

UDK:  
Bibliid 1451-3188, 8 (2009)  
Год VIII, бр. стр.  
Изворни научни рад  
Март 2009.

## ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА ДОБРОСУСЕДСТВА И ЕВРОПСКИ ИНСТРУМЕНТ ЗА СУСЕДСТВО И ПАРТНЕРСТВО

мр Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ\*

### APSTRACT

Considering the fact that there is no possibility for its limitless enlargement, the EU adopted a new neighbourhood policy in 2004. This policy includes the EU neighbouring countries in Eastern Europe, South Mediterranean, South Caucasus and the Russia. To provide financial and technical assistance for the realization programs and actions of the European Neighbourhood Policy, EU established a European Neighbourhood and Partnership Instrument in 2007. It supports development of an area of prosperity and good neighbourliness, cross-border and trans-regional cooperation, as well as the gradual economic integration neighbourhood countries with the European Union.

*Кључне речи:* Европска унија, европско инструмент за суседство и сарадњу, европска суседска политика.

### Политички оквир и циљеви

Један од главних праваца активности Европске уније на међународном плану била је политика пријема у чланство суседних земаља под условом да усвоје и примењују европске вредности, стандарде и норме. С обзиром да не постоје могућности да се Унија неограничено шири, наметнула се потреба да се односи и сарадња са суседним земљама регулишу на другачије начине, који би обезбедили развој добросуседских односа и узајамно корисну сарадњу.<sup>1</sup> На састанку Европског савета у децембру 2002. године у Копенхагену Унија је почела озбиљно да раз-

\* Институт за међународну политику и привреду, Београд.

<sup>1</sup> Видети више у: Ана Јовић-Лазич, „Политика Европске уније према суседним земљама”, *Међународна политика*, бр. 1120–1121, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 30–37.

матра последице предвиђеног проширења на земље које остају ван граница Уније, као што су Русија, Украјина, Белорусија, Молдавија, земље јужног Кавказа и јужног Средоземља. Покренута је нова политика ЕУ према суседима која треба да укључи све земље са којима се ЕУ граничи, са основним циљем да се створи нови модел добросуседских односа. Та политика требало је, с једне стране, да укључи европске државе које на основу Уговора о ЕУ могу да поднесу пријаву за чланство, а, с друге стране, суседе који могу имати блиске партнерске односе али, пошто нису европске земље, не постоји могућност да се придруже Унији. На основу тога у марту 2003. године Европска комисија је усвојила саопштење: “Шира Европа – суседство: нови оквир за односе са источним и јужним суседима”, у коме се указује на основне елементе нове политике према суседима.<sup>2</sup> ЕУ је 2004. године разрадила европску политику добросуседства у коју су укључене земље источне Европе (Молдавија, Украјина, Белорусија), јужног Кавказа (Јерменија, Азербједан и Грузија) и десет медитеранских земаља (Мароко, Алжир, Тунис, Либија, Египат, Либан, Јордан, Израел, Сирија, Палестинска Самоуправа).<sup>3</sup> С обзиром на значај Русија није стављена у исту категорију са осталим суседним земљама Уније, па је на самиту ЕУ и Русије у Санкт Петербургу 2003. године постигнут договор о стварању стратешког партнерства две стране. То партнерство укључује сарадњу у области: економије/енергије, спољне и безбедносне политике, унутрашње безбедности и судства, образовања и културе. Реч је о областима сарадње које су сличне онима које су предвиђене и у оквиру политике према другим суседима.<sup>4</sup>

У оквиру европске политике добросуседства Европска комисија је у децембру 2008. године усвојила саопштење о тзв. источном партнерству, чији је циљ да се успоставе још ближи политички и економски односи са шест бивших совјетских република које су данас источни суседи Уније –

---

<sup>2</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the European Communities, COM (2003) final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11 March 2003, p. 3.

<sup>3</sup> *European Neighbourhood Policy*, Commission of the European Communities, COM(2004) 373 final, Communication from the Commission, Brussels, 12 May 2004, pp. 12-20.

<sup>4</sup> Видети више у: Ана Јовић-Лазич, „Где су источне границе Европске уније?”, *Међународни проблеми*, бр. 4, Институт за међународну политику и привреду, 2006, Београд, стр. 445–468.

