

Историјски записи, година ХСШ, 1-2/2020

ИСТОРИЈСКИ ЗАПИСИ

Година ХСШ

Бр. 1-2/2020.

ЗАПИСИ
ЧАСОПИС ЗА НАУКУ И КЊИЖЕВНОСТ
(1927-1933. године)
Уредник Душан Вуксан

ЗАПИСИ
ГЛАСНИК ЦЕТИЊСКОГ ИСТОРИЈСКОГ ДРУШТВА
(1935-1941. године)
Уредник Душан Вуксан, Одговорни уредник Ристо Драгићевић

ИСТОРИЈСКИ ЗАПИСИ
ОРГАН ИСТОРИЈСКОГ ИНСТИТУТА РЕПУБЛИКЕ
ЦРНЕ ГОРЕ И ДРУШТВА ИСТОРИЧАРА ЦРНЕ ГОРЕ
(од 1948. године)

Одговорни уредници:

Јагош Јовановић 1948-1956, др Андрија Лаиновић 1957-1958,
др Мирчета Ђуровић 1959-1962, др Ђоко Пејовић 1963-1966,
др Радоман Јовановић 1967-1974, др Јован Р. Бојовић 1975-1979,
др Ђуро Вујовић 1979-1983, др Јован Р. Бојовић 1983-1993,
др Зоран Лакић 1994-1998, др Радослав Распоповић 1998-2001,
др Божидар Шекуларац 2002-2006, др Ђорђе Борозан 2006-2008,
др Радослав Распоповић 2009-2015, др Момчило Д. Пејовић 2015-2017,
др Радослав Распоповић од 2017. године

YU ISSN 0021-2652

ИСТОРИЈСКИ ИНСТИТУТ ЦРНЕ ГОРЕ

ИСТОРИЈСКИ ЗАПИСИ

ОРГАН ИСТОРИЈСКОГ ИНСТИТУТА
И
ДРУШТВА ИСТОРИЧАРА ЦРНЕ ГОРЕ

Година ХСШ

1-2

*Због прекида у излажењу часописа средином 2015. године,
овај број штампан је у јануару 2021.*

ПОДГОРИЦА
2021.

Р е д а к ц и ј а:

Карл Касер (Аустрија), Бернард Лори (Француска), Масимо Букарели (Италија), Костантин Никифоров (Русија), Габријела Шуберт (Њемачка), Стјепан Матковић (Хрватска), Љубинка Трговчевић (Србија), Мирослав Перишић (Србија), Радослав Распоповић, Славко Бурзановић, Жарко Лековић, Раденко Шћекић и Иван Лаковић.

Главни и одговорни уредник
Радослав Распоповић

Секретар редакције
Олга Пелцер-Вујачић и Миљан Гогић

“Историјски записи” излазе четири пута годишње. Власник и издавач: Историјски институт Црне Горе у Подгорици. Рукописе треба слати Редакцији “Историјских записа”, Историјски институт Црне Горе, 81000 Подгорица, Булевар револуције 5, пошт. фах 96, e-mail: istorijskizapisi@gmail.com, тел. 241-336. Рукописи се не враћају. Годишња претплата износи за Црну Гору 15 €, а за иностранство 30 €. Цијена по једном броју у продаји за Црну Гору је 4 €, а двоброја 8 €.

Претплата се шаље на адресу: Историјски институт Црне Горе - Подгорица, на рачун 510-8148-40 код Црногорске комерцијалне банке.

Часопис Историјски записи је доступан и преко међународних база података CENTRAL EASTERN EUROPEAN ONLINE LIBRARY (CEEOL)
EBSCO - Historical abstracts with full text.

За истакнути допринос изучавању историје, “Историјски записи” су, поводом педесете годишњице излажења, 1977. године одликовани Орденом заслуга за народ са златном звијездом.

YU ISSN 0021-2652

INSTITUT HISTORIQUE DU MONTÉNÉGRO

ISTORIJSKI ZAPISI

ORGANE DE L'INSTITUT HISTORIQUE
et de la
SOCIÉTÉ DES HISTORIENS DU MONTENEGRO

XCIII

1-2

*En raison d'une interruption de la publication du journal à la mi-2015,
ce numéro a été imprimé en janvier 2021.*

PODGORICA
2021.

R e d a c t i o n:

Karl Kaser (Austria), Bernard Lori (France), Massimo Bucarelli (Italy),
Kostantin Nikiforov (Russia), Gabriella Schubert (Germany), Stjepan Matković
(Croatia), Ljubinka Trgovčević (Serbia), Miroslav Perišić (Serbia),
Radoslav Raspopović, Slavko Burzanović, Žarko Leković, Radenko Šćekić
et Ivan Laković

Rédacteur responsable
Radoslav Raspopović

Sekrétaire de la rédaction
Olga Pelcer-Vujačić et Miljan Gogić

Les Ecrits historiques paraissent quatre fois par an. Propriétaire et éditeur:
Institut Historique du Monténégro à Podgorica. Les manuscrits doivent être ad-
dressés à: Istorijski zapisi, Institut Historique du Monténégro, 81000 Podgorica Mon-
ténégro, Bulevar revolucije 5, boîte postale 96, e-mail: istorijskizapisi@gmail.com,
téléphone N° 241-336. On ne renvoie pas les manuscrits. L'abonnement d'un an
est de 15 € pour la Montenegro et de 30 € pour l'étranger. Le prix de numéro vendu
en Monténégro est de 4 € et le prix de double numéro est de 8 €. Le règlement de
l'abonnement doit être effectué au compte de l'Institut Hutorique du Monténégro;
Podgorica, N° 510-8148-40 chez de la Banque Comerciole Montenegro à Pod-
gorica.

ЈУБИЛЕЈИ

Поводом 70-огодишњице доношења Шуманове декларације као почетка процеса формирања Европске уније

Гордана ЂУРОВИЋ*

ОД ШУМАНОВЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ ДО САВРЕМЕНЕ УНИЈЕ: ИНТЕГРАЦИОНИ ПУТ ЦРНЕ ГОРЕ

*“L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait.”
Robert Schuman, Déclaration du Gouvernement français du 9 mai 1950*

ABSTRACT: *Seven decades have passed since the presentation of Schuman’s declaration, a concise, powerful and visionary statement by French Minister Robert Schuman, which proposes the creation of the first European supranational organization for coal and steel. On May 9, 1950, at the French Ministry of Foreign Affairs in Paris, the process of integration of European countries essentially began. The ideas and concepts of the Schuman Declaration, which represents a turning point in the history of Europe, are incorporated into all future European treaties, from the Paris Treaty establishing the European Coal and Steel Community, through the Treaties of Rome and all their amendments, to the 2007 Lisbon Reform Treaty. Europe developed on the affirmation of the principles of peace, solidarity, economic prosperity and common European values. Today, the idea of European unification gathers 27 European countries, and one of the countries knocking on the door of the Union is Montenegro. This paper gives a brief overview of the integration path of Montenegro towards the supranational organization sui generis, as the Union is today. The chronology of tracing the European path of Montenegro can be viewed in the broader context of establishing the first relations with the European Economic Community (EEC) of the then Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) in the period from 1967 to 1991, then the characteristics of relations with the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) with the then European Communities in the period from 1992 to 2003, and the relations that further developed in the period of the State Union of Serbia and Montenegro (SM) from 2003 to 2006, and finally*

* Ауторка је доктор економских наука, редовни професор Економског факултета Универзитета Црне Горе.

the development of relations between the Union and the independent state of Montenegro in the period from the regaining Montenegrin independence in 2006 until today.

KEYWORDS: *European Union, Montenegro, periodisation, european integration*

1. Увод – од Шуманове декларације до савремене Уније

У првим годинама послије Другог свјетског рата, економска, политичка и хуманитарна ситуација у Европи била је изузетно тешка. Европа се нашла на кољенима, уз огромне људске жртве и материјална разарања¹, те размјештај страних трупа у многим земљама. Постојала је такође опасност да би након уништавања нацизма од стране савезника, супротстављене снаге Црвене армије и војске западних сила могле проузвести отворен сукоб Истока и Запада. Ово је јасно увидио Винстон Черчил који је захтијевао заједничко дјеловање западних држава. У чувеном говору британског премијера на Циришком универзитету, 16. септембра 1946. године, саопштио је своју дугорочну визију европских интеграција: „...Данас желим да вам говорим о трагедији Европе. Постоји један лијек који би могао, ако би био усвојен глобално и спонтано од велике већине људи у многим државама, попут чуда да потпуно промијени укупну ситуацију и да цијелу Европу, или њен већи дио, учини слободном и срећном колико је Швајцарска данас. Који је то поуздани лијек? То је обнова европске породице, или оноликог њеног дијела који можемо обновити, и обезбјеђење структуре која би јој омогућила да живи у миру, сигурности и слободи. Морамо да направимо неку врсту Сједињених Европских Држава... Рећи ћу вам нешто што ће вас запањити. Први корак у обнови европске породице мора бити партнерство Француске и Њемачке“². Черчил је ову поруку обновио у

¹ У западној Европи током рата је погинуло 8 милиона људи, од чега је било три четвртине Њемаца. У централној и источној Европи више од 9 милиона људи је нестало, од чега су 6,3 милиона били Пољаци. Само Совјетски Савез је имао више од 20 милиона жртава. Чињеница да је већина убистава потпадала под геноцид, чини ову слику још страшнијом. Што се економских индикатора тиче, за западну Европу: рат је Њемачку и Италију коштао четири деценије привредног раста, а француски и аустријски БДП је враћен на ниво из XIX вијека. Уз то, производња хране је била недовољна, зима 1946/47. је била изузетно оштра, тако да је свуда владала глад и многи су зависили од хуманитарне помоћи. Већи дио инфраструктуре, индустрије и стамбеног простора налазио се у рушевинама (Baldwin R., Wyplosz C. (2010), *Ekonomija evropskih integracija*, Data status, Beograd: 6-8.).

² Churchill W., speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946 (Council of Europe Library, <https://rm.coe.int/09000016806981f3>, pristup 7.11.2020).

Лондону 1947, Хагу 1948. и Стразбуру 1949. године.³ Ова идеја је представљала оживљавање многих ранијих становишта по којима сарадња бивших непријатеља може спријечити потенцијалне сукобе у будућности (Stresman i Briand⁴, Salter⁵ и други).

Пушкарић истиче да су се бројни угледни политичари, привредници и научници Европе тога доба све више почињали јавно залагати за европско уједињење и европско јединство, као разуман одговор на најчешће постављено питање о томе како Европа може да спријечи још један рат. Другим ријечима, завршетком рата, идеја „уједињења Европе“ све више је добијала на значају, иако је западна Европа политички пролазила кроз кризу влада и кризу институција⁶.

Идеја уједињене Европе је за западну Европу постала важна и због догађања на истоку Европе, гдје је Совјетски Савез постепено спроводио своју визију Европе након рата и гдје су комунистичке партије дошле на власт. Совјетско агресивно наметање сопственог рјешења (комунизам) проузроковало је реакцију Запада и стварање „гвоздене завјесе“ између двије стране. Источно од гвоздене завјесе послеријатна архитектура била је заснована на комунизму и једнопартијској политици, док је на Западу била заснована на вишепартијској демократији, социјалној тржишној економији и европским интеграцијама. Америка и Велика Британија су категорички одбациле совјетску визију свијета. Њихово савезништво са СССР-ом током ратног периода и сукоб између савезника и Сила осовине, замијењен је сукобом на релацији Исток – Запад, који је назван „хладни рат“⁷. Атмосфера неповјерења и страха између Истока и Запада довела је до смањења контаката два блока, који су се одвијали само унутар Уједињених нација.

У контексту овога рада, издвајамо само кључне догађаје и процесе који су у послеријатном периоду довели до јачања идеје уједињења Европе. Од посебног значаја био је Маршалов план обнове ратом разо-

³ Jansen M. (1975), *History of European Integration 1945-75*, Europa Institute, Amsterdam: 7.

⁴ Wright J., Wright J. (2008) One Mind at Locarno? Aristide Briand and Gustav Stresemann. In: Casey S., Wright J. (eds) *Mental Maps in the Era of Two World Wars*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230227606_4

⁵ Salter A. (1933), *The United States of Europe and Other Papers*, Reynal and Hitchcock Inc., New York, 83-104. (<http://www.archive.org/stream/unitedstatesofeu013102mbp#page/n7/mode/2up>);

⁶ Опширније у: Пушкарић М. (2010). *Кронологија европске интеграције*, Студија Вита, Загреб; Јовановић Мирослав (2006). *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд; Сидански Душан (2000). *The Federal Future of Europe*, University of Michigan Press, Ann Arbor; Мишћевић Т. (2009). *Придруживање ЕУ*, Службени гласник, Београд; Прокопијевић М. (2009). *Европска унија-увод*, Службени гласник, Београд.

⁷ Baldwin R., Wyplosz C. (2010), *Економска европска интеграција*, Data status, Београд: 6-8.

