰. Zbog toga je korišćenje pretpristupnih fondova EU postalo posebno važno sa aspekta nesmetanog odvijanja pretpristupnog procesa sa jedne strane, kao i priprema administracija država kandidata za buduće korišćenje Strukturnih fondova, sa druge strane.

1.5 Dosadašnja iskustva u korišćenju IPA programa

Evropska unija je, kada je u pitanju institucionalni i pravni okvir, odredila neophodne procedure i instrumente za sprovođenje politike proširenja kroz sprovođenje EU projekata. To je pre svega, određeno ugovornim odnosom sa državama korisnicama, kao i strogo određenom projektnom metodologijom. Na početku svakog programskog perioda, odnosno za svaki pretpristupni EU program, potpisuje se ugovor između države korisnice i Evropske unije, kojim se definišu načini, rokovi, institucije, strukture i budžeti⁶¹. Način sprovođenja EU projekata definisan je mehanizmom projektnog menadžmenta, PM, prema kome su definisane metodologija i procedure (uključujući tenderske), vremenski okviri, forma i zadaci svih aktera koji su uključeni u sprovođenje EU projekata. Takođe su definisani načini nadzora

59 European Commission, Commission Staff Working Document Annexes to 2007 Annual Report on PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility Country Sections & Additional Information Brussels, 2008

60 https://www.eeas.europa.eu/eeas/projects_en?s=227

61 Poslednji potpisan je ugovor o korišćenju EU IPA III, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/finansijski-sporazum-ipa-3-22-srpski.pdf

i kontrole trošenja sredstava, kao i određene sankcije u slučaju zloupotreba.⁶² Projektna metodologija Evropske unije je još jedan od instrumenata tzv. mekog uticaja na administracije država korisnica, koje su u obavezi da svoje projektne predloge i kompletnu dokumentaciju sprovode na engleskom jeziku, prema pravilima i procedurama koje važe i za države članice. To se posebno ističe u vezi sa primenom EU pravila na javne nabavke i mehanizam realizacije budžetskih projektnih sredstava.

Izveštaji i analize efikasnosti korišćenja, ukazuju kako na prednosti, tako i na nedostatke u funkcionisanju ovog mehanizma. Na taj način su, sa strane EU, na osnovu izveštaja o realizaciji u različitim periodima i prema različitim programima, identifikovani nedostaci koji su kasnije uzimani u obzir prilikom definisanja sledećih generacija pretpristupnih finansijskih programa. U ranijem istraživanju sprovedenih EU projekata koji si bili namenjeni unapređenju institucionalnih kapaciteta država procesa proširenja tokom perioda PHARE (iz 2004. godine), identifikovana su pitanja/zaključci koja bi mogla ograničiti efikasnost ovog instrumenta: operativni kapacitet država kandidata da apsorbuju znanje akumulirano tokom realizacije twinning projekata, finansijska ograničenja korisnika i održivost intervencije.⁶³

Kada se govori o instrumentu IPA, u dosadašnjim evaluacijama, ističu se pozitivne strane korišćenja EU IPA instrumenta, kao i nedostaci koji su uočeni tokom sprovođenja ovih projekata. Iznos finansijskih sredstava koji je namenjen svakoj državi korisnici ovog programa ističe se kao jedna od pozitivnih strana korišćenja EU IPA, imajući u vidu da svaka nacionalna administracija zna sa kojim iznosom računa u svakom trenutku. Pozitivno je, takođe, uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja ovim sredstvima u državi korisnici. Na taj način se poboljšava strateško planiranje projekata, unapređuje se finansijsko rukovođenje u institucijama koje su korisnice istih, podstiče se sklapanje partnerstava, proširuje se umrežavanje između država korisnica i država članica i stiče se neophodno iskustvo za buduće korišćenje Strukturnih fondova. Sa druge strane, postoje određeni nedostaci korišćenja EU IPA, koji se, pre svega, odnose na modele (ko)finansiranja, kao i na veoma birokratske procedure u vezi sa dobijanjem sredstava:

62 https://pm2.europa.eu/index_en

63 Bailey, David and Lisa De Propris. 2004. A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries. *Journal of Common Market Studies* 42(1), 77–98, 86–87.

- Finansijski zahtevi su previsoki. Ukoliko se zahteva obezbeđivanje garanta i garancija za projekat, to može biti jako teško, naročito kada se to odnosi na garancije u vidu imovinskih objekata (nekretnina) ili gotovine;
- Procedure za podnošenje zahteva su preteške. Obično je neophodno da se izdvoji mnogo vremena za izradu projektnih predloga – za pisanje aplikacije, sastavljanje budžeta u specijalnom formatu, nabavljanje pisama podrške i garantnih pisama od kofinansijera, kao i za ispunjavanje svih formalnih zahteva kao što su izjave od banaka i revizora. Same aplikacije mogu biti odbijene na čisto formalnoj ili tehničkoj osnovi, tako da ovom delu treba posvetiti dosta pažnje;
- Unapred određen i prekomerno krut pristup može da koči kreativnost. Projektni predlozi se obično prihvataju ili odbijaju u zavisnosti od toga da li se uklapaju u predviđene ciljeve, da li su u skladu sa programima koji su prethodno usvojeni, a ne uzima se u obzir koliko su projekti u stanju da prošire granice postojećih politika.⁶⁴

Još jedan od, često isticanih nedostataka, je nizak administrativni kapacitet organa državne uprave, posebno na nivou lokalne samouprave (koja je u najvećem broju slučajeva nosilac EU projekata), koja je odgovorna za pripremu projektnih predloga. To može biti ključni ograničavajući faktor za apsorpciju EU sredstava.⁶⁵ Ovaj faktor je od presudnog značaja i zato što utiče na indikativnu apsorpcionu moć svake države korisnice. Broj EU projekata i iznos sredstava koje svaka zemlja povlači iz EU fondova, pre svega, zavisi od veština i znanja njihovih administracija za kreiranje i sprovođenje EU projekata. One države korisnice koje imaju pripremljenu i obučenu državnu administraciju po pravilu, imaju veću apsorpcionu i preduslove za uspeh sprovedenih projekata.

Sa strane EU, kada je u pitanju evaluacija sektorskog pristupa instrumenta IPA II, Evropska komisija je identifikovala dve važne pojave u vezi sa političkim dijalogom na političkom nivou i njegov uticaj na učinak IPA II. Prvi je bio efekat pristupnih pregovora na moć apsorpcije IPA II. Druga

64 Hajrula, M., 2007, Balkanske građanske prakse. Vodič za nevladine organizacije – izvori finansiranja iz Evropske unije. Skoplje, Makedonija: Makedonski centar za međunarodnu saradnju

65 Golubović, S., Golubović, N., & Cvetković, P., 2012, Prekogranična saradnja u zemljama Zapadnog Balkana – mogućnosti i ograničenja. Teme: Časopis za društvenu teoriju i praksu, 1614–1629.

je bila nepovezanost političkog dijaloga na političkom nivou sa procesom implementacije IPA II. Što se tiče prve tačke, primećeno je da su u okviru IPA II korisnici sa najjasnijom perspektivom pristupanja (Crna Gora i Srbija) mnogo više fokusirani na korišćenje IPA II u smislu podrške procesu njihovog pregovaranja o članstvu u EU (i ispunjavanje uslova EU *acquis*) nego ciljanju dugoročne promene na nivou sektora putem sektorskog pristupa (što su njihovi razvojni ciljevi). Ovo je tendencija da se (tipično) kratkoročni ciljevi istaknuti u pregovorima, postave kao prioritet u odnosu na „apstraktniju“ (i resursno tešku) transformaciju sektora, što je predstavljalo pragmatičan pristup od strane korisnika IPA II.⁶⁶ Dakle, Evropska komisija prepoznaje povezanost političkih procesa sa načinom korišćenja pretpriступnih fondova. U tom smislu, posebno se prepoznaje opasnost da kratkoročni ciljevi dostizanja pojedinačnog standarda u jednoj oblasti postane svrha i jedini cilj korišćenja IPA sredstava. Ukoliko to postane običaj, tada institucije države korisnice postaju sredstvo sprovođenja političkih ciljeva i izvor resursa za ove ciljeve.

Sprovođenje sektorskog pristupa pri korišćenju finansijskih programa pomoći Evropske unije je deo pristupnog procesa, te je dinamika sprovođenja projekata ugrožena opasnošću da politički deo ovog procesa postane ograničavajući faktor. Naime, politički procesi su oni koji odvlače ograničene institucionalne resurse i usmeravaju političku pažnju od dugoročnih ciljeva (i obaveza) koji proizilaze iz pregovora o članstvu. Politička dešavanja u državama članicama Unije, kao i ona na međunarodnom nivou, reflektuju se u različitim nivoima podrške država članica prema prijemu novih članica, čemu doprinose i države kandidati sopstvenim političkim krizama i nestabilnostima. Ipaki, ukoliko postoji politička volja za sprovođenje reformi koje vode ka članstvu, tada su EU projekti najbolji facilitator prilagođavanja i transformacije države i društva.

IPA II uredba je školski primer kako diskretno prevesti političku volju država članica u pravni dokument EU koji će biti kamen temeljac politike proširenja u narednih sedam godina, koja je politički i dalje veoma kontroverzna.⁶⁷ Ovom uredbom je formalizovan pristup davanja veće odgovornosti

66 EC, Evaluation of Sector Approach under IPA II, 2018, http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA_IPA_II_eval_Vol_1_final_on_19_March.pdf

67 Koeth W., 2014, The new instrument for ore-accession assistance (IP ii): Less accession, more assistance, EIPA

državama korinicama; čime se ove država fokusiraju na proces pregovaranja, odnosno akcenat je na opšta pitanja društveno-ekonomskog razvoja i uvođenja standarda EU, a ne samo na mehaničko i često pojednostavljeno korišćenje projekata za tehničke zahteve vezane za usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU. To je još jedan važan cilj ovog programa, koji se ogleda u obezbeđivanju stabilnog sistema sprovođenja projekata. Time se obezbeđuje/uspostavlja stabilan sistem sprovođenja reformi, odnosno uspostavljaju se okviri delovanja nosioca vlasti u poslu sprovođenja neophodnih reformi. Dakle, zadatak za buduće pretpristupne programe EU je kreiranje takvog sistema koji bi najefikasnije odgovorio i na rizike koji mogu doći iz okruženja (uključujući i političke rizike).

2. Definisanje Twinning instrumenta

Twinning, kao instrument saradnje i pomoći se, od strane različitih donatora, definiše na različite načine. Svetska banka definiše twinning kao „proces koji uparuje organizacioni entitet u zemljama u razvoju sa sličnim, ali zrelijim entitetom u drugoj zemlji“, i prepoznaje ovaj metod kao jedan od svoja četiri primarna načina pružanja tehničke pomoći sa dugoročnim savetnicima, kratkoročnim savetnicima i obukom.⁶⁸ U tom smislu, Svetska banka koristi instrument twinning da obezbedi specifični „prenos“ relevantnog operativnog znanja između dve organizacije slične po funkciji i strukturi. Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (SIDA), danska agencija za razvojnu saradnju (DANIDA) i norveška agencija za razvojnu saradnju (NORAD) definišu princip twinning kao formiranje institucionalnih parova (blizanaca) koji se koriste za prenos znanja i izgradnju kapaciteta u okviru projekata tehničke pomoći.⁶⁹

Ipak, sve definicije akcentuju zajedničku karakteristiku instrumenta twinning, a to je pružanje tehničke pomoći manje razvijenim državama, od strane razvijenih, kroz institucionalnu saradnju i unapređenje institucionalnih kapaciteta primaoca, pre svega putem razmene iskustava i putem razmene državnih službenika na određeni vremenski period, koji će biti zaduženi za

68 Ouchi F., 2004, *Twinning as a Method for Institutional Development: A Desk Review*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/717271468320671286/pdf/312970EG04185.pdf>

69 Jensen, Marina Bergen / Hjortsø, Carsten Nico / Schipperijn, Jasper / Nik, Abdul-Rahim and Kjell Nilsson. 2007. *Research capacity building through twinning: experiences from a Danish-Malaysian twinning project*. *Public Administration and Development* 27(5), 381–92; Jones, Merrick and Peter Blunt. 1999. ‘Twinning’ as a method of sustainable institutional capacity building. *Public Administration and Development* 19(4), 381–402.

pružanje dogovorene tehničke pomoći. Ovo je i najznačajnija karakteristika instrumenta twinning Evropske unije.

2.1. Twinning instrument Evropske unije

Evropska komisija definiše EU twinning kao instrument za izgradnju institucija zasnovan na partnerskoj saradnji između državnih uprava i prihvaćenih ovlašćenih tela iz država članica i država korisnica twinning programa, sa ciljem postizanja obaveznih rezultata/outputa zajednički dogovorenih sa Evropskom komisijom.⁷⁰ Obavezni rezultati su povezani sa političkim ciljevima, kao što je priprema za članstvo u EU ili unapređenje saradnje u skladu sa sektorskim politikama EU, kako je to predviđeno kroz odgovarajuće propise i sporazume između EU i država korisnica.

EU Twinning kao instrument pretpristupne pomoći Evropske unije, namenjen državama proširenja, postoji od 1998. godine, a države istočnog i južnog susedstva Unije imaju pravo na korišćenje ovog instrumenta od 2004. godine, u okviru sporazuma o saradnji ili pridruživanju potpisanih sa EU. Države korisnici twinning instrumenta Evropske unije su⁷¹:

- Države korisnice IPA programa: Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo (po rezoluciji UN 1244), Crna Gora, Severna Makedonija, Srbija i Turska.
- Države korisnice ENP⁷² programa: ENI Jug (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Maroko, palestina i Tunis) i ENI Istok (Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija i Ukrajina).

Navedene dve grupe država su države korisnice, odnosno beneficiary countries (BC), koje koriste pretpristupne programe finansijske pomoći EU sa ciljem sprovođenja reformi neophodnih za članstvo, u saradnji sa svojim pandanima iz država članica member states (MS). U tom smislu, EU twinning je jedan od ključnih instrumenata Evropske komisije za ostvarivanje

70 EC, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

71 DG NEAR website, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en, pristup: 24.11.2021.

72 European Neighbourhood Policy

peer to peer saradnje između državnih uprava/institucija država članica EU i država u procesu proširenja i/ili država istočnog partnerstva.

EU twinning se, najčešće, kao instrument razmene znanja i iskustava, koristi za unapređenje administrativnih kapaciteta država kandidata za članstvo, i posebno za postupak usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU u određenim oblastima. Pošto EU twinning najčešće podrazumeva saradnju institucija države korisnice i države članice, najčešći oblik ovog EU instrumenta, koji se implementira u formi EU projekata, naziva se institucionalni twinning. Institucionalni EU twinning projekti su namenjeni jačanju administrativnih i institucionalnih kapaciteta država kandidata za članstvo tokom pristupanja EU. U tom smislu, institucionalni EU twinning je instrument kojim EU nastoji da podeli primere dobre prakse iz država članica sa administracijama država korisnica i da, na taj način, podstakne dugoročne odnose između administracija postojećih i budućih članica. Imajući u vidu da su u fokusu ovog instrumenta institucije, EU twinning može biti posmatran kao metod institucionalnog razvoja država korisnica. Zbog toga se kao korisnici i twinning partneri institucionalnih EU twinning projekata najčešće pojavljuju parlament, ministarstva, različite uprave, agencije i druge državne institucije.

Kako je EU twinning posebno korićen tokom pristupanja država bivšeg istočnog bloka u proširenjima 2004. i 2007. godine, to se može reći da je u ovom periodu EU twinning imao svoju renesansu. EU je oživela twinning kada su tehnokrate u Briselu bile preplavljene zahtevima za pomoć, okupljajući kreatore politike sa Zapada da rade u određenim oblastima zajedno sa svojim kolegama iz država korisnica.⁷³ To se posebno odnosi na institucionalni twinning EU, koji je viđen kao osnovni instrument uticaja na ključne institucije država budućih članica.

Imajući u vidu prirodu EU twinning instrumenta, važan zadatak EU twinning projekata je da pruži podršku za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa *acquis communautaire*, kao i za implementaciju i sprovođenje delova EU zakonodavstva, pojedinih direktiva i standarda, kao i za izgradnju kapaciteta državnih administracija kandidata i potencijalnih kandidata tokom procesa pristupanja.

73 Bruszt, Laszlo and Gerald A. McDermott. 2008. *Transnational Integration Regimes as Development Programs*. Working Paper Series 67. Leiden NL: CES Central & Eastern Europe, 12.

2.2. EU Twinning manual

EU Twinning instrument se koristi u skladu sa specifičnim uputstvom Evropske komisije za korišćenje, Twinning manual⁷⁴. Ovo uputstvo reguliše način, aktere i proces kreiranja projektnog predloga i sprovođenje twinning projekata. EU Twinning projekti se kreiraju prema propisanim pravilima:

- Država korisnica bira partnersku instituciju države članice.
- Odabrani partner države članice EU pruža praktičnu ekspertizu javne politike u određenom sektoru, preko upućivanja stalnog twinninga sa-vetnika (RTA), na najmanje 12 meseci.
- Twinning projekti moraju doneti državi korisnici konkretan operativni rezultat u vezi sa pravnim tekovinama EU.
- Twinning partneri se obavezuju da će postići „zagarantovane rezulta-te“. Ova dostignuća twinning projekta treba da se održavaju kao trajno sredstvo za administraciju korisnika i nakon završetka implementacije twinning projekta.
- Twinning nije jednosmerna isporuka tehničke pomoći od države članice državi korisnici. Naprotiv, to je zajednički proces, u kojem svaki partner preuzima svoj deo odgovornosti.
- Twinning projekte u potpunosti finansira Evropska unija. Država ko-risnik ipak daje svoj doprinos kroz angažovanje ljudskih resursa, obez-beđenje kancelarijskog prostora, konferencijske prostore i prevođenje.
- Da bi potkrepili kredibilitet svoje posvećenosti, twinning partneri sasta-vljaju detaljan nacrt, plan rada twinning projekta, pre početka rada, sa jasnim merilima za omogućavanje praćenje napretka.⁷⁵

Praćenje i nadzor tokom realizacije EU twinning projekata je stalno pri-sutan u vremenskom okviru njegove implementacije. Između početka pro-jekta i završnog događaja, nadzorni odbor za praćenje realizacije projekta se sastaje na kvartalnom nivou. Cilj ovih sastanaka je da se razgovara o na-pretku, analiziraju prepreke i moguća sredstva za njihovo prevazilaženje u što kraćem roku. Institucija korisnica priprema preliminarni izveštaj o kome

74 EC, Twinning manual, Revision 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

75 Isto.

će se raspravljati na sastanku i finalizira ga nakon toga. Partner iz države članice takođe izveštava tromesečno, njegov konačni izveštaj se šalje državi korisnici na odobrenje. Proces praćenja je, dakle, takav da zahteva blisku saradnju i podrazumeva deljenje odgovornosti oba EU twinning partnera.

EU twinning projekti se kreiraju tako da je maksimalno vreme za sprovođenje projekta 18 meseci (uz mogućnost produženja do 24 meseca), što je vreme u kojem je se sprovode aktivnosti predviđene projektom, uz budžet koji je, po pravilu viši od milion EUR po projektu. Podvrsta ovih projekata je EU twinning light projekat, koji predstavlja fleksibilniju alternativu u poređenju sa standardnim EU twinning projektima, pošto ovi projekti imaju kraće trajanje (do šest meseci) i upola manji budžet.⁷⁶ Tokom vremena, učesnici su naučili kako najbolje iskoristiti program EU twinning. Ovaj proces je takođe, bio deo procesa institucionalnog učenja. Imajući u vidu da su nosioci EU twinning projekata institucije država kandidata za članstvo, institucionalni kapacitet je jedan od važnih faktora uspeha svakog pojedinačnog EU twinning projekta.