Украјином, Белорусијом, Молдавијом, Азербејџаном, Грузијом и Јерменијом.<sup>5</sup> Нова политика према источним суседима званично је покренута на самиту ЕУ и шест бивших република СССР који је одржан почетком маја 2009. године у Прагу. На увођење нове политике Русија је негативно реаговала, јер је оценила да она представља покушај Уније повећа утицај у земљама у којима Русија има стратешке интересе, док Унија наглашава да тиме само жели да обезбеди стабилност земаља у свом суседству. Подршка коју Унија пружа овим земљама, усаглашена је са циљевима и принципима развојне политике ЕУ. Помоћ Европске уније комплементарна је и са међународним споразумима и међународним конвенцијама чије су потписнице земље чланице ЕУ и суседне земље. Та политика изражава континуитет са раније прокламованим циљевима и ангажовањима Уније према граничним регионима. У источној Европи и јужном Кавказу споразуми о партнерству и сарадњи обезбеђују основу за уговорне односе са Унијом. Сарадња са суседима из јужног Средоземља, реализује се у оквиру Евромедитеранског партнерства, које је установљено у новембру 1995. године Декларацијом из Барселоне, и у том контексту узимају се у обзир споразуми који су у оквиру овог партнерства постигнути.<sup>6</sup> И поред веома амбициозних циљева процеса из Барселоне који је поред трговинске, културне и политичке сарадње, требало да омогући успостављање еврамедитеранске зоне слободне трговине до 2010. године резултати су били разочаравајући. Како би се унапредио процес из Барселоне на састанку Европског савета у марту 2008. године одобрено је формирање Медитеранске уније која обухвата земље чланице ЕУ и земље на обали Средоземног мора. Медитеранска унија званично је основана на самиту шефова држава и влада евро-медитеранског региона који је одржан средином јула 2008. године у Паризу.<sup>7</sup> Подизањем политичког нивоа односа ЕУ са њеним јужним суседима Медитеранска унија би требало допринесе бољој сарадњи и јачању регионалних веза. Циљеви политике добросуседства су да Европска унија са суседним земљама подели одговорност за стабилност, безбед-

---

<sup>5</sup> *Eastern Partnership*, Communication from the European Communities, COM(2008) 832 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 3 Decembre 2008.

<sup>6</sup> Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Official Journal* L 310, Brussels, 2006.

<sup>7</sup> "Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean", Paris, 13 July 2008, Internet, [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf).

ност и просперитет. Концептом ближе политичке, безбедносне, економске и културне сарадње са суседним земљама, Европска унија настоји да спречи и настанак нових линија подела и евентуалну појаву нових конфронтација у Европи. За разлику од споразума о стабилизацији и придруживању, који представљају припрему земаља за чланство у Унији, европска политика добросуседства је нека врста алтернативе чланству. Циљ те политике ЕУ је да се кроз свестрану сарадњу и партнерство са суседним земљама створи „област заједничких вредности и просперитета”, приближавајући их колико год је то могуће ЕУ али без пријема у чланство, што треба да доведе до дубљих економских повезивања, блиских политичких и културних односа и заједничке одговорности за стабилност и спречавање сукоба. Да би се то остварило, Европска унија предлаже тим земљама конкретне бенефиције, пре свега њихово учешће на тржишту ЕУ, што би пратило даљу интеграцију и либерализацију како би се развијало слободно кретање људи, робе, услуга и капитала („четири слободе”). Партнери који учествују у европској политици добросуседства требало би да имају разне користи од свестране сарадње са ЕУ, могућност да учествују у програмима ЕУ и место на јединственом тржишту Уније. Све то би требало да подржи и стимулише њихове политичке и економске реформе. Поред заједничких решавања прекограничних проблема, као што су заштита животне средине, миграције, проблеми регионалног развоја и енергетске политике, веома значајан вид сарадње су и активности у борби против међународног тероризма, илегалне трговине оружјем за масовно уништавање, дрогом, људима и сл. Партнерство са Унијом подразумева поштовање европских вредности и норми, што значи да у многим земљама треба да се спроведу свеобухватне политичке, економске и институционалне реформе и тиме омогући да постепено постигну стабилност и развој.<sup>8</sup> Како би се реализовали циљеви европске политике добросуседства ЕУ треба финансијски и технички да подржи различите форме сарадње. У том контексту предвиђена је не само сарадња суседних земаља са земљама чланицама Европске уније, већ и развој односа и међусобне сарадње суседних земаља. За што ефикаснију реализацију постављених циљева установљен је Европски инструмент за суседство и партнерство (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), који је заменио претходне инструменте ТАЦИС и МЕДА како би обезбедио конзистентност и поједноставио управљање програмима помоћи. Овај инструмент формулисан је на основу искустава из примене суседских програма ТАЦИС (који се односио на источне сусе-

