

CEP pogled

Strahinja Subotić, mlađi istraživač



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE

Finsko predsedavanje Savetu EU

Daleko od očiju, daleko od srca?

Dok su Savetom EU tokom prethodnih 18 meseci upravljale zemlje iz susedstva Zapadnog Balkana (Austrija, Bugarska i Rumunija), došlo je vreme da Finska - zemlja geografski udaljena od ovog regiona – preuzme kormilo. Izreka kaže „daleko od očiju, daleko od srca“ i podrazumeva da se stvari mogu odbaciti kao nevažne kada nisu u neposrednoj blizini subjekta. Da li će to biti slučaj sa Finskom u odnosu na Zapadni Balkan? Šta zemlje regiona mogu učiniti da se približe Finskoj? Koji su prioriteti Finske? Cilj ovog CEP pogleda je da pruži odgovore na ova pitanja.

Održivost Evrope u promenljivim vremenima

Finsko predsedavanje dolazi u trenutku koji je transformativan za EU. Na izborima za Evropski parlament (EP) evroskeptici nisu uspeli da steknu blokirajuću većinu posle izbora za Evropski parlament (EP) niti bilo koji drugi ključni položaj u institucijama EU, što će ih sprečiti da imaju značajan uticaj na proces donošenja odluka. Nakon iscrpljujućih pregovora o budućim ključnim pozicijama unutar institucija EU, članovi Evropskog parlamenta su dali zeleno svetlo Ursuli fon der Lajn da nasledi Žan Klod Junkera. Na taj način je efektivno okončana mogućnost stvaranja institucionalne blokade, koja je mogla da nastupi nakon što lideri EU28 odbili da se povicaju procesu *Spitzenkandidaten-a*.



S obzirom da novi mandat Evropske komisije zvanično počinje u novembru, Finska kao država predsedavajuća će imati zadatku da obezbedi nesmetan prelazak EU u novi institucionalni ciklus. Pored toga, Finska će biti zadužena za privođenje kraju pregovora o Višegodišnjem finansijskom okviru EU (MFF), kao i da izade na kraj sa Bregzitom (koji bi se zaista mogao da dogodi do kraja oktobra 2019)

Kada su u pitanju prioriteti Finske, oni uključuju sledeće: 1) jačanje **zajedničkih vrednosti i vladavine prava**; 2) unapređenje **konkurentnosti i socijalne inkluzije EU**; 3) jačanje pozicije EU kao globalnog lidera u **klimatskim akcijama**; i 4) sveobuhvatno jačanje **bezbednosti građana**. Analiza [programa finskog predsedavanja](#) pokazuje da se ovi prioriteti podudaraju sa onima koje je predstavila nova predsednica Komisije u okviru njenih „[Političkih smernica](#) za novu Evropsku komisiju za 2019-2024.“ Čini se da prioriteti Finske takođe u velikoj meri predstavljaju nastavak već uspostavljenih prioriteta od strane [rumunskog predsedavanja](#) (jer su obe deo trenutnog „trija“, zajedno s Hrvatskom); iako pak sa manjim fokusom na koheziju i većim naglaskom na vladavini zakona. Predsedavanje Finske Savetu EU zapravo se podudara sa objavljinjem [strateškog dokumenta Evropske komisije \(EK\) kojom nastoji da ojača vladavinu prava unutar EU](#), što predstavlja najambiciozniju inicijativu koja je EK ikad lansirala kako bi sačuvala principe i mehanizme zaštite vladavine prava u Uniji. Konačno, **ciljevi Finske su u potpunosti usklađeni sa duhom i namerama Strateške agende EU**, a njeno predsedavanje će biti prvo koje će uvrstiti ovu petogodišnju agendu u rad Savetu EU.

Prioriteti Finske uključuju sledeće:

- 1) jačanje zajedničkih vrednosti i vladavine prava;
- 2) unapređenje konkurenčnosti i socijalne inkluzije EU;
- 3) jačanje pozicije EU kao globalnog lidera u klimatskim akcijama; i
- 4) sveobuhvatno jačanje bezbednosti građana.