Sam EU twinning projekat uključuje umrežavanje državnih službenika i stručnjaka iz određenih oblasti, kombinovanje obuka i konsultantskih usluga, kroz angažovanje domaćih i međunarodnih eksperata, kako bi se unapredili kapaciteti institucija država korisnica. Zbog toga institucionalni twinning kombinuje ekspertizu javnog sektora država članica i država korisnica, koji daju „konkretne operativne rezultate“ u okviru sporazuma o pridruživanju koji su uspostavljeni sa EU.⁷⁷ Još jedan uočeni nedostatak može biti dužina trajanja EU twinning projekata, koji ukazuje i na stepen zrelosti evropske integracije države korisnice. Tokom ranih godina projekti su bili široki i loše definisani, opterećeni „svim i svačim što se odnosi na široka područja zakonodavstva EU“, dok su kasnije postali razumniji u svojim ambicijama i ciljevima.⁷⁸ Zbog toga je nepisano pravilo, da se kraći ciljani EU twinning light projekti koriste u zrelim fazama evropske integracije. Tada su institucionalni kapaciteti države u procesu pristupanja na nivou koji obezbeđuje efikasnost i uspešnu implementaciju željenih ciljeva projekata u

76 EC, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

77 EC, Europeaid. 2019. Evaluation of the Twinning Instrument in the Period 2010–2017

78 Cooper, Chris and Mikael Johansen. 2003. An evaluation of Completed Twinning Projects: A Report Presented to the National Contact Points' Meeting

kraćem vremenskom roku. EU twinning light projekti imaju za cilj rešavanje određenog usko ciljanog problema ili dostizanje određenog standarda u već uspostavljenom sistemu standarda EU, odnosno u već uspostavljenom sistemu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa EU *acquis*.

Druga dimenzija EU twinning projekata je izbor twinning partnera, što je takođe, definisano u TM. Prema uputstvu, institucija države korisnice, koja je EU twinning partner, ima prava da odabere svog homologa u državi članici (ukoliko se ta institucija prijavila da bude partner u realizaciji projekta). Pravila twinning instrumenta omogućavaju institucijama iz zemalja korisnica da imaju odlučujući glas pri određivanju institucije(a) države članice koja će im biti partner u implementaciji projekta.⁷⁹ Pojedini autori, napominju da bi konzistentnost politike Evropske unije mogla biti narušena mogućnošću slobodnog izbora twinning partnera na osnovu dosadašnje bilateralne saradnje.⁸⁰ Naravno, očekuje se da će postojeći politički i ekonomski odnosi između država korisnica i država članica EU biti važni faktori odlučivanja. Primer za to može biti implementacija instrumenta twinning u regionu ENP, pri čemu je Francuska dominantni partner twinninga.⁸¹ Istovremeno, Francuska je vodeći partner twinning projekata i u regionu Magreba i šireg regiona Bliskog istoka i Severne Afrike (MENA) čemu doprinose ranije uspostavljene veze (iz kolonijalnog perioda), kao i efekat frankofonog područja.⁸²

Imajući u vidu navedeno, prirodno je očekivati da bi republike bivše SFRJ koje su relativno skoro postale članice Evropske unije (Slovenija i Hrvatska) trebalo da budu angažovanije u realizaciji EU IPA projekata u državama kandidatima za članstvo koje dolaze iz regiona Zapadnog Balkana. Zajednički jezik, privredne i istorijske veze, državni i društveni sistem iz kojih vode poreklo države bivše SFRJ, trebalo bi da budu olakšavajući faktori koji doprinose uspešnosti zajedničkih projekata, između kojih se ističu twinning projekti koji podrazumevaju ostvarivanje dugoročnih veza državnih administracija.

Dakle, twinning je instrument Evropske unije za prenošenje praktičnih iskustava država članica Unije kroz vremenski period od jedne do dve/tri godine (u slučaju verzije twinning light pola godine) putem upućivanja stalnih

79 EC, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

80 Jonić Kapnias, *Institutional Twinning*, 434; 457–458.

81 Bouscharain and Moreau, *Evaluation of Institutional Twinning Instrument*.

82 Lavallée, Emmanuelle and Julie Lochard, J. 2019. The empire strikes back: French-African trade after independence. *Review of International Economics* 27(1), 390–412, 398.

savetnika iz država članica EU. Sa strane članica posebno je važno to što se na pomenuti vremenski period lišavaju svojih državnih službenika, odnosno neophodno je da ustupe svoje službenike državi korisnici, što može biti jedna od slabosti ovog instrumenta. Sa strane država korisnica, neophodno je obezbediti kadrovske i materijalne kapacitete za sprovođenje projekata.

Kada se posmatra vremenska dimenzija sprovođenja EU twinning projekata, duže vreme trajanja ovih projekata pruža mogućnost detaširanim službenicima iz države članice Evropske unije neophodan vremenski okvir potreban da se prilagode i shvate poziciju države korisnice, dok istovremeno prenose svoje znanje kolegama iz država korisnica. Dugotrajnost EU twinning instrumenta je u ovom slučaju prednost, ali može se, takođe, posmatrati i kao slabost, budući da nosi rizik nefleksibilnosti. Ipak, kraće trajanje EU twinning projekta pokazuje da je dostignuta zrelost administracije države korisnice, kao i viši nivo neophodnih reformi u određenoj oblasti. Dakle, prenošenje znanja i „načina na koji se radi“ putem EU twinning projekata je najznačajniji zadatak ove vrste pretpristupnog finansijskog instrumenta EU.

3.

Istraživačka pitanja i metodologija

Analiza EU twinning projekata u Srbiji počela je sagledavanjem nekoliko postojećih nacionalnih dokumenata sa jedne strane, i programa finansiranih od strane Evropske unije, sa druge strane. Analizirani su programi Evropske unije koji su uključivali EU twinning projekte. Pri tome, analiza je započela sa programom CARDS i obuhvatila je čitav period primene IPA programa (u ovom slučaju IPA I i IPA II), tokom kojeg je realizovan najveći broj EU twinning projekata u Srbiji u pojedinim sektorima.

Prvo, analiza je obuhvatila strateške dokumente EU u kojima se pominje twinning. Evropska komisija je u strateškom dokumentu iz 2001. godine, posvećenom analizi CARDS programa na Zapadnom Balkanu, snažno podržala upotrebu instrumenta twinning u sektoru pravosuđa i unutrašnjih poslova, označavajući instrument twinning kao „ključne sastojke uspeha“.⁸³ U kasnijoj evaluaciji projekata realizovanih iz programa CARDS u Srbiji, iz 2009. godine, predlaže se veća upotreba twinning instrumenta u sektoru pravosuđe i unutrašnji poslovi.⁸⁴ Pored toga, analiza twinning projekata u odnosu na programe tehničke pomoći iz 2011. godine, daje do zaključke da je relevantnost prava EU za sektore poput pravosuđa i unutrašnjih poslova, finansija i poljoprivrede važna pri odabiru instrumenta finansiranja.⁸⁵

Drugo, analiza je obuhvatila ranije izveštaje o korišćenju pretpristupnih fondova EU u kojima se analiziraju EU twinning projekti. Npr, procenom

83 European Commission. 2001. CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: Regional Strategy Paper 2002–2006, attachment 5.

84 Huba, Martin / Balic, Elma / Sandgren, Claes / Bremmers, Tim / Tag, Sylvia and Dieter Nill. 2009. Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia, 36

85 Nugteren et al., 2011, Twinning versus Technical Assistance, 33.

međunarodne pomoći u srpskom zdravstvenom sektoru u periodu 2000–2010. godine došlo se do zaključka da su se metode EU twinning projekata pokazale efikasnim i da ih treba smatrati poželjnim.⁸⁶ Izveštaj Evropske komisije iz 2018. godine, o IPA II, ukazao je na značajan uticaj EU twinning instrumenta za sprovođenje sektorskih politika i dostizanje željenih ciljeva u svim državama korisnicama.⁸⁷

EU twinning projekti su sprovedeni tokom IPA II perioda metodološki na istovetan način kao tokom perioda IPA I. Tokom ova dva perioda Evropska komisija je sprovedla nekoliko evaluacija ovog EU IPA projekata, kao i samog twinning instrumenta. Ipak, EU twinning projekti u Srbiji, tokom dugog perioda njene evropske integracije, nisu bili predmet posebnog istraživanja, posebno u svetlu šireg procesa evropeizacije Srbije, kao potencijalnog kandidata, zatim kandidata za članstvo, kao i tokom procesa pregovaranja po pregovaračkim poglavljima. U predstavljenoj analizi su razmotreni oni aspekti do kojih se moglo doći prikupljanjem podataka o realizovanim EU twinning projektima, kao i analiziranjem strateških dokumenata i postojećih analiza kompletno realizovanih EU twinning projekata u pojedinim sektorima na teritoriji Srbije (bez pokrajine Kosovo).

3.1 EU Twinning projekti u Srbiji: akteri i procesi

Proces strateškog planiranja i kandidovanja projekata iz EU IPA (uključujući EU twinning projekte) uključuje praćenje sprovođenja političkih odluka, makro strategija, sektorskih strategija. To takođe, zahteva uključivanje državne administracije na svim nivoima. Prilikom kreiranja projektnog predloga za projekat koji se finansira iz programa pretpristupne pomoći EU, a koji se sprovodi u Srbiji, time i EU twinning, postoji posebna hijerarhija dokumenata na koje se korisnik mora pozvati. Dakle, raspodela sredstava EU odvija se u skladu sa strateškim nacionalnim dokumentima, kao i strategijama Evropske unije. Najvažnije su:

86 Vanekamp, Dineke / Makarova, Tatyana and Malcolm McGreevy. 2010. Assessment of International Assistance in the Serbian Health Sector, 75.

87 Evaluation of Sector Approach unred IPA II, 2018, http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA_IPA_II_eval_Vol_1_final_on_19_March.pdf

- (1) Politika proširenja Evropske unije, u okviru koje se uspostavljaju prioriteta za dvogodišnji period u smislu ispunjenja kopenhaskih kriterijuma. U skladu sa tim, osnovu predstavljaju godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku, koji predstavljaju detaljnu procenu EK o trenutnom stanju u oblastima koje se prate u državi kandidatu ili potencijalnom kandidatu za članstvo. Izveštaji Evropske komisije postavljaju smernice za prioritete reformi za dostizanje neophodnih standarda u pojedinačnim sektorima.
- (2) Nacionalni plan za primenu pravnih tekovina (NPI) koji je prvi put usvojen 2009. godine, da bi 2013. godine bio zamenjen Nacionalnim planom za usvajanje pravnih tekovina (NPAA), trećom revidiranom verzijom NPAA, usvojenom u martu 2018. godine⁸⁸, i četvrtom revidiranom verzijom NPAA, koja je usvojena u julu 2022. godine.⁸⁹ Ovi višegodišnji strateški dokumenti uključuju plan izgradnje institucija za sva ministarstva i vladine organe nadležne za usklađivanje domaćeg zakona sa pravnom tekovinom EU, kao i vremenski okvir za usvajanje zakonodavstva EU za definisani period.
- (3) Višegodišnji, dvogodišnji i godišnji nacionalni program korišćenja donatorskih sredstava (uključujući programe pretpristupne finansijske pomoći EU). Najrelevantniji dokument za posmatrani period i za predstavljenu analizu, je dokument Nacionalni prioriteta za međunarodnu pomoć (NAD) 2014–2017 sa projekcijama do 2020, koji je usvojen u januaru 2014. godine.
- (4) Proces programiranja korišćenja pretpristupnih fondova Evropske unije: izrada dokumenata sektorskog planiranja i formulisanje godišnjih akcionih planova odvija se u okviru sektorskih radnih grupa, na osnovu dokumenta Akcioni plan za programiranje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći Republici Srbiji⁹⁰.
- (5) Nacionalni strateški dokumenti koji su povezani sa strategijama Evropske unije (npr. Strategija Evropa 2020), regionalnim strategijama (npr. Strategija Jugoistočne Evrope 2020) kao i drugim relevantnim nacionalnim, regionalnim i lokalnim strategijama.

88 Prema ovom NPAA, rok za usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU bio je kraj 2021. godine.

89 MEI, pristup jul 2022, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2022-2025_002.pdf. Novi rok za usklađivanje celokupnog zakonodavstva sa pravom EU je kraj 2025. godine.

90 MEI, pristup jul 2022, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/programiranje_%20medjunarodne_pomoci/akc_plan_programiranje_pomoci2012.pdf

Navedeni dokumenti i procesi povezani su, odnosno proizilaze iz zajedničkih odluka Evropske unije i Srbije i odražavaju ranije opisane korake procesa evropeizacije. Oni predstavljaju značajne osnove proceduralne institucionalizacije, pošto uspostavljaju neophodne procedure i imenuju državne institucije i njihovu ulogu u procesu korišćenja fondova Unije, kako bi se reforme odvijale prema postavljenim smernicama. Važno je istaći da postoje dva preduslova za učešće srpskih institucija u programima koje finansira EU. Prvi se bavi pravnim osnovama, uspostavljenim potpisivanjem međunarodnog sporazuma između Evropske komisije i Republike Srbije za svaki pojedinačni program EU. Drugi je finansijski uslov, koji predstavlja nacionalni doprinos (sufinansiranje) za učešće u svakom programu i delimično se refundira iz IPA fondova.

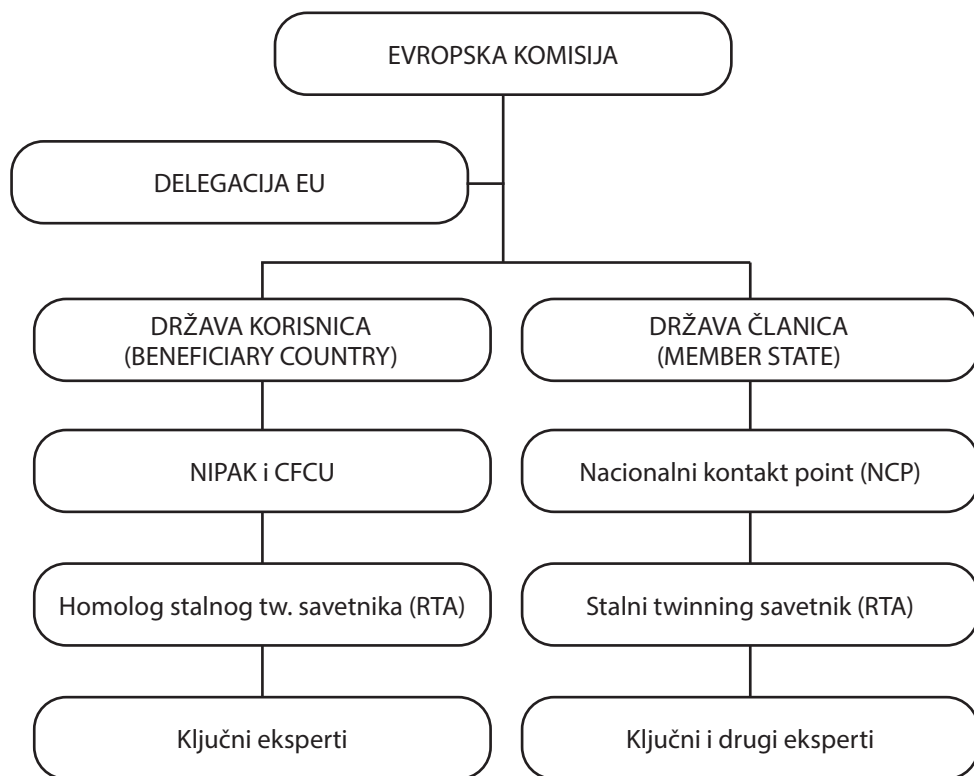
U strukturi sprovođenja IPA programa, nacionalni IPA koordinator (NI-PAK) ima zadatak da koordinira aktivnostima vezanim za programiranje i korišćenje IPA fondova EU. U Srbiji je to Ministarstvo za evropske integracije (MEI), ranije Kancelarija za evropske integracije Srbije (KEI). Odluka o nadogradnji KEI na nivo ministarstva, 2017. godine, bilo je još jedan jasan pokazatelj volje Vlade Srbije da institucionalizuje formalne procese vezane za EU, odnosno potvrda odvijanja procesa evropeizacije Srbije. Ministarstvo za evropske integracije, odnosno ministar nadležan za evropske integracije, koji je nacionalni IPA koordinator, su odgovorni za sveukupni proces strateškog planiranja, koordinaciju programiranja, praćenje sprovođenja, vrednovanje i izveštavanje o IPA, kao i za saradnju sa Evropskom komisijom u vezi sa korišćenjem instrumenta IPA.

Kako je zrelost procesa evropskih integracija rasla, novina u upravljanju fondovima EU u Srbiji, uvedena je u martu 2014. godine, kada je Evropska komisija dozvolila srpskoj administraciji da se bavi projektima koji su već odobreni na nivou Unije. Ova novina je odražavala poverenje EU i „dobro uklapanje“ Srbije u proces evropske integracije. Kao rezultat toga, uspostavljen je decentralizovani sistem implementacije (DIS), što znači da je odgovornost za sprovođenje IPA programa prenesena sa nivoa EU na institucije Vlade Republike Srbije. Od tada je, u tehničkom smislu, Ministarstvo finansija, odnosno Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU (CFCU)⁹¹ je telo zaduženo za ugovaranje i upravljanje programima pretpristupne pomoći u okviru IPA. Ipak, Delegacija EU u Srbiji i dalje vrši

91 CFCU je osnovan 2009. godine i Srbija je preuzela kontrolu nad decentralizovanim sistemom upravljanja EU fondovima.

nadzor nad sprovođenjem ovih projekata. To znači da kada se budžet prenese na CFCU zemlje korisnice, time se prenosi i odgovornost za praćenje sprovođenja projekta. Ipak, na kraju, Evropska komisija mora da odobri konačan izveštaj i prema pravilima, može tražiti novac nazad ako projekat ne postigne svoje „zagarantovane rezultate“.⁹² Dakle, EU twinning projekti su zajednički vođeni i implementirani od strane paralelne institucionalne strukture u državi korisnici i državi članici Evropske unije, prema šemi koju je uspostavila Evropska komisija.⁹³

Slika 1: Institucionalni okvir sprovođenja EU twinning projekata



Izvor: Istraživanje autora

92 EC, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

93 Pato. Z., 2008, On Twinning: The Hungarian Experience, https://www.jstor.org/stable/repre15934#metadata_info_tab_contents

U sklopu EU twinning projekta, projektni ciklus počinje odabirom pitanja koja zahtevaju spoljnu pomoć i koja su odobrena od strane Evropske komisije u njenim finansijskim planovima, koji se tiču država u procesu proširenja. Zatim se za svaki pojedinačni projekat distribuira projektni predlog od strane institucije države korisnice, koji Evropska komisija prosleđuje državama članicama EU. Na osnovu projektnih predloga iz institucija država korisnica, institucije država članica kreiraju svoje projektne predloge, koji se dostavljaju Evropskoj komisiji. Evropska komisija, zatim, posreduje u dostavljanju istih instituciji države korisnice. Institucije iz države korisnice biraju među zainteresovanim partnerskim organizacijama i pripremaju plan rada i budžet projekta. Zatim ih pregledaju Evropska komisija i vodeći državni organ/institucija države korisnice, koji donosi odluku o izboru EU twinning partnera.

Dakle, prilikom kreiranja i realizacije EU twinning projekta, uključen je veći broj aktera, kako na strani Evropske unije, tako i na strani države korisnice. Zbog neophodne procedure, priprema EU twinning projekta, u najvećem broju slučajeva, traje nekoliko godina. Sprovođenje traje 18 ili 24 meseca, a u slučaju EU twinning light projekta 6 meseci, tokom kojih se redovno prati od strane Delegacije EU u državi korisnici. Proces je/ili može biti dugotrajan i kompleksan i može obuhvatiti period od nekoliko godina od početka kreiranja projekta, do završetka njegove implementacije. U tom smislu, vremenska dimenzija je još jedan faktor složenosti i moguće nefleksibilnosti EU twinning instrumenta.

