



ISTRAŽIVANJE O PROCJENI POTREBA UKLJUČENOSTI PARLAMENATA ZAPADNOG BALKANA U BERLINSKI PROCES

supported by:



Auswärtiges Amt



CRTA:



institut
alternativa





Uvod

Uloga parlamenata u Berlinskom procesu (BP) i široj integraciji zemalja Zapadnog Balkana (ZB) u Evropsku uniju je ključni aspekt razvoja regiona. Parlamenti su glavna institucija koja predstavlja glas građana i uvijek treba raditi za dobrobit svojih birača. Regionalni razvoj bi unaprijedio živote građana u ekonomskom, socijalnom i političkom smislu. Međutim, uloga parlamenta je često na nacionalnom nivou i ova uloga je samo ograničeno prisutna u regionalnim okvirima. Berlinski proces potvrđuje da su parlamenti rijetko uključeni u potpunosti u regionalne inicijative.

Priznanje vrijednosti uključivanja parlamenata u Berlinski proces na samitu u Poznanju 2019. bio je pozitivan korak. Međutim, nedostatak konkretnih aktivnosti, kao što su međuparlamentarni sastanci, u godinama nakon samita naglašava prazninu koju treba popuniti.

Obzirom na važnost regionalne saradnje i integracije u EU, upotreba znanja i stručnosti istraživačkih centara Svjetske banke i povećanje uključenosti parlamenata bi zaista moglo donijeti dodatnu vrijednost Berlinskom procesu. To ne samo da bi doprinijelo daljem jačanju postojeće regionalne saradnje, već će takođe osigurati da Proces bude inkluzivniji i reprezentativniji za širi politički pejzaž na Zapadnom Balkanu.

Uloga parlamenata u ZB

Parlamenti mogu igrati posebnu ulogu u okviru BP mreže. Pored zakonodavne, nadzorne i kontrolne, te funkcije predstavljanja, parlamenti mogu primijeniti parlamentarnu diplomatiju kako bi izvršili pritisak na vlade da poguraju Berlinski proces, usklađivanje sa pravnom stečevinom EU i sprovođenje reformi neophodnih za EU pristupanje EU, osiguravajući da vladine aktivnosti budu usklađene sa standardima i normama EU. U tom smislu, parlamenti igraju vitalnu ulogu u osiguravanju da pravni okvir ovih zemalja bude u skladu sa standardima EU.

Parlamenti takođe služe kao platforma za politički dijalog unutar i između zemalja. Uloga parlamenata u okviru BP-a može se posmatrati kao diplomatska platforma na kojoj poslanici raspravljaju o zajedničkim izazovima i rješenjima, podstičući saradnju i pomirenje u regionu. S tim u vezi, parlamenti pomažu u promovisanju agende evropskih integracija među građanima i činiocima, kao svojim biračkim tijelom. Oni komuniciraju o prednostima pristupanja EU i važnosti reformi za ispunjavanje standarda EU. Ova komunikacija je od suštinskog značaja za izgradnju povjerenja javnosti i podršku EU integracijama u odgovarajućim zemljama. Parlamenti takođe sarađuju sa organizacijama civilnog društva i think tankovima kako bi osigurali da se njihove perspektive i zabrinutosti uzmu u obzir u procesu pristupanja. Ovo doprinosi inkluzivnom kreiranju politike i pomaže da se osigura da se uzmu u obzir interesi svih zainteresovanih strana.

Sve u svemu, uloga parlamenata u Berlinskom procesu je višestruka. Od usklađivanja zakonodavstva i nadzora do promovisanja regionalne saradnje i angažovanja sa civilnim društvom – njihovo aktivno učešće je od suštinskog značaja za uspešnu integraciju zemalja Zapadnog Balkana u EU.



O projektu

Uključivanje parlamenata u institucionalni okvir BP će biti od dodatne vrijednosti, a takođe će ojačati ulogu parlamenta u procesu evropskih integracija u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana. Projekat ima za cilj jačanje kapaciteta poslanika i skupštinskog osoblja kako bi ostvarili svoju zakonodavnu i nadzornu ulogu nad obavezama preuzetim pod pokroviteljstvom BP.

U smislu ciljeva ovog projekta, kratka anketa ima za cilj da identifikuje potrebe i poslanika i parlamentarnog osoblja u pogledu njihovog suštinskog učešća u Berlinskom procesu i unapređenju regionalne saradnje.

Upitnik su distribuisali i odgovarali poslanici i osoblje parlamenta iz svih zemalja Zapadnog Balkana u periodu od 1. novembra 2023. do 31. decembra 2023. godine. U anketi su učestvovala 103 ispitanika.

Nalazi

Upitnik je podijeljen na dva različita dijela, gdje se prvi bavi opštim znanjem poslanika i parlamentarnog osoblja o Berlinskom procesu, dok drugi istražuje njihovu percepciju uloge i kapaciteta potrebnih za uključivanje parlamenata u BP.

Razumijevanje Berlinskog procesa sa stanovišta parlamenata Zapadnog Balkana

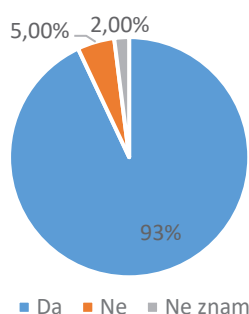
Analiza počinje opštim percepcijama ispitanika o Berlinskom procesu. Ovaj deo uključuje njihovo razumijevanje onoga što Proces predstavlja, uspjeha i neuspjeha i koji su glavni ciljevi.

Rezultati pokazuju snažno poznavanje BP-a. Gotovo svi ispitanici (93%) dali su potvrđan odgovor na pitanje. Ovi rezultati se poklapaju sa anketom koju je sproveo Savjet za regionalnu saradnju (RCC) iz 2020. godine, što potvrđuje da postoji dobra upoznatost sa procesom među parlamentararcima WB.¹

¹ Savet za regionalnu saradnju, Jačanje uloge parlamenata regiona Zapadnog Balkana u Berlinskom procesu, 2020.

