ISAC
CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE
INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE

POLICY PERSPECTIVE

JUL 2026

Duboka kriza poverenja: Srbija i Evropska unija leta 2026. godine

Dr Marko Savković, viši savetnik, ISAC fond

Funded by
the European Union

Republika Srbija je dugo – i često – predstavljana kao, ako ne najizgledniji, onda jedan od najizglednijih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU). Nakon što je 2012. dobijen status kandidata, a naročito nakon otvaranja pregovora o pristupanju 2014. godine, među državama članicama razvilo se uverenje da će Srbija (uz Crnu Goru) biti među prvim državama Zapadnog Balkana (ZB) koje će uspešno okončati pregovore o članstvu. Nažalost, danas je situacija bitno drugačija. U trenutku pisanja ovog teksta saznajemo kako se čak osam država članica protivi otvaranju tzv. klastera 3 pregovora, zabrinute zbog (upornog narušavanja principa) vladavine prava i demokratskih standarda (od strane vlasti) ali i sada već poslovično nedovoljnog usklađivanja (spoljne politike Srbije) sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.

Ovakav razvoj događaja (videćemo da li i epilog: Evropski savet će o proširenju raspravljati i u oktobru) predstavlja vrhunac procesa koji traje više od jedne decenije. Iako se u javnosti, ne bez razloga, ističu pojedinačni događaji ili krize, verujemo da stvarni razlog najnovijeg usporavanja evropskih integracija Srbije leži u postepenom udaljavanju kako načina upravljanja državom, tako i spoljnopolitičkih prioriteta od modela koji zagovara EU. Od trenutka ruske agresije na Ukrajinu, 24. februara 2022, pitanje usklađivanja sa zajedničkom spoljnom, bezbednosnom i odbrambenom politikom EU (ZBOP) prestalo je da bude tehničko pitanje u pregovorima i postalo svojevrsni test strateške orijentacije, posvećenosti i na kraju poverenja koje se državi kandidatu poklanja (ulazeći u EU, ne zaboravimo, mi ulazimo u *ugovorni odnos sa svih 27 članica, kurziv aut*.) A Beograd, u tom pogledu, stoji nikad gore.[1]

Kada vreme proteklo nakon demokratskih promena 2000. godine podelimo na dva, približno jednaka dela, uočavamo sledeći paradoks: period između 2000. i 2014. karakterisao je manje ili više prisutan „evropski optimizam“. Demokratske promene, približavanje evropskim institucijama, zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i dobijanje statusa kandidata stvorili su percepciju da se Srbija – sporo, ali ipak – kreće ka članstvu. Oslonjena na robusnu politiku uslovljavanja, EU je napredak Srbije (pr)ocenjivala kroz reforme institucija, ekonomije i pravosuđa (s posebnim akcentom na suočavanje sa prošlošću, koje je danas kao koncept, čini se, potpuno napušteno) dok su (ostala) spoljnopolitička pitanja imala manju specifičnu

[1] Pogledati tekst autora pisan za portal „Savremena politika“: „Kako smo zapostavili baltički zid – na sopstvenu štetu“, objavljen 18. 2. 2026.

„težinu“[2]. Prema vlastima koje su bile, iz današnje perspektive pogotovo, dokazano demokratski nastrojene, Brisel je nastupao strogo, praćen u stopu od država članica. Na kraju je, kao što je dobro poznato, neslaganje Beograda i Berlina oko Kosova „odsviralo kraj“ vlasti Demokratske stranke a početak prihvatanja neke druge i drugačije elite.[3]

Stvari se iz korena menjaju, istina ne odmah, sa smenom vlasti u Srbiji. Odnosno, menja se širi kontekst: nakon ulaska u članstvo Hrvatske, proširenje ide na „pauzu“; u njegovom odsustvu, uvodi se Berlinski proces kao okvir za regionalnu saradnju (i interakciju sa „velikima“). Pa ipak, otvaranje pregovora u januaru 2014. učinilo je da se članstvo (Srbije u EU) počne posmatrati kao dostižno. Prepreka i problema su svi bili svesni (da pregovori sami po sebi nisu garancija članstva; da je put normalizacije odnosa Beograda i Prištine težak i neizvestan), ali dat je jedan konkretniji okvir u kome, verovalo se, EU može pritisnuti onda kada je to potrebno, smanjujući vlastima prostor za improvizaciju.