3.2 Mehanizmi evaluacije EU twinning projekata

Izveštaji o pojedinačnim realizovanim EU twinning projektima se mogu pronaći u web izvorima, na stranicama pojedinačnih EU twinning projekata, kao i na web stranicama Evropske komisije. Objedinjene podatke o statusu EU twinning projekata imaju nacionalni IPA koordinator, odnosno sekretarijati IPA u državama korisnicama. Postoje takođe, i naučne studije o efektima EU twinning instrumenta. Međutim, one se često odnose na različite regione, npr. područje ENP⁹⁴, obuhvataju ranije periode, npr. period

94 Bouscharain and Moreau, 2012, EC, Evaluation of the Institutional Twinning Instrument in the Countries covered by the European Neighbourhood Policy, https://urm.lt/uploads/default/documents/uzienio_politika/Dvyni%C5%B3%20programa/EK_leidiniai/2012TWreporten.pdf

realizacije pretpristupnog fonda PHARE⁹⁵, ili predstavljaju analizu uticaja projekata na pojedinačne sektore, npr. zdravstveni sektor u Srbiji.⁹⁶

Zapadni Balkan i Srbija do sada su retko bili predmet posebnih studija koje bi se bavile analizom celokupne populacije nekog instrumenta u okviru programa pretpristupne finansijske pomoći Evropske unije. Imajući u vidu da su ovi programi, takođe, deo političko-ekonomsko-pravnog okvira delovanja Evropske unije na države u procesu pristupanja, to su oni uslovljeni političkim odlukama i ekonomsko-pravnim odnosima EU sa državama u procesu pristupanja. U tom smislu, makro-zapažanja o EU twinning projektima u Srbiji, državi koja je tokom korišćenja EU twinning instrumenta imala status potencijalnog kandidata i potom kandidata za članstvo, tokom dugog perioda njene evropske integracije, daju brojne uvide u sprovođenje sektorskih politika, kao i na ciljeve željenih reformi.

Sprovedena analiza ukazuje na povezanost implementiranih pojedinačnih EU twinning projekata sa širim političkim i tehničkim aspektima evropske integracije, kao i sa tim povezanim paralelnim procesom evropeizacije države i društva. Sa druge strane, pojedinačni EU twinning projekti rezultiraju dugim listama preporuka za čiju realizaciju je potrebna politička volja i značajni naponi državne administracije da bi se obezbedili održivi rezultati. Imajući u vidu vremensku dimenziju twinning projekata, kao i veličinu budžeta, koje su znatno duže i više od „običnih“ EU IPA projekata, kao i sa uobičajenim političkim ciljevima EU twinning projekata, ističe se nekoliko nivoa moguće analize ovog instrumenta.

95 Bailey and de Propris, 2004, A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries, *JCMS Journal of Common Market Studies*

96 Vanekamp / Makarova and McGreevy. 2010, EC Evaluation, EUROPEAID/ 127054/C/SER/ Multi Framework contract Beneficiaries

Tabela 4: Nivo moguće evaluacije/analize EU twinning projekata

Nivo evaluacije/analize	Primer
Nivo politika	European Neighbourhood instrument (ENI), Instrument for Pre-Accession (IPA)
Nivo implementacije	EU twinning, TAIEX
Nivo projekta	EU twinning projekat

Izvor: Sharifi O., Bihler T, 2017⁹⁷

Najsveobuhvatniji pristup bilo koje analize, odnosno evaluacije EU twinning instrumenta, bio bi onaj koji obuhvata evaluaciju na nivou svakog pojedinačnog EU twinning projekta. Najvažnije pitanje svake evaluacije bilo bi pitanje da li je projekat funkcionisao, da li je korisnik dobio željenu dodatnu vrednost za svoju organizaciju i za svoje buduće funkcionisanje. Pošto je najvažniji rezultat svakog EU twinning projekta, u najvećem broju slučajeva veliki broj preporuka, to bi svaka pojedinačna evaluacija morala da počne evaluacijom rezultata sprovođenja ovih preporuka. Na primer, efekat evropeizacije koji donosi sprovođenje EU twinning projekata je takođe, evidentan u slučaju najnovije članice EU, Hrvatske. Evaluacija ovih projekata u Hrvatskoj pokazuje da je tokom pristupnih pregovora EU twinning bio „jedan od najomiljenijih instrumenata za pomoć Hrvatskoj da se pridruži EU“ i pokazao se „ključnim za osiguranje pravovremenog usvajanja *acquis communautaire*“.⁹⁸

Zbog svog unapred i ugovorno definisanog mehanizma, pojedinačni EU twinning projekat automatski podležu formativnoj i procesnoj evaluaciji. Prema TM, na svaka tri meseca sprovođenja projekta obavezno je podnosciti izveštaj o sprovođenju projektnih aktivnosti, dostizanju predviđenih rezultata i relevantnom razvoju projekta. Ovaj izveštaj zajednički izrađuju institucije oba twinning partnera i predstavnik Delegacije EU. U proseku, u toku svakog EU twinning projekta se podnosi osam tromesečnih evaluacija sa ciljem da se unapredi upravljanje projektom. Ovi izveštaji pored kvantitativne, sadrže i kvalitativnu ocenu sprovedenih aktivnosti. Ukoliko se ishod svakog EU twinning projekta shvati kao rezultat pregovora između zemlje korisnice sa njenih institucija i partnerske institucije države članice Evropske

97 Sharifi O., Bihler T, 2017, European Union's twinning instrument as means to build up capacities of public administrations – a stocktaking of its impact evaluation, Conference paper 98 EC, Europeaid, 2019, Evaluation of the Twinning instrument in the period 2010–2017, p., 70.

unije,⁹⁹ preporuke bi, u tom smislu, trebalo definisati od strane oba partnera i na način da mogu biti relativno lako dostižne i održive.

Postojeće analize EU twinning instrumenta bile su ex-post evaluacije njegove primene u pojedinim državama korisnicama, kao i u pojedinim sektorima delovanja, sa preporukama za dalje unapređenje ovog instrumenta. Ove ex-post evaluacije sprovedenih EU twinning projekata imale su oblik sektorske evaluacije treće strane na osnovu upitnika i intervjua na uzorcima projekata, što je prilično mehanički pristup, koji ne omogućava ocenu uspešnosti pojedinačnog projekta ili njegov potencijal da postane osnova za uvođenje preporuka/rezultata projekta u svakodnevni način funkcionisanja u okviru istraživanog sektora.

Dve najčešće potencirane interne opasnosti koje se mogu pojaviti tokom sprovođenja EU twinning projekta, mogu biti u formi nezainteresovanosti institucije korisnice za eksternu ekspertizu od strane države članice, kao i u nedostatku kapaciteta za njihovo sprovođenje. Takođe, uvek postoje i eksterne opasnosti koje mogu uticati na uspešnost EU twinning projekta, u formi političke nestabilnosti, geopolitičkih dešavanja, izbijanju političkih ili ekonomskih kriza. U tom smislu se ex-post evaluacija svakog pojedinačnog EU twinning projekta nameće kao neophodnost, iako je teško izvodljiva pod postojećim pravilima Evropske komisije. Takođe, dosadašnje evaluacije su pokazale da je okvir twinning instrumenta bio veoma rigidan, strogo definisan twinning manualom, što je uz nefleksibilnost TM pravila i njihovo prestrogo i preterano tumačenje često uticalo na performanse projekta.¹⁰⁰ TM pravila često ne prepoznaju potrebe partnera za izmenama okvira projekta tokom njegovog sprovođenja, kako bi se projekte aktivnosti prilagodile izmenama koje nastaju tokom vremenskog okvira implementacije pojedinačnog EU twinning projekta, a koje nisu bile predviđene u projektnom predlogu. To je, ujedno, glavni nedostatak dugotrajnih EU twinning projekata. Zbog toga, bez sistematskog pregleda i evaluacije, ostaje sumnjivo da li se mogu prikupiti dokazi o prihvatanju twinning preporuka.¹⁰¹ U tom smislu, ex-post

99 Sharifi O., Bihler T, 2017, European Union's twinning instrument as means to build up capacities of public administrations – a stocktaking of its impact evaluation, Conference paper
100 Sharifi O., Bihler T, 2017, European Union's twinning instrument as means to build up capacities of public administrations – a stocktaking of its impact evaluation, Conference paper
101 EC, 2019, Evaluation of the Twinning instrument in the period 2010–2017, p., 196.

evaluacija svakog EU twinning projekta bi trebalo da bude osnovni evaluacioni metod ove vrste EU instrumenta.

3.3 Istraživačka pitanja

U monografiji se analiziraju realizovani EU twinning projekti u Srbiji od početka njihove primene, 2004. godine, pa do kraja 2019. godine, kroz četiri istraživačka pitanja:

Istraživačko pitanje 1: Kakva je sektorska distribucija EU twinning projekata u Srbiji i da li ona prati prioritete postavljene u nacionalnim i strategijama EU, te da li, u tom smislu, postoje kvantitativne/kvalitativne razlike u sektorskoj distribuciji twinning projekata između CARDS (2004–2006. godine) i IPA (2007–2019. godine) perioda? Imajući u vidu različitu metodologiju, prioritetne oblasti vs sektorski pristup, istražuju se razlike u realizovanim projektima po sektorima delovanja i identifikuju prioritetne oblasti delovanja i veza sa strateškim dokumentima EU i Srbije.

Istraživačko pitanje 2: Koja je veličina budžeta i vremenski okvir realizovanih EU twinning projekata i da li postoji njihova veza sa postepenim usavršavanjem srpske administracije tokom ulaska u zreliju fazu EU integracije? Tokom dugog perioda evropske integracije Srbije, istražuje se pretpostavka da se sa povećanjem administrativnih kapaciteta srpske administracije, koja je nosilac sprovođenja EU twinninga, povećava učešće kraćih EU twinning light projekata.

Istraživačko pitanje 3: Koje su države članice Evropske unije učestvovala u EU twinning partnerstvima u Srbiji i koji su osnovni razlozi za njihovo učešće u EU twinning projektima? Distribucija EU twinning partnerstva je ispitana uz osnovnu pretpostavku da su najaktivnije članice EU one sa najjačim bilateralnim ekonomskim i političkim vezama sa Srbijom. Pošto je pristupanje članstvu u EU dugotrajan društveni i politički proces, alokacija ovih projekata prema EU twinning partnerima iz država članica Unije, može da ukaže na šire političke i ekonomske veze Srbije sa pojedinim članicama. Istražuje se učešće uticajnih država članica u odnosu na ostale članice EU, učešće onih članica koje nisu priznale nezavisnost tzv. Kosova, kao i onih država članica koje se pojavljuju kao vodeći partneri u nivou bilateralne trgovine i visini stranih direktnih investicija u Srbiji.

Istraživačko pitanje 4: Na osnovu nalaza, da li je moguće izvesti zaključke o stepenu internalizacije vrednosti EU u Srbiji? Od posebnog značaja je istraživanje o nivou uticaja EU twinning projekata, kao jednog dela finansijskih programa EU i time meke moći Evropske unije na stepen evropeizacije Srbije u različitim fazama prepristupnog procesa, posebno u institucionalnom i proceduralnom smislu.

Da bi se dobili odgovori na ova pitanja, sakupljeni su podaci o celokupnoj populaciji EU twinning projekata koji su pokrenuti i kompletno sprovedeni u Srbiji iz programa CARDS (2004–2006), IPA I (2007–2013) i IPA II (2014–2020). Zbog metodološke jasnoće, iz istraživanja su isključeni projekti koji se pominju u zvaničnim dokumentima, ali nisu ni u jednoj od mogućih faza implementacije, niti su završeni. Poseban značaj je dat kvalitetu izvora podataka, pri čemu podaci dolaze od evropskih i srpskih institucija, kao i iz objavljenih izveštaja. Svi podaci koji su korišćeni u evaluaciji su unakrsno provereni da bi se otklonile eventualne greške i odstupanja u navodima između izvora. U slučaju da su otkrivena neslaganja između različitih izvora, za procenu su korišćeni podaci Kancelarije/Ministarstva za evropske integracije (KEI/MEI) i Centralne jedinice za finansije i ugovore Ministarstva za finansije (CFCU) u Srbiji.

4. Analiza i tumačenje

Imajući u vidu da se EU twinning projekti u Srbiji sprovode od 2004. godine, te da je istraživanjem obuhvaćen period 2004–2019. godina, razlikuju se dva perioda tokom kojih su ovi projekti sprovedeni u okviru CARDS (2004–2006. godina) i IPA perioda (2006–2019. godina). U celokupnom analiziranom periodu, identifikovano je ukupno 79 twinning projekata, od čega je analizirano ukupno 72 kompletno ugovorena i realizovana twinning projekta, jedan projekat je otkazan, jedan je odložen za kasniji period, a pet nije bilo još uvek ugovoreno. Ukupni ugovoreni i realizovani projektni twinning budžet bio je 93,2 miliona EUR. Podaci o ovim twinning projektima dostupni su u Appendix-u, i predstavljeni su prema nazivima, pripadnosti CARDS i IPA periodima, sektoru intervencije, poreklu vodećih twinning partnera, veličini budžeta i vremenskom okviru projekta.

Izvori podataka koji su korišćeni za istraživanje EU twinning projekata u Srbiji, 2004–2019. godine bili su:

- (1) podaci Kancelarije za evropske integracije (KEI), odnosno Ministarstva za evropske integracije (MEI) Vlade Republike Srbije,
- (2) Publikacija KEI “Twinning for Winning”.¹⁰²
- (3) Najave vezane za EU twinning projekte.¹⁰³
- (4) EC IPA Twinning pipeline.¹⁰⁴

102 Vukašinić, Ivana. 2011. *Twinning for Winning*. Beograd: Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije.

103 <http://www.cfcu.gov.rs/tekst.php?oblast=twinning&id=24>, pristup maj 2022.

104 Twinning pipeline sadrži informacije o nacionalnim kontakt tačkama i izveštajima, može se pristupiti na sajtu Evropske komisije, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en

(5) Objavljeni rezultati/izveštaji iz EU twinning projekata.¹⁰⁵

(6) Veb stranice pojedinačnih EU twinning projekata.

Za analizu i evaluaciju podataka korišćene su statističke i grafičke metode. Pet glavnih parametara je prikupljeno za svaki pojedinačni EU twinning projekat: instrument finansiranja (uključujući godinu), naziv projekta, sektor, budžet i status (završen, u toku ili ugovoren). Shodno tome, podaci su analizirani kroz tri osnovne dimenzije: vreme implementacije, alokacija sektora i poreklo EU twinning partnera.

4.1 Sektorska raspodela EU twinning projekata

Prvi nivo analize koji odgovara na prvo i drugo istraživačko pitanje, istražuje sektorsku raspodelu twinning projekata tokom CARDS i IPA perioda. Zbog klasifikacije i statističkih razloga, svaki twinning projekat je dodeljen određenom sektoru prema inherentnim podacima Evropske komisije i Kancelarije za evropske integracije (od 2017. godine Ministarstvo za evropske integracije).

Ukupno, celokupna populacija twinning projekata (N=72) je klasifikovana u devet sektora. Deseti sektor („ostalo“) sumira projekte iz oblasti koje nisu mogle biti klasifikovane u neki od sektora, npr. katastar, evropske integracije (npr. projekti namenjeni Kancelariji za evropske integracije) i finansije. Za potrebe analize, dva najvažnija sektora za proces evropske integracije i pregovaranja, pravosuđe i unutrašnji poslovi, su prikazani u okviru jednog zajedničkog sektora.

¹⁰⁵ Objavljeni rezultati twinning projekata za period 2010–2017. godine korišćeni su za proveru podataka.

Tabela 5: EU CARDS i IPA twinning projekti u Srbiji (2004–2019) po sektorima, broj i budžet u milionima EUR

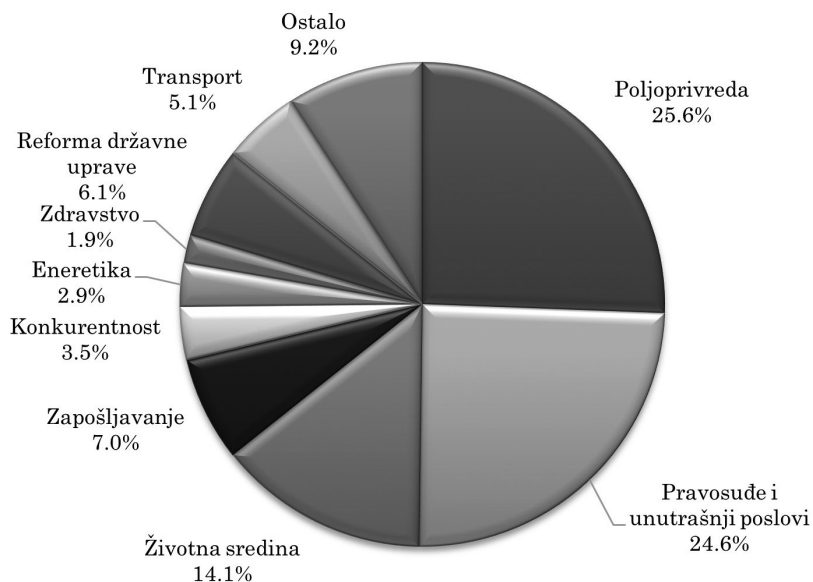
Sektor	CARDS (broj)	CARDS (mil. €)	CARDS (%)	IPA (broj)	IPA (mil. €)	IPA (%)
Poljoprivreda	5	8.3	29.0	14	15.6	24.1
Pravosuđe i unutrašnji poslovi	3	5	17.5	15	18.0	27.8
Žaštita životne sredine	1	2.2	7.7	10	11.0	16.9
Zapošljavanje/ socijalna politika ¹⁰⁶	2	3	10.5	2	3.5	5.4
Reforma javne uprave	1	1.4	4.9	3	4.3	6.7
Transport	1	1.5	5.2	2	3.3	5.0
Konkurentnost	-	-	-	3	3.3	5.1
Energetika	1	1.2	4.2	1	1.5	2.3
Zdravstvo	1	1.5	5.2	1	0.3	0.4
Ostalo	2	4.5	15.7	4	4.1	6.3
Ukupno	17	28.6	100.0	55	64.6	100.0

Izvor: Istraživanje autora

U periodu CARDS programa u Srbiji 2004–2006. godine, bilo je ukupno 17 realizovanih EU twinning projekata. Najzastupljeniji sektor bio je sektor poljoprivreda sa 5 realizovanih EU twinning projekata, koji su činili 29% ukupnih sredstava svih EU twinning projekata. Sledi sektor pravosuđe i unutrašnji poslovi sa 3 projekta, sa 17,5% sredstava, zatim sektor zapošljavanje/ socijalna politika sa 2 projekta, sa 10,5% sredstava ukupnih sredstava.

Nakon pauze od 3 programske godine (nije bilo projekata u periodu 2007–2009. godina), analiza IPA perioda je pokazala da sektori poljoprivreda, i pravosuđe i unutrašnji poslovi, takođe zauzimaju prve dve pozicije. Na prvom mestu je sektor pravosuđe i unutrašnji poslovi (15 projekata, odnosno 27,8% sredstava), a zatim sektor poljoprivreda (14 projekata, 24,1% sredstava).

¹⁰⁶ Zapošljavanje uključuje ljudske resurse i socijalnu politiku.

Dijagram 1: Sektorsko finansiranje (u % ukupnog, CARDS i IPA)

Izvor: Kalkulacija autora

Vektorska alokacija EU projektnih sredstava (u procentima od ukupne vrednosti svih realizovanih EU twinning projekata) za ceo posmatrani period finansiranja koji pokrivaju programi CARDS i IPA, predstavljena je u dijagramu broj 1. Tokom celog perioda, 2004–2019. godine, najveći deo EU twinning sredstava u najvećem delu je bio raspoređen na sektore poljoprivreda (25,6%) i pravosuđe i unutrašnji poslovi (24,6%). Ova dva sektora su učestvovala sa više od 50% u ukupnim EU twinning sredstavima. Slede sektori životna sredina (14,1%) i zapošljavanje/socijalna politika (7,0%), koji zajedno čine više od jedne petine (21,1%) ukupnih EU twinning sredstava.