рене (западне) Европе у периоду 1948–1951. године⁸, оснивање важних међународних организација у периоду до 1950. године (посебно УН, Међународног монетарног фонда, Свјетске банке, Сјеверноатланског савеза - НАТО, Организације за европску економску сарадњу и Савјета Европе), као и оснивање Савезне Републике Њемачке маја 1949. године⁹. Њемачка у европској интеграцији, односно у будућој уједињеној Европи, постаће основна идеја водила у изградњи нове државе и новог европског њемачког идентитета.¹⁰

Мотиви интеграција у послеријатним годинама обнове ратом разорене европске привреде били су разноврсни: првенствено, то је било питање сигурности и мира, као и „поновног удруживања“ Њемачке са Европом, самосталност у односу на нове свјетске суперсиле, стварање великог европског тржишта, економски просперитет, као и стварање демократског идентитета Европе. Мотиви интеграција полазили су од безбједносних и политичких интереса (мир, стабилност и демократске вриједности - *peace, stability, democratic values*), али пракса је показала да је у наредним деценијама исходиште интеграција, посебно када је ријеч о ЕУ, била економска интеграција односно просперитет европских држава (*prosperity*)¹¹.

У наведеном контексту, Француска је учинила први корак и понудила конкретан предлог који је одговарао националним интересима појединих држава, и то у индустрији угља и челика. То је била оригинална идеја француског комесара за планирање Жана Монеа, креатора послеријатног плана обнове француске индустрије, коју је пласирао и за коју је преузео политичку одговорност Роберт Шуман, француски министар иностраних послова. Била је то понуда од историјског значаја за будућност европске интеграције какву познајемо данас, у времену када је још владало дубоко неповјерење између двије велике европске државе – Француске и Њемачке, које су више од једног вијека међусобно ратовале око питања „ко је јачи“ и да ли ће пограничне рајнске области Алзас и Лорен припасти једној или другој држави.

Шуман је за ову идеју нашао саговорника у првом послеријатном њемачком канцелару Конраду Аденауеру. Тако је први документ који је означио почетак конкретизације и реализације функционалне инте-

⁸ The Marshal Plan and the establishment of the OOEС (2016), in e-publication "Historical events in the European integration process", Centre for knowledge about Europe, CVCE, The University of Luxembourg (<https://www.cvce.eu/en/epublications/eisc/historical-events>, приступ 7.11.2020.);

⁹ Đurović G. (2012), *Evropska unija i Crna Gora: politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica: 25-33.

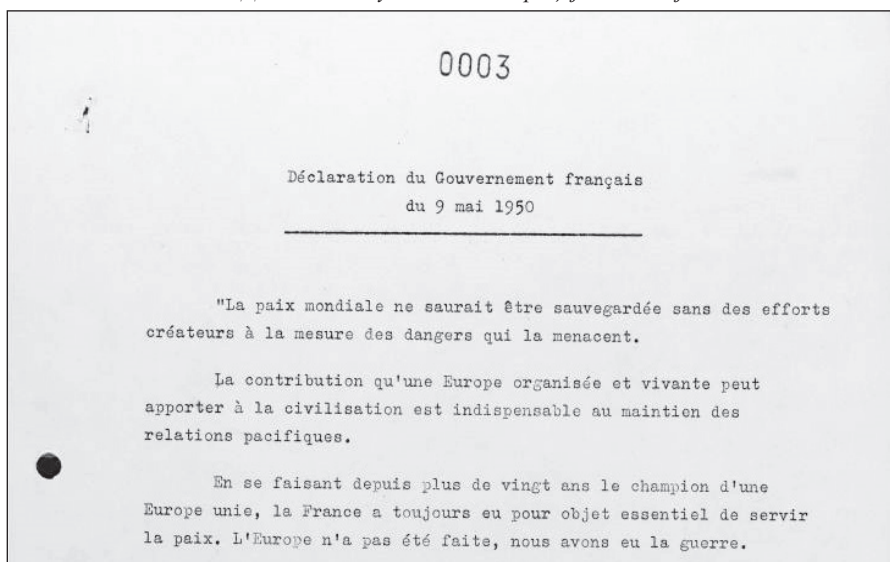
¹⁰ Puškarić M. (2010), *Razvoj europske integracije*, Studia Vita, Zagreb, 2010: 98 -101.

¹¹ Đurović G. (2010), Integration into the European and Euro-Atlantic structures, in "Montenegro in the XXI century – in the era of competitiveness" (ed. Đurović M.) Vol.73, Tom I, Montenegrin Academy of Sciences and Arts: 107-108.

грације била тзв. Шуманова декларација, настала под утицајем више-деценијских идеја о европској интеграцији, као најбољем начину да се отклоне стални ратови у Европи¹². Она симболично представља главну прекретницу у француско-њемачким односима и савременој историји Европе.

У Декларацији се наводи да „француска влада предлаже да се цјелина француске и њемачке производње угља и челика стави под заједничку високу власт, у оквиру организације која ће бити отворена и за остале европске земље”. Предлог се тичао два стратешка производа битна за привреду и рат: угља (главни енергент тог доба) и челика (главна сировина за израду оружја).

Слика 1. Дво текса Шуманове декларације од 9. маја 1950. године



Извор: *The Historical Archives of the European Union (HAEU), WM 70, European University Institute, Florence, Italy*¹³;

¹² Ковачевић Ж. (2004). *Међународно преговарање*, Филип Вишњић и Дипломатска академија МСП СЦГ, Београд, 414.

¹³ <https://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/Exhibition/Europe-and-Europeans-1950-2020-70th-anniversary-of-the-Schuman-Declaration>

Како наводи Дидан (2010), позив се првенствено односио на Италију, Белгију, Холандију и Луксембург, које су биле повезане са Њемачком и Француском због економских и стратешких разлога. Тај се позив није односио на Источну Европу која је била искључена због хладног рата, скандинавске земље су крајем четрдесетих година одбациле наднационалност, а Шпанија је била изолована због подршке коју је генерал Франко пружао Хитлеру током рата. Свака од наведених шест земаља, оснивача првих европских заједница, имала је своје мотиве подржавања Шуманове декларације. За Француску, то је био пут економске модернизације који није могао бити остварен без рјешења проблема у вези са Руром. „Интернационализација” – одржавање француске контроле преко Међународне власти за Рур није успјела, „европеизација” кроз стварање наднационалне заједнице могла је успјети. Њемачки канцелар Конрад Аденауер је реаговао позитивно, прихватајући иницијативу засновану на принципима једнакости и недискриминације, јер је желио рјешење за њемачко питање онолико колико су то жељели и савезници. Испуњавање обећања Шуманове декларације постало је кључни елемент Аденауерове западне политике (пренос надлежности било је боље рјешење него ограничена сувереност и Међународна власт за Рур). Алсиде де Гаспери, премијер Италије, прихватио је приједлог не само због подржавања идеја еврофедерализма, већ и због потребе јачања позиције своје владе у односу на снажну комунистичку опозицију. Надаље, лидери држава Бенелукса, иако нису у великој мјери нагињали еврофедерализму, били су веома свјесни стратешког значаја предлога, те нису могли себи приуштити да остану изван француско-њемачке економске организације. За Британију предлог је био само формално отворен, јер она у том периоду није прихватала концепт наднационалности¹⁴.

Преговори представника Француске, Западне Њемачке, Италије и држава Бенелукса, у форми серије међувладиних конференција, започели су јуна 1950. године, како би конкретизовали Шуманов план и прецизно дефинисали нову наднационалну организацију – Европску заједницу за угаљ и челик, ЕЗУЧ (European Coal and Steel Community, ECSC). Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (Париски уговор) потписан је 18. априла 1951. године, ступио је на снагу јула 1952. године, са ограниченим трајањем од 50 година (до 2002. године, када је интегрисан у ЕЗ). Тако је почео процес европских интеграција који познајемо данас. Европска унија развијала се у дубину, кроз даље интегрисање укључених сектора (*deepening*), ширила се освајањем нових политика на наднационални ниво (*widening*)¹⁵, као и приступањем

¹⁴ Дидан Д. (2010). *Мењање Европе: историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 43-53.

¹⁵ Stehn J. (1997) Deepening and widening of the EU: a contradiction?. In: Fritsch M.,

нових држава чланица, кроз хоризонталну интеграцију (*enlargement*). Сажет процес интеграција и ширење Уније, као и повезаност процеса европских и евроатланских интеграција, можемо приказати и табеларно, као што је дато на Шеми бр. 1.

Од царинске уније до заједничког тржишта, па преко заједничких европских политика до креирања ужег система економске и монетарне уније кроз еурозону, Унија је доживјела динамичан развој, пролазећи повремено кроз периоде криза и препорода. Данас има епитет “глобалног играча” на међународној сцени, највећег свјетског трговца и даваоца међународне развојне помоћи, те предводника борбе против климатских промјена. Безбједносне интеграције европских земаља своју афирмацију добиле су више кроз евроатлантске интеграције, а пуна политичка интеграција остала је ван главних интеграционих траса, јер се косила са основним постулатима очувања националног идентитета држава чланица.¹⁶

Европска интеграција ширила се у тзв. таласима, од којих је сваки представљао одређену интеграциону фазу, често праћену измјенама оснивачких уговора и јачањем надлежности Уније. Европска интеграција прво је обухватила сјевер Европе (Ирска, Данска и Уједињено краљевство), стратешки излазак на Медитеран, укључивањем Грчке, затим ширење на Пиринеје (Шпанију и Португал), заокруживање интеграције тзв. западних држава Европе са укључивањем групације ЕФТА земаља (Аустрија, Финска и Шведска). Интеграција Европе је и интеграција Њемачке 1990. године, да би се највеће ширење, суштинска европска интеграција, догодила са великим таласом интеграције источноевропских земаља (Пољске, Литваније, Летоније, Естоније, Чешке, Словачке, Словеније, Мађарске, Румуније и Бугарске), те Малте и Кипра. Република Хрватска успијева да, као земља југоистока Европе, приступи Унији 2013. године, да би се 2020. године десио први излазак из Уније, који је учинило Уједињено краљевство. Као наднационална заједница *sui generis* ЕУ данас обједињава 27 европских држава између којих се комуницира на 24 службена језика, коју повезује сет европских институција, пренијете надлежности и правна тековина ЕУ.

Hansen H. (eds) *Rules of Competition and East-West Integration*. Springer, Boston, MA. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-6087-6_3

¹⁶ Đurović G. (2012), *Evropska unija i Crna Gora: politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica: 25-33

Шема бр. 1. Хронологија европских споразума и таласи проширења Европске уније

9.5.1950 Шуманова декларација	1951/52. ПАРИЗ	1957/58. РИМ	1965/67. БРИСЕЛ	1986/87. Јединствени европски акт	1992/93. МАСТРИХТ (основа ЕУ)	1997/99. АМСТЕРДАМ	2001/03. НИЦА	2007/09. ЛИСАБОН	2020
Еуратом – Европска агенција за атомску енергију									
ЕЗУЧ - Европска заједница за угљ и челик (1952-2002)								Европска унија (УЕУ и УФЕУ)	ЕУ27
Европска економска заједница (ЕЕЗ)				СТУБОВИ	Европска заједница (ЕЗ)				
					II Правосуђе и унутрашњи послови	Полицијска и правосудна сарадња у криминалним стварима			
					III Заједничка спољна и безбједносна политика (ЗСБП)				
					Европска политичка сарадња				
1948 - Западноевропска унија (ЗЕУ)									
1949 – НАТО - јачање система колективне безбједности - 30 чланица (21 чланица из ЕУ + УС, ЦА, УК, АЈ, ИС, НО, ТР, МЕ, МК)									
ДРЖАВЕ ОСНИВАЧИ И ТАЛАСИ ПРОШИРЕЊА	ФР, ДЕ, ИТ, БЕ, ЛУ, НЛ	ДК, ГБ, ИЕ*	ЕЛ	ЕС, ПТ	АТ*, СЕ*, ФИ*	ЦЗ, ЕЕ, ЦУ*, ЈВ, ЈТ, ХУ, МТ*, ПЛ, СИ, СК / БГ, РО	ХР	(-УК)	
	шест држава оснивача (1952/1958)	I проширење 1973	II проширење 1981	III проширење 1986	IV проширење 1995	V проширење - 10+2 (2004 / 2007)	VI проширење 2013 - ЕУ28	Брегзит ЕУ27	

Представљену хронологију, дату кроз оснивачке уговоре и таласе проширења, можемо сажето представити и кроз основне специфичности периода – успјехе и кризе¹⁷. Прво раздобље је период 1950-1954. године – стварање европске интеграције, од Шуманове декларације до ЕЗУЧ, друго раздобље је период 1955–1957. године који карактерише секторска интеграција и стварање ЕЕЗ и Еуроатома, док се раздобље 1958–1968. године у литератури често назива период „успјеха и криза“, а обиљежено је успјесима попут креирања царинске уније и заједничке пољопривредне политике, и кризама попут два вета Шарла де Гола односно Француске на апликацију Британије за чланство у ЕЕЗ и кризе тзв. „празне столице“. Раздобље 1969–1979. године биљежи јачање заједничких европских политика, продубљивање интеграција, први

¹⁷ Периодизација процеса европских интеграција према е-публикацији “Historical events in the European integration process (1945–2014)“, Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe, CVCE – Digital Research in European Studies documentation centre, The University of Luxembourg (<https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff>, 7.11.2020.);

непосредни избори за чланове Европског парламента, важне пресуде Европског суда правде које су оснажиле наднационални карактер Заједнице и почетак ширења. Другим ријечима, и ову фазу прате успјеси у интеграцији политика, али и криза односа у самој Заједници, коју су највише обиљежили први (неуспјели) референдум Британије о изласку из ЕЕЗ и њени континуируани приговори за смањивањем финансијског доприноса заједничком буџету. Период до 1986. године обиљежило је даље ширење и усвајање Заједничког европског акта који је отворио пут стварању јединственог тржишта, коме су међутим претходиле бројне дебате и застоји у преговорима, односно застоји у развоју европске интеграције, која је, и поред увођења тзв. Британског рабата, ипак динамично настављана даље. Период до 1992. године је период јачања процеса европске интеграције коју симболизује продубљивање секторске интеграције и нове заједничке политике, посебно Шенгенски споразум, економска интеграција кроз креирање Европског економског простора са ЕФТА земљама, уједињење Њемачке и политичке промјене у Источној Европи које су отвориле пут дугоочекиваном ширењу Заједнице на Исток¹⁸.

