

UDK 339.5:327(497.11)
Biblid 0543-3657, 73 (2022)
Год. LXXIII, бр. 1186, стр. 77–103
Прегледни научни рад
Примљен: 13. 10. 2022.
Прихваћен: 16. 11. 2022.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1186.4
CC BY-SA 4.0

Стеван РАПАИЋ¹ и Андреа МАТИЈЕВИЋ²

Улога „Отвореног Балкана” у спољној политици Србије

САЖЕТАК

Аутори у раду полазе од основних елемената савремене спољне политике Србије, доказујући да се економски интерес неретко могао идентификовати као најважнији фактор деловања у спољнополитичкој арени. Као део аргументације за овакву тврдњу аутори се осврћу на регионалне економске интеграције у оквиру Западног Балкана, полазећи пре свега од Централноевропског споразума о слободној трговини (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA 2006*) и положаја Србије у оквиру њега. Основни циљ је да пружи одговор на питање која је улога „Отвореног Балкана” у спољној политици Србије, односно да ли је ова иницијатива један од инструмената Србије за остваривање спољнополитичких циљева. Као иницијатор регионалне економске сарадње која је отворена за све на Западном Балкану, Србија тежи да створи спољнополитичку слику о себи као лидеру и фактору мира и стабилности у региону. С друге стране, успостављање слободног протока људи, робе, капитала и услуга међу земљама Западног Балкана и креирање значајно већег тржишта погодновало би даљем привлачењу страних директних

¹ Научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд.
E-mail: stevan.rapaic@ips.ac.rs.

² Истраживач-приправник, Институт за политичке студије, Београд.
E-mail: andrea.matijevic@ips.ac.rs.

Рад је настао у оквиру научноистраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

инвестиција и решавању проблема недостатка радне снаге у Србији. Спољнополитичка добит Србије првенствено се огледа у остваривању међународне подршке, која за пројекат „Отворени Балкан“ не мањка ни од Европске уније и Сједињених Америчких Држава, али ни од Русије и Кине. „Отворени Балкан“ би у будућности могао да представља и платформу за заједничко приступање Европској унији, што креира додатни маневарски простор за Србију да учврсти своју лидерску позицију међу државама Западног Балкана.

Кључне речи: Србија, „Отворени Балкан“, СЕФТА 2006, „Мали Шенген“, спољна политика

Увод

Спољнополитичко позиционирање, односно дефинисање „места“ државе у свету, одвија се кроз суочавање са различитим изазовима и дилемама. Правац спољне политике појединачних држава одређен је настојањем да се одговори на питања ко су савезници, на чију се помоћ и разумевање може рачунати, какви ризици и претње вребају из међународне арене, коме припадамо и за шта се залажемо. Другим речима, спољнополитичко одлучивање заснива се на проналажењу праве мере између „онога што је жељено и онога што је могуће“.³

Ова тврдња се, употребом терминологије науке о спољној политици, угрубо може протумачити као схватање према ком се процес креирања спољне политике заснива на балансирању између *детерминанти спољне политике и интереса држава*, на основу чега се затим одређују и *спољнополитички циљеви*. Категоријално-појмовно посматрано, под детерминантама спољне политике се, према одређењу утемељивача спољне политике као научне дисциплине у Србији проф. Момира Стојковића, подразумевају фактори који одређују правац и циљеве спољне политике; то су објективно дати чиниоци од којих зависи спољнополитичко одређивање држава и од којих се мора полазити при креирању спољнополитичке визије уколико се настоји да таква визија буде реална и заснована на интересима друштва у чије име држава делује.⁴ Најопштије, већина аутора дели детерминанте спољне политике на унутрашње и спољашње, па тако и Розенау (*James N. Rosenau*) сматра да се државе више не појављују као субјекти који у већини случајева својим реакцијама само одговарају на акције које долазе из спољног окружења, већ да све већу важност имају тенденције унутар самих друштава. Отуда је потребно изучавати и спољне и

³ Иво Висковић, „Детерминанте спољне политике Србије: теоријски модел и његова примена“, *Међународна политика*, бр. 1169/2008, 7.

⁴ Велибор Гавранов, Момир Стојковић, *Међународни односи и спољна политика Југославије*, Савремена администрација, Београд, 1972, 237.

унутрашње факторе да би се разумело шта све утиче на доносиоце спољнополитичких одлука.⁵ С друге стране, национални интерес, као појам подложен различитим тумачењима, обједињује поимање националних вредности и националних циљева. Конкретни спољнополитички циљеви произилазе из основних националних вредности (опстанак политичке заједнице, територијални интегритет, независност, квалитет живота, положај појединца у друштву итд.), а потом из специфичних вредности појединачних субјеката међународних односа. Коначно, као што Димитријевић и Стојановић наводе, формулисање спољне политике почива на одређењу националних интереса, процене међународне ситуације ради остварења ових интереса и употребе средстава за остварење задатака, тј. циљева спољне политике.⁶

Бавећи се Србијом и њеним спољнополитичким позиционирањем, аутори у овом раду крећу од развојних праваца и дефинисања основних елемената спољне политике Србије у 21. веку. Ова разматрања засниваће се на анализи садржаја експозеа премијера и министара спољних послова у различитим сазивима владе. Биће истакнуто да је изостајање дефинисања стратегије спољне политике определило спољнополитичко препозиционирање засновано на конкретним околностима и проценама интереса таквог позиционирања у појединачним тренуцима. Аутори ће истакнути и да се иницирање регионалне сарадње уопште и посебно регионалне економске сарадње на подручју Западног Балкана заснивало на оваквим проценама, што је водило до важног „корака напред“ ка квантитативном и квалитативном унапређивању регионалне сарадње, односно успостављању великог броја различитих формата сарадње, али и продубљивању веза успостављених на овај начин. Да би се анализирао тренутна позиција Србије и корисност иницијатива регионалне економске сарадње у којима данас учествује, кренуће се најпре од позиције Србије у оквиру СЕФТА 2006, као споразума којим је између потписница успостављен (у теоријском смислу) један од класичних облика регионалне економске интеграције – зона слободне трговине. Уз преглед вредности основних макроекономских показатеља економија Западног Балкана, аутори ће као основ за извођење закључака користити и различите прорачуне у вези са обимом трговине у региону. Овакве анализе показале се сврсисходним као основ за разматрање новог облика регионалне економске сарадње – „Отвореног Балкана“ (*Open Balkan*) (чије темеље представља

⁵ James N. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume I: Theoretical and Methodological Challenges*, Routledge, London - New York, 2006, 171-199, 270-275.

⁶ Војин Димитријевић, Радосав Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, 258-264.

иницијатива „Малог Шенгена“ [*Mini-Schengen*]), који се у овом раду посебно истиче захваљујући улози ове иницијативе у спољној политици Србије. С обзиром на још увек оскудну литературу која се бави „Отвореним Балканом“, аутори се при анализи ослањају на оригиналне текстове докумената усвојених у оквиру „Малог Шенгена“ и „Отвореног Балкана“, као и на анализу садржаја медија.

Основни елементи савремене спољне политике Србије

Сменом власти у Београду након 5. октобра 2000. године уочена је и нужност дефинисања спољнополитичке позиције Савезне Републике Југославије (СРЈ). Ово питање први пут је истакнуто у експозеу тадашњег савезног министра за иностране послове Горана Свилановића, што представља први акт у ком је покренуто питање спољнополитичког позиционирања земље још од оснивања СРЈ 1992. године. Свилановић у експозеу наводи да је дефинисање нове спољне политике СРЈ неопходно након деценије њене међународне изолације. Нови циљеви спољне политике засновани су на тежњама да се Србија придружи Европској унији и Северноатлантском савезу, јачању регионалне сарадње и билатералних односа са суседима, затим на развијању избалансираних односа са глобалним спољнополитичким актерима (САД и Русија) и развоју односа са државама у развоју.⁷

Након тога долази до развоја и усвајања још увек актуелне концепције спољне политике Србије, у јавности познате као „четири стуба спољне политике“ (ЕУ, САД, Русија и Кина). Иако до данас није доктринарно разрађена у форми писаног документа, њени декларативни почаци везују се за инаугуралну изјаву председника Бориса Тадића, у којој наводи да су спољнополитички приоритети Србије европске интеграције и уједначени односи са три центрипеталне тачке светске политике: Бриселом, Вашингтоном и Москвом. Овакво схватање спољнополитичке позиције, засноване на тада још увек „три стуба“, потврђено је и у изјавама Вука Јеремића, министра спољних послова Србије у влади конституисаној 2007. године. Ова концепција је и званично усвојена након посете председника Тадића Пекингу августа 2009. године и његове изјаве да Србија има четири стуба спољне политике, која поред ЕУ, САД и Русије укључује и Кину, наводећи да ће ова концепција бити дуго задржана у спољнополитичком деловању Србије.⁸

⁷ „Експозе савезног министра за иностране послове Горана Свилановића у Савезној скупштини СРЈ“, Београд, 24. октобар 2001, доступно на адреси: http://www.mfa.gov.yu/Srpski/spopol/Ministar/Govori/241001_s.html, 4. 10. 2022.

