

CEP pogled



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE

Strahinja Subotić, istraživač

Hrvatsko predsedavanje Savetu EU

Budućnost Evrope u rukama balkanske države

Hrvatska preuzima upravljanje Savetu od Finske u burnom periodu za politiku proširenja, naročito nakon ponovnog odlaganja otvaranja pregovora o pristupanju sa Albanijom i Severnom Makedonijom. Dok je takav potez izazvao negativne reakcije ekspertske zajednice, takođe je i proizveo efekat lavine koji je vratio pitanje proširenja na agendu lidera EU. Sve se ovo odigrava u kontekstu još jednog produžetka Bregzita, odgovlačenja pregovora o Višegodišnjem finansijskom okviru i odlaganja početka rada nove Evropske komisije. Imajući u vidu naredni period, šta region može isčekivati u toku „balkanskog predsedavanja“ Hrvatske? Da li će Samit u Zagrebu biti samo druga verzija samita u Sofiji ili region može da očekuje konkretnije rezultate? Obzirom da [francusko-nemački predlog](#) predviđa početak i kraj prve faze razgovora o budućnosti Evrope u toku predsedavanja Hrvatske, ovaj CEP pogled odgovara da li je to teret ili blagoslov za ovu balkansku državu.

Post-bregzitovska Evropa

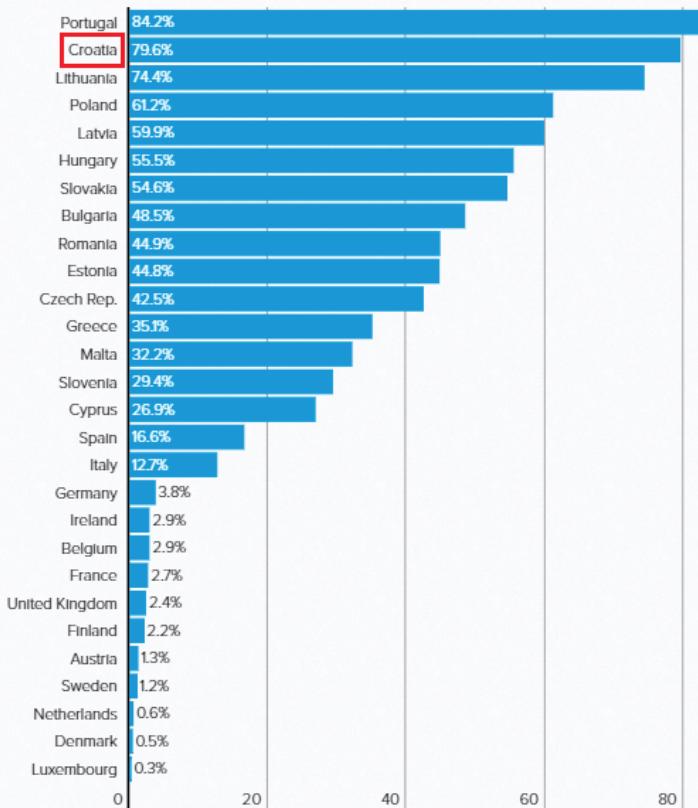
Po odabiru slogana „Jaka Evrope u svetu izazova“ za svoje predsedavanje, Hrvatska se odlučila za naredne, relativno uopštene prioritete: Evropa koja **raste**; Evropa koja **povezuje**; Evropa koja **štiti**; i **uticajna** Evropa. Iako pomenuti moto i prioriteti ne predstavljaju ništa neuobičajeno za predsedavanje Savetu, navedeni elementi će imati posebnu težinu u toku hrvatskog mandata, tokom kojeg je Ujedinjeno Kraljevstvo napustilo Uniju 31. januara 2020.

Hrvatska je nadgledala smanjenje EU sa 28 država članica na 27. Nakon ovog istorijskog događaja, više ništa neće biti isto – i Hrvatska kao država predsedavajuća je i te kako svesna toga. **Dolazeći na čelo EU u kritičnom trenutku, Hrvatska će imati herkulski zadatak da, uprkos nepogodnim okolnostima, ojača sliku Evrope kao one koja raste, povezuje, štiti, i utiče na globalnu scenu.** Iz ove perspektive, Hrvatska će morati da obezbedi podršku razgovorima o budućim odnosima EU i UK kao i da očuva jedinstvo i koheziju među EU27. Takav zadatak će biti otežan insistiranjem Borisa Džonsona, premijera UK, na okončanju pregovora do kraja 2020. godine – sa ili bez postignutog novog okvira koji bi regulisao buduće odnose EU i UK.