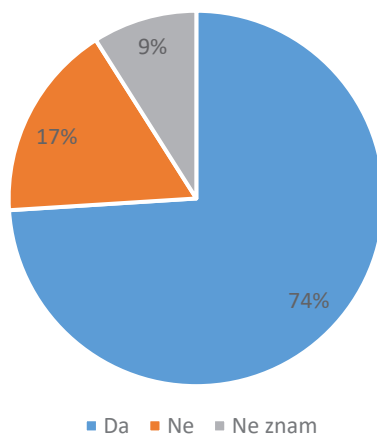


Da li ste upoznati sa Berlinskim procesom?



Međutim, pravo razumijevanje procesa može se mjeriti samo dubljim istraživanjem inicijativa i obaveza koje su preuzete. Prema rezultatima istraživanja, značajna većina ispitanika (74%) je upoznata sa glavnim odgovornostima, dok je manji procenat (17%) naveo da nije upoznat sa njima.

Da li ste upoznati sa ključnim obavezama koje je vaša zemlja preduzela u okviru Berlinskog procesa?



Na pitanje o više detalja, u otvorenom pitanju, velika većina ispitanika (61%) povezuje BP sa sporazumima o mobilnosti. Od samita BP 2023. godine, sporazumi o mobilnosti su javno promovisani u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana. Albanija, Kosovo, Sjeverna Makedonija, Srbija i Crna Gora ratifikovale su tri sporazuma koja se tiču putovanja ličnim kartama unutar regiona, priznavanja akademskih kvalifikacija i priznavanja kvalifikacija za određena zanimanja, dok je Bosna i Hercegovina jedina koja nije ratifikovala sva tri sporazuma. - sporazum o putovanju ličnim kartama unutar regiona nije stupio na snagu jer nije ratifikovan u Parlamentu.²

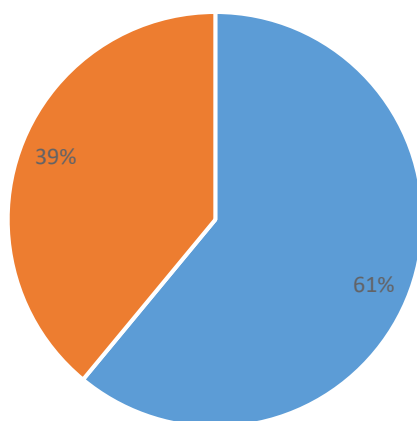
Drugi predloženi odgovor (39%) je koncept regionalne saradnje, koji je osnovni cilj BP. Međutim, ovaj odgovor je prilično uopšten i ne ukazuje na konkretno znanje o trenutnim obavezama u okviru Procesa.³

² Institut za saradnju i razvoj, Dalji napredak u vezi sa Sporazumom o mobilnosti u ZB u okviru CRM-a Dostupno na <https://cdinstitute.eu/2023/10/26/further-progress-on-mobility-agreements-in-the-western-balkans-under-the-common-regional-market/>

³ Zoran Nechev, Gentola Madhi, Adnan Čerimagić i Jovan Nicić, Berlinski proces. Šta je uspjelo, a šta nije? I zašto? 2017. Dostupno na: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/The-Berlin-process-EFB-2017-FINAL-WEB-VERSION-1.pdf>



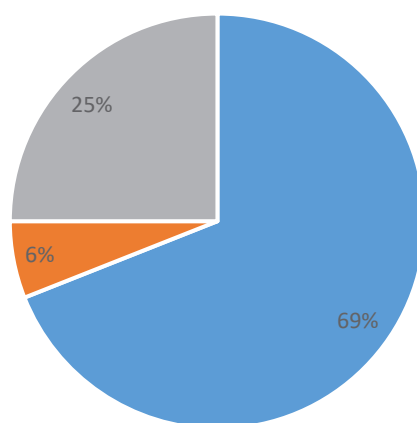
Ukoliko „da” možete li navesti neke od njih?



■ Sporazumi o mobilnosti ■ Regionalna saradnja

Osim toga, jedno pitanje u anketi posvećeno je mišljenju ispitanika o tome koliko je proces uspješan. Regionu Balkana nisu strane mnoge regionalne inicijative koje pokušavaju da pomire i poboljšaju standard građana.⁴ Kako se 2024. obilježava 10. godišnjica Berlinskog procesa, postoji potreba da se pokaže opipljiv uticaj koji je ova inicijativa donijela regionu. Što se tiče mišljenja ispitanika o ovom pitanju, više od dvije trećine njih (69%) smatra Berlinski proces uspješnom inicijativom. Značajan procenat ispitanika (25%) ne može dati odgovor na ovo pitanje, što može značiti da nemaju dovoljno informacija o njegovom uticaju.

Da li smatrate da je Berlinski proces uspešna inicijativa?