⁸ Александар Гајић, Слободан Јанковић, „Четири стуба српске спољне политике“, *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ: зборник радова са*

Упркос критикама заснованим на недовољном интересном балансирању између ова четири прокламована стуба у практичној примени овакве спољне политике и њеном начелном утемељењу, анализа експозеа премијера у сазивима Владе Србије након 2010. године сведочи да је оваква концепција спољне политике задржана и до данашњих дана. Тако се опредељење за чланство Србије у ЕУ, заједно са одржавањем најбољих могућих односа са САД, Кином и Русијом, може уочити у експозеима премијера Мирка Цветковића марта 2011, мандатара за састав владе, а касније и премијера Ивице Дачића јула 2012, али и у експозеима премијера влада различитог састава у оквиру новог режима коалиције око Српске напредне странке након 2012. године – експозе председника владе Александра Вучића априла 2014: „Ова влада ће, такође, промовисати добре везе са осталим земљама у ЕУ и остатком света. (...) Желимо да унапређујемо нашу економску сарадњу, како са Русима, тако и са Американцима, Кинезима и свим другим народима и државама света.”; програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић јуна 2017: „Наше опредељење за развој пријатељских односа, као и економских и свих других облика сарадње са земљама широм света, додатна је димензија нашег спољнополитичког ангажмана и у потпуности је усаглашено са процесом евроинтеграција Србије који јесте и остаје приоритетан. Управо зато Србија жели да гради и градиће најбоље могуће односе са Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином, САД (...)”; програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић јуна 2020: „Главни спољнополитички циљ Србије јесте приступање ЕУ, најбољем оквиру за свеукупне реформе, модернизацију и развој Србије. (...) На међународном плану Србија ће наставити да води политику поштовања, пријатељства и партнерства са Народном Републиком Кином, да чува традиционално пријатељске односе и стратешку сарадњу са Руском Федерацијом, као и да предано ради на унапређењу и изградњи што бољих односа са САД.”⁹

међународне научне конференције Усклађивање спољне политике Србије са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније (ур. Драган Ђунаковић, Милош Јончић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, 177.

⁹ Више видети: „Експозе председника Владе Републике Србије Мирка Цветковића”, Београд, 14. март 2011. године, доступно на адреси: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/173881/ekspoze-predsednika-vlade-republike-srbije-mirka-cvetkovica.php>, 4. 10. 2022; „Експозе Ивице Дачића, мандатара за састав Владе Републике Србије”, Београд, 26. јул 2012. године, доступно на адреси: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/195230/ekspoze-ivice-dacica-mandatara-za-sastav-vlade-republike-srbije.php>, 4. 10. 2022; „Експозе председника Владе Републике Србије Александра Вучића”, 27. април 2014. године, доступно на адреси: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/208780/ekspoze-predsednika-vlade-republike-srbije-aleksandra-vcisica.php>, 4. 10. 2022; „Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић”, Народна скупштина Републике Србије, 28. јун 2017. године, доступно на адреси: <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarka-ane->

У процесу креирања овакве концепције спољне политике као најважнији усвојени су и следећи спољнополитички приоритети: заштита уставног поретка, европске интеграције, регионална сарадња и економски развој, а њихово остваривање предвиђено је ослањањем на горепоменуа четири стуба спољне политике.¹⁰ Поставља се питање на који начин су ови приоритети повезани са унапређивањем односа са актерима који чине суштину спољнополитичке концепције Србије? Аутори се на регионалну сарадњу осврћу касније у раду, док је за приоритет европских интеграција то самообјашњиво. Питање заштите уставног поретка пре свега се односи на положај Косова*, које према Уставу Републике Србије из 2006. године има статус покрајине са суштинском аутономијом у оквиру Србије.¹¹ Питање статуса Косова* након једнострано проглашене независности определило је ток спољнополитичког деловања након 2008. године. Упркос чињеници да су САД и већина држава чланица ЕУ признале независан статус, Србија се у својим преговорима за решење статуса Косова* ослања на сва четири спољнополитичка партнера. Економска сарадња се такође заснива на ова четири стуба, што се и истиче у експозеима премијера у наведеним сазивима Владе. Посебан нагласак је на важности сарадње са ЕУ, јер се висок стандард и квалитет живота грађана држава чланица ЕУ виде као један од кључних разлога за прокламовање европских интеграција једним од најважнијих спољнополитичких приоритета. Све ово иде у прилог тези да је спољнополитичка позиција Србије у великој мери детерминисана економским циљевима.

Упркос овако дефинисаним приоритетима спољнополитичког деловања, Србија и даље нема стратегију спољне политике и поред бројних покушаја њене израде. Неуспешни исходи ових покушаја настоје се оправдати дубоком подељеношћу српског друштва, односно недостатком консензуса око спољнополитичког позиционирања и међународног положаја Србије. Ипак, непостојање јасно дефинисане спољнополитичке стратегије може представљати проблем у интерресорном функционисању Владе у односу према Европској унији, некој другој међународној организацији, или држави. То

brnabic280617_cyr.pdf, 4. 10. 2022, 26; „Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић”, Народна скупштина Републике Србије, 28. октобар 2020. године, доступно на адреси: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Ekspoze-2020.pdf>, 4. 10. 2022, 16.

¹⁰ Младен Лишанин, „Спољнополитички приоритети Србије”, *Политичка ревија*, Vol. 31, бр. 2/2012, 201.

¹¹ У резолуцији СБ УН 1244 користи се термин Косово. У наставку текста користимо назив Косово*, који је предвиђен Споразумом о регионалном представљању. Овај назив прати и фуснота ове садржине: “The designation is without prejudice to positions on status and is in the line with UNSCR 1244 and the ICJ opinion on Kosovo Declaration of Independence”.

подразумева да недостатак овог документа оставља могућност политичким чиниоцима да с времена на време преформулишу поједине стратешке циљеве, или да, с друге стране, различито приступају формирању „листе“ спољнополитичких приоритета.¹² Управо извесност настанка оваквих проблема опредељује потребу израде спољнополитичке стратегије. С друге стране, намеће се питање да ли је неприступачне њеној изради заправо продукт свесне намере и остављања могућности за измену „листе“ приоритета у зависности од потреба, односно околности и интереса датог момента.

Иницијативе регионалне сарадње у којима Србија узима учешће добар су пример оваквог прагматског приступа спољној политици, нарочито ако се говори о таквим иницијативама у оквиру региона тзв. Западног Балкана. Овај појам део је регионалног приступа ЕУ у оквиру њене политике проширења, а званично је усвојен финализацијом Процеса стабилизације и придруживања (ПСП), представљеног јуна 1999. године.¹³ Имајући у виду историју међусобних односа, нарочито деведесетих година прошлог века, ЕУ је у оквиру ПСП-а посебно нагласила важност регионалне сарадње као предуслова за чланство региона у ЕУ, што је и одсликано појединачним споразумима о стабилизацији и придруживању (ССП), односно у случају држава кандидата (Србије, Црне Горе, Северне Македоније и Албаније) и у заједничкој позицији ЕУ усвојеној на међувладиним конференцијама за сваку државу појединачно. Овакво условљавање довело је до тога да се регионална сарадња не сматра као циљ сам по себи, већ као средство за убрзавање процеса европских интеграција, те да се инхерентна вредност сарадње у региону готово занемарује. О томе сведочи чињеница да су, након успостављања оваквог приступа ЕУ према региону, иницијативе регионалне (економске) сарадње, попут СЕФТА 2006 и Берлинског процеса, махом подстакнуте применом тзв. *top-down* (одозго надолу) стратегије (другим речима, готово „наметнуте споља“). Дакле, и унапређење регионалне сарадње може се схватити као посредан пример економски детерминисане спољне политике, с обзиром на то да се регионална економска сарадња посматра не као циљ, већ као средство за приближавање ЕУ.