---

<sup>8</sup> *European Neighbourhood Policy, op.cit*, pp. 12-20.

де и Русију) и МЕДА (намењен јужним суседима на Медитерану) који су примењивани у периоду од 2004. до 2006. године и функционише на принципу вишегодишњих програма, партнерства и суфинансирања. Кроз јединствен систем процедура он треба да омогући ефикасну прекограничну сарадњу земаља чланица и суседних земаља и допринесе смањивању постојећих разлика у степену њиховог развоја и на тај начин избегне стварање нових линија подела. Овај инструмент би требало да убрза транзицију ка тржишној економији, ефикаснију сарадњу у борби против организованог криминала, ширења оружја за масовно уништење, као и да побољша граничну контролу и заштиту животне средине.<sup>9</sup>

## САДРЖАЈ

Европска политика добросуседства полази од политичких и правних оквира који су се са источним и јужним земљама развијали више од деценије. У том контексту, велики значај има примена споразума о партнерству и сарадњи и споразума о придруживању које је Европска унија већ закључила са суседним земљама. Европски инструмент за суседство и партнерство треба да помогне суседима да реализују ове споразуме и у том контексту подстиче мере у циљу успостављања добре управе и равномерног социјалног и економског развоја. Подржава се и сарадња у области политичког дијалога, реформи и усаглашавања законодавства са прописима ЕУ и то посебно оног које би требало да доведе до постепеног учешћа суседних земаља на тржишту Уније и интензивирања трговине. Предвиђене су и мере које спољно-политичке циљеве везују за одрживи развој, заштиту животне средине, одрживу економску и социјалну кохезију.

Значајан аспект европског инструмента за суседство и партнерство је промовисање тзв. европских вредности (владавина права, добра управа, заштита људских права и основних слобода, развој тржишне привреде, борба против корупције, подстицање регионалног и локалног развоја, заштита животне средине, јавног здравља, смањење сиромаштва). Ту су и мере које имају за циљ да подрже образовање, развој приватног сектора, малих и средњих предузећа, сарадњу у сектору енергије, телекомуникација и транспорта. Велики значај има сарадња у борби против тероризма и организованог криминала. Посебан аспект представљају питања азила, миграција и реадмисије, осигурање ефикасности и сигурно-

---

<sup>9</sup> Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, *op.cit.*

сти граничног управљања, подршка реформама и јачање капацитета правосуђа и унутрашњих послова. Поред регионалне сарадње Унија подржава мере чији је циљ подстицање мултикултурног дијалога, међуљудских контаката, укључујући везе са заједницама имиграната који живе у земљама чланицама, сарадњу цивилних друштава, културних институција и размену младих.<sup>10</sup> Помоћ који Унија даје у оквиру европског инструмента за суседство и партнерство комплементарна је са националним, регионалним и локалним стратегијама и мерама за развој. Помоћ Европске уније спроводи се кроз партнерство Европске комисије и корисника помоћи. У партнерство су укључене националне, регионалне и локалне власти, социјални и економски партнери, цивилно друштво и друга релевантна тела.<sup>11</sup> Европски инструмент за суседство и партнерство функционише у оквиру постојећих билатералних споразума ЕУ и суседних земаља, а прати кључне области које су договорене у европском политиком добросуседства и акционим плановима. У том контексту он иде даље од промовисања одрживог развоја и борбе против сиромаштва и подржава мере које би требало да доведу до приближавања суседних земаља политикама и стандардима ЕУ и њиховог постепеног учешћа на тржишту ЕУ. Предвиђено је да се Европски инструмент за суседство и партнерство имплементира кроз три типа програма. Први тип су програми који се односе на једну или више земаља, а базирани су на националним акционим плановима који су одобрени од стране ЕУ и покривају националне приоритете у циљу приближавања земље Унији. Други тип су тематски програми усмерени на један или више проблема који су заједнички за неколико партнерских земаља и релевантни су за једну или више земаља чланица. Трећи тип су програми прекограничне сарадње између региона у околини, у једној или више земаља чланица и једној или више земаља партнера, који се остварују на границама Европске уније. У оквиру компоненте за регионалну и прекограничну сарадњу финансирају се „заједнички програми” који зближавају регионе држава чланица ЕУ и земаља партнера који имају заједничке границе.<sup>12</sup> Прекогранична сарадња спроводи се у оквиру вишегодишњих програма и обухвата вишегодишње мере које укључују приоритете који могу бити имплементирани уз подршку Уније. Прекограничну