Kao što je poznato, tokom narednih godina otvorena su 22 pregovaračka poglavlja, a dva su privremeno zatvorena. Međutim, upravo je 2014. godina označila početak (pokazalo se dugoročnog) problema koji će prerasti u jednu od glavnih prepreka evropskim integracijama. Kriza u Ukrajini i početak pogoršanja odnosa Zapada i Rusije otvorili su pitanje usklađenosti spoljne politike Srbije sa politikama EU. Razmere ove promene čitamo iz dostupnih podataka. Ko se seća, Srbija je 2012. godine imala čak 99 (!) procenata usklađenosti sa ZBOP EU. Već 2013. godine taj procenat iznosio je približno 89%, da bi 2014. pao na oko 62% (Jović Lazić, 2020). Pad dakle nije nastupio nakon agresije 2022, već mnogo ranije.

Nakon otvaranja pregovora usledio je period relativne stagnacije. Najveći nivo usklađenosti zabeležen je 2015. godine, kada je dostigao 66%. Narednih godina procenti su se kretali između približno 50 i 60, da bi 2017. bio zabeležen (dotadašnji) minimum od svega 47%. Tokom 2019. godine usklađenost je iznosila 57 procenata, 2020. 56, a 2021. godine 61 procenat (ISAC Fund, 2021; ISAC Fund, 2022). Navedeni podaci ukazuju da Srbija čitave prethodne decenije nije uspela da se vrati na nivo usklađenosti koji je postojao pre ukrajinske krize. Nije, međutim, samo pitanje procenta, već i oko čega se jesmo usaglasili: među rezolucijama koje smo podržali nije bilo onih koje su se odnosile na Rusiju i Kinu.

Zašto je to važno? Ponavljamo kako poglavlje 31 pregovaračkog procesa, koje se odnosi na ZBOP EU, predstavlja jedan od ključnih pokazatelja spremnosti kandidata za članstvo. Države kandidati se ne ocenjuju samo na osnovu formalnih izjava o tzv. evropskoj perspektivi, već i na osnovu spremnosti da podrže odluke (spoljnopolitičke deklaracije) EU i, još važnije, uvedu restriktivne mere (sankcije) kada se to od njih očekuje, bilo da je reč o pojedincima ili entitetima.[4] Činjenica da oružane snage Republike Srbije godinama učestvuju u operacijama podrške miru pod okriljem EU[5], nažalost ne menja na stvari.

Tokom proteklih godina politički predstavnici Srbije niži stepen usklađenosti najčešće su objašnjavali potrebom da sačuvaju podršku Rusije (i Kine) oko Kosova. Dodatni faktor, koji se nikako ne sme zanemariti jeste energetika (prepuštanje naftne industrije Moskvi 2008. koje sami akteri objašnjavaju potrebom da se osigura spoljnopolitička podrška), kao i ekonomska saradnja sa Kinom, koja je danas ubedljivo najveći

[2] Za Srbiju, pitanje statusa Kosova* i tzv. normalizacije odnosa sa vlastima u Prištini ostaje problem kako unutrašnje, tako i spoljne politike. Tu se, bez obzira na situaciju „na terenu“, suštinski ništa ne menja; (značajni) resursi koji se opredeljuju i troše, politike koje se vode, godinama unazad slede istu matricu.

[3] Ključni susret između bivšeg predsednika Srbije Borisa Tadića i nekadašnje nemačke kancelarke Angele Merkel dogodio se 23. avgusta 2011. godine u Beogradu. Prema izveštajima nedeljnika Vreme, to je bio jedan od retkih trenutaka kada je Merkelova „javno pokazala bes i promenila boju lica zbog neslaganja oko Kosova i paralelnih struktura“. Ovaj događaj se u medijskim analizama često navodi kao prekretnica koja je označila početak kraja Tadićeve političke karijere, jer je nemačka kancelarka tada otvoreno iznela stavove koji su se kosili sa zvaničnom politikom Beograda.

[4] Izvanredan pregled svih pojedinaca, entiteta i režima koji su pod sankcijama EU dostupan je na https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/ (pristupljeno 9. 7. 2026.) Iz njega čitamo, na primer, da se čak 46% svih sankcija EU u ovom trenutku tiče – Ukrajine. Izloženost i rizik koji Beograd preduzima ne usklađujući se samim tim je još veći.