¹² Драган Ђукановић, Ивона Лаћевац, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије“, *Међународни проблеми*, бр. 3/2009, 347–348.

¹³ Андреа Матијевић, „Ставови држава чланица о проширењу Европске уније и нова методологија политике проширења“. *Политичка ревија*, Vol. 64, бр. 2/2020, 155.

Економски положај Србије на Западном Балкану – Србија као лидер у СЕФТА 2006

У страниј и домаћој научној и стручној литератури, а посебно у свакодневном политичком дискурсу, често се може наићи на одредницу Србије као „лидера у региону”.¹⁴ Осим нужности прецизније дефиниције региона на који се алаудира и области у којима Србија потенцијално заузима такву позицију, када се говори о њеном економском положају аутори овог рада виђења су да је овакву квалификацију потребно редовно процењивати у упоредном контексту. Примера ради, ако се говори о економском положају Србије у оквиру региона Западног Балкана, важно је истакнути да се ради о економијама на различитом ступњу развоја и различитог нивоа економских перформанси у најширем смислу. Како би се ове разлике уочиле, у Табели 1 дат је преглед вредности основних макроекономских индикатора ових економија за 2021. годину.

Табела 1: Основни макроекономски показатељи економија
Западног Балкана за 2021. годину

	Србија	БиХ	Албанија	С. Македонија	Косово*	Црна Гора
Номинални БДП у текућим USD (у милионима USD)	63.070	22.570	18.600	13.880	9.010	5.810
БДП по глави становника у текућим USD (у хиљадама USD)	9.215	6.916	6.494	6.721	4.987	9.367
Реални раст БДП-а (процент)	7,4	7,1	2,2	4,0	9,1	12,4

¹⁴ У домаћој литератури овакви наводи могу се пронаћи у: Далибор Милетић, „Економски односи Србије са иностранством – неопходност нове стратегије”, *Стање и перспективе економско-финансијских односа Србије са иностранством* (ур. Млађен Ковачевић, Владимир Гречић), Економски факултет, Београд, 2014, 139–150; Стеван Рапаић, „’Мали Шенген’ као могућност нове регионалне економске интеграције”, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3/2020; Сања Јелисавац Трошић, Дејан Младеновић, Саша Ђорђевић, „Зелени коридори као метод убрзања промета робе у оквиру ЦЕФТА региона током пандемије COVID-19”, *Мегатренд ревија*, бр. 3/2021, 255–266. Када је реч о страним јединицама литературе више видети у: Ruzha Stoyanova, „Role and Positioning of Serbia in the Process of integration of Western Balkan Countries into the European Union”, *Списание Дипломација*, бр. 6/2011, 174–184; Vesna Rašković Depalov, Marija Todorović, Sanja Marinković, „Hidden Champions of Serbia”, *Hidden Champions in CEE and Turkey: Carving Out a Global Niche* (eds. Peter McKiernan, Danica Purg), Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg, 2013, 307–330; Enza Roberta Petrillo, „Russian foreign policy towards the Balkans: which perspective?”, *Istituto per gli studi di politica internazionale*, Analysis No. 169, April 2013.

	Србија	БиХ	Албанија	С. Македонија	Косово*	Црна Гора
Инфлација мерена индексом потрошачких цена (процент, просек за период)	4,0	2,0	2,6	3,2	3,4	2,4
Јавни приходи (процент БДП-а)	43,3	42,3	27,0	32,3	28,7	43,6
Јавни расходи (процент БДП-а)	47,4	44,8	31,5	37,7	30,1	45,6
Јавни дуг (процент БДП-а)	53,9	34,4	72,1	51,8	22,1	84,9
Извоз робе (процент БДП-а)	38,9	34,1	8,2	51,1	3,9	10,7
Увоз робе (процент БДП-а)	50,1	53,3	33,0	71,3	56,7	49,7
Нето извоз услуга (процент БДП-а)	2,7	6,9	11,5	4,3	14,2	19,4
Нето прилив страних директних инвестиција (процент БДП-а)	7,7	2,1	4,9	3,7	4,2	11,2
Спољни дуг (процент БДП-а)	61,8	65,4	58,1	81,4	37,3	199
Стопа незапослености (процент, просек за период)	11,2	15,9	11,5	36,3	/	16,6
Стопа незапослености младих (процент, просек за период)	28,6	36,6	20,9	56	/	37,1

Извор: World Bank Group, *Western Balkans Regular Economic Report*, No. 21, Spring 2022, доступно на адреси: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37368/P17720607706c30e90841607b7d53ee8106.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 4. 10. 2022; World Bank, *GDP (current US\$)*, доступно на адреси: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, 4. 10. 2022; и World Bank, *GDP per capita (current US\$)*, доступно на адреси: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 4. 10. 2022.

Поредећи економије Западног Балкана може се уочити да се по величини вредности номиналног БДП-а Србија заиста издваја од осталих посматраних економија, што се може најпре објаснити величином њеног тржишта, односно чињеницом да је Србија највећа држава региона, како у категоријама величине територије, тако и у погледу броја становника. Истим разлозима може се објаснити и чињеница да је Србија лидер у региону по вредностима увоза и извоза робе, али се као и остале економије региона суочава са опстајућим спољнотрговинским дефицитом. Такође, ако се БДП посматра у категоријама *per capita*, уочава

се да Србија од 2008. године, услед глобалне финансијске кризе која је зауставила раст, више нема примат у односу на остале економије региона по вредностима овог показатеља (остаје иза Црне Горе). Од 2009–2019. просечна стопа раста износила је 1,5%, што је свакако скроман резултат имајући у виду величину економије. Иако је удео прилива страних директних инвестиција (СДИ) у односу на БДП нешто мањи него у Црној Гори, што се може објаснити разликама у секторима на које су инвестиције одлазиле и мањим бројем становника који је довео до већег ефекта *per capita*, Србија у номиналним вредностима СДИ заиста јесте лидер у региону. Вредност улазног стока СДИ за 2019. годину била је за више од 14 милијарди америчких долара (USD) већа од вредности улазног стока СДИ свих других економија Западног Балкана заједно. С друге стране, показује се и да је Србија је била и остала и лидер у региону по висини субвенција за стране инвеститоре.¹⁵

Регионална сарадња посматраних економија нарочито је подстакнута почетком двехиљадитих година. Према појединим ауторима, економије Западног Балкана узеле су учешћа у готово свим облицима сарадње у оквиру Југоисточне Европе, а број оваквих облика сарадње, према тим проценама, достиже и четрдесет. Ипак, малобројне су иницијативе које су представљале аутохтони производ балканских земаља. Велики број њих је или оформљен споља, па накнадно проширен тако да обухвати ове земље, или је инициран подстицајима развијених земаља.¹⁶ Конкретно, у случају економија Западног Балкана, њихова регионална сарадња започела је пре свега, као што је поменуто, на иницијативу ЕУ. Од постојећих облика регионалне сарадње нарочито се може издвојити зона слободне трговине, успостављена Централноевропским споразумом о слободној трговини (CEFTA 2006) услед чињенице да се трговинска размена у региону одвија у оквиру њега.

CEFTA 2006 настала је на темељима „старе Цефте“, као споразума којим је између држава данашње Вишеградске групе (тадашња Чехословачка, Мађарска и Пољска) основана зона слободне трговине, а све у крајњем циљу убрзавања процеса европских интеграција и приближавања чланству у ЕУ. „Нова Цефта“ настала је трансформацијом CEFTA у CEFTA 2006, а до тога је дошло потписивањем споразума у Букурешту 19. децембра 2006. године од представника Албаније, Босне и Херцеговине (БиХ), Бугарске, Црне Горе, Хрватске, Македоније, Молдавије, Румуније, Србије и Привремене административне мисије Уједињених нација на Косову (UNMIK) и

¹⁵ Више видети: Стеван Рапаић, „Привреде земаља Западног Балкана – место и улога Србије“, *Српска политичка мисао*, Vol. 71, бр. 1/2021, 183–188.

¹⁶ Душко Лопандић, Јасмина Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, 12, 252–253.

његовим ступањем на снагу 2007. године. Због уласка у ЕУ статус потписница више немају Хрватска, Бугарска и Румунија, тако да се данас може говорити о седам потписница СЕФТА 2006: Албанији, БиХ, Црној Гори, Молдавији, Северној Македонији и Србији.