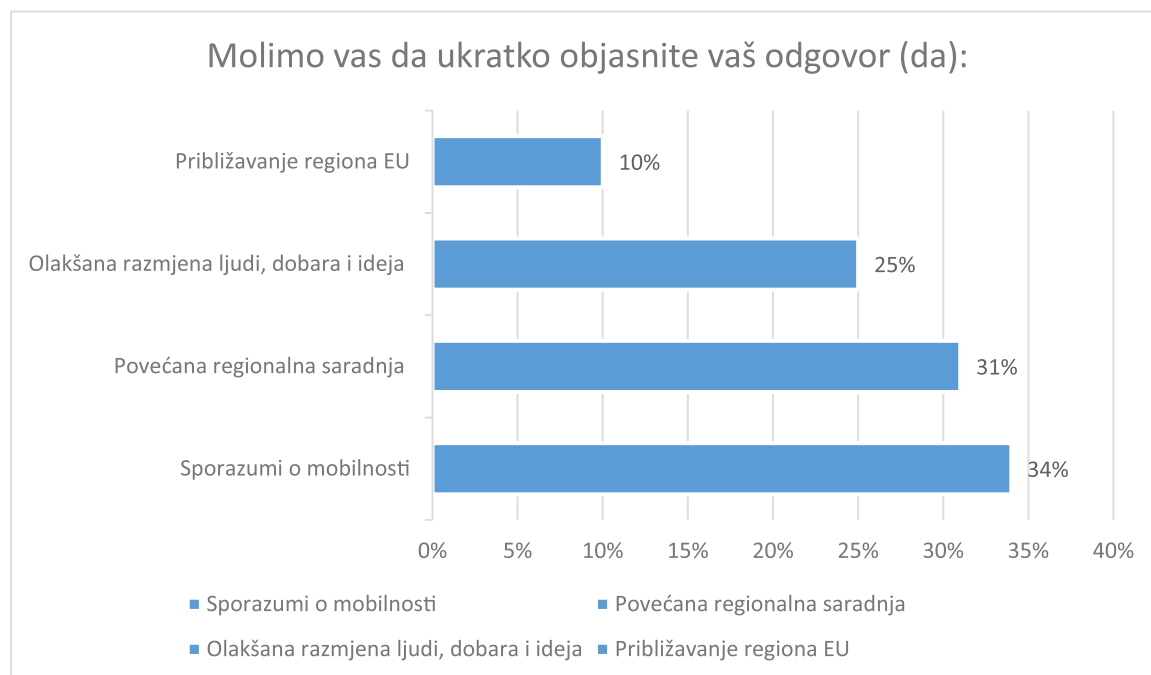
■ Da ■ Ne ■ Ne znam

Da bi se razumjeli faktori koji doprinose njegovom uspjehu, upitnik se bavi percepcijom o najuspješnijim ishodima Berlinskog procesa. Sporazumi o mobilnosti (34%), povećana regionalna saradnja (31%) i olakšana razmjena ljudi, dobara i ideja (25%) navode se kao ključni aspekti Berlinskog procesa koji ga čine uspješnim. Pored toga, 10% ispitanika smatra da ova inicijativa predstavlja važan korak ka

⁴ Džananović i dr., Stvarni uticaj regionalnih organizacija i inicijativa na Zapadnom Balkanu, 2021. Dostupno na https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/01/A5_The-Actual-Impact-of-Regional-Organizations-and-Initiatives-on-Regional-Cooperation-Integration-and-Good-Neighborly-Odnosi-na-zapadnom-balkanu-uspjeh-i-ograničavajući-faktori.pdf



približavanju regiona EU. Iako su ovi odgovori donekle uopšteni, oni ukazuju na razumijevanje među ispitanicima da je Berlinski proces usklađen sa procesom evropskih integracija i da će pomoći zemljama Zapadnog Balkana u njihovom procesu pridruživanja EU.



Veliki broj ispitanika smatra da je Proces postigao određene rezultate, ali se povremeno suočava sa kritikama. BP je često bila žrtva bilateralnih pitanja koja usporavaju procese donošenja odluka i/ili njihovu implementaciju.⁵ Kao inicijativa koja je nastajala 10 godina, rezultati često ostaju na diplomatskom nivou, a implementacijski deo stagnira. Otuda nije iznenađujuće što ispitanici sumnjaju u njen uspjeh. Jedan od razloga koji navode ispitanici je nedostatak konkretnih rezultata inicijative (45%), a zatim neispunjavanje obaveza (30%).

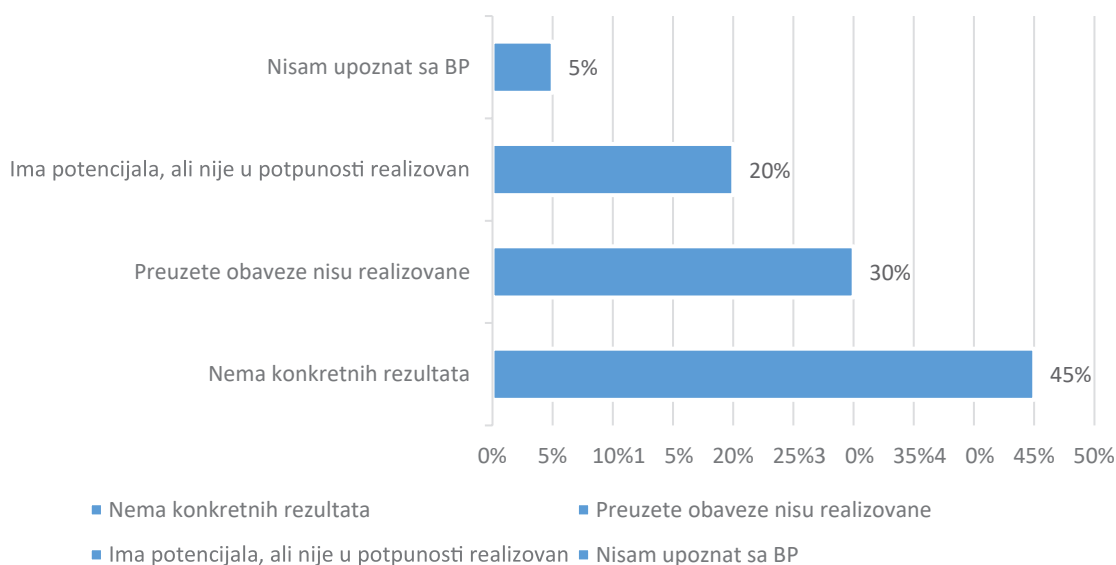
Sljedeće pitanje analizira mišljenje ispitanika o značaju Berlinskog procesa za razvoj i integraciju zemlje u EU. Odgovori potvrđuju ranije stavove da je Berlinski proces važan korak ka približavanju regiona EU. Četrdeset sedam posto ispitanika smatra Berlinski proces izuzetno relevantnim za razvoj i integraciju ZB u EU, dok 46% ispitanika smatra da je proces relevantan, ali smatra da postoje druga pitanja kojima treba dati prioritet.

Veoma je važno napomenuti da ispitanici u parlamentima ne smatraju da je BP irelevantan za razvoj i integraciju u EU.