Imajući u vidu težinu izazova sa kojima se trenutno suočava EU, kao i čvrst stav određenih država članica o davanju primata internoj konsolidaciji EU u odnosu na proširenje, ne iznenađuje činjenica da se tema perspektive članstva Zapadnog Balkana nije našla među prioritetima na vrhu agende predsedavanja Finske. Uprkos tome, predstojeći period može biti dinamičan kad je su u pitanju teme proširenja. Na primer, on može biti prilika srpskim institucijama i upravi za učenje na osnovu finskog primera u kontekstu procesa pristupanja EU.

Finska kao primer uspešne države i zamajac za proširenje

Uprkos tome što su Zapadni Balkan i Finska do sada imali prilično nerazvijene političke i ekonomske odnose, način na koji je Finska organizovala svoje predsedavanje može regionu poslužiti kao lekcija. Pripreme za predsedavanje Savetu obično zahtevaju velike napore od strane šireg nacionalnog administrativnog aparata, jer predsedavajuća država članica preuzima znatno povećani obim radnih obaveza tokom svog mandata. Tranzicija ove vrste ne samo da zahteva posvećeno i dugoročno planiranje, finansijske izdatke i podelu odgovornosti. Ona takođe značajno zavisi i od administrativnog kontinuiteta i otpornoštiti. **Kada je u pitanju Finska, njene pripreme za predsedovanje Savetu pratio je period političkih promena; ipak, Finska je uspela da prebrodi svoje izazove i da dokaže kako stabilan i dobro razvijen sistem javne uprave može da bude otporan na unutrašnje pritiske.**

Naime, priprema Finske za predsedavanje odvijala se uporedno sa poslednjim opštim izborima koji su se održali u aprilu 2019. godine, nakon što je došlo do **kolapsa** prethodne Vlade. S obzirom da nijedna strana nije dobila više od 20% glasova zbog povećane političke **fragmentacije**, tek je u junu **formirana** nova finska Vlada - samo mesec dana pre zvaničnog preuzimanja pozicije predsedavajuće. Uprkos ovim komplikacijama koje su se odvijale tokom proteklih meseci, sposobnost Finske da se pripremi za predsedavanje Savetu je ostala nesmetana. Čini se, u stvari, da je **Finska bez ikakvih problema preuzela ulogu države predsedavajuće, pre svega zahvaljujući dobro razvijenom administrativnom kontinuitetu, koji se pokazao da je nezavisan i imun na političke potrese.**

Pripreme Finske za predsedavanje Savetu pratio je period političkih promena; ipak, Finska je uspela da prebrodi svoje izazove i da dokaže kako stabilan i dobro razvijen sistem javne uprave može da bude otporan na unutrašnje pritiske.

Finski ambasador u Srbiji tvrdi da su u Finskoj „politička imenovanja izuzetak, dok su karijerni državni službenici pravilo.“ Ovu poruku, koja dolazi od zvaničnika države predsedavajuće, zemlje Zapadnog Balkana treba ozbiljno da shvate, s obzirom da im tek predстоji sveobuhvatna depolitizacija i profesionalizacija sopstvenih sistema javne uprave. S obzirom da dobro upravljanje (*good governance*) predstavlja jedan od ključnih aspekata procesa pristupanja EU - kao horizontalno pitanje koje nije posebno regulisano ni jednim izdvojenim poglavljem - **zemlje Zapadnog Balkana će morati, sledeći primer Finske, da nastave da ulažu napore koji bi bili usmereni ka razvoju i garantovanju nezavisnosti, nepristrasnosti i pravednosti njihovih sistema javne uprave.**