Пошто је сектор услуга остао изван домета сарадње потписница све док 11. јануара 2021. године није ступио на снагу Додатни протокол 6, којим се принципи слободне трговине између потписница проширују и на овај сектор, у Табели 2 представљени су индикатори обима спољнотрговинске робне размене потписница СЕФТА 2006, а потписнице су рангиране према вредностима спољнотрговинске робне размене у оквиру СЕФТА 2006.¹⁷ На овај начин настоји се указати на значај СЕФТА 2006 за интрарегионалну трговину, стога се као референтне за компарацију узимају 2006. година као година пре ступања споразума на снагу и 2019. година као година појаве нових иницијатива у региону, са претензијама да постану облици регионалне економске сарадње.

¹⁷ Више о либерализацији трговине услугама међу потписницама СЕФТА 2006 видети: The Additional Protocol 6 on Trade in Services to the Agreement on Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement, The CEFTA 2006 Joint Committee, 11. 1. 2021.

Табела 2: Потписнице СЕФТА 2006 – вредности спољнотрговинске робне размене унутар СЕФТА 2006 и укупна спољнотрговинска размена (у милионима USD)*

	Спољнотрговинска робна размена са осталим потписницама СЕФТА 2006				Укупна спољнотрговинска робна размена			
	2006		2019		2006		2019	
	Извоз	Увоз	Извоз	Увоз	Извоз	Увоз	Извоз	Увоз
Србија	1.706,42	714,17	3.327,8.	1.069,16	6.427,87	13.170,01	19.633,05	26.730,57
Северна Македонија	666,56	321,78	831,34	2.533,94	2.415,16	3.752,25	7.198,30	9.445,77
БиХ	374,10	630,67	970,90	1.233,98	2.633,78	5.808,28	5.861,21	9.944,29
Црна Гора	168,68	553,97	175,09	866,51	556,46	1.841,55	463,20	2.908,44
Албанија	57,55	120,78	455,38	324,39	792,63	3.057,41	2.719,43	5.908,03
Косово*	50,62	508,18	164,82	502,71	110,77	1.305,88	383,49	3.496,94
Молдавија	3,16	5,14	12,45	32,03	1.050,36	2.693,18	2.779,16	5.842,48

Извор: прорачун аутора на основу: Републички завод за статистику Србије, „Спољна трговина“, доступно на адреси: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/170301?languageCode=sr-Cyrl>, 4. 10. 2022; Агенција за статистику Босне и Херцеговине, „Спољна трговина“, доступно на адреси: <https://bhas.gov.ba/Calendar/Category?id=11&page=5&statGroup=11&tblId=0>, 4. 10. 2022; Republic of North Macedonia State Statistical Office, *Foreign Trade*, доступно на адреси: https://www.stat.gov.mk/OblastOpsto_en.aspx?id=23, 4. 10. 2022; Institute of Statistics Albania, „International Trade in Goods“, доступно на адреси: <http://www.instat.gov.al/en/themes/international-trade/international-trade-in-goods/>, 4. 10. 2022; Uprava za statistiku Crne Gore, *Godišnji podaci spoljne trgovine*, доступно на адреси: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1798&pageid=171>, 4. 10. 2022; Kosovo Agency of Statistics, *International Trade*, доступно на адреси: <https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/economy/international-trade>, 4. 10. 2022; National Bureau of Statistic of Republic of Moldova, *External trade*, доступно на адреси: <https://statistica.gov.md/category.php?l=en&idc=336&>, 4. 10. 2022.

* Напомена: у случају оних потписница СЕФТА 2006 које своју статистику спољне трговине изражавају у EUR (и БиХ која изражава у хиљадама КМ), вредности у USD зарачунате су на основу девизног курса на дан 4. 10. 2022: 1 EUR=1 USD, односно 1 КМ=0.51 USD.

Подаци показују да је чак и Молдавија, која има најмање вредности робног увоза и извоза у оквиру СЕФТА 2006 будући да није део истоветног региона са осталим потписницама, у периоду 2006–2019. повећала свој робни увоз и извоз са другим потписницама. Када се ради о Србији, она је, осим што има највеће вредности укупног робног извоза и увоза од посматраних економија, до 2019. године била једина економија која је бележила суфицит у укупној спољнотрговинској

робној размени са осталим потписницама СЕФТА 2006, када јој се у том погледу придружила и Албанија.

Спољнотрговинска робна размена Србије у региону структурирана је тако да су, како у номиналним износима (у милионима америчких долара), тако и у уделитема у укупном робном увозу и извозу (уз непостојеће податке о трговини робама са Косовом*), БиХ и Црна Гора и даље најважнија тржишта за Србију, па тек онда следе Северна Македонија и Албанија.

Табела 3: Спољнотрговинска размена Србије са осталим потписницама СЕФТА 2006

	2006				2019			
	у милионима USD		у % укупне вредности		у милионима USD		у % од укупне вредности	
	Извоз	Увоз	Извоз	Увоз	Извоз	Увоз	Извоз	Увоз
Србија - БиХ	749,26	347,57	11,65%	2,63%	1.513,86	680,66	7,71%	2,55%
Србија - Црна Гора	619,41	152,10	9,64%	1,15%	881,55	78,16	4,49%	0,29%
Србија - Северна Македонија	300,28	201,89	4,67%	1,53%	754,76	250,43	3,84%	0,94%
Србија - Албанија	33,58	4,70	0,52%	0,03%	158,17	48,07	0,81%	0,18%
Србија - Молдавија	3,89	7,92	0,06%	0,06%	19,46	11,85	0,1%	0,04%
Србија - Косово*	/	/	/	/	/	/	/	/

Извор: прорачун аутора на основу: Републички завод за статистику Србије, „Спољна трговина“, доступно на адреси: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/170301?languageCode=sr-Cyrl>, 4. 10. 2022.

Надаље, ако се посматра удео трговине у оквиру СЕФТА 2006 у укупном обиму спољне трговине потписница, уочава се да су Црна Гора, Косово* и БиХ далеко зависније од тржишта потписница СЕФТА 2006 него што је то случај са Северном Македонијом и Албанијом, али и Србијом, која се, уз изузетак Молдавије, по вредностима овог показатеља налази на последњем месту:

Табела 4: Номиналне вредности спољнотрговинске размене
потписница CEFTA 2006 и удео CEFTA 2006 трговине
у укупној трговини потписница – 2019. година

	Укупно у милионима USD*	Удео трговине у оквиру CEFTA 2006 у укупном обиму спољне трговине
Црна Гора	3,02	928.1 (30,77%)
Косово*	3,88	667.5 (17,2%)
БиХ	15,85	2,210 (13,95%)
Северна Македонија	14,89	1,515 (10,18%)
Албанија	7,71	779.4 (10,11%)
Србија	41,52	4036 (9,72%)
Молдавија	7,70	40.4 (0,52%)

Извор: подаци Секретаријата CEFTA 2006 добијени на захтев аутора.

* Напомена: вредности у USD зарачунате су на основу девизног курса на дан 4. 10. 2022:
1 EUR=1 USD.

Табела 3 и Табела 4 свакако намећу неке закључке и указују на простор за питања, попут: зашто је Србији било важније унапређење економских односа са оним државама са којима су односи спољнотрговинске размене на нижем нивоу – Северном Македонијом и Албанијом; надаље, зашто је иницијатива за даљи корак у области регионалне сарадње потекла од оних економија које су у релативном смислу доста мање зависне од трговине у оквиру CEFTA 2006, односно трговине у региону уопште?

Без обзира на ова питања, до новина у развоју односа у региону јесте дошло почевши од 2019. године. Ове новине доводе до спекулација о томе да ли је дошло до промене увреженог обрасца мишљења о процени важности регионалне сарадње искључиво кроз потенцијал за приближавање чланству у ЕУ. Иницијатива „Отвореног Балкана“, развијена на темељима „Малог Шенгена“, покреће питање да ли је дошло до развоја свести о вредности регионалне сарадње саме по себи, или се ради о другачијим интересима.