Период до великог, петог проширења Уније са ЕУ15 на ЕУ25 маја 2004. године, који Пушкарић назива периодом „виталности и успјеха“ у процесу европске интеграције, карактерише јачање улога европских институција, оснивање ЕУ кроз Мастрихт, креирање еурозоне уз увођење заједничке европске валуте, Европска повеља о темељним правима, Агенда 2000 – буџет за кохезију нових држава чланица и јачање шенгенског простора. Истовремено, Унију прате и бројне политичке промјене у Европи, све сложенији преговори око заједничких политика и буџетских расхода, комплексан процес доношења одлука, као и прва криза Европске комисије која је кулминирала колективном оставком тима Жака Сантера 15. марта 1999. године под притиском Европског парламента и оптужби за корупцију¹⁹.

Период петог проширења, његову екстензију 2007. године са Румунијом и Бугарском, те потписивање и ступање на снагу Лисабонског реформског уговора до краја 2009. године, CVCE документациони

¹⁸ Периодизација коју даје Пушкарић М. дијелом се разликује од периодизације CVCE, гдје он послје прве двије фазе (стварања европске интеграције и оснивања ЕЕЗ), посматра период 1968–1985. године (трећи период) као период који је значајно обиљежен застојем у развоју европске интеграције, док је период 1985–1992. године (четврти период) назван периодом јачања процеса европске интеграције. Пети период, од 1992. до 2003. године назива „годинама виталности и успјеха“ (Puškaric M (2010), *Razvoj europske integracije*, Studia Vita, Zagreb).

¹⁹ Ringe, N.F. (2003). The Santer Commission resignation crisis, Government-Opposition dynamics in Executive-Legislative relations of the EU, University of Pittsburgh (<http://aei.pitt.edu/2919/1/156.pdf>, pristup 10.10.2020.);

центар назива периодом унификације Европе. Поред наведених остварења у области продубљивања процеса европских интеграција, једна од највећих криза била је институционална криза узрокована одбијањем Устава за Европу из 2004. године²⁰, односно референдумима у Француској и Холандији маја 2005. године, чиме су се заговорници федералног концепта будућности Уније нашли у дефанзиви²¹.

Период од 2010. године можемо назвати периодом развоја европске интеграције у времену глобалних изазова. Њега обиљежавају, како је већ наведено, даљи успјеси позиционирања Уније као глобалног играча, свјетског трговца, највећег даваоца међународне развојне помоћи, предводника борбе против климатских промјена и промотера заједничких демократских вриједности у савременим друштвима. Истовремено, велике изазове пред Унију донијела је свјетска економска криза на самом почетку овог периода, из које се дуго и неизвјесно излазило, да бисмо се у овој, 2020. години, услед пандемије COVID-19, нашли у најдубљој глобалној здравствено-економској кризи од ИИ свјетског рата до данас, која је снажно погодила све државе чланице Уније и цијелу планету. Ту су и мигрантска криза, бурне ЕУ дебате о многим питањима и све тежи процес усаглашавања различитих ставова, Брежит, јачање популизма и национализма, па до најновије кризе изазване потребом ЕУ да брани основне европске вриједности на којима почива, првенствено владавину права у новим државама чланицама попут Пољске и Мађарске. У овој сажетој периодизацији, моземо закључити да се глобалне и интерне кризе Уније и њених држава чланица настављају, те да се дешавају у условима системске неизвјесности и кризе мултилатерализма.

Како се повећавао број европских земаља које су закуцале на врата ЕУ и постале њене чланице, тако су се могли препознати и неки додатни мотиви интеграција „нових“ држава чланица: стабилизација младих демократија, јачање заједничког система вриједности, брже и таргетирани економске реформе, позитивни ефекти структурних фондова ЕУ из позиције нето примаоца, снажнији глас на спољнополитичком плану.

Након ових таласа проширења, за преостале европске земље које су ван ЕУ, посебно за земље региона, улазак у ЕУ поставља се као једино разумно рјешење, стратешко спољнополитичко опредјељење, економски императив (иако се бенефити не могу једноставно калкулисати, а инвестиције у улазак расту)²².

²⁰ *Treaty establishing a Constitution for Europe*, Official Journal of the European Union, C 310, vol. 47, 16. December 2004.

²¹ Baldwin R., Wyplosz B. (2010). *Ekonomija evropskih integracija*, Data status, Beograd, 2010, 37.

²² Đurović G. (2012), *Evropska unija i Crna Gora: politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica 33-34.

Западни Балкан, као геополитичка одредница и једини унутрашњи ЕУ регион са јасном перспективом чланства, од 2000. године, креће се путем стабилизације и придруживања, односно путем приступања Унији. У тој групацији земаља је и Црна Гора.

Основни циљ овог рада је да се, у духу Шуманове декларације и велике идеје европског уједињења, сагледа свеукупан евроинтеграциони пут Црне Горе, предложи периодизација и представе кључне интеграционе фазе и главне изазови на том путу, до данашњих дана. Периодизацију прати и дискусија о учинцима и трошковима интеграција, гдје студијом случаја Црне Горе тврдимо да приступање ЕУ јесте оптимална развојна стратегија земаља регије.

2. Периодизација евроинтеграционог пута Црне Горе

Хронологија трасирања европског пута Црне Горе мора се посматрати у ширем контексту успостављања првих односа са Европском економском заједницом (ЕЕЗ) тадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), затим Савезне Републике Југославије (СРЈ), Државне заједнице Србија и Црна Гора (СЦГ) и коначно, развој односа између Уније и независне државе Црне Горе у периоду од обнове црногорске независности 2006. године до данас.

Поред динамичне промјене облика државе у којима су се успостављали и развијали (а понекад и потпуно обустављали) уговорни аранжмани са ЕУ, могу се препознати и неке специфичне фазе тог процеса:

1. **Европска регионална интеграција ЕЕЗ са СФРЈ (1967-1990. године):** то је фаза успостављања првих односа Социјалистичке Федеративне Републике Југославије са ЕЕЗ, од краја 60-их година XX вијека, који су се динамично развијали до дезинтеграције земље 1991. године;
2. **Друга фаза обуставе, блокаде и спорог опоравка интеграција (1991-2000. године):** представља турбулентни период 90-их година XX вијека: период рата на простору бивше Југославије, економске блокаде и изолације СРЈ, почетак отопљавања односа прекинут НАТО интервенцијом, након чега је услиједио веома симболичан, скроман и постепен процес опоравка укупних односа СРЈ и ЕУ;
3. **Трећа фаза представља процес стабилизације и придруживања(2001-):** у који је кратко ушла СРЈ (нешто више од годину дана), а од фебруара 2003. године наставила Државна заједница Србија и Црна Гора (трогодишња фаза). Након обнове независности у тај процес ушла је држава Црна Гора, и убрзо послје

обнове независности потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) са ЕУ, као први институционални однос са Унијом. Тако да ову фазу можемо посматрати у два потпериода (до и након обнове црногорске независности). Коначно, праћење испуњавања обавеза по ССП-у спроводиће се до остваривања пуноправног чланства, паралелно са приступним преговорима; и

4. **Фаза приступања Црне Горе Европској унији (2010. године -):** црногорски интеграциони пут ка Унији ушао је у нову, актуелну фазу интеграција која треба да се оконча потписивањем уговора о приступању Унији. Наиме, поред трасе процеса стабилизације и придруживања, од децембра 2010. године остваривањем статуса земље кандидата, Црна Гора је остварила суштинску претпоставку за улазак у другу, знатно захтјевнију фазу интеграција: приступни процес, који је званично почео 29. јуна 2012. године. Паралелни процес стабилизације и придруживања (трећа фаза) остаје, у суштини, као мониторинг механизам досадашњег нивоа интегрисаности и провјера да ли земља испуњава преузете обавезе, док приступни преговори постају механизам преговарања о пуноправном чланству – права и обавеза које ће се тек реализовати, а чији се оквир усаглашава кроз вишегодишњи преговарачки приступни процес²³.

2.1. Успостављање односа између СФРЈ и Европске економске заједнице

Раних педесетих година XX вијека Југославија је постепено јачала трговинске везе са западноевропским земљама, као стратегију трансфера технологије и развој сопственог индустријског сектора. Оснивање ЕЕЗ у Београду је дочекано уз мјешавину радозналости и забринутости.²⁴ Оснивањем ЕЕЗ и креирањем царинске уније у периоду 1958-1967. године, извоз југословенских пољопривредних и индустријских производа на тржиште шест земаља оснивача Заједнице, био је отежан и трговински дефицит је растао, што је чинило трећину укупног трговинског дефицита заокруживањем пројекта царинске уније. Југословенски извоз на тржиште ЕЕЗ 50% су били примарни пољопривредни производи, 30% сировине и 20% индустријски производи.²⁵ СФРЈ међутим није била приоритет ни спољне политике, нити заједничке спољнотрговинске политике ЕЕЗ у том времену.

²³ Ibid., 375.

²⁴ Zaccaria B. (2016). The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968–1980, Palgrave Macmillan, UK, str. 16.

²⁵ Tsakaloyannis P. (1981) The politics and economics of EEC-Yugoslav relations, *Journal of European Integration*, 5:1, 29-52, DOI: 10.1080/07036338108428808;

Први контакти Југославије са представницима влада Белгије, Француске и Италије успостављени су крајем 1959. године, о чему је ЕЕЗ заузела званичан став о потреби координације своје спољнотрговинске политике са СРФЈ.²⁶ Исте године почели су први неформални разговори, југословенске делегације²⁷ и делегације Генералног директората за трговину и они су се постепено интензивирали у периоду до 1962. године. Југославија је затражила званичне преговоре о закључивању трговинског аранжмана са ЕЕЗ 25. октобра 1962. године. Међутим, насупротив Грчке и Турске, које су потписале прве уговоре са ЕЕЗ 1961. и 1963. године, Југославија је изразила резерву да се на сличан начин придружи Заједници, због своје специфичне политичке позиције између два блока и елемената наднационалности које такав аранжман носи. Са друге стране, ЕЕЗ је 3. децембра 1962. године прихватила трговинске преговоре „на нивоу принципа“²⁸, гдје је Француска издејствовала баланс између изнијете резерве Западне Њемачке и пуне подршке Италије. Двије године касније, Савјет сталних представника ЕЕЗ-6 донио је одлуку о отварању техничких преговора о трговинском аранжману са Југославијом²⁹. Истовремено, 1964. године Југославија приступа и источноевропском трговинском блоку, Савјету за међусобну трговинску сарадњу, коју предводи СССР, гдје у том периоду иде трећина робног извоза³⁰. Тек последице завршетка Кенеди рунде преговора у оквиру ГАТТ-а и окончања кризе „празне столице“ унутар ЕЕЗ, преговори са Југославијом су настављени током 1966. и 1967. године. Југославија уводи нови програм економских реформи који је укључивао и подстицање извоза кроз либерализацију трговине, с циљем смањења високог трговинског дефицита.

Први политички акт тадашње ЕЕЗ са неком од држава социјалистичког уређења - „**Декларација о односима ЕЕЗ-СФРЈ**“, потписан је 2. децембра 1967. године (*The Declaration on relations between SFRY and the European Economic Community*). То је био први политички акт који је ЕЕЗ у својој дотадашњој пракси потписала са једном државом Европе³¹. Декларација као свечана политичка изјава поставила је основни

²⁶ European Commission Historical Archives, ECHA, BAS/97/1986/2, Note on the attitude of the Six towards Yugoslavia's declaration, Brussels, 27 Februarz 1959;

²⁷ Коју је предводио Жарко Томашевић, генерални секретар у амбасадни у Белгији.

²⁸ ECHA, BAS 97/1986/2, Meeting of the Council of Ministers, Brussels, 3-4-5 December 1962.

²⁹ Zaccaria B. (2016). The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980, Palgrave Macmillan, UK, str. 21.

³⁰ Архив Југославије, КПР, III-6-2-1, Извјештај о ратификацији споразума између Југославије и СЕВ-а, Београд, 16.12.1964.

³¹ Ђукановић Д., СФР Југославија и Европска економска заједница: од успешне сарадње и потенцијалног чланства до суспензије свих споразума, УУ историја, Међу-

оквир за развој билатералних односа, првенствено у економској сфери, у простору европске регионалне интеграције. Неколико мјесеци касније СФРЈ је успоставила пуне дипломатске односе са државама чланицама ЕЕЗ. Наиме, јануара 1968. године, званично је постављен први амбасадор Југославије при ЕЕЗ³².