Još jedan izazov koji je uzrokovan Bregzitom je manji budžet EU. S obzirom da je UK bilo treći najveći [neto davalac](#) pri budžetu EU, lideri EU u ovom trenutku pregovaraju kako bi post-bregzitovski Višegodišnji finansijski okvir (MFF) za period od 2021. do 2027. trebalo da izgleda. Prema Andreju Plenkoviću, premijeru Hrvatske, ambiciozni, balansirani i održivi okvir je preduslov da EU napreduje (kao što je rečeno u predgovoru programa hrvatskog predsedavanja). Obzirom da je Hrvatska neto primalac fondova EU, ove reči se mogu tumačiti na sledeći način: **Hrvatska će se zalagati za sprečavanje smanjenja MFF-a, posebno ne na štetu kohezionih politika, zbog velikog oslanjanja Hrvatske na kohezione fondove** (videti [grafikon 1](#)). Zapravo, detaljniji pregled [programa](#) hrvatskog predsedavanja pokazuje da se prva dva pitanja koja se ističu tiču upravo MFF-a i kohezionih politika, pa zato i nije iznenadujuće što će Hrvatska ciljati da doprinese povećanju vidljivosti i isticanju značaja kohezionih politika.



Grafikon 1. Učešće kohezionog finansiranja iz EU kao procenat od ukupnih javnih ulaganja u periodu od 2015. do 2017. godine.



© Predstavljanje podataka Evropske komisije, POLITICO

Ono što može u dodatnoj meri da zakomplikuje hrvatsko predsedavanje je i sistem kohabitacije koji je usledio kada da je Zoran Milanović, socijaldemokratski kandidat, pobedio na predsedničkim izborima u januaru 2020. aktuelnu predsednicu Kolindu Grabar-Kitarović. Kako on stoji nasuprot aktuelnoj demohrišćanskoj vlasti, i kako su parlamentarni izbori zakazani za jesen 2020, očekuje se da će se političke elite uskoro posvetiti predizbornim pitanjima, sa rizikom da će se fokus na hrvatsko predsedavanje umanjiti. U izbornoj godini, međutim, ove dve strane će morati da nađu način da ostave razlike po strani ukoliko se nadaju uspešnom predsedavanju. Ono što bi možda moglo da omogući Hrvatskoj da izoluje svoje predsedavanje od unutrašnjih političkih borbi, makar delom, je činjenica da će se oslanjati na „briselski model“ predsedavanja Savetu (kako je naglašeno u [Aktionom planu](#) hrvatskog predsedavanja). Prema ovom modelu, Stalno predstavništvo Republike Hrvatske u EU će igrati ključnu ulogu u svakodnevnim aktivnostima države predsedavajuće – praksa koja je tipična za manje države članice EU. Pored toga, kako će se sastanak šefova država i vlada održati u Hrvatskoj, kao i oko 30 sastanaka ministara, ova balkanska država neće imati vremena za predah.

Put do Zagreba

Prvobitno, 2018. godina je trebalo da bude godina velikih nadanja za Zapadni Balkan, posebno uoči samita u Sofiji u toku bugarskog predsedavanja Savetu EU. Međutim, ključna poruka ovog samita je bila da naredna proširenja EU neće doživeti nikakva ubrzanja, čime je 2025. kao godina potencijalnog članstva Crne Gore i Srbije prestala da bude realistična. Ipak, u to vreme, odnosno godinu i po dana pre sopstvenog predsedavanja, Hrvatska se obavezala da održi još jedan samit o proširenju u svojoj prestonici u maju 2020. godine.

Od tada, međutim, **put do Zagreba** je postao trnovit. Prvora radi, predsednik Francuske Makron je stavio veto na početak pregovora o pridruživanju sa Albanijom i Severnom Makedonijom (podržan od strane još nekoliko država članica) po treći put za redom, dok je Bosnu i Hercegovinu opisao kao „tempiranu bombu“. U ovom kontekstu, Francuska je predložila *non-pejper* koji predstavlja mapu puta i sugestije za dalje redefinisanje pristupnog procesa. **Dok pojedine države članice nameću nove prepreke kandidatima za proširenje, Hrvatska će se suočiti sa značajnim izazovima prilikom zastupanja politike proširenja.**

Ohrabrujuće je što je Hrvatska u više navrata izjavila da se nada da će se **postići kompromis** između država članica kako bi proces proširenja bio delotvorniji i kako bi se omogućilo **otvaranje pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom**. Ova ambicija je reaffirmisana u programu predsedavanja, koji takođe uključuje i zagovaranje napretka Bosne i Hercegovine ka postizanju statusa kandidata, kao i **prevazilaženje nasleđa iz prošlosti**, kao i postizanje istinskog pomirenja i rešavanje otvorenih pitanja.