Србија као иницијатор нове регионалне економске интеграције - од „Малог Шенгена“ до „Отвореног Балкана“

„Мали Шенген“, првенствено настао на иницијативу Србије на основу такозване Новосадске декларације 2019. године, представљен је јавности као пројекат отворен за све чланице Западног Балкана. Као

његов основни циљ истакнуто је креирање регионалне економске интеграције која би обезбедила слободан проток људи, робе и капитала. Оваква иницијатива представљала би унапређење већ постојеће сарадње у оквиру споразума СЕФТА 2006, односно креирање вишег облика регионалне економске интеграције. Тачан назив овог документа је „Декларација о успостављању слободног протока људи, робе, услуга и капитала на Западном Балкану”, а потписали су је председник Србије Александар Вучић и премијери Албаније и Северне Македоније Еди Рама и Зоран Заев 10. октобра 2019. године у Новом Саду.¹⁸

„Мали Шенген” није „напунио” ни две године када су његови званични креатори одлучили да му промене име. До промене није дошло случајно, нити је то био резултат ребрендирања или покушај рестилизовања постојеће регионалне иницијативе. Чињеница да би „Мали Шенген” требало да има бар основне карактеристике Шенгенског споразума, по коме је добио име, представљала је један од основних проблема у даљем раду иницијативе. Основа Шенгенског споразума је управо у сагласности држава чланица да се њихови држављани могу слободно кретати у било којој другој држави потписници, не показујући било какав документ на граници. Ово такође имплицира заједничку визну политику земаља чланица „Малог Шенгена”, која је као таква и договорена и потписана у Охриду 9. новембра 2019. године.¹⁹ Ипак, спољна политика Србије значајно се разликује од спољних политика осталих чланица иницијативе, нарочито у погледу односа према Русији и Кини, али и односа према НАТО-у. Не само да је Србија једина земља у региону која, у тренутку писања овог рада, није увела санкције Русији услед рата у Украјини (а ни раније, током две хиљаде десетих) и није чланица НАТО-а, већ је и једина земља у региону која има визно либерализован систем у односу на Русију и Кину.

Испоставило се да не само да је и даље неопходно да држављани земаља потписница „Малог Шенгена” показују документа на међусобним границама (личне карте), већ и да је заједничку визну политику Србије, Албаније и Северне Македоније немогуће дефинисати и спровести. Увидевши да више нема смисла да иницијатива носи име по Шенгенском споразуму, председник Србије Александар Вучић и премијери Северне Македоније и Албаније Зоран Заев и Еди Рама преименовали су 29. јула 2021. године, на самиту у Скопљу, регионалну иницијативу „Мали Шенген” у „Отворени Балкан” и том приликом потписали два меморандума и један споразум.²⁰ Реч је Меморандуму о

¹⁸ С. Рапаић, 572.

¹⁹ *Ibid.*, 574.

²⁰ „Мини-Шенген’ променио име у ‘Open Balkan’”, *Слободна Европа*, доступно на адреси: <https://www.slobodnaevropa.org/a/skoplje-balkan-mini-sengen/31383711.html>, 1. 9. 2022.

разумевању о сарадњи на олакшању увоза, извоза и кретања робе на Западном Балкану, Меморандуму о разумевању о сарадњи у вези са слободним приступом тржишту рада на Западном Балкану, те Споразуму о сарадњи у заштити од катастрофа на Западном Балкану. Од поменутих меморандума и споразума као најзначајнији испоставиће се управо договор о слободном приступу тржишту рада, док се од заједничке визне политике за сада очигледно одустало. Акцент је стављен на успостављање заједничких радних дозвола, односно признавање квалификација и диплома, што ће довести до креирања јединственог тржишта рада. Да је слободно тржиште рада и најважнија карактеристика ове иницијативе потврђују бројни радници из Албаније и Северне Македоније који су од 2021. године запослени најчешће на градилиштима у Србији.²¹

Наставак на пројекту остваривања заједничког тржишта рада између три земље Западног Балкана финализован је у Охриду 8. јуна 2022. године, када су представници три државе чланице „Отвореног Балкана” потписали споразум о међусобном признавању диплома и научних звања и три меморандума о сарадњи у области туризма, културе, као и меморандум који се односи на сарадњу пореских управа у сузбијању утаје пореза.²² Србији недостаје радна снага којом Албанија и Северна Македонија располажу. Албанији недостају туристи, а Албанија и Северна Македонија заједно желе да извозе у Србију без ограничења, односно царинских и нецаринских баријера. Економски интереси ове три земље постали су комплементарни, а њихова политичка воља да унапреде сарадњу превазишла је постојеће оквире споразума СЕФТА 2006, који је показао одређене недостатке, нарочито у механизму решавања спорова.²³ Стога се и јавила потреба за успостављањем вишег облика сарадње под називом „Отворени Балкан”, који за сада можемо дефинисати само као регионалну економску зону, што је ниво нижи од царинске уније, али нешто виши од СЕФТА 2006. Регионална економска зона, поред зоне слободне трговине, подразумева и проширење регионалне сарадње увођењем нових области у којима се трговина либерализује, као што је наведено у досадашњим потписаним меморандумима и споразумима.

²¹ „У Србији раде Турци, Узбекистанци, Кинези, Албанци: наши радници иду на Запад”, *Нова*, доступно на адреси: <https://nova.rs/vesti/drustvo/strani-radnici-u-srbiji/>, 10. 9. 2022.

²² „Потписана четири нова споразума на самиту ‘Отвореног Балкана’”, доступно на адреси: <https://www.slobodnaevropa.org/a/otvoreni-balkan-samit-izazovi-rat-ukrajina/31888767.html>, 10. 9. 2022.

²³ идати више: Стеван Рапаић, Сандра Давидовић, „Основна економска питања у односима Београда и Приштине”, *Српска политичка мисао*, Vol. 65, бр. 3/2019, 451–473.

Међународна подршка „Отвореном Балкану” и оспоравања из региона

У бурном трогодишњем периоду од настанка иницијативе „Мали Шенген”, односно успостављања регионалне економске зоне под именом „Отворени Балкан”, међународне политичке и економске околности су се драстично промениле. Свет је прошао кроз период пандемије ковида 19, као и економску кризу коју је она изазвала, док је на територији Европе, први пут након ратова на простору бивше Југославије, избио војни сукоб који прети да угрози постојећи светски поредак и изазове прехрамбену и енергетску кризу. Инфлација, исказана у процентима у 2022. години, у већини држава Европе постала је двоцифрена, а енергетска безбедност Европске уније и осталих држава у Европи доведена је у питање.²⁴ У оваквим околностима изгледи за даље приближавање држава Западног Балкана Европској унији делују све мање извесни. То креира једну врсту фрустрације међу грађанима, али и политичког вакуума на Западном Балкану, који може бити искоришћен од заговорника „Отвореног Балкана”, а нарочито Србије, да се добије додатна подршка ЕУ и ова иницијатива представи као балканска варијанта Вишеградске групе. Наиме, Вишеградска група коју чине Мађарска, Пољска, Чешка и Словачка формирана је да би те земље лакше и брже постале чланице ЕУ, што је и остварено. У стручној јавности се све чешће истиче важност заједничког наступања земаља региона Западног Балкана према ЕУ, са једним гласом, јер је појединачно деловање економски релативно слабих држава недовољно и не гарантује успех.²⁵

Истовремено, међу балканским народима драстично је опао ентузијазам и жеља за приступањем ЕУ, што и не чуди ако се узму у обзир поруке које стижу из Брисела. Агенција Ројтерс јавила је 28. септембра 2021. године, позивајући се на четворицу неименованих дипломата и један интерни документ, да Европска унија више не може да се сагласи у погледу давања гаранција за будуће чланство државама Западног Балкана, а као разлог се наводи страх од политичких реакција у земљама чланицама ЕУ.²⁶ Неколико месеци након ове вести земље

²⁴ Eurostat, “Flash estimate - September 2022 Euro area annual inflation up to 10.0%”, доступно на адреси: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14698140/2-30092022-AP-EN.pdf/727d4958-dd57-de9f-9965-99562e1286bf>, 9. 10. 2022.

²⁵ IFIMES, „Otvoreni Balkan 2022: Instrument za suočavanje sa krizama – zima 2022/23”, доступно на адреси: <https://www.ifimes.org/ba/istrazivanja/otvoreni-balkan-2022-instrument-za-suočavanje-sa-krizama-zima-202223/5081?>, 9. 10. 2022.

²⁶ „Више нема гаранција – Ројтерс: Државе ЕУ се више не слажу око проширења на Западни Балкан, једна декларација је направила застој и за сада је све без договора”, *Блиц*, доступно на адреси: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vise-nema-garancija-rojters-drzave-eu-se-vise-ne-slazu-oko-prosirenja-na-zapadni/f4xc5zt>, 9. 10. 2022.