[5] Vojska Srbije trenutno učestvuje u pet aktivnih misija pod okriljem ZBOP EU, prevashodno kroz medicinske timove, štabne oficire i savetnike, redom: u Somaliji (EUTM Somalia), Centralnoafričkoj Republici (EUTM RCA), operaciji Atalanta (EUNAVFOR), Mozambiku (EUTM Mozambik) i Egiptu (EUAM Egipat). Skrećemo pažnju da u operaciji EU NAVFOR učestvuju timovi za zaštitu brodova, sastavljeni od pripadnika specijalnih jedinica vojske, sa ciljem da odvrate pirate od napada na brodove Svetskog programa za hranu.

spoljnotrgovinski partner Srbije ako se gleda samo uvoz. Takav pristup, nazivan „balansiranjem“, „multivektorskom spoljnom politikom“, a u poslednje vreme i „hedging“-om (strategijom smanjenja, zaštite od ili diverzifikacije rizika) je „radio posao“ sve dok su međunarodne prilike bile relativno stabilne. Situacija se suštinski promenila nakon februara 2022. godine, ali opet nedovoljno da se Beograd počne u potpunosti usaglašavati.

Međutim, što je možda i značajnije, agresija Rusije na Ukrajinu promenila je način na koji EU posmatra proces proširenja. Proširenje već dugo nije samo način „transformacije“ kandidata, već geopolitički alat kako bi se ojačala bezbednost evropskog kontinenta. Zapravo smatramo da je taj geopolitički momenat sada preteže. Zbog toga je usklađivanje sa ZBOP dobilo značaj koji ranije nije imalo. U ovako izmenjenim okolnostima, odbijanje da se uvedu sankcije Rusiji ili da se podrže pojedine deklaracije više se ne doživljava kao izolovano političko pitanje, već kao pokazatelj strateške orijentacije države kandidata.

Delom i zato su izveštaji Evropske komisije (EK) poslednjih godina postajali znatno kritičniji. Analize objavljene tokom 2025. ukazuju da je stopa usklađenosti pala sa 59 procenata u 2024. na približno 52 procenta u 2025. godini. Posebno se ističe neusaglašavanje u pitanjima koja se odnose na Rusiju i Ukrajinu, ali i pojedina pitanja vezana za Iran, Moldaviju, sajber bezbednost i ljudska prava (ISAC Fund, 2025).

Ovakav trend imao je, kao što vidimo, direktne političke posledice. Kada je EK tokom 2026. godine preporučila otvaranje preostalih poglavlja u okviru klastera 3[6], izostao je konsenzus država članica. Prema navodima iz Brisela, grupu država koje su se usprotivile činile su Belgija, Holandija, Hrvatska, Bugarska, Švedska, Finska, Estonija i Litvanija. Kao ključni razlozi navedeni su stanje vladavine prava, (ne)poštovanje demokratskih standarda, nedovoljna usklađenost sa ZBOP EU i nejasna strateška orijentacija Srbije (EWB, 2026).

Posebno je značajno to što se deo država članica više ne poziva isključivo na tehničke kriterijume pregovora. Sve češće se govori o političkom poverenju. Drugim rečima, pitanje više nije samo da li Srbija ispunjava određene administrativne ili zakonodavne uslove, već da li države članice smatraju da će ona kao buduća članica deliti iste spoljnopolitičke i bezbednosne prioritete, a to je ipak viši nivo problema za Beograd.

Paradoksalno, istovremeno dok Srbija prolazi kroz najdublju krizu evropskih integracija od početka pregovora, EU pokazuje veći interes za proširenje nego u bilo kom trenutku tokom prethodne decenije. Rat u Ukrajini, bezbednosni izazovi na evropskom kontinentu i rast globalne konkurencije doveli su do obnove politike proširenja ali i same vere zapravo, da je ona Evropi neophodna kako bi u veku na čijem se početku nalazimo ostala relevantna.

Napominjemo, međutim, da se nova logika proširenja razlikuje se od one koja je postojala pre deset ili petnaest godina. Jedan od najvažnijih novih koncepata sa kojima se moramo brzo upoznati jeste postepena ili fazna integracija. Ovaj pristup predviđa da države kandidati dobijaju određene koristi članstva i pre formalnog ulaska u EU. Misli se na, pre svega, veći pristup jedinstvenom tržištu, programima, fondovima i pojedinim, sektorskim politikama EU. Takav model razvijan je kroz niz predloga ekspertskih organizacija i kasnije prihvaćen kao deo šireg, novog evropskog pristupa proširenju. Tome svedoče ni manje ni više nego četiri „non pejpera“ koja su se ticala proširenja i proteklih nedelja cirkulisala što u diplomatskim krugovima, što u javnosti.[7]