Интересантно је навести да је 1967. године СФРЈ усвојила и први закон о страним улагањима којим је дозвољено да страни инвеститори могу улагати у југословенску економију, што је представљало почетак активности на промоцији ближих трговинских веза са Западом. Страна улагања требало је да модернизују и убрзају економски развој.³³ Југославија је отворила своје границе за стране посјетиоце и укинула визе. Већ 80-их година ХХ вијека, грађани Југославије су са чувеним „дрвеним пасошима“ могли слободно да путују (и раде³⁴) у већини западноевропских земаља. Коначно, важно је истаћи и чињеницу да је СФРЈ у успостављању послјератног мултилатералног поретка била активан судионик (један од оснивача ИМФ-а, Свјетске банке, активни члан ГАТТ-а, а имала је и посматрачки статус у ОЕЦД-у).

Криза у преговорима још једном је настала, овога пута условљена односима унутар ЕЕЗ, гдје је Италија ставила вето на преговоре са Југославијом, јер је Француска други пут блокирала Велику Британију да приступи Заједници. Промјеном власти послје избора у Италији у мају 1968. године, и тај вето је повучен и Савјет је 30. јула 1968. године усвојио преговарачку директиву за преговоре о трговинском аранжману са Југославијом³⁵.

Директива за преговоре је проширена 1969. године и укључила је и могућност концесија за југословенски извоз на тржиште ЕЕЗ за неке пољопривредне производе, првенствено говедину, гдје је предложено смањење царине за 25%. **Први трогодишњи трговински уговор** потписан је 19. марта 1970. године и представљао је први успјешно окончани преговарачки процес откако је, формално, заједничка трго-

народна политика, (https://yuhistorija.com/serbian/medj_politika_txt00c1.html)

³² Тадашњи амбасадор у Белгији, Милош Лаловић (АСЕУ, СМ2/1968/1087, Report on the establishment of Yugoslavia's mission to the European Communities, Brussels, 13 March 1968.);

³³ Закон о улагању средстава страних лица у домаће организације удруженог рада, Службени лист СРФЈ бр. 31/67.

³⁴ 1967. године, око 300.000 радника (од 20 мил. становника) било је запослено ван земље. Октобра 1968. године СФРЈ је потписала споразум о ангажовању радника на привременом раду у Западној Њемачкој којим је омогућен трансфер пола милиона радника из СРФЈ у ту земљу (Drakulić S., The Generation that failed, *International Herald Tribune*, 7-8.11. 2009: 8.);

³⁵ Опширније у: Zaccaria B. (2016). The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968–1980, Palgrave Macmillan, UK: 25 – 41.

винска политика ЕЕЗ ступила на снагу почетком те године³⁶. То је био кратак уговор са преамбулом и свега 10 чланова, уз анекс о царинским концесијама и протоколима о прилагођавању специјалних дажбина за говедину, док је на крају додато пет писама којима се прецизирају различити аспекти трговинских релација Југославије и ЕЕЗ. Концесије су одобрене за 885 позиција царинске тарифе и договорено је да се постепено повећавају. Царинске концесије остварене у оквиру Кенеди рунде (ГАТТ) укључене су у аранжман и одмах су ступиле на снагу. Основан је Заједнички одбор за праћење спровођења Споразума³⁷. Иако не тако обухватан, овај уговор је имао и политички и економски значај за СФРЈ и њену интенцију да јача своје односе са ЕЕЗ земљама. Била је то добра база за наставак преговора о економској сарадњи, што је био обострани интерес.

Три године касније, 1973. године, закључен је **други трговински аранжман ЕЕЗ и СФРЈ**³⁸ који је уговорним странама давао статус најповлашћеније нације у трговини. Уговор је такође имао Заједнички одбор за праћење споразума, као и одборе за пољопривреду и индустрију³⁹. Овај уговор садржавао је и тзв. „еволутивну клаузулу“ која је дозвољавала да уговорне стране развију економску сарадњу као комплементаран елемент трговини у областима од заједничког интереса у складу са развојем заједничких политика ЕЕЗ.

Већ од јула 1971. године, СФРЈ је постала корисник Опште шеме преференцијала ЕЕЗ, која представља кључни инструмент трговинске политике ЕЕЗ у том периоду за земље нечланице, тј. скуп повластица које је ЕЕЗ на свом тржишту признавала одређеним категоријама трећих земаља, што је представљало повољну околност до успостављања неког наредног уговорног аранжмана.⁴⁰

³⁶ У име СФРЈ споразум је потписао Тома Гранфил, потпредседник Савезног извршног вијећа, а у име Савјета ЕЕЗ, Pierre Harmel, председавајући Савјетом, док је за Комисију то учинио председник Jean Rey. Споразум је закључен 19. марта 1970. и био је на снази до 30. априла 1973. године (JO 1970 L58/2).

³⁷ The European Commission, *Non-preferential trade agreement with Yugoslavia*, Information memo, P-14, Brussels, March 1970, p. 1-2 (http://aci.pitt.edu/30058/1/P_14_70.pdf).

³⁸ Други трговински аранжман закључен је 26. јуна 1973. године (OJ 1973 L224/2) на период од пет година, који је био на снази до 30. септембра 1978. године, да би затим био прећутно продужен.

³⁹ До 1974. године односи ЕЕЗ и СФРЈ интензивирани су на нивоу министарских састанака и одбора, а 19. фебруара 1976. године тадашњи председник Извршног вијећа СФРЈ (Џемал Биједић) посетио је Европску комисију, узвраћајући посјете званичника ЕК током 1974. и 1975. године.

⁴⁰ Ова шема преференцијала се састоји од комплетног ослобађања царина за индустријске производе и полуфабрикате и дјелимичног ослобађања за одређене пољопривредне производе (око 310 тарифних позиција су у том периоду биле покривене овом шемом). Што се тиче индустријских производа, фиксирани су максимални

У Београду је 2. децембра 1976. године потписана **Заједничка декларација** о даљем развоју односа двије стране. Југославија је изразила жељу да развија даље односе са Заједницом на бази једнакости уговорних страна и специјалне позиције коју Југославија има као несврстана земља, чланица Групе 77 земаља у развоју, затим као земља која учествује у тзв. Медитеранском дијалогу, коначно, позиције коју може имати једна европска земља.⁴¹

Од 1976. године Југославија има и посебан **уговор о текстилу** који је омогућио задржавање нивоа извоза текстилних производа из Југославије на тржиште Заједнице за тачно дефинисане царинске позиције.

Од 1971. године представници СФРЈ присуствују састанцима тзв. Групе за научну и техничку сарадњу, која функционише при Савјету и поред држава чланица (ЕУ-9) окупља и друге европске земље. Југославија је учествовала у споразумима о телекомуникацијама, металургији, загађености ваздуха, итд. Закључен је и посебан програм за подстицање научне сарадње у области пољопривреде за који је обезбијеђена финансијска подршка ЕЕЗ од 13 мил. \$.

Трговински аранжмани са ЕЕЗ условили су да обим размјене значајно порасте, иако је Југославија остваривала знатан трговински дефицит (половина укупног трговинског дефицита средином 70-их била је из размјене са ЕЕЗ).⁴²

износи за сваку земљу која је корисница шеме односно свака земља је добила дио укупно одобреног повлашћеног третмана за одређивање максимума за бесцарински увоз (остваривање права на увозне квоте за одређене производе). Југославија је била једна од земаља које су имале највеће користи од Опште шеме преференцијала које је увела ЕЕЗ 1971. године. Била је највећи корисник у 1978. години, достижући извоз на тржиште ЕЕЗ од 435 мил. \$(*Ibid.*, 4.).

⁴¹ На бази Заједничке декларације почели су и први облици финансијске сарадње: Борд директора Европске инвестиционе банке (ЕИБ) је 22. децембра 1976. године одобрио кредит од 50 мил. \$ за финансирање пројеката од заједничког интереса СФРЈ и ЕЕЗ (50% за електроенергетску мрежу, 50% за изградњу неколико секција, дуга 1200 км, нове југословенске саобраћајнице и њено повезивање са Грчком и Турском). На министарским састанцима током 1977. године предложено је да се интензивира сарадња и у сљедећим областима: средњорочно економско планирање и платни биланс, транспорт, животна средина, тржиште рада, научна и техничка сарадња. Фебруара 1978. године, усвајањем посебне директиве од стране Савјета министара почели су преговори о закључењу новог аранжмана. (The Commission of the European Communities, *Yugoslava and the European Community*, Spokesman's Group and DG for information, Europe Information, External Relations, 20/79, Brussels, July 1979); (http://aei.pitt.edu/8241/1/31735055282218_1.pdf)

⁴² Разлог растућем трговинском дефициту у размјени са ЕЕЗ био је у томе што је југословенски извоз чинио највећим дијелом извоз базичних сировина (3/4) и пољопривредних производа месне и мљехарске индустрије нижих фаза прераде, као и вина (1/4), док је на страни увоза 95% увоза из ЕЕЗ био увоз опреме за индустрију (Statistical Office of the European Communities, SOEC, 1979.);

Трећи уговор – уговор о сарадњи ЕЕЗ – СФРЈ, закључен је 1980. године на неограничено вријеме, с тим што се његови протоколи о трговини и финансијској сарадњи обнављају сваке пете године. У трговинском дијелу споразума циљ је био да се промовише трговина између Уније и Југославије узимајући у обзир ниво развијености два тржишта, као и да се унаприједи услови приступа тржишту ЕЗ за производе југословенског поријекла. Споразум је укључивао постепено укидање царина и квантитативних ограничења за одређену робу у три фазе. Споразум и његово спровођење је пратио Мјешовити савјет за сарадњу који је имао право да доноси одлуке које су биле обавезујуће за стране уговорнице. Ови нови трговински аранжмани даље су подстакли јачање трговинске размјене између Југославије и Заједнице током 80-их година XX вијека⁴³.

У дијелу споразума који је посвећен јачању сарадње, циљ је да се даље унапређује свеобухватна сарадња у већем броју политика и области као што су индустрија, транспорт, енергетика, туризам и заштита животне средине⁴⁴. У Протоколу о финансијској сарадњи предвиђена је, између осталог, могућност повлачења кредита ЕИБ за трансјугословенски аутопут. Први финансијски протокол потписан је исте године и ступио је на снагу 1982. године, када је договорен други финансијски протокол који је ступио на снагу тек 1988. године. Трећи финансијски протокол о финансијској помоћи закључен је 1991. године, али његов процес ратификације никада није окончан, па није ни ступио на снагу, већ је дошло до дисолуције СФРЈ и сукоба на југословенским просторима⁴⁵.

⁴³ Извоз на европско тржиште у 1987. години, у односу на 1981. годину повећан је за 57%, чиме је Заједница постала најважнији трговински партнер СФРЈ. Повећани су готово сви облици робног извоза, али је највеће релативно повећање извоза металних производа (раст 2,5 пута у наведеном периоду, у структури извоза метални производи чине 31%). Извоз машина и транспортних уређаја на тржиште ЕЗ повећан је за 43%, а текстилних производа за чак 75%. Извоз су почели чинити претежно индустријски производи, али засновани на природним ресурсима и радној снази, док се увози опрема, технологија и други производи засновани на новим достигнућима науке. Промјене на страни увоза су мањег интензитета, а готово истог нивоа у наведеном периоду. Увозе се и даље највише машине (45%), хемијски производи (23%), али и производи квалификовани претежно по материјалу (18%). Покривеност увоза извозом повећала се са 45% на чак 79% (3,9 млрд \$ извоза у односу на 5 млрд \$ увоза), што све заједно потврђује растући значај ЕЗ тржишта за Југославију и високоостварени степен повезаности (Ковач О. (1990). *Европа 1992*, Савремена администрација, Београд, 3-4).

⁴⁴ The Commission of the European Communities, *Yugoslavia and the European Community*, Spokesman's Group and DG for information, Europe Information, External Relations, 20/79, Brussels, July 1979, p. 4-7;

⁴⁵ Мишчевић Т. (2009). *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 172-174.

ЕЗ покреће и PHARE програм⁴⁶ за одређени број земаља централне и источне Европе⁴⁷ децембра 1989. године, коме, годину касније, 17. децембра 1990, кроз Оквирни споразум PHARE између СФРЈ и ЕЗ,⁴⁸ приступа и Југославија. Представници ЕК, на нивоу амбасадора, акредитовани су у државама потписницама овог програма (Делегација ЕК отворена је у Београду још крајем 1980. године). Међусобна сарадња проширује се и на област помоћи за социјалне и економске реформе коришћењем финансијске и техничке подршке. Помоћ ЕЗ могла је бити намијењена и за хуманитарне потребе.

Посебан споразум је 1980. године потписан и са ЕЗУЧ о специфичним захтјевима у области производње и трговине у црној металургији, са планом динамичне либерализације.