Западног Балкана добиле су од Европске уније још један хладан туш. Северна Македонија и Албанија нису добиле конкретне датуме за почетак преговора, Косово* није добило визну либерализацију, а Босна и Херцеговина није добила ни кандидатски статус. Као додатак на све то немачки канцелар Олаф Шолц у својој првој посети Београду 10. јуна 2022. године изјавио је да признање Косова* немачки услов за улазак Србије у ЕУ.²⁷

У трогодишњем периоду откако је започет пројекат „Мали Шенген“ економске околности и основни макроекономски показатељи Албаније, Северне Македоније и Србије нису се значајно променили. Све три земље се и даље одликују скромним економским капацитетима, ниским и релативно сличним БДП-ом по глави становника и просечним платама које су и даље ниже од оних у најмање развијеним државама ЕУ. Србија је регионално и даље највеће тржиште и највећи извозник, али и увозник робе из осталих земаља региона. Албанији и Северној Македонији она представља другог најзначајнијег спољнотрговинског партнера, имајући у виду да ове земље већину своје робе пласирају прво на тржиште ЕУ, а потом у Србију.²⁸ Управо због ове чињенице те две земље и виде свој интерес у чланству у иницијативи „Отворени Балкан“. У жељи да своју робу пласирају по што бољим условима и остваре олакшан приступ тржишту Србије, Албанија и Северна Македонија су и даље су гласни заговорници „Отвореног Балкана“.

Са друге стране, Косово* и Црна Гора не виде свој економски интерес у чланству у овој иницијативи. Иако су представници црногорске владе 2022. године ублажили реторику и донекле променили став у односу на период када је овом земљом суверено управљала Демократска партија социјалиста, политичке елите на Косову* и Црној Гори у иницијативи „Отворени Балкан“ и даље виде малигни утицај Србије, која тежи да као највећа привреда региона успостави прво економску, а после и политичку хегемонију над земљама Западног Балкана.²⁹ Босна и Херцеговина по овом питању, као и свим осталим, остаје подељена и неусаглашена, па тако представници Републике Српске подржавају ову иницијативу, док су гласови из Федерације БиХ ближи ставу који заузимају Приштина и Подгорица.

Додатни парадокс у овом спољнополитичком надигравању на Западном Балкану јесте чињеница да „Отворени Балкан“ има пуну

²⁷ „Олаф Шолц у Београду: Признање Косова немачки услов за улазак Србије у ЕУ, председник Вучић тврди да то 'чује први пут'“, *BBC*, доступно на адреси: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61750503>, 9. 10. 2022.

²⁸ С. Рапајић, 194.

²⁹ „Османи: Отворени Балкан користи само Србији“, *DW*, доступно на адреси: <https://www.dw.com/sr/osmani-otvoreni-balkan-koristi-samo-srbiji/a-59221286>, 22. 9. 2022.

подршку како Европске уније, тако и САД, али и Русије. Специјални изасланик Сједињених Америчких Држава за Западни Балкан Габријел Ескобар рекао је 8. јуна 2022. да САД подржавају иницијативу „Отворени Балкан” и да све земље Западног Балкана треба да подрже иницијативу на истом нивоу.³⁰ Непосредно пре ове изјаве америчког представника, руски министар спољних послова Сергеј Лавров јасно је изразио подршку иницијативи „Отворени Балкан”, док је Оливер Вархељи, Европски комесар за суседство и проширење, истог дана у Охриду, на самиту иницијативе „Отворени Балкан”, истакао да ова иницијатива није само добра идеја већ могућност за убрзавање пута земаља Западног Балкана ка ЕУ.³¹

Ипак, постоје одређене разлике у подршци поменутих спољних актера овом пројекту. Док Кина и Русија начелно подржавају „Отворени Балкан” као регионални пројекат у коме ће све чланице имати користи, а где ће њихови инвеститори остварити приступ већем тржишту, не мешајући се у начине унутрашњег уређења будуће регионалне економске интеграције, Сједињене Америчке Државе инсистирају на томе да се овај пројекат мора ограничити искључиво на економски аспект, те да он нема, нити може имати политичких аспирација. Према речима Габријела Ескобара, „Отворени Балкан” није политички, него економски пројекат, и важно је да тако остане.³² Представници ЕУ, трудили су се да пруже пуну подршку иницијативи, не улазећи дубље у његову анализу, првенствено га везујући за Берлински процес, из чега се може закључити да у „Отвореном Балкану” такође не виде политички пројекат, већ искључиво економску интеграцију региона који је изван њихових граница. С друге стране, ако анализирамо интензитет саме подршке овој иницијативи, можемо приметити да је она знатно израженија од Сједињених Америчких Држава и Европске уније него од Русије и Кине, што је и разумљиво узимајући у обзир вишеструко већу вредност западних инвестиција у региону у односу на оне са Истока, као и војно присуство снага из САД и ЕУ.

³⁰ „Ескобар: Иницијатива Отворени Балкан има подршку Сједињених Држава”, *N1*, доступно на адреси: <https://rs.n1info.com/region/eskobbar-inicijativa-otvoreni-balkan-ima-podrsku-sjedinjenih-drzava/>, 25. 9. 2022.

³¹ „Вархељи: Отворени Балкан може да убрза пут региона ка ЕУ”, *N1*, доступно на адреси: <https://rs.n1info.com/vesti/varhelji-otvoreni-balkan-moze-da-ubrza-put-regiona-ka-eu/>, 25. 9. 2022.

³² „Ескобар: Отворени Балкан треба да остане економска иницијатива”, *Политика*, доступно на адреси: <https://www.politika.rs/sr/clanak/509169/Eskobar-Otvoreni-Balkan-treba-da-ostane-ekonomska-inicijativa>, 10. 11. 2022.

„Отворени Балкан” као инструмент спољне политике Србије

Откако је иницијатива „Мали Шенген”, односно „Отворени Балкан” угледала светлост дана, дочекана је са отпором и неповерењем од представника Косова*, Црне Горе и дела Босне и Херцеговине, који ову заједницу виде као пројекат Србије, односно жељу Србије да доминира регионом. Овакав став полази од тезе да је пројекат „Отворени Балкан” првенствено инструмент спољне политике Србије. Као основни аргумент за ову тезу његови заговорници наводе чињеницу да ће са остваривањем идеје „Отвореног Балкана” управо Србија, као највеће тржиште региона, највише економски профитирати. Имајући у виду структуру и величину српске привреде у односу на друге земље Западног Балкана, ова теза није спорна. Србија ће највише економски профитирати, али не нужно и на уштрб других чланова ове иницијативе.

Најзначајнији отпор „Отвореном Балкану” и даље долази из Приштине. Премијер Косова* Албин Курти у августу 2021. године оценио је да „Отворени Балкан” више личи на Балкан отворен за утицаје са Истока, посебно из Русије и Кине.³³ Он је у више наврата истицао да је реч о скривеној агенди Србије да оживи „четврту” Југославију и на тај начин успостави нову доминацију на Западном Балкану.³⁴ Представницима Косова* „Отворени Балкан” је споран и због чињенице да га је Србија иницијално у тренутку када траје дијалог Београда и Приштине о споразуму који би одредио коначан статус Косова*. Приштина ово посматра као спољнополитички маневар Србије да оспори суверенитет Косова*, тврдећи да је статус Косова* већ дефинисан. Приштина инсистира на једнаком третману свих чланица регионалних иницијатива, прејудуцирајући да ће Србија дискриминисати Косово* у оквиру ове иницијативе. За Приштину је „Отворени Балкан” српски инструмент за остваривање хегемонистичких циљева. На основу изјава и црногорских представника може се закључити да је негативан дискурс у односу на „Отворени Балкан” производ страха од угрожавања суверенитета и стварања неког новог државног оквира у коме би Србија доминирала.³⁵

³³ „Курти поново критиковао иницијативу ‘Open Balkan’”, *Слободна Европа*, доступно на адреси: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kurti-ponovo-kritikovao-inicijativu-open-balkan-31388335.html>, 15. 9. 2022.

³⁴ Драган Ђукановић, Бранислав Ђорђевић, „‘Мали Шенген’ – концепт, имплементација и контроверзе”, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3/2020, 610.

³⁵ Стефан Сурлић, Андријана Лазаревић, Љиљана Коларски, „Интеграција vs. суверенизација. ‘Отворени Балкан’ у оквирима статусних и идентитетских спорова”, *Српска политичка мисао*, Vol. 77, бр. 3/2022, 67–68.