Istovremeni naglasak na akspektima saradnje koji su usmereni ka prošlosti i budućnosti je u potpunosti razložan potez, jer će pomirenje, dobrosusedski odnosi i ekonomske veze razvijati bolje ukoliko se region zbliži daljom integracijom u EU. **Samit u Zagrebu stoga predstavlja jedinstvenu priliku da EU i lideri Zapadnog Balkana počnu iznova, prihvatajući zajedničke obaveze koje premašuju samu agendu povezivanja koja je promovisana u Sofiji.**

Kako Zoran Milanović stoji nasuprot aktuelnoj demohrišćanskoj vlasti, i kako su parlamentarni izbori zakazani za jesen 2020, očekuje se da će se političke elite uskoro posvetiti predizbornim pitanjima, sa rizikom da će se fokus na hrvatsko predsedavanje umanjiti.

Prva faza razgovora o budućnosti Evrope

Početak hrvatskog predsedavanja se poklapa sa otpočinjanjem **potpuno novog institucionalnog ciklusa u EU**, sa novim šefovima institucija kao što su Ursula fon der Lajen, Šarl Mišel i David Sasoli. U novonastalom okruženju, predsedavanje Hrvatske se našlo usred debata o budućnosti Evrope, koje su predstavljene u francusko-nemačkom *non-pejperu* – potičući od značajne želje predsednika Makrona da redefiniše Evropu u kontekstu globalnih promena. Stoga, Hrvatska – mala balkanska država i najnovija članica EU – je **stekla značajniju ulogu kao predsedavajuća Savetu** nego što je to bio slučaj sa predsedavanjima koja su joj prethodila.

Francusko-nemački predlog uključuje i namere da se dođe do dalekosežnih reformi EU, naglašavajući spremnost i za analizu ugovora ukoliko je to neophodno. Prema predlogu, prva faza procesa bi trebalo da počne i da se završi u toku hrvatskog predsedavanja, dok bi faza dva otpočela sa nemačkim predsedavanjem u drugoj polovini 2020. i završila se završnom konferencijom u toku francuskog predsedavanja u prvoj polovini 2022. Sličnog su stava i **Evropski parlament** i **Evropska komisija**. Zato što su ambicije velike a vreme ograničeno, Konferencija o budućnosti Evrope će zahtevati iskren i posvećen trud, ulogu koju je ključno da Hrvatska preuzme, kako će njen **doprinos i predlozi imati potencijal da postave ton predstojećim debatama** o svim otvorenim pitanjima sa kojima se EU trenutno suočava.

Pregоворi u prvoj fazi se vode sa namerom da odgovore na pitanja **demokratskog funkcionisanja EU**, posebno u pogledu izbora i imenovanja zvaničnika na ključnim pozicijama pomoću instrumenata poput transnacionalnih lista i sistema vodećih kandidata (*Spitzenkandidaten*), uključujući i pitanje u



Potpredsednica Dubravka Suica predstavlja Konferenciju o budućnosti Evrope © EU 2020

vezi sa većim učešćem građana u institucijama i politikama EU. Mnoga od ovih pitanja su tokom prethodnih godina predstavljala liniju konfrontacije između supranacionalnih institucija (kao što je Evropski parlament i Evropska komisija) i međuvladinih institucija (kao što su Savet EU i Evropski savet), i upravo zbog toga su ova pitanja izabrana kao prva za rešavanje. Sa ovog stanovišta, zadatak Hrvatske kao države predsedavajuće će se sastojati sa jedne strane, **da definije pozicije Saveta EU** o pitanjima kao što su sadržaj, opseg i funkcionisanje Konferencije, i sa druge strane, **da fasilituje saradnju sa Evropskim parlamentom i Komisijom**.

Ono što Hrvatskoj daje prednost u ovom pogledu je činjenica da će **komesarka iz Hrvatske, Dubravka Šuica, imati značajnu ulogu**, ne samo zato što je jedna od osam potpredsednika nove Evropske komisije (od 27 komesara), nego i zato što je ona odgovorna za portfolio Komisije nazvan „Demokratija i demografija“. Preuzimanje ovog potfotolia, prema **izjavi o misiji** predsednice Komsije Ursule fon der Lajnen, g-đa Šuica će imati zadatku da usmerava napore Komisije **kako bi Konferencija o budućnosti Evrope bila uspešna** (pored savladavanja problema demografskih promena u EU)¹. Dakle, kako Hrvatska preuzima predsedavanje u prvoj fazi ovog procesa i s obzirom da će upravo hrvatska komesarka baviti tako značajnim pitanjem, **imaće jedinstvenu priliku da pripremi dobru polaznu osnovu za nadolazeće i dugonajavljinane velike promene u EU**.