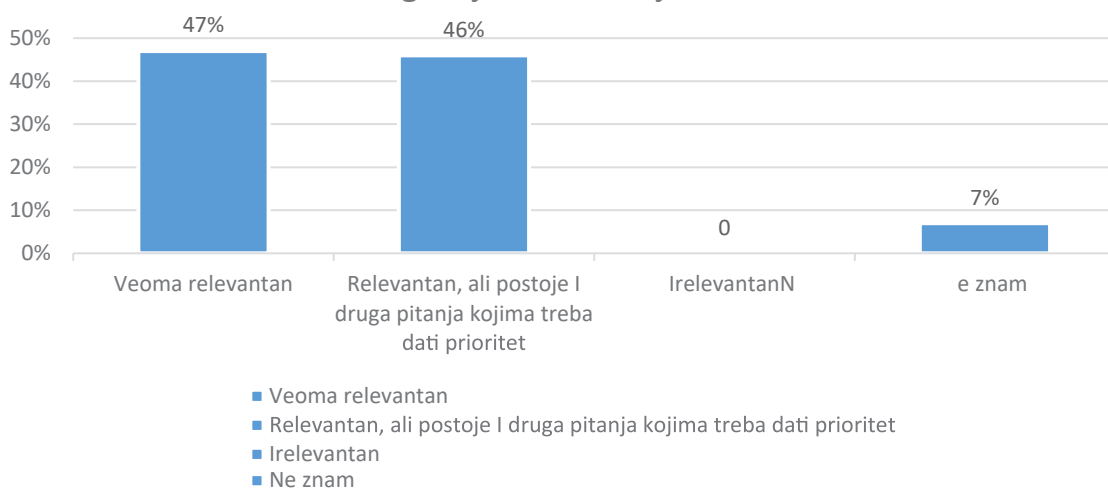
⁵ Marika Đolai, Kako iskoristiti relativni uspjeh Berlinskog procesa, 2022. Dostupno na: <https://www.biepag.eu/blog/how-to-capitalise-on-the-relative-success-of-the-berlin-process/>



Molimo vas da ukratko objasnite vaš odgovor (ne):



Kako bi ocenili važnost Berlinskog procesa za razvoj i integraciju vaše zemlje ka EU?

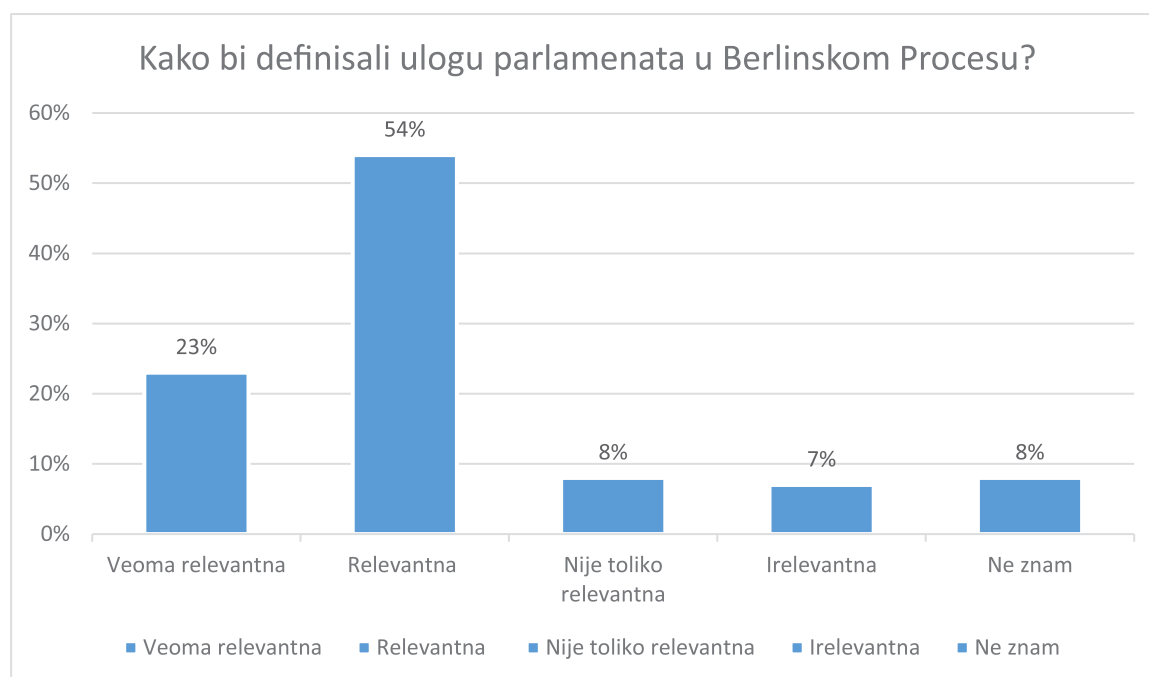




Uloga parlamenata

Generalna percepcija o BP-u daje širu sliku razumijevanja i upoznatosti parlamenata sa procesom. Međutim, institucionalizacija njihove uloge mimo ratifikacije sporazuma na nacionalnom nivou (osim Albanije) zahtijevala bi veće kapacitete parlamenata. Iako će institucionalizacija učešća parlamenata zavisiti od drugih zainteresovanih strana koje su već uključene u proces, parlamenti moraju tražiti učešće na osnovu svojih preferencija, sposobnosti i kapaciteta. Iz ovih razloga, upitnik pokušava otkriti percepciju njihove uloge u Berlinskom procesu.

Na pitanje Kako biste definisali ulogu parlamenata u Berlinskom procesu?, velika većina (77%) smatra da je uloga parlamenata u određenoj meri relevantna. Mali broj ispitanika (15%) smatra da je to u određenoj mjeri irelevantno.



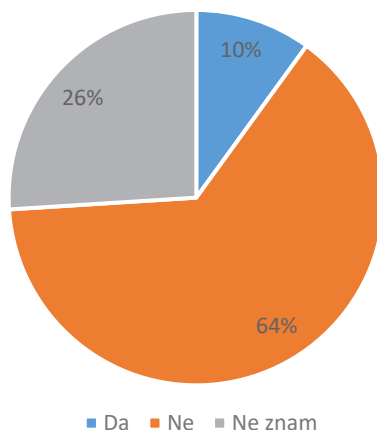
Sledeće pitanje istražuje opšte stavove ispitanika o trenutnoj ulozi parlamenata u Berlinskom procesu, da li su oni zadovoljni svojom ulogom. Rezultati pokazuju da više od dvije trećine ispitanika nije zadovoljno trenutnom ulogom parlamenata u procesu (64%), a slijedi četvrtina ispitanika (26%) koji nisu sigurni u svoju ulogu u procesu. Samo 10% ispitanika je zadovoljno svojom ulogom. O takvim perspektivama se raspravljalo na nekoliko konferencija na kojima je naglašeno da treba formalizirati, a time i proširiti ulogu parlamenata u BP. Poslanici su od sada uključeni u projektne aktivnosti i druga regionalna tijela za međuparlamentarnu saradnju.