Ukoliko se posmatra iskustvo korišćenja ranijeg programa PHARE, (realizovan u periodu 1990–2006. godine) mogu se uočiti isti ili slični modeli programiranja EU projekata. PHARE je uspostavljen kao odgovor na izazove sa kojima su se suočavale ranije države proširenja iz 2004. i 2007. godine, sa ciljem da se „preduzme niz sveobuhvatnih, sistemskih mera transformacije kako bi se nasleđeni sistem centralizovanog i hijerarhijskog ekonomskog i političkog odlučivanja zamenio sistemom demokratije zasnovanog na tržišnoj ekonomiji, vladavini prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, i

funkcionalno civilno društvo”.¹⁰⁷ Podrška je imala oblik tehničke pomoći, u početku za kupovinu osnovne opreme, a postepeno se razvila u sofisticiraniju tehničku i administrativnu/institucionalnu podršku. Ovakav pristup se nije promenio tokom početnih faza CARDS i IPA programa. Konsekventno, instrument EU twinning je, zajedno sa TAIEX programom, u ovom periodu korišćen u obliku tehničke pomoći, i bio je jedan od osnovnih instrumenta delovanja Evropske komisije na reforme u državama obuhvaćenih politikom proširenja.

Evropska komisija je 2015. godine sprovela evaluaciju projekata koji su realizovani u okviru PHARE. Prema Izveštaju o evaluaciji, sprovedeno je ukupno 1.174 EU twinning projekata iz programa PHARE, za 12 država proširenja iz 2004. i 2007. godine (članice su 2004. godine postale Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Malta, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija i Češka; 2007. godine Bugarska i Rumunija). Nalazi pokazuju da je sektor pravosuđe i unutrašnji poslovi, sa 22% svih EU twinning projekata, najčešći sektor intervencije instrumentom twinning. Ovi nalazi su u skladu sa relevantnim CARDS i IPA twinning projektima u Srbiji, sa učešćem sektora pravosuđe i unutrašnji poslovi od 25%. Takođe, EU twinning projekti u sektoru životne sredine u okviru PHARE zauzimaju 11% svih EU twinning projekata, što je približno u skladu sa njihovom učestalošću u CARDS i IPA u Srbiji (15%).

Pomenuta analiza EU twinning projekata u okviru PHARE u državama koje su postale članice EU u proširenjima 2004. i 2007. godine, i onih koji su realizovani u CARDS i IPA periodima u Srbiji ukazuje na dve značajne razlike. Prvo, poljoprivreda i ribarstvo u okviru PHARE je treći sektor po učestalosti, sa učešćem u 15% EU twinning projekata. Sa druge strane, sektor poljoprivrede učestvovala je sa 26% u realizovanim EU twinning projektima u Srbiji i po tome je na prvom mestu po zastupljenim sektorima. Drugo, 17% EU twinning projekata u okviru PHARE bilo je u sektoru javnih finansija i/ili unutrašnjeg tržišta, dok je učešće ovih sektora u EU twinning projektima u Srbiji 8%. Nalazi o sektorskoj distribuciji EU twinning projekata u Srbiji takođe su u skladu sa strateškim agendama Evropske unije i Srbije da se u centar neophodnih reformi postave pravosuđe i unutrašnji poslovi, koji su

¹⁰⁷ Evropska komisija. 2015. Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI)

obuhvaćeni pregovaračkim poglavljima 23 i 24. Na drugom mestu, posle ovih sektora (u analizi twinning projekata ove dve oblasti su sagledane kao jedan sektor) su sektori poljoprivreda i ekologija, koji menjaju mesta prema zastupljenosti, u zavisnosti od posmatranog vremenskog perioda. Ipak, razlike u sektorskoj raspodeli twinning projekata postoje između ranijih twinning projekata koji su bili namenjeni velikim proširenjima EU iz 2004. i 2007. godine i onih koji su realizovani u Srbiji 2004–2019. godine, što je posledica konstantnog procesa učenja i prilagođavanja strategije proširenja EU i sledstveno tome, programa finansijske podrške kandidatima za članstvo.

4.2 Veličina budžeta i vremenski okvir EU twinning projekata

Druga dimenzija istraživanja posvećena je veličini budžeta EU twinning projekata koji su sprovedeni u Srbiji. Imajući u vidu postojeće analize prosečnih vrednosti budžeta EU twinning projekata u okviru PHARE perioda i novijih twinning projekata, može se uporediti vremenski okvir potreban za realizaciju twinning projekata u ranijim pregovaračkim procesima, sa istim u Srbiji 2004–2019. godine. Npr, u periodu 2010–2017. godine, prema istraživanju EU twinning projekata koji su sprovedeni u Mađarskoj 1989–2004. godine, najveći broj EU twinning projekata imao je vremenski okvir realizacije u trajanju od dve godine.¹⁰⁸

Prema evaluaciji sprovedenih PHARE projekata, prosečna vrednost budžeta twinning projekta u okviru PHARE za svih 12 država kandidata za proširenja iz 2004. i 2007. godine, bila je 0,91 miliona evra. Prema istom istraživanju, procena novijih twinninga projekata (2010–2017. godine) u zemljama proširenja (proširenja EU iz 2004, 2007 i 2013. godine) pokazala je da je prosečan budžet EU twinning projekta bio 0,75 miliona evra. Smanjenje prosečnog budžeta EU twinning projekta, ukazuje da sa procesom sazrevanja, tj produblivanja evropske integracije, zajedno sa procesom učenja i razmene na obe strane, što je karakteristika postepene evropeizacije, prestaje

108 Pato Z., On Twinning: The Hungarian Experience, 2008, https://www.jstor.org/stable/resrep15934#metadata_info_tab_contents

potreba za širokim i dugotrajnim, a povećava udeo kraćih i specijalizovanih EU twinning projekata.¹⁰⁹

Imajući u vidu da po pravilu za standardne EU twinning projekte, njihov budžet iznosi 0,5 miliona evra za svakih šest meseci implementacije, može se zaključiti da su raniji EU twinning projekti tokom PHARE perioda, u državama proširenja iz 2004. i 2007. godine, generalno bili kraći i trajali, u proseku, manje od godine.

U slučaju Srbije, prosečni budžet projekta za celokupni posmatrani period bio je 1,43 miliona evra. Tokom CARDS perioda, prosečna veličina budžeta twinning projekta bila je 1,68 miliona evra, dok je tokom IPA perioda značajno pala na 1,18 miliona evra. U Srbiji su EU twinning projekti u prvoj fazi EU integracija, tokom CARDS perioda, bili posvećeni pitanjima opštih sektorskih politika i transponovanjem specifičnih delova pravne tekovine EU u nacionalni pravni poredak. U tom smislu, oni su bili duži i trajali su celi period predviđen EU twinning projektom, 18 meseci, u nekim slučajevima i duže (prema TM, produženje je bilo moguće ukoliko celokupni budžet projekta nije bio realizovan u okviru 18 meseci od početka sprovođenja). Na početku korišćenja instrumenta EU twinning u Srbiji, regulatorni okvir bio je regulisan uputstvom Evropske komisije za sprovođenje ove vrste projekata, Twinning manual, koji je tokom posmatranog perioda menjan (izmene 2017. i 2020. godine), u skladu sa iskustvom stečenim tokom implementacije ovih projekata, kako bi predviđene procedure bile jednostavnije i fleksibilnije.¹¹⁰ To se odnosi i na vremenski okvir predviđen za kreiranje i sprovođenje ove vrste projekata.

Kada se posmatra širi vremenski raspon, od početne ideje/koncepta potencijalnog EU twinning projekta, preko pripreme projektnog predloga, preko procedura izvora EU twinning partnera, može proći više od godinu dana. Od početka implementacije, vremenski okvir sprovođenja twinning projekta traje 1,5 do 2 godine, u pojedinim slučajevima i do 3 godine. Dakle, vremenski prozor EU twinning projekata prilično je dug jer obuhvata nekoliko godina (sve ukupno može biti duže od 4 godine), što stvara dodatni i značajan

109 Evropska komisija. 2015. Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI) (pristup: april 2023)

110 Izmene Twinning manuala. EC, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

rizik za uspešnost projekta zbog eventualnih promena kod korisničke institucije i njihovih homologa u državi članici, koje se često dešavaju u tako dugim periodima. Ova osobina EU twinninga čini ga često neprikladnim za rešavanje hitnih pitanja, na primer, potreba za hitnim usklađivanjem zakonodavstva sa pravom EU u nekoj oblasti, potreba za brzim reagovanjem tokom kriznih perioda, i slično. Zbog toga se, u kasnijim, zrelijim fazama evropske integracije, češće koriste EU twinning light projekti, koji imaju kraće trajanje i manje budžete.

U Srbiji, u posmatranom periodu, ukoliko se uzme u obzir identifikovani pad vremenskog okvira za sprovođenje EU twinning projekata, sve ukazuje na to da su, sa većom zrelošću administracije i produbljivanjem evropeizacije celokupnog društva, bili primenjivani specijalizovaniji, fleksibilniji – a time i kraći – EU twinning light projekti. To objašnjava i nagli pad prosečnog budžeta projekata u IPA periodu u Srbiji, čemu doprinosi evidentno ugovaranje kraćih EU twinning light projekata, što je potvrđuje postepeni ulazak u zrelije faze evropske integracije Srbije (od statusa potencijalnog kandidata za članstvo, zatim dobijanja statusa kandidata, zatim otpočinjanja procesa pregovora, otvaranje novih poglavlja/klastera). U poređenju sa tehničkom pomoći (koja je kratkotrajna, u obliku misija koja se upućuju na nekoliko dana, i ad hoc), karakteristike instrumenta EU twinning (dugotrajan i planski) pokazale su da je njime moguće uspostaviti trajne veze između institucija država korisnica i njihovih homologa u državama članicama EU, te da se to ogleda i u promeni njihovog načina funkcionisanja. Iako je direktan uticaj EU twinning instrumenta na proces evropeizacije jedne zemlje teško kvantitativno izmeriti, ukoliko se posmatra kao faktor koji olakšava, odnosno omogućava produbljivanje evropske integracije, njegov uticaj se može posmatrati i putem sazrevanja projekata koji se finansiraju fondovima EU, uključujući i instrument EU twinning.

Navedeni zaključci se poklapaju sa ranijim zaključcima analize EU twinning instrumenta iz 2003. godine, koji su, takođe, u skladu sa odlukom Evropske komisije iz 2001. godine, da EU twinning instrument u državama Procesu stabilizacije i pridruživanja (SSP) neće biti u istoj meri korišćen kao što je to bio slučaj u tadašnjim državama kandidatima za članstvo (države koje su postale članice EU 2004. i 2007. godine). Umesto toga, twinning projekti će biti kraći i imaće fokus na samo nekoliko prioritarnih oblasti, kao

što su pravosuđe i unutrašnji poslovi.¹¹¹ Dakle, primena kraćih EU twinning light projekata ukazuje na zrelu fazu evropske integracije države korisnice.

4.3 Zastupljenost država članica Evropske unije u EU twinning projektima

Treći nivo analize realizovanih EU twinning projekata u Srbiji je zastupljenost EU twinning partnera. Imajući u vidu da su EU twinning projekti složeni višedimenzionalni poduhvati koji prodiru u nekoliko hijerarhijskih slojeva administracije u instituciji države korisnice, teško ih je sprovesti samostalno, te se na strani partnera na jednom EU twinning projektu pojavljuju više od jedne države članice EU. Za to postoje razlozi na strani članica EU, npr. raspoređivanje visokih službenika administracija iz država članica tokom dugog perioda u državi korisnici, može oslabiti administrativne kapacitete u državnoj instituciji članice iz koje oni dolaze. Osim toga, jedna država članica možda neće imati na raspolaganju čitav spektar potrebne ekspertize i potrebnih stručnjaka. Zbog toga se za sprovođenje EU twinning projekata najčešće formiraju konzorcijumi homologih institucija nekoliko država članica EU.

Tokom godina učešća u EU twinning projektima, sa tačke gledišta država članica, pokazalo se da je najzastupljenija partnerska šema sa vodećom organizacijom iz jedne države EU i nizom mlađih partnera iz drugih država članica. Ova opcija se pokazala kao najbolja za uspešno sprovođenje pojedinačnog EU twinning projekata. Iz tog razloga se najčešće formiraju konzorcijumi institucija iz nekoliko država članica za implementaciju EU twinning projekata (npr. formirano je nekoliko konzorcijuma nacionalnih parlamenata država članica koji su se javili kao ponuđači/potencijalni partneri za realizaciju EU twinning projekta sa parlamentom Srbije 2012. godine). Iz tog razloga, u predstavljenoj analizi, ukupan broj partnera je veći od ukupnog broja projekata, 25 prema 17 u periodu CARDS i 94 prema 55 u periodu IPA, što ukazuje na to da postoje projekti sa više twinning partnera na strani EU.

111 Papadimitriou, Dimitris and David Phinnemore. 2003. Exporting Europeanisation to the Wider Europe: the Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond. *Journal of South East European and Black Sea Studies* 3(2), 1–22, 18.

Iako ne postoji suštinsko ograničenje za broj partnera, većinu projekata u Srbiji sprovodi ili jedan (35 od 72, tj. 48,6%) ili dva partnera iz države članice (26 od 72, tj. 36,1%). Tri države članice Unije, kao EU twinning partneri u IPA periodu sprovodilo je 11 od 72 projekta (15,3%), dok nije bio nijedan u CARDS periodu. Za potrebe analize država članica iz koje dolazi vodeća institucija uzeta je u obzir članica EU iz koje dolazi vodeći twinning partner.

Tabela 6: Učešće država članica EU u realizaciji EU twinning projekata

EU MS	CARDS (broj)	IPA (broj)	Ukupno	U %
AT	3	16	19	16,0
DE	9	9	18	15,1
FR	3	9	12	10,1
SI	3	8	11	9,2
IT	1	7	8	6,7
UK	1	7	8	6,7
NL	1	5	6	5,0
CZ	-	5	5	4,2
HU	1	4	5	4,2
LT	1	4	5	4,2
DK	-	4	4	3,4
EL	-	4	4	3,4
ES	1	2	3	2,5
RO	-	2	2	1,7
SK	1	1	2	1,7
SE	-	2	2	1,7
HR	-	2	2	1,7
LV	-	1	1	0,8
PL	-	1	1	0,8
FI	-	1	1	0,8
Ukupno	25	94	119	100

Izvor: Istraživanje autora

EU twinning projekte koji su predmet analize sprovodilo je 119 EU twinning partnera iz 20 država članica. Od 27 članica EU, njih osam još uvek nije

učestvovalo u EU twinning projektima u Srbiji, a to su: Belgija, Bugarska, Estonija, Irska, Kipar, Luksemburg, Malta i Portugal. Imajući u vidu da su se ove države pridružile EU tokom talasa proširenja 2004. i 2007. godine, moglo bi se reći da nove članice nisu imale dovoljno administrativnih kapaciteta ili interesovanja da učestvuju na realizaciji EU twinning projekata u Srbiji. S druge strane, nedostatak staža u EU i rezultirajući nedostatak iskustva i/ili kapaciteta za sprovođenje projekata u državama proširenja, definitivno nije bio razlog za odsustvovanje iz EU twinning projekata za nove članice EU, poput Slovenije, Češke i Mađarske.

Za detaljnije proučavanje partnerstava i dobijanje statistički značajnih rezultata, fokus je stavljen na ulogu sedam najzastupljenijih država članica, koje su činile 68,9% od svih partnerstava u okviru EU twinning instrumenta u Srbiji. U pitanju su članice EU koje su učestvovale u najmanje šest EU twinning projekata u posmatranom periodu. Utvrđeno je da prve četiri zemlje u pogledu učesća u twinning projektima, Austrija (19), Nemačka (18), Francuska (12) i Slovenija (11), zauzimaju više od polovine (50,4%) mesta država članica koje su partneri za EU twinning projekte.

U tabeli 7 prikazana je raspodela EU twinning projekata po državama članicama i po sektorima za sedam država članica EU koje su učestvovale u najmanje šest EU twinning projekata u Srbiji.

Tabela 7: Broj EU twinning projekata; država članica/sektor; članice EU sa učešćem u više od 6 EU twinning projekata

Sektor/ država članica EU	AT	DE	FR	SI	IT	UK	NL
Poljoprivreda	5	2	2	1	5	3	3
Pravosuđe i unutrašnji poslovi	5	5	1	6	1	4	3
Žaštita životne sredine	7	5	2	2	-	-	-
Zapošljavanje/ socijalna politika	-	2	1	-	-	-	-
Reforma javne uprave	-	-	2	-	1	-	-
Transport	1	1	1	-	-	-	-
Konkurentnost	-	-	-	-	1	1	-
Zdravstvo	-	-	1	-	-	-	-
Energetika	-	1	-	-	-	-	-
Ostalo	1	2	1	2	-	-	-
Ukupno	19	18	11	11	8	8	6

Izvor: Istraživanje autora

Prvi nalaz je da su najčešći EU twinning partneri učestvovali u dva sektora koja dobijaju većinu sredstava, poljoprivreda, i pravosuđe i unutrašnji poslovi. Država članica, koja učestvuje u najvećem broju EU twinning projekata, ukupno 19, je Austrija, koja učestvuje u pet različitih sektora, ali sa prioritetom u oblasti životne sredine, pošto 7 od 19 projekata ili 36,8% u kojima je Austrija partner, pripada ovom sektoru. S druge strane, za Nemačku, a posebno za Francusku ne postoji određena oblast od posebnog interesa, pošto obe države učestvuju u EU twinning projektima u više sektora. Francuska se kao partner pojavljuje u osam različitih sektora, a Nemačka u sedam. Slovenija je među najaktivnijim državama članicama pošto je postala četvrti partner po učestalosti u EU twinning projektima u Srbiji sa jasnom preferencijom u oblasti pravosuđe i unutrašnji poslovi, 6 od 11 projekata.

Slovenija, kao bivša jugoslovenska republika, deli zajednički istorijski kontekst, administrativnu strukturu i sličan jezik sa Srbijom, tako da bolje razume izazove sa kojima se Srbija može suočiti tokom procesa pridruživanja članstvu u EU. Pored toga, decenijski proces institucionalnog učenja, tokom kojeg je Slovenija implementirala projekte iz okvira PHARE i CARDS pre nego što je postala članica, omogućio je ovoj zemlji da akumulira znanje i

know-how i, prema tome, da postane vična delovanju u okviru *pro-EU* institucionalnog okruženja, što je preduslov za evropeizaciju. Ovo učešće je i razumljivo, imajući u vidu da je Slovenija relativno nova država članica koja je svojevremeno prošla kroz reforme slične onima kroz koje Srbija mora da prođe, te je potpuno logično to što je ova država članica Unije jedan od najčešćih izbora za twinning partnera u Srbiji.

Dakle, saradnja Srbije i bivših republika SFRJ, Slovenije i Hrvatske, koje su postale članice Evropske unije, mogu se posmatrati kao prirodni izbor za twinning partnerstva. Ovu pretpostavku potvrđuje značajno učešće Slovenije u realizaciji EU twinning projekata u Srbiji. Sa druge strane, učešće Hrvatske u ovim projektima je znatno manje, samo dva EU twinning partnerstva, što se može tumačiti činjenicom da je Hrvatska postala članica sredinom 2013. godine, znatno kasnije u odnosu na Sloveniju, te nije imala priliku za dugotrajno institucionalnu učenje u okviru Unije.