Dalje, kako je Hrvatska balkanska država koja je pridaje pažnju pitanjima proširenja i regionala, postoji dobra **prilika da se Zapadni Balkan uključi u šire debate o budućnosti Evrope**. Takav potez ne bi bio bez presedana; naprotiv, predstavlja bi **primer** iskrenog evropskog jedinstva, kao što je to bio slučaj u toku debata u periodu od 2002. i 2003. godine oko Konvencije o budućnosti Evrope. Zapravo, tokom ovih razgovora, države kandidati i civilno društvo su se uključili u sveobuhvatne debate zajedno sa državama članicama. Države kandidati (uključujući i Tursku) su bile

Zato što su ambicije velike a vreme ograničeno, Konferencija o budućnosti Evrope će zahtevati iskren i posvećen trud, ulogu koju je ključno da Hrvatska preuzme, kako će njen doprinos i predlozi imati potencijal da postave ton predstojećim debatama o svim otvorenim pitanjima sa kojima se EU trenutno suočava.

1. Takva uloga podrazumeva da će ona imati sledeće odgovornosti: 1) da blisko sarađuje sa Evropskim parlamentom i Savetom oko saglasnosti o konceptu, strukturi, tajmingu i opsegu Konferencije; 2) da osigura najšire moguće učešće u građanskim dijalozima Komisije, i; 3) da blisko sarađuje sa potpredsednikom za međunarodne odnose i predviđanja Marošom Šefčovićem (slovačkim komesarom) potpredsednikom za vrednosti i transparentnost Verom Jurovom (češkom komesarkom) kako bi se ispratile odluke Saveta.

predstavljene pod istim uslovima kao **tadašnje države članice (sa jednim predstavnikom vlade i dva člana nacionalnih parlamenta), iako bez prava glasa.**² Ova praksa pokazuje da postoji presedan koji dozvoljava državama nečlanicama da budu pozvane i da efektivno učestvuju u evropskim debatama.

Jedan korak ka uključivanju država nečlanica u radu Koferencije je već učinjen. Naime, Evropski parlament je **podržao** traženje rešenja u uključivanju predstavnika država kandidata u diskusijama o budućnosti Evrope. Ukoliko bi Hrvatska našla način da „pogura“ države članice EU da uključe Zapadni Balkan u pomenute debate, to bi označilo **praktičnu i dugo neophodnu potvrdu nedvosmislene podrške evropske budućnosti Zapadnog Balkana**. Mera ovakve vrste ne samo da bi ohrabrla lidera regiona da ulože više truda u iskrene i sveobuhvatne reforme, posebno u sferi vladavine prava, nego bi povećao i opštu podršku evropskim integracijama među građanima na Zapadnom Balkanu.

Još 2001. godine, **Deklaracija iz Lakena** je omogućila država-ma kandidatima da u potpunosti učestvuju u tadašnjim diskusijama o budućnosti Evrope. U 2020. godini, Hrvatska bi mogla da sa liderima EU i Zapadnog Balkana radi na razvijanju svojevrsne Deklaracije iz Zagreba putem koje bi se **uputili pozivi regionalnim donosiocima odluka i civilnom društvu da uzmu aktivno učešće na predsto-jećoj Konferenciji o budućnosti Evrope**. Takav potez bi bio od neprocenjivog značaja jer bi to bio znak da je EU iskreno posvećena integraciji Zapadnog Balkana, dok bi u isto vreme to omogućilo regionalnim državama da iskažu svoju predanost evropskom projektu i učešću u oblikovanju evropske budućnosti.



© Voice of the Workers Weekly

2. Uz predsednika i dva potpredsednika, Konvencija se sastojala of 15 šefova država i vlada država članica (jedan po državi članici), 30 članova nacionalnih parlamenta (dva po državi članici), 16 člana Evropskog parlamenta i dva predstavnika Komisije. Konvencija je, dakle, imala 105 članova, sa jednom trećinom članova iz 13 država kandidata. Dolaskom do 2020, postoje 27 država članica i samo pet kandidata i dva potencijalna kandidata, te uključujući manji broj ne-EU članica nego što je to bio slučaj ranih 2000. Kako su pregovori sa Turskom *de facto* zamrznuti, konačan broj uključenih predstavnika van EU bi bio uporedno nizak i stoga ne bi mogli da potencijalno poremete evropske razgovore u bilo kom pogledu, posebno imajući u vidu da ti članovi deluju bez prava glasa.

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 orientisanim 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 tržiste i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.