Međutim, 2023. godine, na Konferenciji „Uloga parlamenata u Berlinskom procesu“, poslanici svih šest zemalja ZB dogovorili su deklaraciju za jačanje svoje uloge u BP-u.⁶ što je prvi pisani dokument parlamenata koji zahtijeva formalni angažman u BP.

⁶ Konferencija o ulozi parlamenata u Berlinskom procesu održana je 13. oktobra 2023. Dostupno na: <https://www.berlinprocess.de/en/conference-on-the-role-of-the-parliaments-in-the-berlin-process-took-place-october-13>

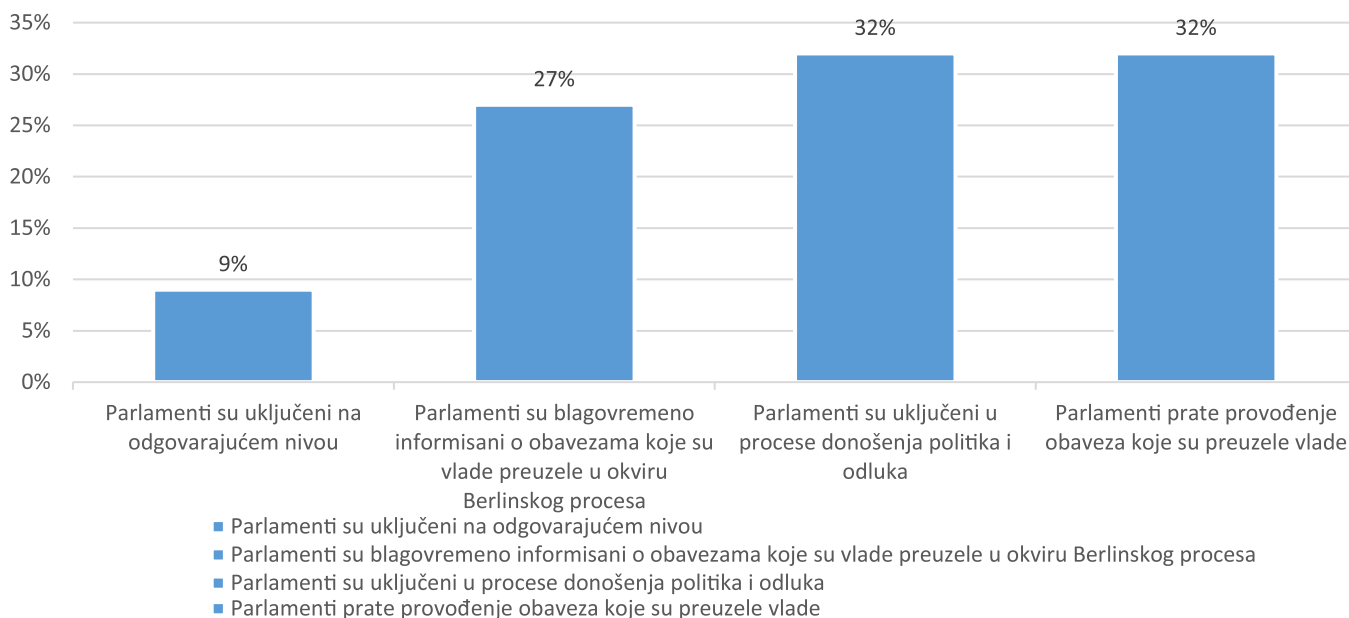


Da li ste zadovoljni sadašnjom ulogom parlamenata u Berlinskom procesu?



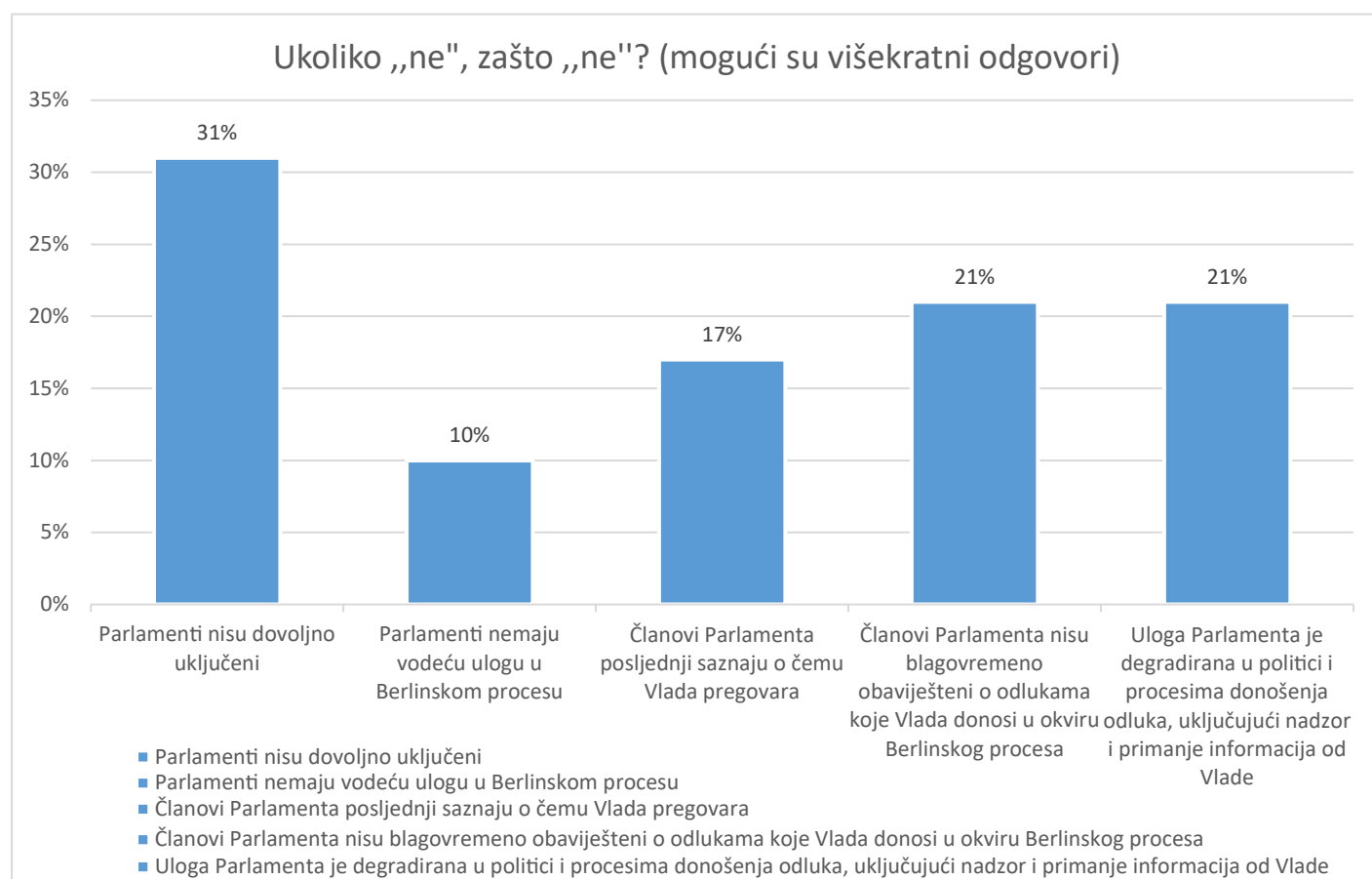
Kako bi dopunili prethodno pitanje, ispitanici su zamoljeni da iznesu svoje razumijevanje uloge koju igraju. Prvo potpitanje je ispitivanje detalja onih koji su zadovoljni svojom ulogom u Procesu. Navedeni razlozi zašto smatraju da je njihova uloga na dobrom nivou podijeljeni su u nekoliko odgovora. Trećina (32%) smatra da parlamenti prate realizaciju preuzetih obaveza od strane vlada, a identičan broj (32%) ispitanika smatra da su parlamenti uključeni u donošenje politika i zaključaka. Gotovo sličan broj ispitanika takođe smatra da su blagovremeno obaviješteni o preuzetim obavezama od strane vlada. Ovo je prilično optimistična percepcija ispitanika, jer nijedna aktuelna studija slučaja ne može podržati ova mišljenja, a parlamenti nisu formalno uključeni u procese niti aktivno prate implementaciju preuzetih obaveza.