До краја 80-их, Југославија је успјешно балансирао између блокова, била је „звјезда“ Источне Европе, добро умрежена са остатком Европе, што је било у складу са економским потребама Југославије и геостратешким интересима „Запада“. Грађани Југославије осјећали су се као грађани Европе много прије држава централне и источне Европе, који су започели „повратак у Европу“. У том периоду није било тешко замислити Југославију као једну земљу која постаје држава чланица ЕУ – то је било много једноставније него замислити да ће се ускоро урушити, ући у грађански рат и изродити шест нових држава од бивших југословенских република и Косово⁴⁹. Последњи покушај предупредивања распада земље кроз европску интеграцију учињен је фебруара 1990. године, када је СФРЈ формално поднијела **захтјев за придружено чланство** Савјету министара, који је захтјев потврдио и обећао „озбиљно разматрање“. Формални одговор на захтјев никада није дошао⁵⁰.

⁴⁶ PHARE – *Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economies*, добио је име по првим земљама корисницама, а то су биле Пољска и Мађарска. Овај програм ЕЗ представљао је помоћ за реструктурирање, за земље у транзицији (касније се проширио на све земље петог проширења, као и на Албанију - допунама регулативе из 1991. године, до отварања SAP процеса за Западни Балкан и посебне линије техничке подршке Уније кроз програм CARDS);

⁴⁷ Финансијски коверат за програм PHARE за прве три године пројектован је на нивоу од 2,28 млрд. ЕЦ. Алокација за Југославију у 1991. години била је на нивоу од 35 мил. ЕЦУ и планирана је за реструктурирање финансијског сектора у сарадњи са Свјетском банком (The Commission of the European Communities, *PHARE documentation*, 1992, p. 6-10, Доступно: <http://aei.pitt.edu/36266/1/A2434.pdf>).

⁴⁸ Council Regulation (EEC) No 3800/91 of 23 December 1991, OJ L 357, p. 10.

⁴⁹ Solioz C. (2009). *Rethinking the process of EU integration in the Balkans*, Center for European Integration Strategies, Working paper series No. 3/2009, Sarajevo, Geneva, Vienna, 2.

⁵⁰ Crnobrnja M., Trbović A. (2008). *Relations between Serbian and the European Union*, FEFA, Belgrad: 3; <http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/sveska02Relations-BetweenSerbiaAndTheEuHistoryAndProspects.pdf>

2.2. Обустава, блокада и спори опоравак интеграционог процеса (1991–2000)

На прагу 90-их, СФРЈ се снажно везала за економске релације са Европском заједницом, али су надлазећи догађаји на дуги рок одложили било коју форму интеграције (распад тржишта, распад земље, рат на простору бивше Југославије, **санкције** Савјета безбједности УН⁵¹ и санкције ЕУ, креирање СРЈ, урушавање економског система и вишегодишња транзициона рецесија). Избијањем рата на простору бивше Југославије, Савјет министара ЕЗ је донио одлуку 11. новембра 1991. године да суспендује и откаже спровођење споразума са Југославијом. Блокирана је и помоћ у оквиру PHARE програма. Савјет министара је 2. децембра 1991. године одлучио да се трговински преференцијали, идентични онима који су постојали у трговинском аранжману, као и PHARE помоћ, учине доступним за БиХ, Македонију, Словенију и Хрватску⁵². Увозне квоте подијељене су по принципу „ко први затражи, добија“ (*first-come-first-serve-basis*), а дијелом су расположиве квоте и смањене, у корист словеначког извоза на ЕУ тржиште, земље која је остварила много повољнији положај на бази новог трговинског аранжмана из 1993. године.

Овај период односа СФРЈ и ЕЗ почиње крајем 1991. године, увођењем санкција ЕЗ. Те релације насљеђује новооснована СРЈ (27. априла 1992. године, Социјалистичка Република Југославија). Почетак овог периода карактерише дубока политичка и економска криза, распад земље и почетак конфликта и ратних сукоба. Током тог периода ЕУ је користила различите мјере, укључујући и парцијалне и пуне санкције, такозвану политику „штапа и шаргарепе“, али без успјеха.

У контексту овог рада, нећемо ићи у детаље неуспјелих покушаја посредовања у преговорима уочи избијања сукоба (гдје се баратало и понудама „брзог“ приступања Југославије тадашњој Заједници), нити у детаљнију анализу односа ЕУ и СФРЈ/СРЈ током ове деценије, али се

⁵¹ 30. маја 1992. године Резолуцијом СБУН 757 уведене су економске санкције СРЈ, јер је закључено да се не спроводи Резолуција СБУН 752 којом се захтијевало од сусједа БиХ да поштују њен интегритет, да ставе под контролу БиХ владе јединице бивше ЈНА и Хрватске војске, као и да се распусте све паравојне јединице. Послије готово три године, скидање обруча санкција почело је у спорту и култури, као и дјелимичним укидањем санкција за краћи период времена, Ипак, тек 21. новембра 1995. године, послије готово три и по године економске изолације земље, оне су укинуте. СБУН је Резолуцијом 1022 суспендовао све мјере из претходних резолуција које се односе на ситуацију у бившој Југославији, односно СРЈ (UN Security Council, S/Res/ 1022 (1995), 22. November 1995). (dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/368/65/PDF/N9536865.pdf?OpenElement>).

⁵² Словенија и Хрватска су признате као независне државе 15. јануара 1992. године, БиХ 7. априла 1992. године, док је Македонија, под именом БЈРМ примљена у УН 7. априла 1993. године (*Isto*, str. 14-16).

може констатовати да су до 1996. године односи СРЈ и ЕЗ били потпуно редуцирани, да је све што је постигнуто - заустављено, а да су се укупни односи, у периоду постепеног скидања санкција, обнављали веома споро, и тај процес обнове односа се окончава тек 2000. године.⁵³

Дезинтеграција тржишта, а затим и дисолуција земље, уз отпочињање ратова на ех-Ју простору, учинили су крајње неизвјесним развој било каквих односа бивших република са ЕЗ. Приоритети су реаловани на ургентну помоћ и друге облике финансијске помоћи региону, као и на сузбијање и престанак конфликта. У периоду 1991-1995. године, само је Албанија успјела да закључи петогодишњи трговински аранжман са Унијом, сличан оном какав је претходно закључен са Чехословачком, Мађарском и Пољском, што је урадила и Словенија 1993. године⁵⁴, а БЈР Македонија 1997. године. Због акције „Олуја“, преговори са Хрватском такође су одложени, а PHARE програм овој земљи суспендован⁵⁵.

Креирање свеобухватног **регионалног приступа** ЕУ према земљама Југоисточне Европе морало је да сачека крај рата у Хрватској и Босни. Крајем 1995. године, покренут је тзв. Рајомонтски процес, прва ЕУ иницијатива за стабилност и добре сусједске односе у Југоисточној Европи, свеобухватан приступ заустављању конфликта кроз подстицање демократизације промовисањем дијалога. На Самиту је усвојена Декларација о бившој Југославији која је требало да охрабри спровођење Дејтонског споразума и подстакне демократију кроз регионалне пројекте у различитим областима, са фокусом на заштиту људских права и посебно права мањина⁵⁶. Рајомонтски процес отворио је простор за сарадњу и са другим регионалним иницијативама (CEI, SECI, BSCE)⁵⁷.

⁵³ Од краја 1991. године, до 5. октобра 2000. године, СФРЈ/СРЈ суочавала се у континуитету са неком формом економских и политичких санкција, које се биле најинтензивније у периоду 1993-1994. године и поново 1999-2000. године (Србија). У том периоду Унија је углавном креирала нове инструменте у оквиру Заједничке спољне и безбједносне политике, као што је дипломатска медијација, посматрачке мисије и сл. (Lopandić D. (2006). *The Development of Bilateral Relations Between the State Union of Serbia and Montenegro/The Republic of Serbia with the European Union*, Agora Without Frontiers, vol. 12(2), 2006; p. 84-91 (<http://www.idec.gr/iier/new/tomos%2012/Lopandic.pdf>).

⁵⁴ *Cooperation Agreement between the EEC and the Republic of Slovenia*, OJ 1993 L189/2.

⁵⁵ Опширније у студији: Novak J., *Impact of the European Union accession process on human rights in Croatia*, The Human Rights Center, Zagreb, 2007.

⁵⁶ За вријеме француског председавања, 13. децембра 1995. године, одржан је Самит у Рајомонту (Rayaumont), само дан прије потписивања Мировног споразума у Паризу, којим симболично почиње креирање тзв. регионалног приступа ЕУ према овом простору. Самит је окупио државе чланице ЕУ, државе региона, представнике САД, Руске Федерације, као и представнике НАТО-а, ОЕБС-а и Савјета Европе (Ђуровић G. (2012), *Evropska unija i Crna Gora – politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica: 381.

⁵⁷ *Central European Initiative, CEI* – Централноевропска иницијатива, најстарија регионална иницијатива настала још 1989. године, тада између Аустрије, Италије, Мађарске и СФРЈ, с циљем убрзања и олакшања транзиционог процеса, *The South-Eastern*

Покренут је програм „Обнова“ за реконструкцију економија земаља региона, унилатерални трговински преференцијали и прва генерација споразума о трговини и сарадњи, а што је, све заједно, требало да подстакне и ојача економску сарадњу унутар региона⁵⁸.

У међувремену, у сусрет обнови односа и сарадње, а посматрајући шта се дешава са динамичним процесом придруживања земаља централне и источне Европе, Влада СРЈ усваја амбициозан Програм рада Савезне владе на хармонизацији правног система СРЈ са регулативом успостављеном у ЕУ (мај 1995. године). Свега неколико мјесеци након укидања санкција, јуна 1996. године, тадашњи предсједник ЕК, Жак Сантер, и предсједавајући Савјета министара, Ламберто Дини, посјетили су Београд, ради обнављања институционалне сарадње СРЈ и Уније. Сам процес ипак није ишао лако. Сукоби на Косову су се распламсали, успиједила је интервенција НАТО-а на СРЈ која је окончана усвајањем Резолуције СБУН 1244 и закључивањем Кумановског војно-техничког споразума.⁵⁹

Погоршање ситуације на Косову и НАТО интервенција која је успиједила 1999. године потврдили су да Рајомонтска иницијатива није довољна, да треба дати нови подстицај за демократизацију и развој, а то је „извјесност“ чланства, што је довело до иницирања процеса стабилизације и придруживања (маја 1999. године).

Истовремено, на иницијативу ЕУ, тачније Њемачке која је у том периоду предсједавала Унијом, 10. јуна 1999. године, у Келну, основан је Пакт за стабилност за Југоисточну Европу, политичка платформа за реконструкцију региона, обнављање ратом захваћених подручја и креирање амбијента за постепену реинтеграцију земаља регије у политичке и економске структуре развијеног свијета⁶⁰. Кроз активности Пакта СРЈ је укључена у процес креирања билатералних споразума о слободној трговини са земљама региона, који су касније довели до формирања регионалне зоне слободне трговине кроз ЦЕФТА 2006 споразум.

2.3. Процес стабилизације и придруживања (2000-)

Процес стабилизације и придруживања, као нови уговорни однос са земљама Западног Балкана, дефинисан је први пут у комуникацији Европске комисије од маја 1999. године. У закључцима Европског савје-

Co-operative Initiative – SECI i The Black Sea Economic Co-operation Initiative, BSEC – Црноморска економска сарадња, настала још 1992. године.

⁵⁸ Tatham F. A. (2009). *Enlargement of the European Union*, Wolters Kluwer Law International: 161-164.

⁵⁹ Mišević T. (2009). *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd: 177.

⁶⁰ <http://www.stabilitypact.org/about/spisanie.pdf>.

та (Санта Марија де Феира, јун 2000) између осталог се наводи да су земље процеса стабилизације и придруживања **потенцијални кандидати** за чланство у ЕУ. На Загребачком самиту на врху одржаном 24. новембра 2000. године (убрзо након тзв. петооктобарских промјена у Београду), на којем су се окупили председници држава или влада чланица ЕУ и држава обухваћених овим процесом - заједнички је потврђено да је процес стабилизације и придруживања **пут који води према чланству у ЕУ**, уз успостављање трајне стабилизације у регији. СРЈ се те 2000. године вратила интеграцијски на почетак.

Дан послје Загребачког самита, Романо Проди, председник ЕК, долази у Београд и потписује се **Оквирни споразум ЕУ-СРЈ**⁶¹, којим је омогућена реализација финансијске помоћи ЕУ. CARDS програм стартује 2001. године, а замјењује га генерација ИПА програма од 2007. године. Од септембра 2000. године СРЈ се опет одобравају аутономни трговински преференцијали, што даје могућност да се, за највећи дио индустријских и пољопривредних производа, може слободно приступити европском тржишту, наравно, под условом да је роба конкурентна цијеном и квалитетом, те да испуњава захтјевне стандарде за приступ тржишту ЕЗ. Канцеларија за европске интеграције СРЈ оснива се 1. новембра 2001. године при Влади СРЈ. Сљедеће године, републике јачају своје структуре за преговоре, што потврђује постојање бројних специфичности у економским политикама, почевши од суштинске разлике у монетарним режимима.