Kada je reč o ekonomskim odnosima Srbije i članica EU, obim bilateralne trgovine i učešće članica EU u stranim direktnim investicijama (SDI) bi se mogao smatrati kriterijumom za poređenje. Kada se posmatraju SDI, relevantna literatura ne dovodi odmah u vezu priliv SDI u određenu zemlju sa političkim vezama ili bilo kojom vrstom bilateralnih odnosa, kao što su veze između država članica i država kandidata. Literatura iz ove oblasti pokazala je da investitori, domaći ili strani, više cene stabilne uslove poslovanja nego državne subvencije (koje u velikoj meri koriste tranzicione vlade za privlačenje SDI), koje se takođe mogu smatrati izvorom korupcije. Na primer, investitori su osetljivi na makroekonomsku stabilnost za kratkoročne i srednjoročne investicije u zemljama u razvoju.¹¹² Istovremeno, analize pokazuju da su mnogi strani investitori, bez obzira na njihovo poreklo (EU ili treće zemlje), spremni da zanemare slabu regulativu i institucionalnu podršku i da trpe dodatne troškove izazvane korupcijom uz mogućnost da dobiju nacionalne subvencije. Neki autori su ispitivali korupciju u zemljama u tranziciji i zaključili da ekonomski prosperitet u zemlji smanjuje korupciju. Ističu i da su u zemljama u tranziciji potrebne sveobuhvatne reforme da bi se korupcija smanjila.¹¹³ Sa druge strane, kada se istražuju stavovi poslovnih ljudi prema

112 Word Bank. 2014, 2013 World Investment and Political Risk.

113 Goel, Rajeev K. and Jelena Budak. 2006. Corruption in transition economies: effects of government size, country size and economic reforms. *Journal of Economics and Finance* 30(2), 240–250.

korupciji na Balkanu, dolazi se do zaključka da ona predstavlja prepreku poslovanju i najvažnije pitanje koje vlade treba da reše.¹¹⁴ Dakle, institucionalne reforme koje pogoduju makroekonomskom okruženju i suzbijaju korupciju se pokreću, ili se mogu povezati sa planiranjem i sprovođenjem projekata EU. Učešće država članica u EU twinning projektima u Srbiji može se pripisati širem pripremnom koraku ka unapređenju poslovnog ambijenta i zaštiti investicija, zarad razvoja dugoročnih bilateralnih poslovnih veza.

Ukoliko se posmatra učešće članica EU po kumulativnoj vrednosti SDI (2001–2009. godine) najviše SDI u Srbiji imaju Italija, Grčka, Nemačka, Austrija, Slovenija, Francuska i Velika Britanija.¹¹⁵ Na osnovu podataka Razvojne agencije Srbije (RAS), kada se posmatraju samo zemlje EU, prva mesta po vrednosti SDI u Srbiji zauzimaju Italija, Austrija, Grčka, Nemačka i Francuska,¹¹⁶ a slede Belgija i Slovenija.¹¹⁷ Nekoliko država članica EU, Italija, Nemačka, Rumunija i Mađarska, imaju intenzivne bilateralne ekonomske odnose u trgovini, kako na izвозnoj tako i na uvožnoj strani, kao i u stranim direktnim investicijama u Srbiji, koje beleže i učešće u twinning projektima EU u Srbiji.¹¹⁸ Učešće tih država članica EU može biti pokazatelj njihovog značajnog interesa da imaju koristi od bilateralnih ekonomskih veza i da obezbede svoje investicije. Slični nalazi postoje u svim zemljama kandidatima Zapadnog Balkana, koje ostvaruju više od 60 odsto bilateralne trgovine sa najviše pet zemalja članica EU.¹¹⁹ Otuda, i pored nekih metodoloških problema u obračunu finansijskih podataka (npr. pre 2010. godine, podaci za investicione ekonomije su evidentirani prema nacionalnosti banke koja vrši transfer, a ne prema nacionalnosti stranih investitora), postoji visok stepen korelacije između SDI u Srbiji i pozicioniranja na vrhu kao EU twinning

114 Budak, Jelena and Edo Rajh. 2013. Corruption as an obstacle for doing business in the Western Balkans: A business sector perspective. *International Small Business Journal* 32(2), 140–157.

115 Drazović, Aleksandra. 2011. EU External Economic Relations with Serbia. Master Thesis. Thessaloniki: University of Macedonia, 57.

116 Radenković, Ivan. 2016. Foreign Direct Investments in Serbia. Belgrade: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe, 32.

117 Prema podacima Razvojne agencija Srbije, RAS. Q&A (pristup: 20.3.2020.godine).

118 Prema podacima Republički zavod za statistiku. 2019b. 30.09.2019. – External trade, avgust 2019 (pristup mart 2020)

119 Medjak, V. (ed.). 2018. Effects of Stabilisation and Association Agreements and CEF-TA2006 on WB6 European Integration and Regional Cooperation: Achievements and Ways Forward. Belgrade: European Movement in Serbia.

partnera. U stvari, visoko rangiranje SDI je mogući, ali ne i dovoljan uslov da država članica EU često učestvuje u EU twinning projektima.

Pored pomenute ekonomske dimenzije, mogući politički razlozi mogu igrati ulogu u zastupljenosti u EU twinning partnersvima. Ukoliko se posmatra učešće država članica koje nisu priznale srpsku pokrajinu Kosovo kao samostalnu državu, a to su Slovačka, Grčka, Kipar, Rumunija i Španija, mogla bi da postoji mogućnost, odnosno preferencija predstavnika institucija Srbije da izabрани twinning partneri budu iz ovih država članica. Ipak, uz izuzetak Kipra, ove države članice su učestvovalе kao twinning partneri u Srbiji, uglavnom u srednjem polju rangiranja (tabela 2).

Broj i učestalost u zastupljenosti pojedinih članica u EU twinning projektima u Srbiji, poklapaju sa onima iz evaluacije EU twinning projekata u državama proširenja (2010–2017. godine), gde prvih sedam vodećih partnerskih EU članica učestvuje u realizaciji 68,4% projekata. U izveštaju o evaluaciji se navode razlozi za koncentraciju učešća država članica na sedam: uticaj budžetskih ograničenja na nivoe osoblja u javnim upravama, smanjujući sposobnost država članica EU i spremnost da se „izgube“ ključni članovi osoblja na nekoliko godina; nedostaci u pravnim i regulatornim okvirima u nekim državama članicama; geopolitičkim dešavanjima koja rezultiraju slabijem političkom interesovanju za reformama i/ili manje bezbednim okruženjima u nekim državama korisnicama.¹²⁰

Imajući u vidu da manji interes članica EU sužava izbor partnerskih institucija za države korisnice, što može biti jedan od nedostataka EU twinning instrumenta. Sa druge strane, i preambiciozni EU twinning projektni predlozi od strane države korisnice, mogu usloviti smanjeno interesovanje država članica. Zbog toga je EU twinning prikladniji kada odgovara na dobro identifikovane operativne potrebe administracija domaćina i precizno određuje problem koji se projektnim predlogom želi rešiti.

120 EC, Europeaid, 2019, Evaluation of the Twinning instrument in the period 2010–2017

5.

Twinning instrument Evropske unije i evropeizacija

Programiranje i realizacija projekata koji su finansirani iz pretpristupnih fondova Evropske unije se može posmatrati kao instrument širih procesa uticaja politike proširenja na unutrašnje reforme država kandidata za članstvo. To je jedan od način mekog uticaja Evropske unije, koji se može posmatrati u svetlu šireg pojma evropeizacije. Evropeizacija kao pojam nije nov u literaturi i podrazumeva uticaj makro i sektorskih politika koje su usvojene na nivou Evropske unije na kreiranje odgovarajućih politika na nacionalnom nivou u državama članicama, a time i na uticaj tako kreiranih politika na svakodnevni život građana Evropske unije. Naime, od 1994. godine, usled evropeizacije, uticaj na unutrašnju politiku i institucije posmatra se kao: „postepeni proces koji preusmerava pravac i oblik unutrašnje politike do onog nivoa na kojem politički i ekonomski procesi koje donosi Evropska komisija postaju deo organizacione logike kreiranja sektorskih politika na nacionalnom nivou“.¹²¹ Dakle, kada su u pitanju odnosi Evropske unije sa državama članicama, evropeizacija se posmatra kao prihvatanje i sprovođenje zakonodavstva EU u punom obimu i prihvatanje „načina na koji se stvari rade“, odnosno prihvatanje načina donošenja i sprovođenja EU pravila i normi.

Kada su u pitanju države kandidati za članstvo, tokom godina sprovođenja politike proširenja, vremenom su se razvili i instrumenti uticaja Unije i u obliku pritisaka i uslovljavanja. Tokom proširenja na istok, EU je razvila niz alata koji omogućavaju i dopunjuju njenu politiku uslovljavanja – propisivanje

121 Ladrech, R., 1994. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32(1), 69–88, 69.

potrebnih reformi, pomoć i tehničku podršku, sistematsko praćenje, politički dijalog, benčmarking između različitih kandidata.¹²² Osim toga, države potencijalni kandidati i kandidati, koje potiču iz državnog socijalizma postale su predmet evropeizacije dok su prolazile kroz velike promene režima koje su uključivale uvođenje novih pravila demokratske i tržišne ekonomije, a ponekad i stvaranje novih država.¹²³ Perspektiva evropeizacije na postkomunističke promene bi stoga trebalo da analizira uticaj EU na preseku pritiska koji dolaze od politike proširenja EU i obima i izazova postkomunističke transformacije.¹²⁴

U slučaju Zapadnog Balkana, odnosno država koje su nastale raspadom bivše SFRJ, evropeizacija, znači i istovremenu transformaciju novonastalih država, njihovih ekonomija i celokupnog društva na nova pravila i na potpuno novi društveno-ekonomski sistem. Evropeizacija je tada ne samo pokretački faktor društvene transformacije, već je i uravnotežavajući faktor, odnosno onaj činilac koji osigurava nesmetano odvijanje većeg broja paralelnih reformskih pravaca. Evropeizacija, svaćena na ovaj način, je koncept koji obuhvata sve sfere društvenih promena i procesa koji se odnose na menjanje društvene strukture ka onoj koja je prihvatljiva za EU. Za potrebe EU twinning analize uzet je segment uticaja EU na institucije i procedure vezane za pretpristupne programe Unije, i posebno na instrument EU twinning.

5.1 Evropeizacija vs evropska integracija

Proces reformskih promena koji se odvija kroz korišćenje pretpristupnih fondova Evropske unije, može se posmatrati kao deo šireg procesa evropeizacije. Pri tome treba razlikovati ovaj proces od procesa evropske integracije. Preciznije, evropeizacija sledi drugačiji put od evropskih integracija: evropske integracije su povezane sa političkim razvojem i razvojem sektorskih

122 Grabbe, H. (2003). *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. In K. Featherstone, & C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 309–310). Oxford: Oxford University Press.

123 Dimitrova, I. 2004. *Cognitive Models of Economic Theory*. In: *Philosophy*, 3, pp. 47–60.

124 Elbasani, A., 2013, 'Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles, i Diverging Reforms,' In Elbasani, A. (Ed.) *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* (Abingdon: Routledge), 3–22.

politika na nadnacionalnom nivou, dok je evropeizacija povezana sa rezultatima tog procesa.¹²⁵

Kako instrument EU twinning po svojoj suštini i načinu sprovođenja, ulazi u administraciju države korisnice, pošto se njime vrši razmena znanja i iskustava, on postaje element dinamičkog procesa evropeizacije, posebno zbog potrebe za posebnim pristupom za svaku državu članicu, odnosno za za svaku državu koja je kandidat za članstvo. To je u skladu sa definicijom koju su dali Bulmer i Radaelli (2013): „evropeizacija je tekući proces koji ne sledi jedinstveni obrazac i zasnovan je na reciprocitetu između država članica“.¹²⁶ Pošto procedura sprovođenja EU twinning instrumenta u državi korisnici pokreće značajne društvene, administrativne, finansijske i druge promene, to su institucionalne i proceduralne promene na tehničkom nivou funkcionisanja države, odnosno državne administracije, od posebnog značaja za postepenu evropeizaciju. U tom smislu, posebno se ističe proces učenja državne administracije države korisnice, koji se može posmatrati kao sastavni i osnovni element evropeizacije. Postepeno institucionalno učenje kroz sprovođenje EU projekata izaziva *EU-like* promene administracije. Zato EU poziva vlade država kandidata da ove promene sprovedu kroz društveno učenje¹²⁷, te je stoga učenje „jedan od glavnih mehanizama evropeizacije“¹²⁸. Imajući u vidu ovu dimenziju EU twinninga sa jedne strane, i tehno-kratskog pristupa EU administracije sa druge, instrument EU twinning bi se mogao posmatrati kao faktor koji olakšava tranziciju administracija država u procesu proširenja i njeno „uklapanje“ u institucionalno okruženje Evropske unije, što predstavlja važan faktor evropeizacije. Takođe, EU twinning olakšava promenu „načina na koji se radi“ u okviru državne administracije.

Evropeizacija se smatra dinamičnim procesom koji prolazi kroz stalnu evoluciju. Već sredinom 1990-ih, identifikovan je uticaj evropeizacije na

125 Violakis, P., 2018. *Europeanisation and the Transformation of EU Security Policy: Post-Cold War Developments in the Common Security and Defence Policy*. New York: Routledge, 18, 253.

126 Bulmer, Simon and Claudio M. Radaelli. 2013. *The Europeanisation of Member State Policy*, in *The Member States of the European Union*, edited by Bulmer, Simon and Christian Lequesne. Oxford: Oxford University Press, 360–62.

127 Bennet, Colin J. and Michael Howlett. 1992. *The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change*. *Policy Sciences* 25(3), 275–94, 277.

128 Saurugger, Sabine. 2005. *Europeanization as a methodological challenge: The case of interest groups*. *Journal of Comparative Policy Analysis* 7(4), 291–312, 297.

domaće politike kao rezultat toga što „uvodi bottom-up pristup razumevanju efekata evropeizacije”.¹²⁹ Od tada je bilo nekoliko drugih značajnih doprinosa razumevanju i evoluciji evropeizacije.¹³⁰ Prema istraživanju iz 2010. godine, učešće u pretpristupnim programima Evropske unije, npr. kroz twinning projekte, jača kapacitete korisnika, posebno kada je u pitanju sprovođenje sektorskih politika EU.¹³¹ Sa druge strane, na osnovu iskustva u EU twinning projektima i pod uslovom da se obezbedi izgradnja institucija, od budućih generacija twinning projekata očekuju se mnogo bolji rezultati.¹³²

Korišćenje instrumenta EU twinning obezbeđuje mikroinstitucionalno okruženje neophodno za saradnju između država članica Evropske unije i država kandidata za članstvo, što takođe, olakšava proces evropeizacije. pošto sprovođenje EU twinning projekata utiče na fokusiranje reformskih procesa na određene prioritetne oblasti, a to može biti idealno rešenje za eliminaciju tzv. „malih neusklađenosti“. Naime, što je veća neusklađenost između nacionalnih i EU politika i standarda, to su teži „adaptacijski pritisci na koje domaći akteri reaguju kako bi rebalansirali domaću raspodelu resursa“ na nivo EU.¹³³ Zadatak EU twinninga koji se ogleda u smanjenju ovih neusklađenosti je ona spona koja obeležava ulogu ovog instrumenta u izmeni unutrašnjih profila i procesa, ali i uticaj na spoljašnje veze i politike. To je značajna veza twinninga i nacionalnih politika država korisnica, kada je u pitanju postepena i postupna evropeizacija politika i načina funkcionisanja važnih državnih institucija. Pristup evropeizacije smatra se najprikladnijim zbog činjenice da ponovo uvodi „unutrašnju politiku u proces

129 Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics*, 86.

130 Ladrech, R. 2010. *Europeanisation and National Politics*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan; Knill, C. and Lehmkuhl D.. 1999. *How Europe Matters*. *European Integration online Papers* 3(7), 1–19; Börzel T., *Towards Convergence in Europe?*; Buller, J. and Gamble A., 2002. *Conceptualising Europeanisation*. *Public Policy and Administration* 17(2), 4–24; Radaelli C., *Europeanization: Solution or problem?*; Radaelli, C. 2008. *Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance*. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 10(3), 239–54; Bulmer and Radaelli. *Europeanisation of Member State Policy*; Violakis. *Europeanisation and Transformation of EU Security Policy*; Violakis, P., 2019. *Europeanization of National Defense and Security: the Greek Case*. *Journal of Modern Greek Studies* 37(1), 61–98.

131 Börzel, T. and Buzogány A., 2010. *Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors*. *Facta Politica* 45(1–2), 158–82, 162.

132 Cooper and Johansen, 2003, *Evaluation of competed Twinning*, 24–26.

133 Prema Violakis, *Europeanisation of EU Security Policy*, nedostak je razlika ili “udaljenost” između institucije u EU i one u državi kandidatu.

evropskih integracija, ne pretpostavljajući da se ravnoteža moći između države i evropskih institucija naginje u jednom ili drugom smeru“. ¹³⁴ Na isti način, može se posmatrati proces evropeizacije – generalno – kao pojava novih pravila i praksi u državama članicama EU, koje moraju biti primenjene na domaćem nivou.¹³⁵ U analognom tumačenju, ova definicija se može primeniti i na države kandidate za članstvo. Sa druge strane, proces pristupanja EU suviše dugo traje, što je, paradoksalno, opasnost za proces evropeizacije. Srednjoročno i dugoročno, ovo bi moglo biti štetno za stabilnost na Zapadnom Balkanu i u Turskoj: s obzirom na to da je perspektiva da se ove države pridruže u srednjoročnom periodu opao, neke od ovih zemalja su počele da olabavljaju svoja nastojanja da se „evropeizuju“. ¹³⁶ U pojedinim slučajevima, moglo bi se reći da postoji tihi proces de-evropeizacije, koji se ogleda u slabljenju institucija i usporavanju procesa reformi neophodnih za članstvo u EU, ali i retoričko i postepeno udaljavanje nacionalnih politika.

Imajući u vidu opšte definicije evropeizacije, sa procesom produbljivanja same evropske integracije, te primanja u članstvo država istočne i centralne Evrope, ovaj pojam je vremenom evoluirao. Stoga se relevantna literatura može klasifikovati u tri osnovne faze. Prva faza je faza institucionalizacije, koja uključuje složeni proces društvenog učenja i društvene promene u novom kontekstu produbljivanja EU integracije, i tada se pokušava da se razume prihvatanje delimičnog gubitka suvereniteta od strane država članica EU. Druga faza je proučavala sektorski uticaj evropeizacije na unutrašnju politiku, koji uključuje političke, tj. administrativne promene i učenje državne uprave, aktivnosti kreatora politika i odgovor vlada država kandidata na društvene promene izazvane procesom približavanja članstvu u EU. Treća, odnosno poslednja faza se bavila uticajem evropeizacije na spoljnu politiku države članice.

Za potrebe ove monografije biće korišćena Radaelijeva definicija evropeizacije iz 2004. godine, imajući u vidu da predstavlja sublimaciju većine akademskih doprinosa ovom terminu. Dakle, prema Radaelliju: „Evropeizacija se sastoji od procesa a) izgradnje, b) širenja i c) institucionalizacije formalnih

134 Radaelli, Claudio M. 2004. Europeanization: Solution or problem? *European Integration online Papers* 8(16), 1–23, 3.

135 Börzel, T. and Panke D., 2016. Europeanization, in *European Union Politics*, edited by Cini, Michelle and Nieves Pérez-Solórzano Borragán. Oxford: Oxford University Press, 110–21, 115.

136 Koeth W., 2014, The new instrument for ore-accession assistance (IP ii): Less accession, more assistance, EIPA

i neformalnih pravila, procedura, paradigmi politike, stilova i „načina rada“ i zajedničkih uverenja i normi koji su prvi put definisani i konsolidovani na nivou politika EU i zatim ugrađeni u logiku domaćeg (nacionalnog i sub-nacionalnog) diskursa”.¹³⁷

Istraživanja o uticaju politike proširenja Evropske unije na političke sisteme njenih država članica su česta u literaturi. Većina istraživača ovog fenomena su se, pre svega, bavila istraživanjem komparativnih politika država članica, uključujući njihove unutrašnje odnose, racionalne izbore prilikom donošenja odluka unutar EU, kao i sociološki uticaj i posledice donošenja pojedinih odluka. Ipak, različite studije ovog fenomene nisu uključivale države kandidate za članstvo, te je stoga teško uspostaviti vezu između pojedinih instrumenata i načina uticaja Evropske unije na unutrašnje promene država u procesu proširenja. Sa druge strane, sam proces pristupanja je u većini slučajeva dugotrajan i zahtevan, što podrazumeva praćenje stalnih promena, posebno kada je u pitanju analiza korišćenja pretpristupnih fondova Evropske unije.