Ukoliko „da“, zašto da? (mogući su višekratni odgovori)





Nako toga analizirali smo grupu ispitanika koji nisu zadovoljni svojom ulogom u Procesu. Jedna trećina njih (31%) smatra da njihova uloga nije ispunjena jer nisu dovoljno uključeni, a slijedi ih 21% koji smatra da je uloga parlamenta degradirana u procesima politike i donošenja odluka, uključujući nadzor i primanje informacija od Vlade. Jednak procenat (21%) smatraju da nisu blagovremeno informisani o odlukama u kojima učestvuju Vlade. Neki od drugih razloga koje ispitanici navode zbog kojih smatraju da nisu zadovoljni je činjenica da posljednji znaju za pregovore u zemlji (17%) i da im nedostaje vodeća uloga u BP-u (10%).

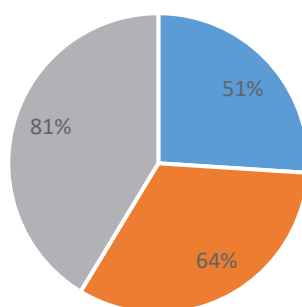


Nakon utvrđivanja opšte percepcije uloge parlamenata u Berlinskom procesu, sledeći deo analize ispituje stavove ispitanika o željenoj uključenosti parlamenata u Berlinskom procesu.

Na pitanje „Kakva bi trebalo da bude uloga parlamenata u Berlinskom procesu?“, velika većina od 81% smatra da parlamenti treba da prate sprovođenje obaveza, 64% smatra da bi parlamenti trebalo da učestvuju na samitima Berlinskog procesa, dok 51% vjeruje da bi parlamenti trebali pratiti i nadzirati sprovođenje preuzetih obaveza.



Koja bi trebala biti uloga parlamenata u Berlinskom procesu po vama? (mogući su višekratni odgovori)



- Direktno učešće u planiranju obaveza Berlinskog procesa
- Učešće na samitima Berlinskog procesa
- Praćenje i nadzor provođenja obaveza

Ukupan procenat nije jednak 100% jer ispitanici imaju mogućnost da izaberu više odgovora.

Kada je reč o oblastima Berlinskog procesa koje zahtevaju veću stručnost i/ili pojašnjenje, više od dve trećine (66%) ispitanika je identifikovalo zajedničko regionalno tržište, zatim bezbednost i borba protiv organizovanog kriminala (61%), a zatim energetska saradnju (55%), zelena agenda (51%), istraživanje i inovacije (47%), antikorupcijski napor (46%) i saradnja mladih (32%).

U kojim oblastima Berlinskog procesa potrebno vam je veće objašnjenje i/ili stručnost? (mogući su višekratni odgovori)

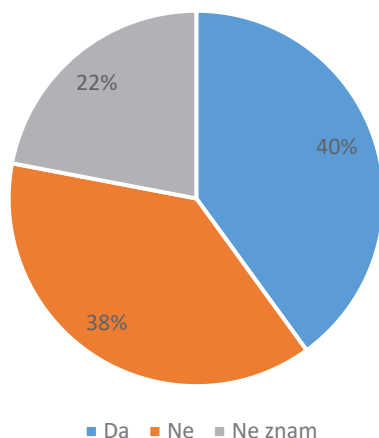


- Zajedničko regionalno tržište
- Zelena agenda
- Energetska saradnja
- Saradnja mladih
- Sigurnost i borba protiv organizovanog kriminala
- Antikorupcijska obećanja
- Istraživanja i inovacije