Током највећег дијела 2001. године, СРЈ је остала заробљена у мноштву неуспјешних међурејубличких преговора о рјешавању државноправног статуса Србије и Црне Горе, тј. превазилажењу стања суживота у условима дисфункционалне федерације⁶². Канцеларија за европске интеграције СРЈ, координирала је рејубличке делегације на првим дијалозима са ЕЗ, који су остали без суштинских закључака како даље у процес интеграција. Преговори су постепено водили ка процесу креирања Државне заједнице СЦГ. На тај прелаз „потрошено“ је више од двије године, уз интензивно посредовање ЕУ, за проналажење основног институционалног оквира двије државе чланице, тј. дефинисања кровног Споразума о принципима уређења односа Србије и Црне Горе (Београдски споразум, 14. март 2002.)⁶³, а годину касније форми-

⁶¹ *Framework Agreement for the provision of Assistance and Support by the EU to the FRY, 25. november 2000.*

⁶² Опширније: Ђуровић Г., Бошковић П., Станковић Ј. (2002). *Alternativni razvojni koncepti privrede Crne Gore*, Економски факултет, ММС, Подгорика: 30-35.

⁶³ Европска унија, која је потписом свједочила овом споразуму, обавезала се да ће помагати остварењу постављених циљева и редовно надгледати процес. Представници Косова, у првим реакцијама, Београдски споразум коментарисали су као „приједлог креирања новог сусједства, у коме не желе учествовати“. Потписивање Споразума

рана је **Државна заједница Србија и Црна Гора** (Уставна повеља⁶⁴, 4. фебруар 2003.). Креирањем Државне заједнице потврђено је постојање разлика између два система које су остале (различите валуте, царинске тарифе за основне производе, односно укупна царинска и спољнотрговинска политика). Такође, наводи се да те разлике не треба да буду сметња отпочињању преговора са ЕЗ, а да, истовремено, свака чланица двочлане заједнице може послје три године организовати референдум о будућем статусу.

Убрзо се показало да изазови интерне хармонизације превазилазе изазове екстерне хармонизације са ЕУ, те долази до готово потпуног престанка дијалога. Рјешење ЕУ нуди у тзв. **Двоструком колосијеку**⁶⁵. Он је подразумевао да се преговори на политичком нивоу воде на нивоу СЦГ, док би се преговори на нивоу држава чланица водили посебно у области царинске и трговинске политике, те других секторских тема (на „другом колосијеку“). Тиме је Црној Гори омогућено да оснажи своје надлежности у значајном броју економских политика и афирмише сопствени капацитет макроекономског управљања. Зато се из ове перспективе може закључити да је „двоструки колосијек“ био важан допринос укупном државном пројекту Црне Горе, тј. обнови њене независности⁶⁶.

Важно је истаћи да је Скупштина Црне Горе усвојила прву Декларацију о придруживању ЕУ 5. јуна 2005. године⁶⁷, којом су све

омогућило је државама чланицама наставак међународне финансијске подршке и новог аранжмана са ИМФ-ом, као и смањење притиска од стране ЕУ која је инсистирала на компромису двије стране. Представници Уније најављивали су потписивање Београдског споразума као знак да би се већ у 2003. години могао потписати ССП (*Isto*, str. 40-45).

⁶⁴ Ustavna povelja DZ SiCG, „Sl.list SiCG“, бр 01/03.

⁶⁵ Послије извјештаја о још једном неуспјелом састанку делегација у Подгорици, 16. јула 2004. године, те иницијативе Црне Горе да се пред Свјетском трговинском организацијом отворе два преговарачка процеса о приступању - министри вањских послова земаља ЕУ су се, на неформалном састанку у Мастрихту, септембра 2004. године, сложили да модел европских интеграција у случају СЦГ није довољно ефикасан и да га треба модификовати. Ово одређељење из Мастрихта добило је и формалну потврду на засједању Савјета министара, 11. октобра 2004. године у Луксембургу када је Савјет министара ЕУ званично подржао принцип „двоструког колосијека“ за наставак процеса придруживања Србије и Црне Горе Европској унији. Кључни састанак делегације ресорних министарстава Србије и Црне Горе, одржан је 19. октобра 2004. године у Београду, када је потписан Предлог измјена и допуна акционог плана хармонизације економских система држава чланица. (Ђуровић G. (2012), *Evropska unija i Crna Gora: politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica : 390-392).

⁶⁶ *Ibid.*, 390.

⁶⁷ И код Декларације о придруживању ЕУ (5. 6. 2005) и код Резолуције о испуњавању обавеза Црне Горе у оквиру ССП (27. 12. 2007) интересантно је да је иницијатор докумената била Социјалистичка народна партија (СНП) и да су документи прихваће-

парламентарне странке дале подршку процесу интеграција Црне Горе. Декларацијом се успоставило редовно, тромјесечно извјештавање Владе према Скупштини о напретку у области европских интеграција, те периодичне дебате у самој Скупштини на тему интеграција.

Црна Гора, као мали еуризован економски систем, у годинама динамичног економског опоравка, остварује значајне помаке, како у усвајању ЕУ стандарда, тако и у самосталном приступању Свјетској трговинској организацији. У тим околностима стиже и дуго чекана Студија изводљивости, оцјена Комисије о спремности СЦГ да преговора споразум о стабилизацији и придружвању са ЕУ (12. априла 2005. године)⁶⁸, тако да званични преговори о ССП-у почињу 10. октобра исте године, да би, већ послје двије политичке рунде, били блокирани због несарадње Србије са Трибуналом у Хагу, априла 2006. године, уочи самог референдума заказаног за 21. мај 2006. године.

Непосредно послје референдума на ком је Црна Гора, вољом својих грађана, обновила независност, представници Европске комисије били су у Подгорици, и одмах се приступило припреми наставка преговора. **Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП)** закључен је 15. октобра 2007. године, у истој недјељи када је у Скупштини Црне Горе усвојен Устав независне државе. Споразум је подразумијевао постепено отварање тржишта Црне Горе за производе из Уније, квоте за одређене пољопривредне производе за приступ тржишту Уније, сарадњу у свим областима политика, политички дијалог и постепено преузимање правне тековине ЕУ. Једна од кључних ствари Споразума било је очување употребе еура у Црној Гори, иако је он уведен унилатерално, као континуитет коришћења њемачке марке од 1.11.1999. године, те да је посебном „Декларацијом о еуру“, која је пратила Споразум, ово констатовано. Исти монетарни режим одобрен да се даље примјењује, а о путу Црне Горе према критеријумима из Мастрихта и еурозони, разговараће се благовремено, у финалној фази преговора о приступању, како је и потврђено завршним мјерилима за преговарачко поглавље о економској и монетарној политици.⁶⁹

ни уз подршку свих парламентарних партија. Трећи скупштински документ, усвојен 3. октобра 2008. године, који је обухватао и евроатлантске интеграције (Резолуција о неопходности убрзања процеса интеграције Црне Горе у европске и евроатлантске структуре) предложила је Демократска партија социјалиста и њега нијесу подржале све партије, јер је афирмисао пуноправно чланство у ЕУ и НАТО-у, као и одређење Црне Горе према Косову (Ђуровић Г. (2012), *Evropska unija i Crna Gora: politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica: 413);

⁶⁸ *Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, COM(2005) 476 final, Brussels, 12.04.2005.

⁶⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/25/eleventh-meeting->

ССП је ступио на снагу 1. маја 2010. године. У члану 8 ССП-а⁷⁰, наводи се да се очекује да земља у потпуности преузме правну тековину и тиме обавезе чланства, у периоду од пет година од дана ступања Споразума на снагу. Важно је имати у виду да се овај члан преговарао 2005. године, те да је из те перспективе, 2015. година дјеловала довољно „далеко“, да Црна Гора до тада оствари тај интеграциони план, преузме правну тековину и буде „интерно“ спремна за чланство.

Вријеме је показало да тај циљ ни до данас није остварен, те да је интеграциони процес значајно продужен за све земље Западног Балкана. Двије деценије послје Загребачког самита, организован је, током хрватског предсједавања Унијом, нови Загребачки самит, 6 маја 2020. године, који је стао у 20 тачака закључака и препорука⁷¹, али се праћењу процеса стабилизације и придруживања у Црној Гори и регији - још не назире крај. Процес стабилизације и придруживања траје све до окончања преговора у приступању, као паралелни процес праћења прогреса земље на интеграционом путу.

2.4. Кандидатура и преговори о приступању ЕУ (2010-)

Црна Гора је поднијела захтјев за чланство у Унији децембра 2008. године, што је довело до стицања статуса земље кандидата за чланство двије године касније. Децембра 2009. године, Црна Гора се нашла на тзв. Бијелој шенгенској листи, либералнијег режима путовања у земље шенгеског простора, а послје приступања Партнерству за мир 2006. године, интензивира се и процес приступања НАТО-у, који се 5. јуна 2017. године окончава чланством. Приступање Унији, постаје кључни стратешки спољнополитички приоритет земље.

На сљедећем ходограму процеса европских интеграција, приказан је паралелан ток одвијања оба процеса. Први процес чине активности потписивање првог уговорног односа са ЕУ и континуирано праћење испуњавања обавеза по ССП-у, у складу са чл. 217-218 Уговора о функционисању ЕУ, а други процес је процес приступања, у складу са чл. 49 Уговора о ЕУ.

of-the-accession-conference-with-montenegro-at-ministerial-level-luxembourg-25-june-2018/

⁷⁰ Закон о ратификацији Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране и Републике Црне Горе, с друге стране, Службени лист – Међународни уговори, бр. 7/07.

⁷¹ Загребачка декларација, 6.5.2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>

Шема бр. 2 Ходограм процеса европских интеграција Црне Горе



На бази првог процеса Црна Гора је остварила статус тзв. придруженог члана и редовно се прати спровођење права и обавеза овог процеса кроз заједничка мјешовита тијела уговорних страна, чије спровођење не води чланству (придруживање – *association* није пут ка чланству, али тај статус придруженог члана „престаје“ даном приступања). Истовремено, одвија се и други (преговарачки) процес, кроз званичне међувладине конференције, што подразумева постепено преузимање правне тековине ЕУ и њену досљедну примјену у земљи, што у коначници, потписивањем Уговора о приступању (*accession* – приступање), води пуноправном чланству у Унији.

Као што се види на ходограму, цијела 2011. година „потрошена“ је на испуњавање додатних политичких критеријума, да би се могли отворити приступни преговори.⁷² Послије позитивног прољећног извјештаја Европске комисије, на маргинама састанка Савјета у Луксембургу, 29. јуна 2012. године одржана је прва Међувладина конференција о приступању Црне Горе Европској унији. Почели су дуги и захтјевни преговори о чланству, који су ушли у девету годину, док се година окончања преговора још не може предвидјети.

Редовно се води политички дијалог, добијају се извјештаји Комисије о оцјени процеса приступања, ревидира се сваке године план преузимања правне тековине, прати биланс резултата по политикама,

⁷² Додатни критеријуми били су везани за ефикаснији рад Скупштине, реформу правосуђа, резултате у борби против корупције и организованог криминала, бољу сарадња са цивилним друштвом, те снажнију заштиту људских права, укључујући и права избјеглица. Ова су питања остала „трајно“ на европској агенди задатака Црне Горе, док су им се временом додала и питања слободе медија и реформе изборног законодавства.

води дијалог са цивилним друштвом, комуницира се са свим актерима процеса, у коме Влада формално носи највећу одговорност за квалитет свеукупних резултата, али се **политичка одговорност** дијели са судском и законодавном влашћу.

Сва преговарачка поглавља су се отворила, док су само три затворена. На бази упоредних искустава, преговори су се уобичајено водили по методу „нагнутог лијевка“, тј. знатно бржег, затварања преговарачких поглавља, тако да су договорене, привремено затворене области преговарања, истовремено биле и путокази даљег преговарања у другим областима. Код актуелних процеса преговарања, у Црној Гори (и у Србији), преговарачки простор се стално шири, јер се углавном само отварају области преговора, а затварање се одлаже, због успоравања мјерљивих резултата у политичким критеријумима приступања. То је тзв. клаузула баланса из Преговарачке позиције ЕУ,⁷³ по којој није могуће отворити нова преговарачка поглавља, ако нема напретка у области владавине права, што је додатно ојачано усвајањем Нове методологије преговора фебруара 2020. године⁷⁴, које је Црна Гора политички прихватила, не мијењајући своју преговарачку позицију из 2012. године. Наведено нас доводи до закључка да је веома тешко говорити о стратегији преговарања, када постоји тако широк преговарачки фронт, све се преговара истовремено, док се услови преговора пооштравају, а државе чланице траже активнији политички надзор.

Економска интеграција је најдинамичнија. Преузета је правна тековина у свим кључним политикама, а трговински токови концентрисани су према ЕУ и ЦЕФТА земљама које такође теже чланству у Унији. Европске банке (ЕИВ и ЕБРД) активне су у земљи и подржавају значајно бројне развојне пројекте, док се кроз претприступну подршку добија у просјеку око 1,1% БДП бесповратне финансијске помоћи годишње.

Због застоја са спровођењем ЦЕФТА 2006 споразума о слободној трговини, формиран је и амбициозан регионални план за развој кључних елемената заједничког тржишта Западног Балкана – **Заједничко регионално тржиште**⁷⁵. Иако је теоријски немогуће са зоне слободне трговине „скочити“ у фазу заједничког тржишта регије, без

⁷³ EU opening statement for accession negotiations with Common negotiating position., Conference on accession to the EU, Montenegro, Brussels, 27. June 2012, AD 23/12, Limite Conf-ME 2, str. 5.