Dalje, Finska može poslužiti kao primer zemlje koja dobro radi na razvoju i zaštiti krucijalnih elemenata demokratije, poput vladavine zakona, slobode medija i garantovanja osnovnih prava. Prema izveštaju Fridom Hause (*Freedom House*) za 2019. godinu, Finska je zemlja koja je najbolje ocenjena na svetu (zajedno sa Švedskom i Norveškom) kada je reč o „stanju slobode“, „političkim pravima“ i „građanskim slobodama.“ Slično tome, Finska je pokazala jedne od najboljih rezultata širom sveta u oblasti vladavine prava, prema indeksu vladavine prava (*WJP Rule of Law Index*) za 2019. godinu. Čini se da Finci takođe prepoznaju učinak svoje zemlje: prema Tabeli EU pravde (*EU Justice Scoreboard*) za 2019. godinu, Finci zaostaju samo za građanima Danske kao građani EU koji najpozitivnije ocenjuju stanje u pravosuđu u svojoj zemlji. Iz tih razloga **nije iznenađujuće da je Finska postavila „jačanje zajedničkih vrednosti i vladavine prava“ kao ključni prioritet tokom svog mandata.**

Finski ambasador u Srbiji tvrdi da su u Finskoj „politička imenovanja izuzetak, dok su karijerni državni službenici pravilo.“ Ovu poruku, koja dolazi od zvaničnika države predsedavajuće, zemlje Zapadnog Balkana treba ozbiljno da shvate, s obzirom da im tek predstoji sveobuhvatna depolitizacija i profesionalizacija sopstvenih sistema javne uprave.



Ne treba posebno objašnjavati činjenicu da su zemlje Zapadnog Balkana gotovo po svim parametrima daleko iza Finske, a posebno kada je reč o oblasti vladavini prava. Evropska komisija prepoznala je da Zapadni Balkan pokazuje jasne „elemente **zarobljene države**,“ a kako su Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) ključni u toku pristupnog procesa, sveobuhvatne i dugoročne reforme predstoje pred regionom. Iz tog razloga, zemlje Zapadnog Balkana treba da ugledaju na zemlje poput Finske kao potencijalne uzore. Zapravo, **region Zapadnog Balkana treba da iskoristi finsko predsedavanje Savetu EU u svoju korist, pre svega povećanjem komunikacije sa Finskom i sticanjem novih i praktičnih znanja od nje.**

Svi predstojeći napori koji bi bili usmereni na unapređenje vladavine prava i dobrog upravljanja na Zapadnom Balkanu biće od velikog značaja, posebno imajući u vidu da se približavaju predsedavanja Hrvatske (prva polovina 2020.) i Slovenije (druga polovina 2021.). Kako se očekuje da će proširenje predstavljati važan fokus ovih država iz regiona, napredak koji će države Zapadnog Balkana ostvariti u narednim mesecima može biti od presudne važnosti. Stoga bi se **finsko predsedovanje trebalo posmatrati kao zamajac u okviru kojeg bi trebalo demonstrirati verodostojnost sprovedenih reformi, na osnovu čega se potom može graditi argument da je neophodno ponovno ubrzanje pristupnog procesa u narednom periodu.**

Skepticitam o proširenju kao zabrinjavajuća pojava

Finska je zemlja koja je tradicionalno podržavala proširenje, što je opet potvrdila **reafirmisanjem** njene podrške proširenju, pre i nakon preuzimanja uloge države predsedavajuće Savetu EU. Ipak, prateći širi trend koji je zastupljen u EU, veliki procenat Finaca ostaje veoma skeptičan prema politici proširenja EU. Zapravo, prema najnovijem **Evrobarometru** (novembar 2018.), **finski građani izražavaju**

najmanju podršku proširenju u odnosu na građane iz svih ostalih EU28 (videti prosek u *Tabeli 1*). Ova zapanjujuća činjenica ukazuje na to da će regionalni lideri morati da ulože daleko više napora kako bi pozitivno uticali na stavove Finaca, kao i na ostale građane EU, sa porukom da pristupanje Zapadnog Balkana može doprineti opštem dobru EU.