Slična logika prisutna je i u Planu rasta za Zapadni Balkan. Ovaj instrument, koji je EK predstavila krajem 2023. godine, predviđa finansijsku podršku zarad ubrzane ekonomske integracije država regiona. Kao i sa novom metodologijom proširenja, ideja je da građani i privrede zemalja kandidata osete deo koristi od evropskih

[6] Klaster 3, posvećen konkurentnosti i inkluzivnom rastu (eng. *Competitiveness and Inclusive Growth*) obuhvata oblasti koje se odnose na funkcionisanje privrede, poreski sistem, tržište rada, obrazovanje, nauku, digitalizaciju i carinsku politiku. U okviru revidirane metodologije proširenja EU iz 2020. godine, ovaj klaster sadrži osam pregovaračkih poglavlja. Moglo bi se reći da ovaj klaster pokriva „ekonomsku transformaciju društva“ (uz veoma važno, u našem kontekstu pogotovo, poglavlje 10 koje se odnosi na digitalnu transformaciju i medije).

[7] Analizu, verujemo, najkonsekventnijeg – tzv. francusko-nemačkog „non pejpera“ nedavno su za Nacionalni konvent uradili kolege dr Vladimir Međak i Bojana Selaković: https://eukonvent.org/analize-i-istrazivanja/analiza_francusko-nemacki-non-paper-o-prosirenju/ (pristupljeno 7. 7. 2026.)

integracija i pre formalnog članstva. I ovde dolazimo do možda i najvećeg paradoksa u novijoj istoriji evropskih integracija Srbije: zvanični Beograd *nije ispunio ono što je sam obećao* Briselu u okviru „mape puta" za dobijanje sredstava predviđenih Planom rasta. Samim tim, odložena je isplata 428 miliona evra iz druge i treće tranše (nakon prve koja jeste uplaćena); a Komisija je najavila da će, nakon isteka rokova, izvršiti procenu i ako Beograd ni tada ne bude ispunjavao sve uslove, sredstva preusmeriti uspešnijim kandidatima.[8]

Ipak, nijedan od novih modela trenutno u opticaju ne menja osnovnu političku činjenicu. EU je jasno stavila do znanja da ekonomska integracija ne može biti zamena za političko usklađivanje. Kandidat koji želi punopravno članstvo mora da pokaže spremnost da svoje strateške interese trajno veže za Evropsku uniju. U tom smislu, poglavlje 31 danas ima daleko veći značaj nego što je imalo pre deset godina.

Politika balansiranja Srbije postaje rizičnija ne zato što je sama po sebi pogrešna, već zato što međunarodni sistem ulazi u fazu sve izraženije geopolitičke polarizacije. Kako je Srbija ekonomski i institucionalno najviše povezana sa EU, dugoročni troškovi njenog udaljavanja od Brisela potencijalno su veći od troškova udaljavanja od drugih partnera. Otuda Beograd iz klasične politike balansiranja prelazi u politiku „hedžinga", pokušavajući da smanji rizike tako što održava odnose sa suparničkim centrima moći. Problem je što hedžing funkcioniše najbolje kada rivalitet između suprotstavljenih centara moći nije ekstreman. Kada međunarodni sistem, kao što je danas slučaj postane oštro podeljen, velike sile zahtevaju da se izabere strana.

Zato činjenica da se osam država članica protivi daljem otvaranju pregovaračkih klastera ne treba da se tumači kao prolazni diplomatski spor. Ona predstavlja simptom dubljeg problema, **krize poverenja između Srbije i dela EU**. Budućnost evropskih integracija Srbije zavisiće manje od tehničkog zatvaranja pregovaračkih poglavlja, a mnogo više od odgovora na pitanje koje danas dominira evropskim političkim debatama: da li Srbija želi da bude geopolitički deo EU ili nastavi politiku balansiranja između različitih centara moći.

[8] Sredstva iz Plana rasta vezana su isključivo za rezultate i sprovođenje dogovorenih reformskih agendi. Ako država ne ispuni preuzete obaveze, neiskorišćeni novac se ne preusmerava na druge aktere unutar te iste zemlje (poput organizacija civilnog društva, recimo), već se može realocirati i dodeliti onim zemljama u regionu koje brže i uspešnije napreduju. Videti BBC News na srpskom, 20. april 2026, „EU još razmatra da li Srbiji isplatiti novac iz Plana rasta, kaže Marta Kos", https://www.bbc.com/serbian/articles/c895n5wdv8ko/lat (pristupljeno 10. 7. 2026.)