Dok su studije evropeizacije koje su usmerene na analizu uticaja na države procesa proširenja još uvek u početnoj fazi, nedostaju konceptualni detalji i uporedni dokazi o nizu faktora u okviru sistema države u procesu EU integracije, koji osporavaju ulogu Unije u nekim procesima demokratizacije¹³⁸, a istraživanje evropeizacije na Zapadnom Balkanu¹³⁹, s druge strane, ostaje u velikoj meri u okviru očekivanja i tek treba da razmotri domaće faktore koji izdvajaju te zemlje i njihove implikacije na pretpostavljeni uticaj EU, što ostavlja prostora za nove analize i tumačenje ovog pojma¹⁴⁰. Sa druge strane, pojedine analize evropeizacije država Zapadnog Balkana naglašavaju nedostatke slabosti institucija i nedostake u pogledu vladavine prava. Evropeizacija kandidata sa Zapadnog Balkana, kao regionalnu karakteristiku, koja opstruiše efikasnost evropeizacije, ima činjenicu da je opstruišu institucionalne slabosti i nedostaci u vladavini prava.¹⁴¹

137 Radaelli C., 2004., Europeanization: Solution or problem? European Integration online Papers 8(16), 1–23, 3.

138 Sedelmeir U, 2011, Europeanisation in new member and candidate states,

139 Brusis M., 2005, The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia

140 Pond, 2006, Endgame in the Balkans, Washington: Brookings Institution Press.

141 Bieber F., 2019

U svetlu gore navedenog, instrument EU twinning mogao bi predstavljati značajan faktor koji omogućava proces evropeizacije, onaj koji odgovara dinamičkom pristupu ovom procesu, odnosno definiciji: „Skup procesa kroz koje politička, društvena i ekonomska dinamika Evropske unije prikazuje interakcije sa logikom nacionalnog diskursa, nacionalnim identitetom, domaćim političkim strukturama i domaćim javnim političarima“.¹⁴² U tom smislu, pojam evropeizacije treba razlikovati od pojma evropska integracija, pošto su ovo dva međusobno uslovljena, a ne istovetna pojma.

Kao što je navedeno, evropeizacija kao proces je zapravo različita od procesa integracije.¹⁴³ Dok je proces evropske integracije više tehnički i politički proces, koji podrazumeva političku volju za sprovođenje reformi neophodnih za članstvo, kao i sam proces pregovaranja, to je pojam evropeizacije širi jer obuhvata celokupne društvene promene. Evropeizacija znači promenu načina razmišljanja i „načina na koji se radi“, posebno u sferi sprovođenja reformi neophodnih za članstvo. Međutim, osnovna premisa literature o evropeizaciji je da je to proces.¹⁴⁴ Štaviše, to je proces promene koji prevazilazi konvencionalne pravne i političke transformacije koje se dešavaju kroz tehnički proces integracije usredsređen na *acquis communautaire*.¹⁴⁵ U kontekstu Zapadnog Balkana postoje dva elementa ovog procesa, proširenje i evropeizacija, koji mogu imati, u nekim elementima, dodirnih tačaka, pre svega normativnog karaktera, odnosno skoro isključivo u obliku zakonskog prilagođavanja standardima Evropske unije. Dakle, usklađivanje domaćeg zakonskog okvira sa *EU acquis* je tačka susreta ova dva procesa. Obiman posao harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravom EU je važan zadatak koji omogućava upravo instrument EU twinning.

142 Bulmer, Simon and Martin Burch. 2001. *The 'Europeanisation' of Central Government*, in *The Rules of Integration: Institutional approaches to the study of Europe*, edited by Aspinwall, Mark and Gerald Schneider. Manchester: University Press, 25, 45, 178.

143 Radaelli C., *Europeanisation: Solution or Problem?*, 2003, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No. 16

144 Borzel T., 20002, *Member State Responses to Europeanization**, Humboldt University Berlin. *JCMS* 2002 Volume 40. Number 2. pp. 193–214.

145 Radaelli M., *The Featherstone K.*, 2003, *Politics of Europeanization*, Oxford scholarship, <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199252092.001.0001/acprof-9780199252091>

5.2 Revidirana metodologija proširenja, nova faza evropske integracije

Na predlog Francuske, u cilju ubrzanja procesa pregovaranja sa kandidatima, EU je u februaru 2020. godine predložila novu revidiranu metodologiju pregovora o članstvu, koju su tzv. vodeće države proširenja, Srbija i Crna Gora prihvatile u julu 2020. godine. Savet EU je novu metodologiju i zvanično usvojio u maju 2021. godine, te se od tada pregovori odvijaju kroz otvaranje klastera pregovaračkih poglavlja, koja su grupisana prema povezanim/sličnim reformskim sektorima. Ipak, i prema novoj metodologiji, najvažnija ostaju pregovaračka poglavlja koja se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, što znači da se ovi sektori smatraju suštinom evropske integracije i svih strateških ciljeva EU. To, takođe, znači da se paralelni procesi evropeizacije i evropske integracije i u buduću temelje na ovim osnovnim vrednostima Evropske unije.

Iako obaveze koje dolaze iz prihvatanja pravila politike proširenja Evropske unije mogu podstaći evropeizaciju, iz toga ne sledi da su sve promene politike nužno i dokaz evropeizacije. Dakle, možemo govoriti o formalnoj evropeizaciji koju podriva istovremena de-evropeizacija, odnosno napuštanje EU vrednosti i standarda, usled promene političkih okolnosti, koja se dešava kako unutar same Evropske unije, tako i u državama kandidatima. Zbog toga se unutar EU javlja potreba za novim pravilima u vezi sa korišćenjem razvojnih fondova. Na primer, članicama Evropske unije, Mađarskoj i Poljskoj, zaprećeno je da će ostati bez fondova EU zbog nepoštovanja standarda vladavine prava.¹⁴⁶ U tom smislu, pravo na korišćenje fondova iz budžeta Evropske unije može biti jedan od najpogodnijih mehanizama za disciplinovanje država članica (koji Evropska komisija često najavljuje).

Kada su u pitanju države kandidati, predlog revidirane metodologije o pretpristupnim pregovorima o članstvu, koji je usvojen u maju 2021. godine, dopušta mogućnost povezivanja korišćenja pretpristupnih EU fondova sa vladavinom prava u državama proširenja. U tom smislu, nova metodologija je novi instrument za obezbeđenje i zaštitu vladavine prava. Ona, u smislu pozitivnog uslovljavanja, povezuje fondove (novac) sa vrednostima (pre svega, sa poštovanjem vladavine prava). Uslovljavanje je, stoga, oruđe za

¹⁴⁶ EC, 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

vršenje javne vlasti putem drugih sredstava osim tradicionalnog donošenja zakonskih pravila ili primenom čiste prinude, a gde se poslušnost postiže zahvaljujući „moći novčanika”. Takva vrsta uslovljavanja odstupa od klasične paradigme „komandovanja i kontrole“, a oslanjanje na ovakve mehanizme je primer potrebe da se razmišlja o novim oblicima upravljanja.¹⁴⁷ Vezivanje poštovanja EU vrednosti i standarda za korišćenje EU fondova pokazuje jasnu nameru Evropske komisije da se disciplinuju države članice, te će ovo uslovljavanje biti jedan od mogućih načina delovanja Evropske komisije u budućnosti. Ova namera Evropske komisije je uneta u u uredbu o uspostavljanju IPA III, i predviđa „kazne i nagrade“ za korisnice. Naime, uredba o IPA III propisuje da će Evropska komisija kroz program IPA III „osigurati pristup zasnovan na učinku, podržavajući države i institucije koje su se obavezale na veći obim reformi“.¹⁴⁸ Prema ovoj uredbi, ključni kriterijumi za dobijanje finansijske podrške će biti relevantnost (strateški značaj) i zrelost predloženih projekata, shodno pravilima koje važe u državama članicama EU prilikom korišćenja Strukturnih fondova. Ovo se odnosi na adekvatnu spremnost tenderske i projektne dokumentacije, kao i obezbeđivanje pravnih i tehničkih preduslova za apsorpciju EU IPA III.

Na osnovu ovakavog pristupa, Komisija će svake godine, na nivou regiona Zapadnog Balkana i Turske, birati projekte koji su najbolje rangirani po kriterijumima strateškog značaja i zrelosti.¹⁴⁹ Takođe, najavljena je i mogućnost korišćenja dodatnih sredstava za države korisnice koje budu brže napredovale u pregovaračkom procesu. U praksi će to značiti da će države korisnice koje imaju pripremljene projekte i uspostavljen sistem strateškog planiranja biti u mogućnosti da iskoriste više sredstava u odnosu na države koje su manje spremne za apsorpciju IPA fondova.

147 Baraggia A., Bonelli M., Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges, 2022, German Law Journal (2021/2022)

148 EC, Regulation 2021/1529, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/ipa-iii-the-instrument-for-pre-accession-assistance-2021-2027.html>

149 EC, Regulation 2021/1529, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/ipa-iii-the-instrument-for-pre-accession-assistance-2021-2027.html>

5.3. Institucionalni set-up i evropeizacija

Doprinos pretpristupnih programa finansijske pomoći Evropske unije, koji se mogu posmatrati kao razvojni, u okviru kojih je i EU twinning, moguć je samo u odgovarajućem institucionalnom okruženju. Podržavajuće okruženje je jedan od ključnih preduslova za postepenu evropeizaciju. Ipak, samo sprovođenje EU projekata već podrazumeva da postoji određeni pravni i institucionalni okvir u državi korisnici, uspostavljen sistem programiranja, određene institucije nosioci, potpisani ugovori sa EU. Sa druge strane, sprovođenjem EU projekata Evropska unija utiče na kreiranje neophodnog pravnog okvira, ali i obezbeđuje alate za sprovođenje neophodnih politika i reformskih procesa. Ovaj okvir podrazumeva ne samo ugovorni odnos, već i donošenje različitih strategija na nacionalnom nivou koje su usklađene sa strategijama EU. Time se potvrđuje strateška politička odluka i opredeljenost korisnice EU fondova za sprovođenje reformi koje su neophodne za članstvo. Ovaj proces ima međunarodnopravnu dimenziju jer EU potpisuje sporazume o korišćenju programa pomoći sa državama korisnicama.

Kada je u pitanju pristupanje članstvu u EU, pod uslovom obezbeđivanja odgovarajućeg institucionalnog i pravno-političkog okruženja, može se odrediti pet opštih koraka ka evropeizaciji:

- (1) Zajednička odluka EU.
- (2) Prilagođavanje nacionalne političke retorike.
- (3) Izrada pravnog okvira usklađenog sa pravnim okvirom EU.
- (4) Razvoj institucionalnih struktura.
- (5) Uvod u svakodnevni život.¹⁵⁰

Svih pet navedenih koraka predstavljaju opisani pristup evropeizacije odozgo nadole, u smislu usvajanja pravila i normi *EU mind-set* principa, te njihovo uključivanje u svakodnevni život građana (što je osnovni cilj politika EU). Ukoliko se tokom nekih od identifikovanih koraka pojave neusklađenosti, one često dolaze od neusklađenosti strateških dokumenta i institucionalne postavke u držvi korisnici. Imajući u vidu činjenicu da je proces evropeizacije ne samo tehnički, već i politički proces, koji obuhvata sve sfere

150 Violakis, *Europeanisation and Transformation of EU Security Policy*, 29; Violakis, *Europeanization of National Defense*, 65.

društvenog života u državi kandidatu za članstvo, pomenute neusklađenosti proizilaze iz vremenskog okvira odnosno dugoročnosti samog procesa, sa jedne strane, i političke dinamike, sa druge strane.¹⁵¹ Kada su u pitanju intitucionalne neusklađenosti, one mogu biti prevaziđene implementacijom specifično kreiranih EU twinning projekata, što se u praksi pokazalo kao najadekvatnije. Prevazilaženje neusklađenosti je, najčešće, i osnovni cilj pojedinačnog EU twinning projekta.

Imajući u vidu oblik i karakteristike ovih projekata, EU twinning se nalazi između trećeg koraka (stvaranje pravnog okvira) i četvrtog (razvoj institucija), budući da njegova primena obezbeđuje mikroinstitucionalno okruženje koje omogućava promene na makro/nacionalnom nivou. Pošto EU twinning projekti slede metodolgiju projektnog menadžmenta EU, to se njihovim sprovođenjem sprovodi i meka moć EU, odnosno postepena evropeizacija, kroz promene mehanizma i procedura, tj „načina kako se radi“ u državnoj administraciji zemlje korisnice. Korišćenje institucionalnog pretpristupnog instrumenata kakav je EU twinning može slediti Otvoreni metod koordinacije (OCM), kao međuvladino sredstvo upravljanja među državama članicama, koje identifikuje nekoliko nivoa usklađenosti sa EU i nacionalnim strateškim dokumentima.¹⁵² Ovaj instrument u sebi uključuje delove procesa evropeizacije i, preciznije, elemente institucionalnog okruženja, u kojima su države kandidati za članstvo pozvane da prilagode svoje načine rada kako bi stvorile „zajednička uverenja i norme“ definisane i konsolidovane u procesu politike EU”.¹⁵³

Politička volja, ipak, predstavlja ključni faktor uspeha evropeizacije države kandidata. S tim u vezi, treba napomenuti da je pokazivanje spremnosti za promenu politike deo procesa socijalizacije i učenja.¹⁵⁴ Na nivou pojedinačnog EU twinning projekta to znači da se njime mora specificirati opšti cilj (obično se odnosi na opštu reformu sektora) i specifični ciljevi projekta

151 Börzel T., 1999, Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00197>

152 Tulmets E, 2005, Open Method of Coordination. The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the Impact of the New PHARE/Twinning Instrument, *European Politican Economy Review*, 3 (1). pp. 54–90.

153 Radaelli C., 2004, Europeanization: Solution or problem?, *European Integration online Papers (EIOP)* Vol. 8 (2004) N° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

154 Ladrech R., 1994, Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*

(komponente projekta); zatim pravni i institucionalni okvir u kome će se projekat sprovesti; osnovni podaci o partnerima i ekspertima; kao i obavezni rezultati (koji odgovaraju svakoj komponenti projekta) koje treba postići.¹⁵⁵ Sa druge strane, kada se govori o instrumentu EU twinning, on se ne doživljava kao prenošenje evropskog modela na Istok, već pre kao polje konkurencije između različitih nacionalnih modela.¹⁵⁶ U procesu učenja od presudnog je značaja povezanost i razmena znanja i iskustava, odnosno postepeno institucionalno učenje. Interakcija dva partnera je ključni element EU twinning instrumenta i omogućava partnersko dvosmerno učenje čime se olakšava evropeizacija.

Partnerska interakcija sa organizacijama korisnicama, koja se ostvaruje kroz instrument EU twinning, uključuje izvorne pokretače evropeizacije, i to: mimetički (interakcija državnih službenika koja rezultira najboljom praksom i nacionalnim mrežama za koordinaciju); profesionalizacija (prelivanje transnacionalizacije društvenih aktera u političke mreže) i domaća politika (preorijentacija domaćih institucija i propisa, unutrašnja politika, lobiranje elitnih grupa kao pokretačka snaga domaćeg prilagođavanja).¹⁵⁷ U tom smislu, institucionalna i normativna promena države kandidata za članstvo, izazvana sprovođenjem EU twinning projekata, ostaje najvažniji doprinos ovog EU instrumenta. On omogućava dvosmerni proces učenja, odnosno pristup odozgo prema dole i odozdo prema gore, koji uključuje promenu politike i procese učenja.¹⁵⁸ Istovremeno, ovaj dvosmerni proces učenja deluje kao facilitator za zajednički rezultat, što može biti i prelaz sa nacionalnog modela upravljanja projektima i EU integracionim procesima na model upravljanja orijentisan ka onom koji je uspostavljen u članicama Evropske unije.

155 EC, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf

156 Tulmets, Elsa. 2005. The introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the impact of the new Phare/Twinning Instrument. *European Political Economy Review* 3(1), 54–90, 83.

157 Lodge, Martin. 2002. Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State. *Public Policy and Administration* 17(2), 43–67.

158 Ladrech, Europeanization of Domestic Politics, 86; Radaelli, Europeanization and Governance, 244, 248, 251.

6. Opšti nalazi istraživanja

U istraživanju je predstavljena sprovedena kvantitativna i kvalitativna analiza EU twinning projekata u Srbiji u periodu, 2004–2019. godine. Prvi aspekt analize je sektorska distribucija EU twinning projekata u Srbiji u periodu 2004–2019. godine, kada su ovi projekti realizovani u okviru programa CARDS i IPA. Drugi aspekt analize se odnosi na otkrivanje realizovanih EU twinning partnerstava, odnosno na učestalost učešća pojedinačnih država članica u sprovođenju EU twinning projekata. Treća dimenzija analize je kvalitativna analiza, odnosno istraživanje o postojanju veza između instrumenta EU twinning i šireg procesa evropeizacije.

Najvažniji opšti nalazi istraživanja su:

Prvo, većina EU twinning projekata u Srbiji bila je koncentrisana na pet oblasti intervencije, odnosno na sektore pravosuđe i unutrašnji poslovi, poljoprivreda, životna sredina, zapošljavanje/socijalna politika i reforma javne uprave, pri čemu je udeo ovih sektora u ukupnom broju projekata činio 77,8% svih EU twinning projekata, sa učešćem u ukupnom EU twinning budžetu od 77,3%.

Drugo, u celom posmatranom periodu, poljoprivreda, kao osnova srpske privrede i jedan od najvažnijih sektora podrške i u samoj Evropskoj uniji (imajući u vidu da Zajednička poljoprivredna politika EU, čini više od jedne trećine budžeta Unije¹⁵⁹), je sektor sa najviše podrške u okviru instrumenta EU twinning, pošto čini 26,4% svih EU twinning projekata i 25,6% EU twinning sredstava.

159 https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en, pristup maj 2023.

Treće, sektori pravosuđe i unutrašnji poslovi imaju posebnu težinu s obzirom na obim pravne tekovine EU koji je potrebno usvojiti, sa jedne strane, i na specifičnosti nacionalnog zakonodavstva, sa druge strane. Kao što je pomenuto u Strategiji proširenja¹⁶⁰, kao i u Indikativnoj strategiji za Srbiju¹⁶¹, ali i prema novoj/revidiranoj metodologiji proširenja, vladavina prava je u središtu procesa evropske integracije. Prema Pregovaračkom okviru za Srbiju, pregovaračka poglavlja koja se odnose na ovu oblast, 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, otvaraju se i, u slučaju Srbije, otvorena su među prvima i poslednja će biti zatvorena¹⁶², što je potvrđeno i u Revidiranoj metodologiji proširenja iz 2020. godine. Srbija je novu revidiranu metodologiju pregovora o članstvu prihvatila u julu 2020. godine, a Savet EU je novu metodologiju i zvanično usvojio u maju 2021. godine, te se od tada pregovori odvijaju kroz otvaranje klastera. Trenutno¹⁶³, Srbija je još uvek daleko od završetka pregovora o članstvu, od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja, otvoreno je 20, dok su dva privremeno zatvorena (odnose se na nauku i obrazovanje).

Najvažnija su, međutim, pregovaračka poglavlja koja se odnose na vladavinu prava i slobode građana. Evropska komisija prati ispunjenje obaveza u ovim poglavljima (pregovaračka poglavlja 23 i 24) na polugodišnjoj osnovi, na osnovu upitnika i izveštaja prema institucijama koje su zadužena za sprovođenje obaveza u ovim sektorima. Za potrebe naše analize ova dva pregovaračka poglavlja predstavljena su objedinjenim sektorom pravosuđe i unutrašnji.