⁷⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

⁷⁵ Declaration on Common Regional Market (CRM) with the Action plan 2021-2024, Sofia Summit, 10. November 2020; (<https://www.rcc.int/pages/143/common-regional-market>, pristup 15.11.2020.).

оснивања царинске уније, ово је политички пројекат, иза кога је финансијски стала ЕУ са најављених 9 млрд еура помоћи у периоду 2021-2027.године, тако да се тај план није могао одбити. Ипак, остају резерве, да се прави европска регионална економска „чекаоница“, симулирањем четири економске слободе регије, чиме се одлаже и сам датум приступања заједничком тржишту Уније.

Интересантно је да је од почетка процеса стабилизације и придруживања, почетком овог стољећа, Црна Гора прошла пут од СРЈ, преко СЦГ до обнове независности. Није само мијењала државни статус, него и начин како води сам процес интеграција унутар својих институција. Наиме, Црна Гора је, до новембра 2020. године, на свом евроинтеграционом путу промијенила чак седам модела координације процеса европских интеграција. Са сваком новом владом модел се мијањао, не само организационо, него и хијерархијски. То је једним дијелом доприносило нестабилности структура, мобилности стручног кадра, губљењу институционалне меморије и успоравању динамике самог процеса.

Подршка процесу интеграција се, са невјероватних 82% јуна 2006. године, временом смањивала, како се процес усложњавао, трајао, а предности чланства постајале мање видљиве, односно мање комунициране. Послије осам година преговора, подршка се креће у распону од 55% до 60%.⁷⁶

Можемо закључити да је Црна Гора, неспорно, остварила значајан напредак на путу европских интеграција, посматрано укупним степеном испуњења политичких, економских, правних и административних критеријума приступања. Многи важни сегменти демократских и економских реформи интегрисани су у наш правни и економски систем. Постоји, међутим, значајан број отворених питања у области владавине права, која ће пресудно утицати на квалитет и динамику укупног процеса приступања.

3. Дискусија: учинци и трошкови интеграција

У овом дијелу рада, на бази досадашњег европског пута Црне Горе, сажето можемо представити главне учинке и трошкове интеграције, односно SWOT метод модификовати на: а) учинке, б) економске изазове и инвестиције у интеграциони процес, ц) могућности за динамичније демократске и економске реформе, те д) ризике током процеса преговарања о чланству.

⁷⁶ Истраживања политичког јавног мнјенја NVO CEDEM имају најдужу серију истраживања, уз коришћење исте методологије (<http://www.cedem.me>).

а) Учинци интеграција:

- опште користи интеграција остале су непромијењене: мир, стабилност, просперитет, европске вриједности;
- Црна Гора успоставља институционалне везе са ЕУ, од вањске политике, преко хармонизације прописа, до економије и инвестиција;
- ефикасније правосуђе – једна од кључних области за процес интеграција, предмет посебне пажње у дијалогу Црне Горе и ЕУ;
- снажнија заштита људских права, уз истовремену бољу заштиту и власничких права;
- развој институција – јачање административних капацитета црногорских институција, које се оспособљавају за функционисање у сложеном механизму одлучивања у ЕУ, функционисање у оквиру европског административног простора;
- квалитетније јавне услуге - кроз процес преноса институционалне меморије и разумијевања система ЕУ, могуће је унаприједити рад наших институција, које тиме постају квалитетнији пружалац јавних сервиса грађанима и бизнису;
- јачање јединица локалне самоуправе;
- хармонизација законодавства унапређује укупни правни систем у земљи, али и пословни амбијент за домаћа и страна предузећа;
- увођење ЕУ стандарда подстиче економску сарадњу са ЕУ компанијама и олакшава трговину, креирајући и простор за извоз на ЕУ тржиште;
- економске реформе се, уз помоћ Европске комисије, спроводе по приоритетима и кроз заједнички дијалог у складу са Програмом економских реформи, али и Стратегијом управљања јавним дугом и другим хоризонталним и секторским документима;
- визна либерализација и постепен раст мобилности свих фактора;
- отварање тржишта, подстиче раст конкурентности домаћих компанија, како би остале присутне на домаћем тржишту, али и оствариле приступ на ЕУ тржиште;
- више економских могућности дају више могућности за раст БДП-а: могућност сарадње, умрежавања и повезивања са јачим индустријама, доступност новим технолошким, организационим и управљачким знањима;
- сви претходни таласи проширења показали су да са приближавањем чланству, долази до раста директних страних инвестиција из ЕУ земља, што је додатно подстакнуто либерализацијом тржишта и укидањем великог броја бизнис баријера и баријера трговини;

- посебну корист остварује сектор истраживања, науке и образовања на свим нивоима – учешће у програмима Уније, посебно у иницијативама Европског простора високог образовања, чиме се посебно подстиче раст конкурентности у сектору образовања, мобилност студената и наставника, јачање научно-истраживачке базе и видљивости образовних институција Црне Горе на међународној сцени; интернационализација наставних програма у свим областима наука – европски стандарди уводе се у све сфере економских политика и секторе економских дјелатности; јачање иновационе политике и подстицање трансфера технологија);
- европски стандарди посебно су драгоцјени у области заштите животне средине, безбједности производа, заштите потрошача, заштите конкуренције и државне помоћи, заштите интелектуалне својине и у осталим заједничким политикама ЕУ;
- боља снабдјевеност домаћег тржишта (и туристичке понуде) квалитетним и приступачнијим производима из ЕУ земаља, што представља корист за потрошаче;
- претприступна подршка – национална и регионална; национална око 1-1,1% БДП-а годишње у кључним секторима; кроз спровођење програма ИПА јачају и административни капацитети за повлачење средстава – што је неопходно за остваривање услова чланства и будуће повлачење средстава из бројних фондова; приступ додатним изворима финансирања из небанкарских извора и структурних и инвестиционих фондова; посебна подршка пројектима инфраструктуре – национална ИПА, Западнобалкански инвестициони оквир, кредити; укључивање у европске транспортне и енергетске мреже;
- подршка у условима криза, посебно нове здравствено-економске кризе изазване пандемијом ЦОВИД-19 – ЕУ је пружила значајну подршку региону и Црној Гори, не само финансијску, него и техничку, те укључивање у тзв. зелене коридоре брзих набавки драгоцјене медицинске опреме, посебно на самом почетку пандемије; видјело се, колико би та подршка била и издашнија, да је Црна Гора остварила пуноправно чланство.

б) Економски изазови и неопходне инвестиције у интеграциони процес

- тржиште се отворило за ЕУ фирме и ЦЕФТА фирме – нема царина на аутомобиле, мобилне телефоне, клима-уређаје, односно нема царина на све индустријске производе, има царина само до 50% за групу најосјетљивијих пољопривредних производа – то је добро из угла по-

трошача и боље снабдјевености, али не и из угла произвођача; дошли су и атрактивни и квалитетни страни производи који освајају простор домаћих компанија и пружалаца услуга на нашем тржишту; на наведени начин притисак који долази са великог тржишта на раст конкурентности домаћих компанија истовремено је и корист интеграција, али и ризик за оне компаније које ту конкурентност не могу достићи, улазе у велике проблеме пласмана робе на домаћем тржишту;

- могући негативни трговински учинци у почетном раздобљу, углавном су апсорбовани - због ниске конкурентности црногорских компанија, тј. недовољно конкурентне робе и нижег нивоа конкурентности пружања услуга, неке компаније нису и неће моћи даље учествовати у тржишној утакмици (животни вијек компанија се скраћује, захтијева се континуирано прилагођавање оштрим условима растуће конкуренције);
- појачана конкуренција—пропадање неконкурентних произвођача, што повлачи могући раст незапослености (што је додатно отежано у условима економске кризе);
- високи трошкови економске реформе, изградње институција и хармонизације законодавства - трошкови јачања административних капацитета и неопходних инвестиција у преузимање ЕУ стандарда за малу земљу су релативно већи, крећу се до 2-4% БДП-а годишње, на бази искустава земаља претходног таласа проширења; посебно велика издвајања неопходна су за област заштите животне средине; уз наведено, неопходно је било основати десетине нових институција и тијела, што је условило динамичан раст запослености у јавној управи;
- ризик (не)правилне употребе средстава претприступне подршке – средства се морају повлачити, тј. трошити према строгим правилима ЕУ, те је у том смислу, неопходно испуњавање преузетих обавеза по ИПА пројектима, укључујући: обавезу обезбјеђења кофинансирања (у условима редукације јавне потрошње и неразвијеног вишегодишњег буџетског планирања); ризици су и могућа злоупотреба средстава ИПА пројеката, замрзнуће средстава или пропуштање повлачења средстава због неспремности земље; ризик неповлачења средстава због скромних капацитета стратешког планирања - ИПА пројекте такође треба благовремено припремати (пројектна документација, јасни власнички односи, планови, процјене трошкова), јер уколико све није припремљено, може се десити да се планирана средства ни не могу повући по правилу „n+2“; најмање седам година мора се чувати документација пројеката (могућност контроле); постоји ризик враћања средстава у случају ненамјенске употребе и након више година; почео је да ради AFCOS – канцеларија првог нивоа контроле трошења ИПА

средстава, што ће допринијети бољој контроли трошења и превенцији већих одступања од планираног; основано је и посебно ревизорско тијело, независна институција која ће, у оквиру своје одговорности, доприносити промовисању процеса управљања средствима из ЕУ фондова, одговорности и транспарентности у коришћењу средстава давањем ревизорских препорука са циљем дјелотворног и стабилног функционисања система управљања и контрола да би се заштитили интереси Уније и национални интереси;

- недостатак средстава за инвестиције у инфраструктуру - ИПА може дати само око 10% неопходних инвестиција у инфраструктуру, али и усвајање ЕУ стандарда у различитим областима (што укључује и изградњу различитих лабораторија, уз квалификован кадар), док за остале инвестиционе планове земља мора проналазити друге изворе финансирања развојних пројеката, у складу са одрживим управљањем јавним дугом.

ц) Могућности за динамичније демократске и економске реформе

- унапређење дијалога у земљи између различитих актера; ЕУ посредује у осјетљивим реформама као што су реформа правосуђа, реформа изборног законодавства, па чак предлаже (тражи) уставне реформе; земља мора сама процијенити који су њени укупни капацитети и динамика спровођења свих демократских реформи;
- „Пакт о ненападању” политичких партија када су ЕУ приоритети у питању – добра пракса претходних таласа проширења, да се, с обзиром на консензус када су евроинтеграције у питању – сва питања од посебне важности за динамику интеграција и преузете обавезе – нађу што прије пред посланицима; у случају Црне Горе ова могућност није искоришћена;
- растући значај укључености различитих представника друштва у дијалог о европским интеграцијама земље; инклузивнији процес дијалога о приоритетима реформи;
- ефикасније управљање и „европеизација” као мотор промјена, укључујући и механизам „Европског семестра“ за земље кандидате – редовно усвајање Програма економских реформи на бази препорука Комисије и заједничко праћење његовог спровођења (контрола фискалних индикатора, структурне реформе, одрживе јавне финансије у цјелини);
- европске економске интеграције омогућавају јачање економске сарадње кроз раст трговине и више могућности за бизнис; расту стране директне инвестиције;

- јачање улоге локалних заједница, већа подршка пољопривреди и руралном развоју (трансфер знања, обуке, истраживање тржишта, механизми подршке); оснивање јединица за европске интеграције – подршка свим локалним актерима у припреми предлога ЕУ пројеката; прекогранична партнерства у областима од заједничког интереса – пријава и спровођење ЕУ пројеката;
- складнији регионални развој – јачање економске, социјалне и територијалне интеграције земље, интеграција статистичких регија у јединствени национални план развоја (Правци развоја Црне Горе као средњорочна развојна стратегија, Стратегија паметне специјализације, Индустијска политика и други секторски документи, стратешки документи у области климатских промјена, зеленог и дигиталног развоја);
- консензус по питању ЕУ подстиче консензус по питању развојне стратегије земље;
- претприступна подршка може позитивно утицати и на мобилизацију средстава за инвестиције како из домаћих (јавних и приватних), тако и из међународних извора (јавних и приватних), као и кроз мјешовите облике мобилизације финансијских средстава за развој; сви ови облици сарадње на додатној мобилизацији средстава за инвестицију доприносе и даљем институционалном јачању црногорских институција, и слично.