Tabela 1: Stav Finaca o proširenju

	Finci	Prosek EU
Za	28%	43%
Protiv	64%	45%
Ne zna	8%	12%

Autorov prikaz nalaza Evrobarometra

Nadalje, čini se da je deo negativne percepcije o proširenju snažno vezan i za stav građana Finske prema potencijalnom članstvu Turske. Prema istraživanju **JuGov-a** (decembar 2018.), daleko je manja podrška za pristupanje Turske Uniji nego što je to slučaj za zemlje sa Zapadnog Balkana (vidi *Tabelu 2*). **Trenutno je nejasno kako se pristupni proces regiona može razdvojiti od perspektive Turske koja je još uvek država kandidat.**

Tabela 2: Stav Finaca o proširenju u odnosu na individualne države Zapadnog Balkana i Tursku

	Za	Protiv	Ne zna
Crna Gora	35%	31%	34%
BiH	33%	32%	36%
Severna Makedonija	31%	32%	37%
Srbija	26%	40%	34%
Kosovo*	25%	41%	34%
Albanija	22%	45%	34%
Turska	9%	70%	21%

Autorov prikaz JuGov nalaza

Posmatrajući pojedinačne rezultate zemalja Zapadnog Balkana, oni se mogu podeliti u dve grupe: s jedne strane, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija suočavaju se sa gotovo jednakim rascepom između građana koji podržavaju, onih koji su protiv i onih koji još uvek nemaju mišljenje o njihovom pristupanju (1/3 podele između svake grupacije građana). Sa druge strane, podrška Srbiji, Kosovu* i Albaniji je delimično manja, a udeo stanovništva koji je i dalje neodlučan ostaje visok. Stoga, **uprkos tome što su države regiona uopšte u nepovoljnem položaju, još uvek postoji prostor za pozitivan uticaj na finsko javno mnjenje u narednim godinama.**

Uprkos obeshrabrujućim rezultatima anketa, finsko političko rukovodstvo i dalje podržava politiku proširenja EU. U stvari, Finska tradicionalno gleda proširenje EU kao na priliku za širenje prednosti jedinstvenog tržišta, mira i sigurnosti širom

Evrope. Prema finskim sagovornicima,¹ **nedostatak informacija o Zapadnom Balkanu u finskom javnom prostoru mogao bi biti jedan od razloga prilično negativne percepcije javnosti o budućim proširenjima EU.**

Iako trenutno ne postoji zabrinutost da će političko vođstvo Finske u dogledno vreme zauzeti skeptičniji stav prema proširenju, to ne znači da bi Zapadni Balkan trebalo da ostane po strani. U stvari, političke elite Zapadnog Balkana i civilno društvo iz regiona trebalo bi da osmisle planove za uključivanje u otvorene debate sa svojim evropskim kolegama o evropskoj perspektivi država regiona. **Što je veća podrška građana za proširenje širom EU, to će biti lakše za Zapadni Balkan i Evropsku komisiju da održe taj proces na agendi trenutno skeptičnih država članica EU.**



1. U maju 2019. godine, u okviru projekta „Evropeizacija kao više od procesa“ (*Europeanisation Beyond Process*), finansiranog od strane Inicijative za otvoreno društvo za Evropu, u Helsinkiju je CEP imao priliku da upozna finske aktere iz vladinih institucija, civilnog društva i akademije. Cilj je bio da se razgovara o pogledima finskih aktera o perspektivi članstva zemalja Zapadnog Balkana u svetlu finskog predsedavanja Savetu, kao i da se Zapadni Balkan postavi u raspravu o „Budućnosti Evrope“. U okviru mreže Think for Europe (TEN), CEP će zajedno sa partnerima iz regiona, a u saradnji sa Finskim institutom za međunarodne odnose (*Finnish Institute for International Relations*), održati javnu debatu u Helsinkiju u septembru 2019, o aktualnom stanju i izazovima u odnosima EU i Zapadnog Balkana. Ovim događajem CEP i TEN žele da podstaknu dijalog i razmenu između Zapadnog Balkana i finske zainteresovane publike, sa ciljem da se poveća međusobno razumevanje i formulira ideje koje mogu dati pozitivne rezultate u procesu integracije ZB u EU.

O Centru za evropske politike

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna thinktank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:
www.cep.org.rs