Pravosuđe i unutrašnji poslovi je najzastupljeniji, u smislu učestalosti EU twinning projekata i obimu finansiranja. Sledeći po učestalosti je sektor poljoprivrede, koji čini 25%, odnosno 24,6% realizovanig EU twinning projekata u Srbiji. Kada su u pitanju realizovani EU twinning projekti koji se odnose na poglavlja 23 i 24, težište ovih projekata bilo je na ključnim oblastima vladavine prava, kao što su reforma pravosuđa, borba protiv korupcije,

160 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

161 EC, Indicative Strategy Paper for Serbia, 2014–2020, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-serbia.pdf>

162 Pregovarački okvir, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovarački_okvir.pdf

163 Avgust 2023. godine.

nezavisnost institucija, sloboda izražavanja, politika protiv diskriminacije i zaštita manjina (podacu u Apendix-u).

Četvrto, analiza pokazuje neravnomernu distribuciju uključenosti država članica Evropske unije, a samim tim i tendenciju da neke budu aktivnije od drugih u procesu pridruživanja Srbije članstvu. Učešće država članica u EU twinning projektima može se smatrati dodatnim sredstvom za jačanje veza sa srpskom administracijom i/ili osnova za buduće bilateralne ekonomske i političke odnose.

Peto, kada je reč o vezi instrumenta EU twinning sa širim procesom evropeizacije, na osnovu sprovedenog istraživanja, rezultati ukazuju da, kada je u pitanju realizacija EU twinning projekata, ona prati pomenutih pet ključnih koraka ovog procesa (prema Radaeliju). Pri tome bi poslednji korak, odnosno uvođenje rezultata pojedinačnog EU twinning projekta u svakodnevni život, trebalo da bude konačni rezultat koji označava kvalitativni skok i dodatnu vrednost. Napredak u drugom i trećem koraku, odnosno prilagođavanju domaće političke retorike i izrada pravnog okvira usklađenog sa standardima Evropske unije, takođe je važan rezultat, jer se odražava na pravne i infrastrukturne reforme u pravcu približavanja članstvu.

Takođe, sa strane korisnika, pošto EU twinning projekti imaju standardni osnovni format, nameće se još jedan kvalitativni faktor koji pravi razliku: zaposleni u javnim službama trebalo bi da budu obučeni za definisanje i razvoj projektnog EU twinning predloga, kao i implementaciju EU projekata. U tom smislu, obučenu državnu administraciju sa obe strane treba posmatrati kao prednost i, u većini slučajeva, kao ključni faktor za uspešnu implementaciju EU twinning projekta.

7.

Odgovori na istraživačka pitanja

Centralno istraživačko pitanje ove monografije je kvantitativna i kvalitativna analiza primene instrumenta EU twinning, u Srbiji, u periodu 2004–2019. godine, kao i povezanost ovog instrumenta sa širim procesom evropeizacije. Prvi nivo analize je kvantitativno istraživanje realizovanih EU twinning projekata u Srbiji u navedenom periodu, sa aspekta broja, sektorske raspodele, veličine budžeta i učešća država članica EU. Kvalitativna analiza je obuhvatila teorijske osnove pojma evropeizacija, kao i međuzavisnost instrumenta EU twinning sa, pre svega, institucionalni razvojem u Srbiji, tokom posmatranog perioda, koji se poklapa sa dugim periodom evropske integracije Srbije.

Predstavljena analiza dala je osnove za odgovore na četiri istraživačka pitanja:

Odgovor na istraživačko pitanje 1: da, postoje razlike između CARDS i IPA perioda, odnosno razlike u sprovođenju EU twinning projekata prema prioritnim oblastima u odnosu na sektorski pristup. Sa druge strane, potvrđeno je da je EU twinning instrument u Srbiji u okviru CARDS i IPA perioda korišćen prvenstveno kao institucionalni EU twinning. EU twinning projekti bili su posvećeni podršci za izgradnju institucija, što je bio slučaj i tokom ranijih EU pretpristupnih programa, PHARE, ISPA i SAPARD i CARDS. Sa druge strane, za razliku od svojih prethodnika, novoouvedeni (2014. godine) program EU IPA je po nekim karakteristikama napredniji i u izvesnom smislu sličan Strukturnim fondovima. To se može potvrditi posmatranjem rokova, vrste projekata i načina programiranja opredeljenih sredstava, dužine programskog perioda, kao i sagledavanjem nacionalne strukture upravljačkih institucija. Sa instrumentom IPA, po prvi put, Evropska

komisija razlikuje pet komponenti/sektora koje treba unaprediti: pomoć u tranziciji i izgradnju institucija, prekograničnu saradnju, regionalni razvoj, zapošljavanje i ruralni razvoj, što se poklapa sa sektorskim pristupom Strukturnih fondova. Na osnovu ovako sprovedene analize EU twinning projekata u Srbiji 2004–2019. godine, dolazi se do tri osnovna zaključka.

Prvo, poljoprivreda je na prvoj, odnosno drugoj poziciji po broju i budžetu EU twinning projekata tokom CARDS i tokom IPA perioda. Ovo je nalaz koji je u skladu sa strukturom srpske privrede, pošto sektor poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo čine 6,3% BDP-a Srbije.¹⁶⁴ Sa druge strane, treba uzeti u obzir da je 37,8% ukupnog višegodišnjeg budžeta Evropske unije za period 2014–2020. godine, izdvojeno za Zajedničku poljoprivrednu politiku (CAP). Stoga se velika uključenost zemlje kandidata u projekte koje finansira Evropska unija, u oblasti poljoprivrede može smatrati pripremom za buduću upotrebu CAP.¹⁶⁵ Od 2016. godine Srbija je uključena u korišćenje pretpri-
stupog fonda IPARD¹⁶⁶ koji je namenjen poljoprivredi i ruralnom razvoju.¹⁶⁷

Drugo, posle sektora poljoprivreda, na drugom mestu po zastupljenosti EU twinning projekata u Srbiji je objedinjeni sektor pravosuđe i unutrašnji poslovi. To je nalaz koji je u skladu sa kriterijumima za članstvo, kao i sa EU i nacionalnim strateškim dokumentima i pokazuje značaj koji Evropska unija pridaje jačanju vladavine prava i unapređenju nacionalnih kapaciteta u ovoj oblasti. To se takođe, tumači osnovnim zadatkom EU twinning projekata, koji se ogleda u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije. Imajući u vidu da je tokom posmatranog perioda Srbija otpočela proces pregovaranja o članstvu, to se može tumačiti i kao prethodnica otvaranju dva važna poglavlja, kao i praćenju sprovođenja reformi u prioritetne dve oblasti, koje su obuhvaćena u pregovaračkim poglavljima 23 – Pravosuđe i osnovna prava, i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost.

164 Republički zavod za statistiku. 2019a. Bruto domaći proizvod, 2018. Poljoprivreda zauzima četvrto mesto po učešću u BDP, posle industrije (14.5%), proizvodnje vozila (11.5%) and nekretnina (7%).

165 Korišćenje instrumenta IPARD (IPA for Rural Development) programa u Srbiji počelo je 2016. godine i može se posmatrati kao priprema za buduće učešće u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

166 IPARD program namenjen Republici Srbiju 2014–2020, <https://ipard.co.rs/images/dokumenta/srbija-ipard-2-program.pdf>

167 U okviru ovog programa nema twinning projekata.

Treće, sektor životne sredine je treći najzastupljeniji sektor podrške EU twinning projektima u Srbiji, sa udelom od 14,1% u ukupnim sredstvima koja su utrošena na EU twinning projekte. U poređenju sa CARDS periodom, u IPA periodu, EU twinning projekti u sektoru životne sredine imaju povećanje od 120% u ukupnim sredstvima svih EU twinning projekata u Srbiji. To se uklapa u dugogodišnji strateški interes EU za održivi razvoj i u skladu je sa više strateških dokumenata EU, od kojih su najvažniji Strategija održivog razvoja¹⁶⁸ i Strategija Evropa 2020¹⁶⁹. Zaštita životne sredine i borba sa klimatskim promenama su u fokusu strateških dokumenata EU, uz brojne programe podrške¹⁷⁰. Za Srbiju se pregovaračko poglavlje 27 – Životna sredina, smatra jednim od najkompleksnijih, imajući u vidu kako obim pravne tekovine EU u ovoj oblasti, tako i neophodna finansijska sredstva za dostizanje EU standarda zaštite životne sredine. Vlada Srbije i resorna ministarstva procenili su da će za usklađivanje sa relevantnim standardima Evropske unije biti potrebno preko 10 milijardi evra.¹⁷¹ Budući da se radi o veoma skupim reformama, očigledno je da će u budućnosti fondovi Evropske unije biti osnovni izvor finansiranja reformi u Srbiji u ovoj oblasti.

Odgovor na istraživačko pitanje 2: potvrđeno je da dužina trajanja i veličina budžeta EU twinning projekata zavisi od stepena zrelosti administracije države korisnice, sa jedne strane i stepena evropske integracije u kojoj se država korisnica nalazi. Prosečni budžet EU twinning projekta za period CARDS bio je 1,68 miliona evra, dok je tokom IPA perioda značajno opao, na 1,18 miliona evra, uz skraćenje vremenskog okvira za realizaciju projekata. To ukazuje da se u kasnijem periodu evropske integracije koristi sofisticiraniji, fleksibilniji i kraći instrumenta, EU twinning light. Nameće se zaključak da, sa procesom učenja, administracija postaje izverziranija za sprovođenje EU projekata, te postaju potrebni kraći, ciljani i efikasniji EU twinning projekti, čime se dužina projekata smanjuje, kao i potrebni projektni budžeti.

168 European Sustainable Development Strategy, 2001, revised 2006.

169 EC, Europe 2020, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

170 U okviru EU Green Deal paketa.

171 Vlada Srbije. 2011. National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia (pristup: maj 2020). Novija procena je povećana na 15 milijardi EUR, videti Mondo.rs. Srbija spremna – poglavlje o ekologiji ide u EU, budžet za prirodu veći. 26 December 2019 (pristup: maj 2020).

Odgovor na istraživačko pitanje 3: kada se posmatra odabir partnera za EU twinning projekat, to se može posmatrati i kao politička odluka koja uključuje različite dimenzije bilateralnih odnosa sa pojedinim državama članicama Evropske unije. U slučaju Srbije postoji nekoliko očiglednih polazišta: saradnja sa uticajnim državama članicama, saradnja sa susednim zemljama koje su članice EU, saradnja sa državama koje su skorašnje članice Evropske unije, saradnja sa onim članicama sa kojima se ostvaruje najveći obim bilateralne trgovinske saradnje i iz kojih dolazi najviše stranih investicija, kao i saradnja sa državama članicama EU koje ne priznaju tzv. Kosovo kao nezavisnu državu. Kada je u pitanju prva dimenzija odnosa, očigledna je i najjednostavnija saradnja sa dve bivše jugoslovenske republike koje su postale članice EU. Posebno se ističe učešće Slovenije, koja zauzima četvrto mesto po učešću u realizovanim EU twinning projektima u Srbiji, sa značajnim brojem EU twinning projekata (ukupno 11). Sa druge strane, učešće druge bivše republike SFRJ, Hrvatske još uvek u začetku (2 EU twinning projekta). Kada su u pitanju uticajne članice Unije, Nemačka i Francuska, one su kao vodeće države u kreiranju politika EU, takođe česti partneri i kada je u pitanju EU twinning u Srbiji, sa učešćem u 18, odnosno 11 EU twinning projekata. Slede Italija i Velika Britanija sa po 8, zatim i Holandija sa 6 EU twinning projekata. Sa druge strane, ne postoji posebna preferencija u izboru EU twinning partnera kada je u pitanju (ne)priznanje tzv. Kosova.

Učešće država članica u EU twinning projektima u Srbiji, proučavano je i kroz obim bilateralne trgovine i stranih direktnih investicija (SDI) koje su intenzivirane početkom implementacije SSP-a. Ispitivanje veza između država članica EU i Srbije ukazuje da u realizaciji EU twinning projekata najviše učestvuju one sa najvišim nivoom bilateralne trgovine i učešćem u SDI u Srbiji, poput Nemačke i Italije. Iako institucija države korisnice bira partnera odnosno svog homologa iz država članice EU, ipak je zainteresovanost države članice, kao i adekvatna priprema projektnog predloga EU twinning projekta, sa strane države članice, te spremnost i obučenost njene administracije, od presudnog su značaja za izbor EU twinning partnera.

Odgovor na istraživačko pitanje 4: u kontekstu procesa evropeizacije, analiza sugeriše da je u periodu 2004–2019. godine, korišćenje EU twinning instrumenta u Srbiji pratilo uobičajeno prilagođavanje statusa: počevši od statusa države potencijalnog kandidata, zatim države kandidata, pa do otpočinjanja procesa pregovaranja prema uspostavljenom pregovaračkom okviru od strane EU. Primer Srbije je potvrdio da korišćenje instrumenta

EU twinning uključuje kombinaciju pristupa odozgo prema dole i odozdo prema gore kako bi se stvorio održiv odnos između države korisnice pretpristupnih programa i institucija Evropske unije. Sprovedeno istraživanje je, takođe, ukazalo na činjenicu da je implementacija ovog instrumenta uključivala korake koji odgovaraju Radaellijevom pristupu definisanja evropeizacije, poput podrške država članica razvoju institucionalizovanih pravila i definisanju novih *EU-like* procedura u državama korisnicama. Sprovođenje EU twinning projekata, koji spadaju u vrstu institucionalnih instrumenata, u najvećoj meri doprinosilo je evropeizaciji Srbije kao kandidata za članstvo. Najveći broj EU twinning projekata koji su realizovani u sektorima pravosuđe, poljoprivreda i zaštita životne sredine ukazuje na jasnu preferenciju za političku i stratešku opredeljenost ka reformama u pravcu dostizanja standarda Evropske unije, dok istovremeno predstavlja snažan dokaz uticaja procesa evropeizacije. Potvrđeno je i da je evropeizacija, shvaćena na ovaj način, značila da bi paradigme nacionalnih politika i „načine kako se radi“ trebalo prilagoditi procesu usklađivanja nacionalnog prava sa pravnom tekovinom Evropske unije. Stoga je uloga facilitatora u obimnom poslu usklađivanju zakonodavstva sa pravom Evropske unije posebna prednost EU twinning instrumenta, presudna za evropeizaciju države korisnice. To je upravo ona karakteristika koja čini EU twinning projekte korisnim za države u procesu pristupanja. Dakle, u slučaju Srbije, to označava posebnu dodatnu vrednost EU twinning instrumenta koji on ima kao mehanizam, odnosno olakšavajući faktor postepene evropeizacije.

Zaključak

Instrument EU twinning, odnosno EU twinning projekti se, u okviru pravila za pružanje pretpristupne finansijske pomoći Evropske unije, koriste duže od dve decenije. Tokom dugog perioda primene, ova vrsta EU projekata odigrala je značajnu ulogu u procesu sprovođenja pretpristupnih reformi i pripreme za članstvo država korisnica. Iako je period primene tako dug da bi se moglo reći da se ovaj instrument, koji je više puta menjan kako bi što bolje odgovorio potrebama korisnica, više ne može unaprediti, ipak je evidentno da prostor za unapređenje postoji, što potvrđuje istraživanje koje je predstavljeno u ovoj monografiji. Osnovni nalaz istraživanja potvrdio je polaznu pretpostavku da se korišćenje određene vrste pretpristupnih finansijskih programa Evropske unije u Srbiji može posmatrati kao proces paralelan i mnogostruko povezan sa procesom približavanja države ka članstvu, odnosno sa evolucijom evropske integracije Srbije kao države korisnice. U tom smislu je sprovođenje EU twinning projekata bilo moguće razlikovati prema periodima važenja pojedinačnih pretpristupnih programa, kao i u različitim fazama evropske integracije Srbije. Na početku posmatranog perioda, od 2004. do 2012. godine, Srbija je imala status države potencijalnog kandidata za članstvo, i time je ispunjavala uslove za korišćenje programa CARDS i prve dve komponente IPA. Tada je, u okviru ova dva pretpristupna programa Evropske unije, otpočelo sprovođenje prvih EU twinning projekata u Srbiji. Posle dobijanja statusa kandidata za članstvo, u martu 2012. godine, a potom i sa akreditacijom decentralizovanog sistema za korišćenje fondova Evropske unije i uvođenjem nove generacije IPA programa, IPA II, od 2014. godine, Srbija je počela sa korišćenjem pretpristupnih finansijskih programa prema novom, sektorskom pristupu. Time se od programske 2014. godine, finansijska pomoć Evropske unije koristila za projekte u sektorima koji su strateškim dokumentima definisani kao prioritetni, kao što su

vladavina prava i unutrašnji poslovi, poljoprivreda, zapošljavanje/socijalna politika, zaštita životne sredine. Najveći broj EU twinning projekata, obuhvaćen ovim istraživanjem, realizovan je u okviru programa EU IPA II.

Doslednost u primeni sektorskog pristupa potvrđena je istraživanjem kompletno sprovedenih EU twinning projekata u Srbiji u periodu 2004–2019. godine potvrđena je, odnosno tokom primene EU IPA II. Na nivou pojedinačnih EU twinning projekata, to je značilo da je njihova realizacija u određenim sektorima koji su označeni kao prioritetni, imala za cilj sprovođenje strateških reformi i ispunjavanje standarda koji su neophodni za otvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja. Sa druge strane, postignut je i širi cilj da se uspostavi stabilan sistem sprovođenja pojedinačnih EU projekata u Srbiji. Najbrojniji EU twinning projekti u ovom periodu doprinosili su unapređenju ciljanih sektora i njihovim dovođenjem na nivo koji je neophodno potreban za otvaranje/zatvaranje poglavlja. Sprovedeno istraživanje je potvrdilo nesumnjivo postojanje stabilno uspostavljenog sistema programiranja EU programa pretpristupne pomoći u Srbiji, kroz uspostavljanje institucionalne i organizacione strukture koja je neophodna za njihovu apsorpciju.

Uporedna analiza pokazuje da je korišćenje EU twinning projekata u Srbiji u posmatranom periodu, imala isti obrazac raspodele sredstava prema sektorima delovanja kao što je to pokazano ranijim nalazima vezanim za korišćenje EU twinning projekata u državama velikog proširenja EU iz 2004. godine. Naime, u ovim državama, EU twinning projekti su u najvećem broju realizovani u sektorima pravosuđe i unutrašnji poslovi, zatim u sektorima poljoprivreda i životna sredina. Sa druge strane, ovaj nalaz ukazuje na vezu programiranja pretpristupnih fondova sa strateškim EU dokumentima, kao što su Strategija proširenja, Pregovarački okvir, ali i sa metodologijom pregovaranja. Korišćenje EU fondova je, takođe, povezano i da nacionalnom strategijom korišćenja donatorske pomoći, kojom se u centar pažnje stavljaju sektori koji su od suštinske važnosti za proces evropske integracije i pregovore o proširenju. Ovo posebno potvrđuje nalaz da su sektori pravosuđe i unutrašnji poslovi na drugom mestu po zastupljenosti tokom CARDS perioda i najzastupljeniji sektori u IPA periodu kako u državama velikog proširenja EU iz 2004. godine, tako i u Srbiji 2004–2019. godine. Drugi najzastupljeniji sektor i tokom CARDS i toko IPA u Srbiji, je sektor poljoprivreda, a za njim sledi sektor zaštite životne sredine, koji je na trećem mestu po zastupljenosti. U prvih pet sektora po zastupljenosti EU twinning projekata u Srbiji je i sektor zapošljavanje/socijalna politika.