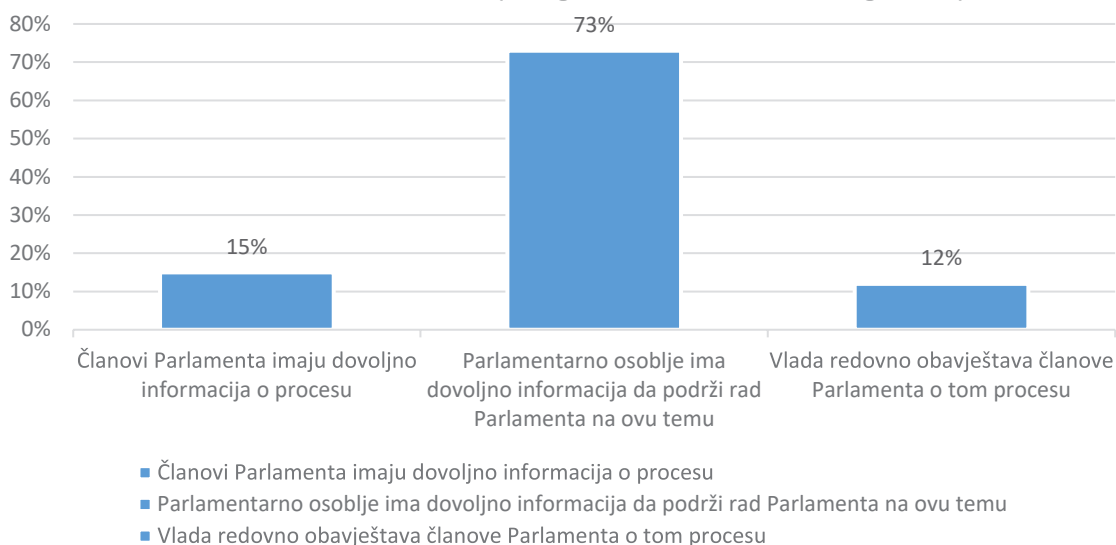
Rezultatima ankete želimo razumjeti praznine u znanju parlamenata koji bi omogućili njihovo veće učešće. Međutim, oni su podijeljeni da li imaju dovoljno kapaciteta ili ne, što ukazuje na nepoznavanje/razumijevanje Procesu i odnosne obaveze koja proizlazi ili bi trebala proisteci iz povećanog učešća u BP-u. Četrdeset posto smatra da parlamenti imaju kapacitet, dok 38 posto smatra da parlamenti nemaju kapacitet i informacije da vrše parlamentarni nadzor nad Berlinskim procesom.

Da li smatrate da parlamenti imaju kapacitete i informacije da vrše parlamentarni nadzor Berlinskog procesa?



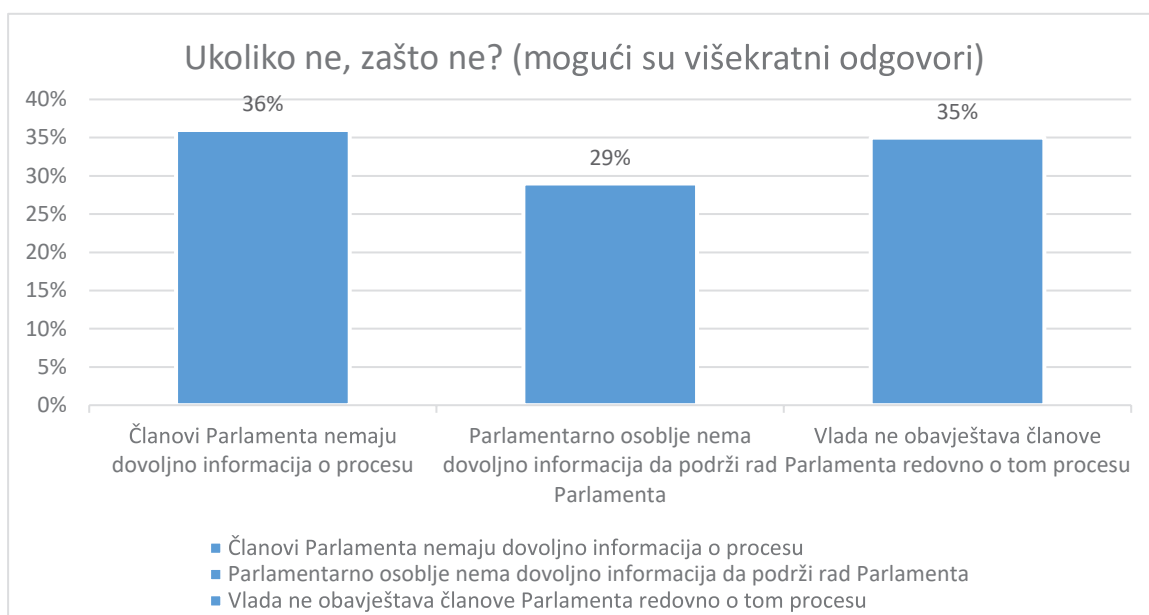
Što se tiče ispitanika koji smatraju da parlamenti imaju kapacitete, njihov glavni argument za ovakav stav je da skupštinsko osoblje ima dovoljno informacija da podrži rad skupština po ovom pitanju (73%). Međutim, na osnovu regionalnih događaja i zaključaka prisutnih kako o regionalnim tako i o lokalnim događajima, evidentno je da parlamenti nemaju kapacitete da prihvate dostavljene informacije, pa će dodavanje BP angažmana njihovim trenutnim radnim obavezama predstavljati opterećenje.

Ukoliko da, zašto da? (mogući su višekratni odgovori)