С друге стране, Србија и међународни представници истичу да „Отворени Балкан” представља нову могућност сарадње на Западном Балкану, односно „пројекат мира”, чиме се ова иницијатива чак упоређује са оним што је својевремено била Заједница за угалј и челик. Представници Србије, Албаније и Северне Македоније истичу да „Отворени Балкан” представља нови пословни амбијент, отвара нове могућности сарадње, ствара услове за нормализацију односа и отклања баријере у условима енергетске и прехрамбене кризе. Хуманитарни аспект ове иницијативе је очигледан, договорена је узајамна помоћ у случају ванредних ситуација, као и механизам за снабдевање основним животним намирницама. Са економске стране истиче се синергетски ефекат уједињења тржишта и стварање економије обима која ће, по тврдњама неких аутора, неминовно проузроковати економски раст и већи прилив страних директних инвестиција, односно раст БДП-а у земљама чланицама од чак 20 до 30%.³⁶

У прилог „Отвореном Балкану” иде и податак да према истраживању *Balkan Barometer*-а 76% грађана Западног Балкана подржава регионалну сарадњу и њену улогу у унапређењу економске, политичке и безбедносне ситуације у земљама региона. Такође, према истом истраживању 69% привредника Западног Балкана сматра да је квалитет регионалне сарадње важан за њихово пословање.³⁷ Међународни републикански институт (IRI) радио је истраживање почетком 2022. године у већини земаља Западног Балкана и резултати његовог истраживања показују снажну подршку „Отвореном Балкану”. Највећу подршку ова иницијатива има у Србији, чак 75% грађана Србије позитивно гледа на „Отворени Балкан”, затим у БиХ (68%), Црној Гори (66%) и Северној Македонији (61%). Грађани Косова* дају најнижу подршку „Отвореном Балкану”, али ни овде она није занемарљива и износи чак 42%.³⁸

На основу свега наведеног можемо тврдити да је „Отворени Балкан” за сада успешан спољнополитички подухват, који представља Србију не само као лидера на Западном Балкану већ и као земљу креатора мира и стабилности у региону који је подељен по етничким и политичким линијама које најчешће не прате и државне границе.

³⁶ „Отворени Балкан 2022: инструмент за суочавање са кризом”.

³⁷ Regional Cooperation Council, “Balkan Barometer 2022 Infographics Pocket Edition”, доступно на адреси: <https://www.rcc.int/balkanbarometer/infographics/1/>, 25. 9. 2022.

³⁸ IRI, “Western Balkans Poll Shows Support for Pro-Western Institutions, Persistent Ethnic Tensions, and Commitment to the Open Balkan Initiative”, International Republican Institute’s (IRI) Center for Insights in Survey Research (CISR), IRI, June 29, 2022 Washington DC, доступно на адреси: <https://www.iri.org/news/iri-western-balkans-poll-shows-support-for-pro-western-institutions-persistent-ethnic-tensions-and-commitment-to-the-open-balkan-initiative/>, 19. 9. 2022.

Основни циљ првобитне идеје која је потекла од „Малог Шенгена“ и Берлинског процеса јесте успостављење јединственог тржишта рада, што је и остварено потписивањем досадашњих споразума. Први корак ка изградњи добросуседских односа и унапређењу економских односа је остварен. Други најважнији циљ односио се на унапређење трговинске сарадње, односно укидање свих нецаринских баријера и усклађивање прописа којим би се омогућило теретним камионима да без застоја пролазе границе између земаља чланица. Иако ова либерализација још увек није заживела у потпуности, на њеном остваривању се и практично ради, па се може очекивати скорашњи успех и на овом плану. То би логистички унапредило сам процес трговине робом, али се не може тврдити да ће се олакшаним протоком робе значајно повећати и обим спољнотрговинске размене.

Ако посматрамо „Отворени Балкан“ као инструмент спољне политике Србије, можемо приметити да је Србија, односно њен председник Александар Вучић, већ политички значајно профитирао од заговарања ове иницијативе. Управо овај пројекат један је од најуспешнијих иницијатива спољне политике Србије. Наиме, Александар Вучић је за пројекат „Отворени Балкан“ добио пуну подршку Европске уније и САД, с једне стране, али и Русије и Кине, с друге. Ово је само по себи јединствен случај у свету, у тренутку када се Запад и Исток отворено конфронтирају. С друге стране, промовишући сарадњу и дијалог међу државама региона Србија се приказује као фактор мира и стабилности на и даље политички узаврелом Западном Балкану. Поред тога, успостављањем „Отвореног Балкана“ скреће се пажња са питања приступања држава Западног Балкана Европској унији и препрека да испуне тражене услове, односно непостојања тренутне политичке воље у ЕУ да ове земље постану пуноправне чланице. На овај начин се значајно смањује притисак не само на лидере Западног Балкана већ и на сам Брисел.

Председник Србије Александар Вучић је кроз овај пројекат на добром путу да створи јединствено тржиште рада на Западном Балкану, чиме ће решити један од горућих проблема српске привреде – недостатак радне снаге неопходне за велике инфраструктурне пројекте који су најављени, али и за велики број страних директних инвестиција које доминирају на српском тржишту. Највећи број страних директних инвестиција долази управо из ЕУ. Ради се о моћним транснационалним компанијама, које су неретко у државном власништву. Ове компаније у својим матичним земљама утичу на њихов спољнополитички однос према Србији и региону Западног Балкана у коме послују. Само задовољни крупни страни капитал гарантује подршку првенствено Немачке (одакле највише и долази) политици Александра Вучића, а иницијативом „Отворени Балкан“ српски председник управо то и постиже.

На крају, Александар Вучић је кроз „Отворени Балкан” успео да, условно речено, креира сукоб између политичких лидера у Тирани и Приштини, али и да власти у Приштини донекле посвађа са својим протекторима – Сједињеним Америчким Државама, које престају да гледају благонаклоно на приштинску искључивост. Знајући да ће Приштина одбацити идеју „Отвореног Балкана”, Александар Вучић успео је да прикаже међународној заједници Косово* као реметилачки фактор на Западном Балкану, који је прво опструирао функционисање СЕФТА 2006 (увођењем царина од 100% за српске производе 2018. године), а сада се противи и идеји која промовише унапређење економске сарадње и дијалога. На самиту „Отвореног Балкана” у Охрид у јуну 2022. године Косово* је остало усамљено у свом изразито противном ставу овој иницијативи, док су позитивни коментари овог пута долазили чак и од тадашњег премијера Црне Горе Дритана Абазовића, али и председавајућег Већем министара БиХ Зорана Тегелтије. Албански премијер Еди Рама изјавио је 1. августа 2022. да Косово има два пута – један, повратак у рат, а други, да седне за сто „Отвореног Балкана”.³⁹ Еди Рама је овом изјавом не само дао на важности „Отвореном Балкану” као пројекту којим се остварује мир, економска, политичка сарадња и стабилност већ је Албанцима на Косову ставио до знања да по овом питању немају подршку матице.

Закључак

Иако не постоји дефинисана у званичном стратешком документу, спољнополитичка позиција Србије читава ослонац Србије на ЕУ, САД, Кину и Русију. Дефинисање спољнополитичке стратегије одлаже се као циљ да би се спољнополитичка позиција могла прилагођавати и мењати у зависности од конкретног интереса датог тренутка. На овај начин може се посматрати и оријентисаност и већа спремност Србије за регионалну сарадњу као могућност стицања шире користи, пре свега у категоријама приближавања ЕУ, а не као циљ сам по себи. Иако је регион Западног Балкана испреплетан великим бројем различитих облика регионалне економске сарадње, СЕФТА 2006 се посебно може издвојити као почетна тачка са које се кренуло у либерализацију спољнотрговинских токова потписница. Поред чињенице да има највећи обим укупног робног извоза и увоза, уочава се да Србија има највећи обим робног извоза и увоза и у оквиру зоне слободне трговине креиране овим споразумом, традиционално бележећи спољнотрговински суфицит у оквиру ње, што се не може рећи и за остале

³⁹ „Рама: Косово има два пута – рат или 'Отворени Балкан'”, *Данас*, доступно на адреси: <https://www.danas.rs/vesti/politika/rama-kosovo-ima-dva-puta-rat-ili-otvoreni-balkan/>, 22. 09. 2022.

потписнице споразума. Такође, уз највеће вредности номиналног БДП-а, Србија је лидер у региону по номиналним вредностима улазних токова страних директних инвестиција.