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> “European Neighbourhood Policy: Funding”, Internet, [http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/funding\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/funding_en.htm).

сарадњу суфинансира Европски фонд за регионални развој. Иако се политика ЕУ према суседним земљама заснива на принципима који су заједнички за све земље и регионе, она садржи и појединачне приступе и специфичности. Приоритети Европске уније за пружање помоћи у оквиру Европског инструмента за суседство наведени су у општим „стратешким папирима” (*Strategy Paper*) који се односе на једну земљу или више земаља и покривају период од седам година, детаљнијим националним индикативним програмима, који се односе на период од три године и детаљним годишњим програмима.

Европска унија са сваком суседном земљом понаособ дефинише приоритете сарадње који постају део заједнички договорених акционих планова. Акциони планови покривају бројне кључне области сарадње укључујући политички дијалог, трговинске и економске реформе, равномеран социјални и унутрашњи развој, правосуђе и унутрашње послове, енергију, транспорт, стварање информатичког друштва, заштиту животне средине, истраживање и иновације, развој цивилног друштва у целини и међуљудске контакте. У утврђивању програма једне или више земаља, Европска комисија одређује средства за сваки програм узимајући у обзир специфичне карактеристике и потребе земље или региона, степен партнерства ЕУ са датом земљом, дотадашњи напредак у правцу примене договорених циљева, укључујући капацитете управљања и прихватања помоћи ЕУ. Европска комисија редовно процењује резултате и напредак постигнут на имплементацији мера предузетих у оквиру Европског инструмента за суседство и партнерство и подноси годишње извештаје Европском парламенту и Савету о реализацији помоћи ЕУ. Овај извештај се такође подноси Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. Он садржати информације које се тичу мера које су финансиране претходне године, резултате мониторинга и процене, и извршавања буџетских обавеза и плаћања обустављених од стране земље, региона и сектора сарадње. Европски инструмент за суседство и партнерство установљен је како би се, од почетка новог буџетског циклуса 1. јануара 2007. до 31. децембра 2013. године, обезбедила финансијска подршка реализацији европске политике добросуседства и стратешког партнерства ЕУ-Русија. Буџет Европског инструмента за добросуседство и партнерство је око 15 милијарди евра за период од 2007. до 2013. године, што је скоро дупло више у поређењу са 8,5 милијарди евра колико је у периоду од 2000. до 2006. године било доступно програмима ТАЦИС и МЕДА заједно. Средства које свака земља годишње може добити у оквиру Европског инструмента за добросуседство и партнерство ограничена су на 30 милиона евра годишње.

## ИЗВОРИ

1. Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Official Journal L* 310, 2006.
2. *European Neighbourhood Policy*, Commission of the European Communities, COM(2004) 373 final, Communication from the Commission, Brussels, 12 May 2004.
3. *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the European Communities, COM(2003) final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11 March 2003.
4. “Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, Paris, 13 July 2008, Internet, [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf).
5. *Eastern Partnership*, Communication from the European Communities, COM(2008) 832 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 3 December, 2008.
6. Ана Јовић-Лазић, „Политика Европске уније према суседним земљама”, *Међународна политика*, бр. 1120–1121, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 30–37.
7. Ана Јовић-Лазић, „Где су источне границе Европске уније?”, *Међународни проблеми*, бр. 4, Институт за међународну политику и привреду, 2006, Београд, стр. 445–468.