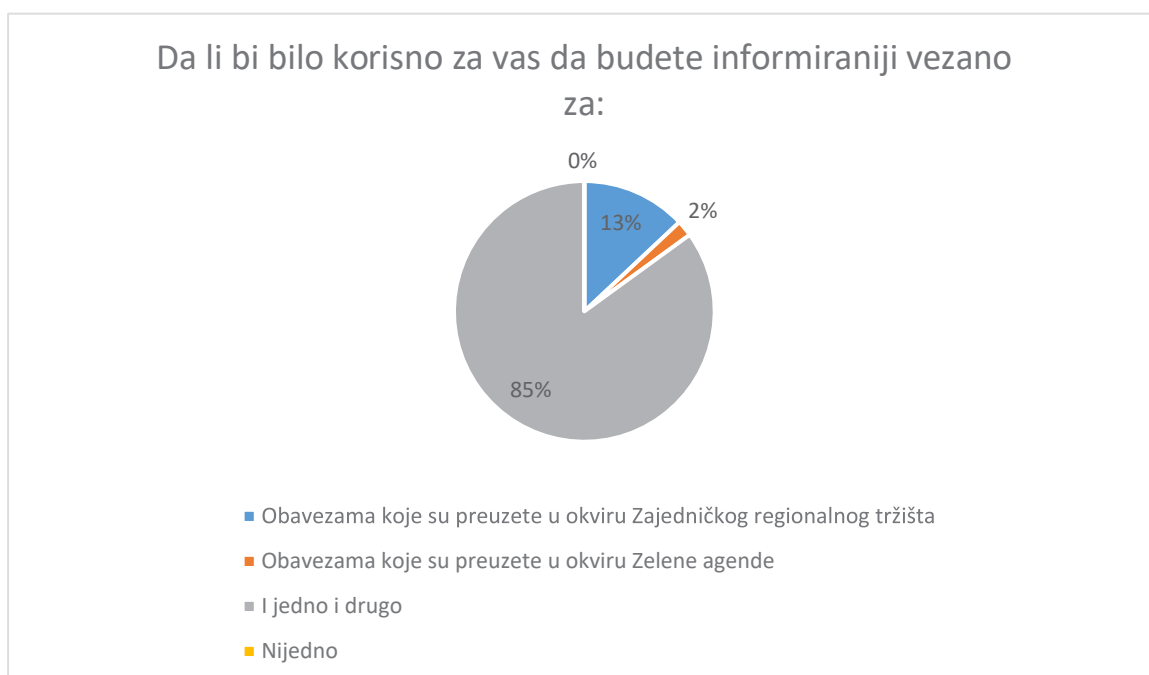




Grupa ispitanika koji smatra da parlamenti nemaju kapacitete, svoj odgovor argumentuju na taj način da narodni poslanici nemaju dovoljno informacija o procesu (36%), Vlada ne obavještava poslanike redovno o procesu (35%), a osoblje Skupštine nema dovoljno informacija da podrži rad Skupštine (29%).



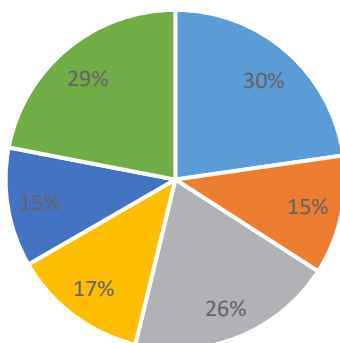
Konačno, parlamenti nisu skloni određenim temama BP-a, već sve oblasti percipiraju kao podjednako važne. Među ispitanicima postoji snažan konsenzus (85%) da smatraju da je veoma korisno dobiti više informacija o obavezama koje je Vlada preuzela na zajedničkom regionalnom tržištu, kao i onima u vezi sa Zelenom agendom.





Što se tiče mehanizama za praćenje i nadzor, 30% ispitanika je navelo da su supervizorske debate najprikladniji mehanizam, zatim nadzorne posete (29%), rasprave u odborima (26%), javne rasprave (17%), poslanička pitanja (15%) i interpelacija (15%).

Koje mehanizme smatrate najodgovarajućim za ciljeve monitoringa i nadzora?



■ Nadzorne sesije

■ Interpelacija

■ Komisijaska saslušanja

■ Javne rasprave

■ Zastupnička/poslanička pitanja

■ Posjete u cilju ispitivanja



Zaključak

Učešće članova parlamenta (poslanika) i parlamentarnog osoblja u Berlinskom procesu je ključno za obezbjeđivanje demokratskog nadzora, transparentnosti i odgovornosti u implementaciji angažmana vlada u ovoj inicijativi. Poslanici imaju vitalnu ulogu u zastupanju interesa svojih birača i u osiguravanju da građani prihvate politike i odluke donesene u okviru Berlinskog procesa. Istraživanje pokazuje da su parlamenti spremni da se formalno uključe u Berlinski proces i da treba uzeti u obzir njihovu spremnost i kapacitete. Rezultati istraživanja pokazuju da sa jedne strane postoji jaka upoznatost sa Procesom i oblastima koje pokriva i smatra se relevantnom i uspješnom inicijativom. Ipak, sa druge strane, parlamenti nisu zadovoljni svojom ulogom u Procesu i podijeljena su mišljenja da li su trenutni kapaciteti dovoljni da odgovore na formalni angažman u Procesu. Spremnost parlamenata da se uključe u Berlinski proces mora se kanalizovati u formalnim instrumentima, ali taj proces treba pratiti povećanjem kapaciteta i stručnosti parlamenata u oblastima Berlinskog procesa.

Ključne tačke

- Gotovo svi ispitanici (93%) su upoznati sa Berlinskim procesom, što ukazuje na dobru svijest među poslanicima u zemljama Zapadnog Balkana.
- Međutim, dok većina razumije širi koncept regionalne saradnje, primjetan je nedostatak detaljnog znanja o specifičnim obavezama u okviru Berlinskog procesa.
- Uprkos sumnjama o potrebi za još jednom regionalnom inicijativom, značajna većina (69%) smatra Berlinski proces uspješnim.
- Iako većina ispitanika vidi relevantnost parlamenata za Berlinski proces (77%), oni uglavnom nisu zadovoljni svojom trenutnom ulogom (64%), ističući potrebu za formalnim priznanjem i povećanim učešćem.
- Većina ispitanika (81%) smatra da parlamenti treba da prate sprovođenje obaveza, što ukazuje na sklonost ka većem nadzoru.
- Zajedničko regionalno tržište i Zelena agenda identifikovani su kao najvažnije teme za dalje informacije.

Publikacija je proizvod projekta „Parlamentarna diplomatija: regionalna saradnja kroz unapređeni parlamentarni dijalog“. Projekat će implementirati šest projektnih partnera u svakoj od šest zemalja Zapadnog Balkana. Vodeći partner je Institut za demokratiju (IDSCS) – Sjeverna Makedonija. Ostali projektni partneri su Institut Alternativa (IA) – Crna Gora, Institut za političke studije (ISP) – Albanija, CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – Srbija, Kosovski demokratski institut (KDI) – Kosovo i Mreža progresivnih inicijativa (NPI) – Bosna i Hercegovina.