д) Ризици током процеса преговарања о чланству у ЕУ

- **слаба комуникациона стратегија, посебно у завршној фази процеса приступања** – план активности и буџет комуникационе стратегије никада није довољан; мобилизација ресурса за ове активности је кључна да би се идеја интеграција и „живот“ црногорских грађана унутар Уније приближили свима – не само онима који то заиста и желе, већ посебно онима који процес не разумију или се боје промјена који он носи (које би се можда могле негативно одразити на нечији начин живота, изворе прихода, укупни амбијент живљења);
- **скретање у популизам** – последњих година, Европска комисија указује на потребу даљег очувања кредибилитета процеса ЕУ интеграција, између осталог и кроз пажљиву употребу свих формулација, тј. промоције великих очекивања и обећања које процес интеграција доноси; па све до избегавања свих облика вербалне злоупотребе “рјечника” ЕУ агенде, као покрића за одлагање суштинских реформи од стране политичких елита; раст популизма, национализма, феономени попут „пост-истине“ и „лажних вијести“ и остале злоупотребе

друштвених мрежа, снажно погађају све земље свијета, па и Црну Гору на путу интеграција у Унију;

- **прикривени отпор интеграцијама као страх од „десуверенизације“** – и поред преовлађујућег мишљења да немамо декларисаних еуроскептика у политичким групацијама или међу кључним носиоцима активности у земљи, постоји могућност латентног отпора динамичним интеграцијама, као реакција на све веће „мијешање” Брисела у политичке, правне, економске и административне прилике у земљи, већ у раној фази приступног процеса;
- **смањење дискреционе надлежности владе у вођењу макроекономске политике** – дискрециона права влада држава кандидата у вођењу економске политике се значајно и постепено смањују, посебно у области управљању дугом и субвенцијама (под посебном пажњом ЕУ је антимонополска политика и државна помоћ); у том контексту, потребно је добро преговарати рокове и имати разумно појашњење за све одлуке и акције у овим областима;
- **вишак „кондиционалности” као посљедица слабих институција на примјеру инсистирања на промјени највишег правног акта у раној фази интеграционог процеса** – били смо свједоци вишегодишњег „меког“ притиска ЕУ да се Устав, као највиши правни акт, мијења и у раној фази интеграционог процеса, да би се подстакле транспарентније реформе у правосуђу (измјена процедура избора носилаца правосудних функција, избор и надлежности Судског и Тужилачког савјета, позиција Уставног суда, и др.). Сви европски високи званичници слали су „поруке и препоруке“ да се Устав промијени, јер је то услов за отварање кључних преговарачких поглавља у области независности правосуђа, основних права и области правде, слободе и безбједности (тзв. преговарачка поглавља 23 и 24). Од стицања статуса кандидата за чланство у Унији (децембар 2010), када је тај сет препорука први пут званично предочен Црној Гори, званично преузимања те обавезе од стране Владе и парламента Црне Горе, преко вишегодишњих тешких преговора, и уз подршку више мишљења које је припремила Венецијанска комисија,⁷⁷ црногорски парламент је, коначно, 31. јула 2013. године усвојио сет уставних амандмана⁷⁸, којим је испоштован овај јасно саопштени услов ЕУ за даљи наставак приступних преговора Црне Горе. Тиме је направљен

⁷⁷ Европски одбор за демократију и право, експертско тијело Савјета Европе, чије су препоруке и сугестије уграђиване и у сам црногорски устав, током његовог усвајања 2007. године.

⁷⁸ Амандмани од I до XVI на Устав Црне Горе, “Službeni list CG” br. 38/13, 2.8.2013. Скупштина Црне Горе.

својеврстан преседан у досадашњој пракси проширења Уније - да се у раној фази интеграција, од државе кандидата за чланство инсистира да мијења свој устав, не само у области људских права, већ и у области подјеле власти, односно њене равнотеже и међусобне контроле, са посебним фокусом на област правосуђа – а да би се ојачале институције и подстакла даља демократизација црногорског друштва. Показало се наредних година да је двотрећинска већина у Скупштини Црне Горе готово немогућа мисија и цијели правосудни систем нашао се у својеврсном ванредном стању, у погледу обављања кључних функција у правосуђу. Послије парламентарних избора августа 2020. године, можда ће бити могуће доћи до деблокаде овог процеса. Поред уставних амандмана, Црна Гора је, на вишегодишње инсистирање ЕУ и других међународних партнера учинила и потпуну декриминализацију „клевете“ још 2009. године, што се временом показало као преурањено, те је, посљедично, дошло до значајног урушавања квалитета јавног дијалога и дијалога у самој Скупштини. Научене лекције ова два примјера јесу да се о свим препорукама ЕУ мора промишљати сопственом главом и уз темељит унутрашњи дијалог, са симулацијом примјене нових законских рјешења у пракси; нису све препоруке по принципу „један модел одговара свима“, а неке нису ни примјенљиве;

- **губљење границе извршне и законодавне власти** - у препорукама ЕУ институција, током преговарачког процеса, често се препоручују трансфери надлежности са Владе на Скупштину, да би се процеси учинили транспарентнијим, што чини да се губи јасна граница између извршне и законодавне власти; извршна власт губи дио својих надлежности, а и даље остаје у потпуности одговорна за квалитет реформи које тражи ЕУ агенда, као и за све оно што је испреговарано са ЕУ о условима будућег чланству; са друге стране, улога Скупштине јача, чини се и преко граница њених укупних капацитета, гдје понекад контролна функција надвлада основну – законодавну функцију; по Уставу Црне Горе, „власт је уређена по начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску. Однос власти почива на равнотежи и међусобној контроли“ (члан 11 Устава Црне Горе); посљедично, а у вези са претходним ризиком, долази до јачања различитих форми отворених или прикривених форми „политичке трговине“ у сусрет постављеним „европским роковима“, што урушава суштину реформи и повјерење у институције;
- **неразвијен институт лобирања**, слабо представљање пред ЕУ институцијама и државама чланицама, које је потребно у наредном периоду значајно оснажити;

- **ризик „неспремног“ уласка** – прва фаза приступног процеса ствара утисак да се иде брзо и да се истовремено повећава спремност за чланство, што не мора да буде заиста и случај (искуства Румуније, Бугарске, Хрватске); ако земља паралелно не јача своје институције, повећава се ризик да се формално уђе у завршницу преговора, иако суштински нема административних капацитета (јаким институција са обученим људима), да се може ефикасно функционисати у ЕУ, па се може десити да изостану ЕУ фондови и пројекти, јер се не знају повлачити средства из (отворених) структурних и инвестиционих фондова; са друге стране, контрибуције у буџет ЕУ су фиксне, па се мора мислити о нето балансу примања и давања средстава у ЕУ буџет; зато је кључна порука – ући спреман у чланство („квалитет прије брзине“);
- **нејасно читање извјештаја ЕУ институција** (иако је Црна Гора регионални „лидер интеграција“, економске и демократске реформе морају бити динамичније (мјерљиве); често, различити домаћи актери различито читају ЕУ оцјене, па нема јединствених ставова по питању оцјене и квалитета реформи у земљи; одређени напор ЕУ учинила је у извјештајима о земљама проширења када је 2015. године по први пут увела оцјене напретка у стандардизованој дескриптивној форми по преговарачким поглављима (оцјена укупног степена достизања ЕУ стандарда у некој области и оцјена прогреса између два извјештаја), те надаље, увођењем нове, строжеје методологије преговора (2020) која доноси превентивне и корективне акције, ако земља назадује у кључним областима реформи; надајмо се да ће нови приступ помоћи реалнијој процјени стварно оствареног прогреса, те у том смислу и бољем фокусу на кључне области реформи; тиме би се успоставила и равнотежа између оцјене прогреса, перспективе чланства и саме контроле очекивања – шта чланство доноси;
- **ЕУ такође има проблем са поштовањем основних европских вриједности у неким државама чланицама** – свјedoци смо да и у самој Унији постоје земље које се отворено супротстављају вишегодишњим препорукама Савјета, Комисије и Европског парламента, у погледу поштовања основних европских вриједности датих у чл. 2 Уговора о ЕУ. Покренута је тзв. нуклеарна клаузула, чл. 7 Уговора о ЕУ, против Пољске и Мађарске (2017. и 2018. године респективно), због урушавања система основних европских вриједности у тим земљама. Мађарска се представља као први случај демократског застојања у ЕУ, готово хибридни режим који води нетранспарентан процес реформе правосуђа, политику према медијима и цивилном друштву и антимигрантску кампању, те је ФИДЕС, партија Виктора Орбана, под суспензијом у Европској народној партији у Европском

парламенту. И у Пољској се дешава антиуставно популистичко одступање десничарске партије Право и слобода, која је усвајањем 13 нових закона фактички промијенила уставни поредак у земљи, а посебно је угрожена реформа правосуђа. Вишегодишње препоруке нису уродиле плодом и покренут је поступак утврђивања чињеница и могућих санкција, у смислу губљења права гласа, па до губљења права повлачења средстава из ЕУ буџета⁷⁹. Из угла земље кандидата, од које се тражи јасан и недвосмислен прогрес у овим областима, као услов будућег чланства – попуштање према овим земљама и изостанак било каквих санкција, доживљава се као урушавање повјерења у снагу ЕУ институција и сумња у могућност одбране основних демократских вриједности и у самој Унији. Повјерење у процес приступања и његов кредибилитет, зависиће од даљих догађања у овој области у самој Унији и њеног капацитета да се са њима носи.

4. Закључак

У овом раду даје се сажет приказ интеграционог пута Црне Горе према наднационалној организацији *sui generis*, каква је Унија данас, која је и сама пролазила кроз бројне развојне фазе, односно успјехе и кризе интеграционог пута. Хронологијатрасирања европског пута Црне Горе анализирана је у четири развојна периода, од којих прва два (успостављање првих односа, те блокада процеса и поништавање свега постигнутог) представљају први интеграциони „круг“, док се актуелне фазе, које се преплићу, анализирају као „други круг“, који би требало да доведе до остварења пуноправног чланства у Унији у разумном средњем року. На наведени начин је, анализом студије случаја Црне Горе, а у духу Шуманове декларације и велике идеје европског уједињења, сагледан свеукупни евроинтеграциони пут Црне Горе, представљена периодизација и кључне интеграционе фазе, односно главни изазови на том путу, до данашњих дана.

Периодизацију, као хронолошки приступ изучавању европских интеграција Црне Горе, прати надаље критичка анализа учинака и трошкова интеграција, како би се потврдио значај стратешког спољно-политичког приоритета земље.

⁷⁹ Предлог регулативе Европског парламента и Савјета о заштити буџета Уније у случају недостатака у погледу владавине права у државама чланицама (COM(2018)324 финал од 2.5.2018. године) усаглашен је између Савјета и Парламента почетком новембра 2020. године. То је утицало да су Пољска и Мађарска ставиле вето на усвајање Вишегодишњег финансијског оквира ЕУ за период 2021-2027, чиме се угрожава почетак примјене Програма опоравка од пандемије (Next Generation EU, тежак 750 милд €), који је требало да почне јануара 2021. године. Исход овог „сукоба“, дугорочно ће одредити повјерење и унутар ЕУ и код земаља кандидата за чланство – да је Унија заједница вриједности и да те вриједности зна да брани.

Сабирајући користи и могућности, одузимајући трошкове и пажљиво сагледавајући ризике који прате процес интеграција земље у Европску унију, чврстог смо становишта да Црна Гора, и поред свих ризика, треба да остане при истом стратешком одређењу, који се, прије свега, темељи на три чињенице: 1. опште користи интеграција су веће него њени ризици и трошкови; 2. неке разумне алтернативе, у данашњим приликама – нема, остаје Европска унија као рационалан избор и као стратешки спољнополитички приоритет којем треба тежити; ЕУ као „реформско сидро и курсно једро“, те као партнер земљи на путу интеграција; и 3. последње, али не мање битно, црногорски грађани имају надасве позитивна очекивања од процеса приступања ЕУ и подршка је јасна и стабилна. Приступање ЕУ није само стратешко спољнополитичко одређење Црне Горе, већ и оптимална развојна стратегија земље, гдје се чланство посматра као потврда добро изабраног пута сталних друштвених промјена и унапређења, који се чланством не окончава. Зато посвећеним радом, и уз добру комуникацију са грађима, кључни актери процеса, треба да наставе да остварују овај вриједан циљ – а то је чланство Црне Горе у Европској унији!

Gordana Djurovic

FROM SCHUMAN'S DECLARATION TO THE MODERN UNION: THE INTEGRATION PATH OF MONTENEGRO

Summary

Seven decades have passed since the presentation of Schuman's declaration, a concise, powerful and visionary statement by French Minister Robert Schuman, which proposes the creation of the first European supranational organization for coal and steel. On May 9, 1950, at the French Ministry of Foreign Affairs in Paris, the process of integration of European countries essentially began. That date was taken as Europe Day, and Schumann took an honorable place in this historical process, as one of its architects. The ideas and concepts of the Schuman Declaration, which represents a turning point in the history of Europe, are incorporated into all future European treaties, from the Paris Treaty establishing the European Coal and Steel Community, through the Treaties of Rome and all their amendments, to the 2007 Lisbon Reform Treaty. Europe developed on the affirmation of the principles of peace, solidarity, economic prosperity and common European values. Over time, the Union has become a global player on the world stage, a leader in the fight against climate changes, bearing the epithet of the world's largest trader and the largest provider of international development aid. Today, the idea of European unification gathers 27 European countries, and one of the countries knocking on the door of

the Union is Montenegro. This paper gives a brief overview of the integration path of Montenegro towards the supranational organization *sui generis*, as the Union is today. The chronology of tracing the European path of Montenegro can be viewed in the broader context of establishing the first relations with the European Economic Community (EEC) of the then Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) in the period from 1967 to 1991, then the characteristics of relations with the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) with the then European Communities in the period from 1992 to 2003, and the relations that further developed in the period of the State Union of Serbia and Montenegro (SM) from 2003 to 2006, and finally the development of relations between the Union and the independent state of Montenegro in the period from the regaining Montenegrin independence in 2006 until today. The periodization is followed with the modified SWOT analysis of overall benefits and costs of the European integration process. It can be concluded that EU accession is not only a strategic foreign policy priority of Montenegro, but also an optimal development strategy of the country.