У 2022. години иницијатива „Отворени Балкан” је из фазе инкубатора прешла у фазу развоја. Настао из политичке воље дела земаља чланица СЕФТА 2006 (Србије, Албаније и Северне Македоније) које су желеле да унапреде своју економску сарадњу, његова будућност неће зависити од успеха те сарадње, већ од политичке воље ЕУ и САД које практично контролишу политичке процесе у Албанији, Северној Македонији и Косову* и усмеравају њихову спољну политику. У анализама бројних регионалних организација већ се истиче закључак да Западни Балкан до сада никада није био у стању да успешно спроведе било који облик регионалне сарадње засноване искључиво на улози локалних актера без контроле и праћења спољних актера, односно великих сила.⁴⁰ Сједињене Америчке Државе имају стратешки савез са Албанијом и Косовом*, где имају и своје значајне војне базе и распоређене трупе. Стабилно окружење њихових савезника у интересу је Сједињених Америчких Држава, које „Отворени Балкан” доживљавају као средство за отклањање баријера и успостављење стабилности и сарадње на Западном Балкану.

Они политички лидери на Западном Балкану који се супротстављају иницијативи „Отворени Балкан” најчешће то чине аргументујући свој став да овај регионални пројекат служи да створи алтернативу европском путу држава из којих долазе. Поставља се питање да ли је заједничко приступање ЕУ држава чланица „Отвореног Балкана” уопште могуће имајући у виду њихове велике разлике како на спољнополитичком, тако и унутрашњем плану и чињеницу да би за тако нешто било неопходно прво остварити јединствено тржиште.⁴¹ Остало је и даље нејасно на који начин би земље Западног Балкана убрзале свој процес приступања ЕУ ако би се он одвијао јединственим колосеком, имајући у виду да су на овом путу неке од њих далеко одмакле, док се друге нису макле са почетне тачке. На овај начин би државе које су најдаље напредовале на европском путу везале свој напредак за темпо који диктира најмање напредна чланица, чиме би се створио ефекат конвоја.

Оно што јесте јасно то је да је „Отворени Балкан”, односно Србија, за овај пројекат добила нескривену подршку од САД, ЕУ, Кине и Русије, а да су његови противници на Западном Балкану, а то се првенствено

⁴⁰ Dragan Đukanović, "The Open Balkan: Challenges of Sustainability and Unfinished Inclusion. Report on regional integration 'Open Balkans'", Igman Initiative, 2022, доступно на адреси: <https://www.igmaninitiative.org/wpcontent/uploads/2022/06/IZVESTAJ-OPEN-BALKAN-PDF.pdf>, 22. 9. 2022, 1-2.

⁴¹ С. Рапајић (2020), 583.

односи на власти у Приштини, Подгорици и Сарајеву, остали усамљени у свом ирационалном страху од „српских хегемонистичких претензија“. Пројекат „Отворени Балкан“ има и већинску подршку грађана на Западном Балкану, а нарочито привредника који теже либерализацији трговине, укидању нецаринских баријера и слободном кретању њихове робе и услуга у региону. Успех „Отвореног Балкана“ као инструмента спољне политике Србије огледа се и у чињеници да се Србија у међународној заједници након дуго времена перцепира као политички стабилизирајући елемент на Западном Балкану, која кроз економску сарадњу у региону тежи успостављању дугорочних добросуседских односа.

Библиографија

- Dukanović Dragan, "The Open Balkan: Challenges of Sustainability and Unfinished Inclusion. Report on regional integration 'Open Balkans'", Igman Initiative, 2022, доступно на адреси: <https://www.igmaninitiative.org/wpcontent/uploads/2022/06/IZVESTAJ-OPENBALKAN-PDF.pdf>, 22. 9. 2022.
- Rašković Depalov Vesna, Todorović Marija, Marinković Sanja, "Hidden Champions of Serbia", *Hidden Champions in CEE and Turkey: Carving Out a Global Niche* (eds. Peter McKiernan, Danica Purg), Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg, 2013.
- Roberta Petrillo Enza, "Russian foreign policy towards the Balkans: which perspective?", Istituto per gli studi di politica internazionale, Analysis No. 169, April 2013.
- Rosenau James N., *The Study of World Politics, Volume I: Theoretical and Methodological Challenges*, Routledge, London - New York, 2006.
- Stoyanova Ruzha, "Role and Positioning of Serbia in the Process of integration of Western Balkan Countries into the European Union", *Списание Дипломација*, бр. 6/2011.
- Висковић Иво, „Детерминанте спољне политике Србије: теоријски модел и његова примена“, *Међународна политика*, бр. 1169/2008.
- Гавранов Велибор, Стојковић Момир, *Међународни односи и спољна политика Југославије*, Савремена администрација, Београд, 1972.
- Гајић Александар, Јанковић Слободан, „Четири стуба српске спољне политике“, *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ: зборник радова са међународне научне конференције Усклађивање спољне политике Србије са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније* (ур. Драган Ђунаковић, Милош Јончић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.

- Димитријевић Војин, Стојановић Радосав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- Ђукановић Драган, Ђорђевић Бранислав, „'Мали Шенген' – концепт, имплементација и контроверзе”, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3/2020.
- Ђукановић Драган, Лађевац Ивона, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије”, *Међународни проблеми*, бр. 3/2009.
- Јелисавац Трошић Сања, Младеновић Дејан, Ђорђевић Саша, „Зелени коридори као метод убрзања промета робе у оквиру ЦЕФТА региона током пандемије COVID-19”, *Мегатренд ревија*, бр. 3/2021.
- Лишанин Младен, „Спољнополитички приоритети Србије”, *Политичка ревија*, Vol. 31, бр. 2/2012.
- Лопандић Душко, Кроња Јасмина, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
- Матијевић Андреа, „Ставови држава чланица о проширењу Европске уније и нова методологија политике проширења”. *Политичка ревија*, Vol. 64, бр. 2/2020.
- Милетић Далибор, „Економски односи Србије са иностранством – неопходност нове стратегије”, *Стање и перспективе економско-финансијских односа Србије са иностранством* (ур. Млађен Ковачевић, Владимир Гречић), Економски факултет, Београд, 2014.
- Рапаић Стеван, „Привреде земаља Западног Балкана – место и улога Србије”, *Српска политичка мисао*, Vol. 71, бр. 1/2021.
- Рапаић Стеван, „'Мали Шенген' као могућност нове регионалне економске интеграције”, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3/2020.
- Рапаић Стеван, Давидовић Сандра, „Основна економска питања у односима Београда и Приштине”, *Српска политичка мисао*, Vol. 65, бр. 3/2019.
- Сурлић Стефан, Лазаревић Андријана, Коларски Љиљана, „Интеграција vs. суверенизација. 'Отворени Балкан' у оквирима статусних и идентитетских спорова”, *Српска политичка мисао*, Vol. 77, бр. 3/2022.

Stevan RAPAIC, Andrea MATIJEVIC

THE ROLE OF THE "OPEN BALKAN"
IN FOREIGN POLICY OF SERBIA

ABSTRACT

In this paper, the authors start from the key elements of Serbia's contemporary foreign policy, proving that economic interest could often be identified as the most important factor of Serbia's activities in the foreign policy arena. As part of the argument for such claims, the authors refer to regional economic integration within the Western Balkans, starting primarily from the Central European Free Trade Agreement (CEFTA 2006) and Serbia's position within it. The main goal of the authors is to provide an answer to the question of the role of the "Open Balkan" in Serbia's foreign policy, that is, whether this initiative is one of Serbia's instruments for achieving foreign policy goals. The authors prove that the basic role of the "Open Balkan" in Serbia's foreign policy is to create a positive image of Serbia as an initiator of cooperation and reconciliation in the Western Balkans, but also a guarantor of stability in a politically unstable area. The establishment of a free flow of people, goods, capital and services among the countries of the Western Balkans and the creation of a significantly larger market would favor the further attraction of foreign direct investments and solve the problem of labor shortage in Serbia. Serbia's foreign policy gains are reflected primarily in the achievement of international support, which project is not lacking for the "Open Balkan", either from the European Union and the United States of America, but also from Russia and China. In the future, the "Open Balkan" could represent a platform for joint accession to the European Union, which creates additional room for maneuver for Serbia to strengthen its leadership position among the countries of the Western Balkans.

Key words: Serbia, "Open Balkan", CEFTA 2006, "Mini-Schengen", foreign policy.