Sprovedeni EU twinning projekti u Srbiji 2004–2019. su istraženi dvostruko, sa kvantitativnog i kvalitativnog aspekta. Sa strane kvantitativne analize, istražen je broj, vremensko trajanje, veličina budžeta i učešće država članica Evropske unije. Sa strane kvalitativne analize, istraženo je pitanje da li su EU twinning projekti faktor koji može delovati kao facilitator evropeizaciju Srbije. Polazna pretpostavka da se instrument EU twinning koristi u skladu sa strateškim dokumentima Evropske unije i Srbije, dok oni istovremeno predstavljaju značajan i olakšavajući faktor evropeizacije takođe je potvrđena. U tom smislu se posebno izdvaja proces učenja kao deo svakog pojedinačnog EU twinning projekta. Upravo je proces učenja presudan za transformaciju institucionalnog funkcionisanja državne uprave države korisnice ka onoj institucionalnoj i operativnoj strukturi kakva postoji u članicama Evropske unije. Proces učenja je ona nit koja direktno povezuje instrument EU twinning sa procesom evropeizacije. Korišćenje EU twinning projekata je, evidentno, donelo dodatnu vrednost institucijama država korisnica u smislu ne samo unapređenja institucionalnih kapaciteta, već i promeni paradigme i načinu sprovođenja reformi u oblastima koje su ključne za članstvo. To je dokazano i činjenicom da, sa evolucijom evropske integracije, sa učenjem državne administracije Srbije i ulaskom u zrelu fazu EU integracije, dolazi do skraćenja vremenskog trajanja i potrebnog budžeta EU twinning projekta.

Evaluacija svakog sprovedenog EU twinning projekta bi trebalo da postoji, ali to još uvek predstavlja izazov, pošto bi ovakva evaluacija morala da se sprovede pojedinačno, blagovremeno i detaljno. Imajući u vidu da se svaki EU twinning projekat završava donošenjem preporuka, to je potrebno da se uspostavi sistem praćenja ne samo rezultata pojedinačnog EU twinning projekata, odnosno, pre svega sistem za praćenje ispunjavanja preporuka svakog kompletno sprovedenog EU twinning projekta. Ovakav način evaluacija, imajući u vidu broj EU twinning projekata i vremenski okvir njihovog sprovođenja, bio bi skup i zahtevan zadatak, pošto je praćenje sprovođenja brojnih EU twinning preporuka, takođe, komplikovano i zahtevno. Zbog toga, sa ciljem da se održi ostvareni nivo EU twinning rezultata, kao i da potencijal koji se postepeno ostvaruje u organizacijama korisnicama ne bi bio poremećen nakon završetka EU twinning projekta, može biti uvedena neka vrsta automatske institucionalne revizije. Ova preporuka je prisutna i u izveštaju Evropske komisije u kontekstu relevantne preporuke post-projektne

planiranja ranijeg instrumenta PHARE.¹⁷² Takođe, jedno od mogućih rešenja za navedene slabosti, mogao bi se povezati sa fazom nakon implementacije EU twinning projekata, odnosno sa eventualnim kreiranjem manjih, „pametnijih“ i fleksibilnijih *EU twinning-like* instrumenata, kojima bi se pratilo ispunjavanje preporuka i vršile potrebne korekcije.

Dimenziju twinning saradnje dve državne administracije bi, imajući u vidu njenu višedimenzionalnost, takođe, moguće istražiti. Pošto se EU twinning projekti oslanjaju na intenzivnu saradnju između institucije iz države članice Evropske unije i institucije iz države korisnice to, skoro isključivo, ova saradnja ima oblik fizičke interakcije, kao što su sastanci, radionice i okrugli stolovi, radi razmene tehničke i institucionalne ekspertize. Poremećaji koji mogu biti uzrokovani političkom nestabilnošću, izborinim ciklusima, i/ili drugim nepredviđenim okolnostima su uvek bili i ostaće ograničavajući faktori za efikasnu implementaciju pojedinačnih EU twinning projekata. U tom smislu, korišćenje EU twinning projekata može se posmatrati kao dvostruki proces učenja administracije i institucija države korisnice, učenje kroz neposrednu primenu, npr. kako kreirati i sprovoditi EU twinning projekte, te kako projektne predloge usklađivati sa strateškim političkim odlukama.

Procedure sprovođenja EU twinning projekata podržavaju postupak otvorenog metoda koordinacije, kao instrument mekog uticaja Unije na države u procesu pristupanja, što utiče na njihovo uklapanje u buduće EU okruženje. Kada je u pitanju država korisnica, imajući u vidu da EU IPA twinning projekti imaju obaveznu formu, potrebno je obučiti zaposlene u javnoj administraciji za izradu i sprovođenje ovih IPA projekata, čime se obezbeđuje adekvatna državna administracija sposobna da realizuje buduće projekte iz Strukturnih fondova. Unapređenje projektnog okvira, takođe, može biti sprovedeno, na osnovu iskustava stečenih u realizaciji EU twinning projekata. Naime, sa hiljadama implementiranih EU twinning projekata i mnogima u fazi razvoja, standardni oblik upravljanja EU twinning projektima korišćenjem metodologije upravljanja projektima PM² Evropske komisije¹⁷³ koji se smatra horizontalnim standardom za sprovođenje, kao i uputstvo *Twinning manual*, mogli bi biti prošireni delom koji se odnosi na

172 EC, Europeaid, 2015, Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI)

173 EC, 2021, PM² project management methodology: Guide 3.0. <https://europa.eu/pm2/sites/default/files/2021-03/PM%C2%B2Guide.v.3.0.1.pdf>

praćenje sprovođenja projektnih, odnosno EU twinning preporuka. To se posebno odnosi na uvažavanje vremenske dimenzije EU twinninga i sa njom povezane nefleksibilnosti ovog instrumenta. U tom pogledu bi se pravila za kreiranje i sprovođenje EU twinning projekata mogla unaprediti kako bi se osigurala njihova fleksibilnost i prilagodljivost novim izazovima.

Konačno, krajnji ishod svakog pojedinačnog EU twinning projekta ostaje zajednička odgovornost institucija država članica i njihovih partnera iz država korisnica, jer zahteva posvećenost i angažovanje obe strane. Na strani države korisnice, to podrazumeva izraženu političku volju i rešenost za sprovođenje reformi, pre svega za usklađivanje zakonodavstva sa pravom Evropske unije i dostizanje standarda neophodnih za članstvo. U fazi posle završetka EU twinning projekta, često ostaje potreba da se ostvari i dugoročni cilj u vidu održanja institucionalnih kapaciteta korisnika na dostignutom nivou, kao i njihovo stalno unapređivanje ka potrebnom *EU-like* funkcionisanju. Sprovedeno istraživanje ukazuje na to da je EU twinning kompleksan i obiman instrument sa višedimenzionalnim aspektima delovanja, koji izaziva kvalitativne i suštinske promene u državama korisnicama. U tom smislu, dalje istraživanje ovog instrumenta ostaje imperativ, posebno imajući u vidu ulogu EU twinning projekata kao facilitatora neophodnih reformi u ciljanim sektorima i izazivanja institucionalne promene u državama korisnicama koje su u ugovornom odnosu sa Evropskom unijom.

Na kraju, instrument EU twinning će morati da se razvija i ukoliko Evropska unija želi da zadrži kredibilitet svoje politike proširenja, imajući u vidu dugotrajnost i izazovnost procesa pristupanja, kao i željene reformske ciljeve na čiju realizaciju EU twinning mehanizam može da utiče. Zbog toga, politička volja sa obe strane integracionog procesa, ostaje onaj presudni i najvažniji faktor potreban za uvođenje u život EU twinning preporuka svakog pojedinačnog EU twinning projekta.

Literatura

- Bailey, D. and Proprijs L., 2004, A Bridge Too Far? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries, *Journal of Common Market Studies* 42(1), 77–98.
- Baraggia A., Bonelli M., Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges, 2022, *German Law Journal* (2021/2022)
- Bennet, C. and Howlett M., 1992, The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change, *Policy Sciences* 25(3), 275–94.
- Börzel, T. 1999. Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies* 37(4), 573–96.
- Borzel T., Buzogány A. 2010. Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors, *Acta Politica* 45(1–2), 158–82.
- Borzel T., Panke D., 2016, Europeanization, in *European Union Politics*, edited by Cini, Michelle and Nieves Pérez-Solórzano Borrágán. Oxford: Oxford University Press, 110–21.
- Borzel T., 2002, Member State Responses to Europeanization, Humboldt University Berlin. *JCMS* 2002 Volume 40. Number 2. pp. 193–214.
- Bratković, A. et al. 2015. Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji: 2014/2015, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Bouscharain, Gérard and Jean-Bernard Moreau. 2012. Evaluation of the Institutional Twinning Instrument in the Countries Covered by the European Neighbourhood Policy
- Bruszt, Laszlo and Gerald A. McDermott, 2008, Transnational Integration Regimes as Development Programs, Working Paper Series 67. Leiden NL: CES Central & Eastern Europe.

- Brusis M., 2005, The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia
- Budak, Jelena and Edo Rajh, 2013, Corruption as an obstacle for doing business in the Western Balkans: A business sector perspective. *International Small Business Journal* 32(2), 140–157.
- Buller, J. and Gamble A., 2002, Conceptualising Europeanisation, *Public Policy and Administration* 17(2), 4–24.
- Bulmer, S. and Burch M., 2001, The ‘Europeanisation’ of Central Government, in *The Rules of Integration: Institutionalist approaches to the study of Europe*, edited by Aspinwall, Mark and Gerald Schneider. Manchester: University Press.
- Conference on Accession to the EU, Serbia, AD 1/14, 2014, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>
- Council Conclusions, 13 December 2022; <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>
- Cooper, C. and Johansen M., 2003, An evaluation of Completed Twinning Projects: A Report Presented to the National Contact Points’ Meeting
- Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)
- Demirtaş, Birgül, 2015, Turkish Foreign Policy towards the Balkans: A Europeanized Foreign Policy in a De-Europeanized National Context?, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 17(2), 123–40.
- DG NEAR website, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en, pristup: 24.11.2021
- Dimitrova, I. 2004. Cognitive Models of Economic Theory. In: *Philosophy*, 3, pp. 47–60.
- Drazović, Aleksandra. 2011. *EU External Economic Relations with Serbia*. Master Thesis. Thessaloniki: University of Macedonia.
- European Commission, Regulation 231/2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0231&from=EN>
- European Commission, Regulation 465/2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0465&from=EN>
- European Commission, Regulation 2021/1529, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1529&from=EN>
- European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy Paper for Serbia (2014–2020), 2014, <http://www.evropa>.

- gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA_IPA_II_eval_Vol_1_final_on_19_March.pdf
- European Commission, Evaluation of Sector Approach under IPA II, 2018, http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA_IPA_II_eval_Vol_1_final_on_19_March.pdf
- European Commission, COM (2020) 57, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-02/enlargement-methodology_fr.pdf
- European Commission, COM (2020) 641, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf
- European Commission, COM (2018) 65, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- European Commission, DG NEAR, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, pristup: jun 2022.
- European Commission, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0137&from=en>
- European Commission, 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en
- European Commission, 2021, PM² project management methodology: Guide 3.0. <https://europa.eu/pm2/sites/default/files/2021-03/PM%C2%B2Guide.v.3.0.1.pdf>
- European Commission, Twinning manual, Revision 2017- Update 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-09/twinning_manual_2017_update_2020.pdf
- European Commission, DG NEAR, 2019. Evaluation of the Twinning Instrument in the Period 2010–2017
- European Commission. Twinning
- European Commission, 2001. CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: Regional Strategy Paper 2002–2006
- European Council. 1993. European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, Conclusions of the Presidency. Brussels, BE: European Council. SN 180/1/93 REV 1.
- European Court of Auditors (2004) Special Report No 5/2004 on Phare support to prepare candidate countries to manage the Structural Funds

- European Commission, 2015, Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI) (pristup: januar 2021)
- European Commission, 2021, IPA III, Commission Implementing Decision of 10.12.2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021–2027, C(2021) 8914 final Instrument of Pre-Accession Aid, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>
- Europeaid. 2015. Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI) (accessed: 12 January 2021).
- Elbasani, A., 2013, 'Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles, i Diverging Reforms,' In Elbasani, A.(Ed.) *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual ?* (Abingdon: Routledge), 3–22.
- Fitsilis, Fotios / Jovanovic, Aleksandra and Dimitris Garantziotis. 2019. EU Twinning projects in Serbia data set (accessed: 10 March 2020).
- Fitsilis, Fotios, Jovanović, Aleksandra, EU Twinning Projects in Serbia: Analysis of Policy Areas and the Influence of Member States Research Article, *Contemporary Southeastern Europe*, 2021, 8(1), 67-93, <https://unipub.uni-graz.at/download/pdf/5935997.pdf>
- Goel, Rajeev K. and Jelena Budak. 2006. Corruption in transition economies: effects of government size, country size and economic reforms. *Journal of Economics and Finance* 30(2), 240–250.
- Golubović, S., Golubović, N., & Cvetković, P., 2012, *Prekogranična saradnja u zemljama Zapadnog Balkana – mogućnosti i ograničenja*. Teme: Časopis za društvenu teoriju i praksu, 1614–1629.
- Government of Serbia. 2011. *National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia* (accessed: 17 May 2020).
- Grabbe, H. (2003). *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. In K. Featherstone, & C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 309–310). Oxford: Oxford University Press.
- Huba, Martin / Balic, Elma / Sandgren, Claes / Bremmers, Tim / Tag, Sylvia and Dieter Nill. 2009. Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia (accessed: 17 May 2020).

- Hajrula, M., 2007, Balkanske građanske prakse. Vodič za nevladine organizacije – izvori finansiranja iz Evropske unije, Skoplje, Makedonija: Makedonski centar za međunarodnu saradnju
- Jensen, Marina Bergen / Hjortsø, Carsten Nico / Schipperijn, Jasper / Nik, Abdul-Rahim and Kjell Nilsson. 2007. Research capacity building through twinning: experiences from a Danish-Malaysian twinning project. *Public Administration and Development* 27(5), 381–92.
- Jones, Merrick and Peter Blunt. 1999. ‘Twinning’ as a method of sustainable institutional capacity building, *Public Administration and Development* 19(4), 381–402.
- Jonić Kapnias, Lovorka. 2013. Institutional Twinning: Undiscovered Effects of Administrative ‘Trinity’, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 13(2), 433–66.
- Kancelarija za evropske integracije, Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/pregled_medjunarodne_pomoci/prioriteti_2014_17.pdf
- Knill, Christoph and Dirk Lehmkuhl. 1999. How Europe Matters. *European Integration online Papers* 3(7), 1–19.
- Knežević, I., 2011., Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korišćenje EU fondova – praktična iskustva iz Slovačke. *Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije*. Beograd, Srbija: Fondacija Centar za demokratiju
- Kourounakis, Nicos and Athanassios Maraslis. 2018. *PM² project management methodology: Guide 3.0*. Brussels: European Commission.
- Koeth W., *The new instrument for ore-accession assistance (IP ii): Less accession, more assistance*, EIPA, 2014
- Ladrech, R. 1994. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32(1), 69–88.
- Ladrech, R.. 2010. *Europeanisation and National Politics*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Lavallée, Emmanuelle and Julie Lochard, J. 2019. The empire strikes back: French-African trade after independence. *Review of International Economics* 27(1), 390–412.
- Lodge, Martin. 2002. Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State. *Public Policy and Administration* 17(2), 43–67.
- Medjak, Vladimir (ed.). 2018. *Effects of Stabilisation and Association Agreements and CEFTA2006 on WB6 European Integration and Regional*

- Cooperation: Achievements and Ways Forward. Belgrade: European Movement in Serbia.
- Mirić O., 2009, Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja, Evropski pokret, Beograd
- Mondo.rs. Srbija spremna – poglavlje o ekologiji ide u EU, budžet za prirodu veći, 26 December 2019 (accessed: 17 May 2020).
- Nugteren, Mart / Willemsen, Anja / Burisch, Michael / Stoicescu, Daniela and Bonka Karadjova. 2011. Evaluation Twinning versus Technical Assistance (accessed: 17 May 2020).
- O'Connor, Steven and Robert Kowalski. 2005. On twinning: the impact of naming an EU accession programme on the effective implementation of its projects. *Public Administration and Development* 25(5): 437–43.
- Ouchi F., 2004, Twinning as a Method for Institutional Development: A Desk Review, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/717271468320671286/pdf/312970EG04185.pdf>
- Papadimitriou, Dimitris and David Phinnemore. 2003. Exporting Europeanisation to the Wider Europe: the Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond. *Journal of South East European and Black Sea Studies* 3(2), 1–22.
- Pato .Z., 2008, On Twinning: The Hungarian Experience, https://www.jstor.org/stable/resrep15934#metadata_info_tab_contents
- Pejović, Andrija et al. 2011. *IPA- Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007–2013*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Pejović A.A., *Instrument pretpristupne podrške Evropske unije, 2007–2027*, 2020, https://www.academia.edu/43575384/INSTRUMENT_PRETPRISTUPNE_PODR%C5%A0KE_EVROPSKE_UNIJE_2007_2027
- Pejović A. and all, *Programiranje pomoći u okviru IPA II instrumenta za pretpristupnu pomoć 2014–2020*, Vodič kroz IPAIL, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, str. 39.
- Pejović A., Lazović M., Mirić O., Knezević I., *Programiranje pomoći u okviru IPA II instrumenta za pretpristupnu pomoć 2014–2020*, Vodič kroz IPAIL, Beograd, 2014, str. 38.
- Petrovic, Milos. Q&A (pristup: mart 2020).
- Pond, 2006, *Endgame in the Balkans*, Washington: Brookings Institution Press.
- Radaelli, Claudio M. 2004. Europeanization: Solution or problem? *European Integration online Papers* 8(16), 1–23.

- Radaelli, Claudio M, 2008. Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 10(3), 239–54.
- Radaelli M., The Featherstone K., 2003, *Politics of Europeanization*, Oxford scholarship, <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199252092.001.0001/acprof-9780199252091>
- Radaelli Claudio M., 2013, *The Europeanisation of Member State Policy in The Member States of the European Union*, edited by Bulmer, Simon and Christian Lequesne, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press,
- Radenković, Ivan. 2016. *Foreign Direct Investments in Serbia*. Belgrade: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe.
- Republički zavod za statistiku, 2019a, Gross domestic product, 2018
- Republički zavod za statistiku, 2019b, 30.09.2019. – External trade, August 2019
- Saurugger, Sabine. 2005. Europeanization as a methodological challenge: The case of interest groups. *Journal of Comparative Policy Analysis* 7(4), 291–312., https://www.researchgate.net/publication/323613009_european_unions's_twinning_instrument_as_means_to_build_up_capacities_of_public_administrations_-_a_stocktaking_of_its_impact_evaluation
- Sedelmeir U, 2011, *Europeanisation in new member and candidate states* Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava evropski unije, Ministarstvo finansija, Vlada Republike Srbije, <http://www.cfcu.gov.rs/>, pristup mart 2023.
- Tulmets, E., 2005, *The introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the impact of the new Phare/ Twinning Instrument*. *European Political Economy Review* 3(1), 54–90.
- Uvalic, M., 2012, *Transition in Southeast Europe: Understanding Economic Development and Institutional Change*, in *Economies in Transition. Studies in Development Economics and Policy*, edited by Roland, Gérard. London: Palgrave Macmillan, 364–99.
- Uvalić M., 2012, *Tranzicija u Srbiji, ka boljoj budućnosti*, Zavod za udžbenike, Beograd, str. 284.
- Vanekamp, D., Makarova, T. and McGreevy, M., 2010, *Assessment of International Assistance in the Serbian Health Sector*
- Vanekamp / Makarova and McGreevy, 2010, *EC Evaluation, European aid/27054/C/SER/Multi Framework contract Beneficiaries*

- Veljanovski, V. (2010). Priprema predloga projekta – IPA prekogranična saradnja. Strateški projektni menadžment i projektno liderstvo/XIV internacionalni simpozijum iz projektnog menadžmenta (p. 55). Beograd: Udruženje za upravljanje projektima Srbije – YUPMA
- Violakis, P., 2018, Europeanisation and the Transformation of EU Security Policy: Post-Cold War Developments in the Common Security and Defence Policy. New York: Routledge.
- Violakis P., 2019, Europeanization of National Defense and Security: the Greek Case. *Journal of Modern Greek Studies* 37(1), 61–98.
- Vukašinić, I., 2011, Twinning for Winning. Belgrade: Republic of Serbia Government, European Integration Office.
- Word Bank. 2014. 2013 World Investment and Political Risk (pristup januar 2021).