

CEP pogled



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE

Strahinja Subotić, mlađi istraživač

Od bugarskog do austrijskog predsedavanja Savetu EU

Zadržavanje politike proširenja kao prioriteta

Bugarska je 1. jula 2018. godine prepustila predsedavanje Savetu Evropske unije Austriji. Obe države predsedavajuće su odlučile da politiku proširenja uvrste među svoje prioritete iako su na čelo Evropske unije (EU) došle u vreme spoljnih i unutrašnjih teškoća i neizvesnosti za Uniju. Trenutni trgovinski rat i neslaganje o vojnoj potrošnji pokazuju da su odnosi između EU i SAD postali napet u oblastima poput trgovine i odbrane, koje čine okosnicu transatlantskog saveza. Potom, populističke vlade, kao ona nedavno uspostavljena u Italiji, ili one u Poljskoj i Mađarskoj, izazivaju zabrinutost zbog svoje zapaljive i evroskeptične retorike. Na kraju, kako se Angela Merkel, „ključni lider“ EU, i dalje suočava sa nestabilnošću na domaćem terenu, a pritom se približavaju izbori za Evropski parlament u 2019. godini, EU se našla u problemu zbog svoje nemogućnosti da pronađe zajednička rešenja za brojna pitanja od ključne važnosti, među kojima je pre svega pitanje migracija.

Uprkos trenutnim naizgled nezavidnim okolnostima, pojedini indikatori ukazuju na to da se situacija ipak postepeno okreće nabolje u Uniji: broj terorističkih napada na evropskom tlu je značajno smanjen, države članice beleže ekonomski rast i broj imigranata se umanjuje, a pokazalo se i da je Bregxit zapravo imao unificirajući efekat među državama članicama. Moguće je da je činjenica da su ove krize počele da popuštaju stvorila šansu, iako ne preveliku, za povratak politike proširenja u centar pažnje, kao deo napora Unije da iznova pronađe pozitivne i integrativne narative.

Analizirajući prioritete država aktuelnog „trija“ (Estonija, Bugarska i Austrija), primetno je da one dele zajednički fokus kada su u pitanju teme poput bezbednosti i migracije, ekonomskog rasta i socijalne kohezije, kao i jačanja konkurentnosti evropske ekonomije sa posebnim fokusom na digitalnoj ekonomiji. Međutim, kada je u pitanju prioritizacija proširenja, postaje jasno da „trio“ nije postigao konsenzus. Iako je Bugarska prepoznala da je njen prvi prioritet pružanje jasne evropske perspektive zemljama Zapadnog Balkana, Estonija je ipak svoj centar interesovanja i aktivnosti zadržala na izgradnji jedinstvenog digitalnog tržišta, ne uvrstivši proširenje među svoje najvažnije prioritete. Očekuje se da će Austrija svoju pažnju usmeriti uglavnom i pre svega na pitanja migracija i bezbednosti, dok će u određenoj meri nastaviti da promoviše EU perspektivu Zapadnog Balkana.

Iako je Bugarska prepoznala da je njen prvi prioritet pružanje jasne evropske perspektive zemljama Zapadnog Balkana, Estonija je ipak svoj centar interesovanja i aktivnosti zadržala na izgradnji jedinstvenog digitalnog tržišta, ne uvrstivši proširenje među svoje najvažnije prioritete. Očekuje se da će Austria svoju pažnju usmeriti uglavnom i pre svega na pitanja migracija i bezbednosti, dok će u određenoj meri nastaviti da promoviše EU perspektivu Zapadnog Balkana.

Cilj ovog *CEP pogleda* jeste da analizira prioritete Bugarske i Austrije¹, sa posebnim osvrtom na njihovu prioritizaciju proširenja u kontekstu ubrzane dinamike odnosa u regionu Zapadnog Balkana. Ovaj *Pogled* takođe ukazuje na to šta za region znači biti na agendi EU i pojašnjava šta sve predstoji na njegovom daljem putu ka EU.



1. CEP je već pisao o estonskom predsedavanju u *CEP pogledu* iz juna 2017. godine.
Videti ovde: <http://cep.org.rs/publications/estonsko-predsedavanje-savetu-eu/>

Promena dinamike reformi na Zapadnom Balkanu tokom predsedavanja Bugarske

Nakon što je predsednik Evropske komisije Žan Klod Junker pružio značajnu podršku politici proširenja u svom *Govoru o stanju Unije* 2017. godine, očekivanja su se u značajnoj meri povećala za 2018. Trebalo je da to bude godina značajnog napretka i konkretnih nagrada za ubrzavanje procesa pristupanja Zapadnog Balkana. Pod ovim okolnostima Bugarska je preuzeila na sebe da podseti lideru EU, koji su pritom očigledno bili pod uticajem takozvanog „zamora od proširenja“, **da politika proširenja predstavlja jednu od najuspešnijih politika EU do danas** i da će to ponovo biti slučaj onda kada se ona bude primenila u slučaju Zapadnog Balkana.

Politika proširenja predstavlja jednu od najuspešnijih politika EU do danas i to će ponovo biti slučaj onda kada se ona bude primenila u slučaju Zapadnog Balkana.

Bugarska, kao država koja je duboko involvirana u regionu (kojem pritom i sama pripada), prepoznala je potrebu da se obezbedi kredibilna perspektiva EU kako bi se Zapadni Balkan pretvorio u prosperitetan, povezan, stabilan i bezbedan region bez kojeg bi EU ostala nedovršena. Najteži deo zadatka za Bugarsku je dakle bilo pitanje kako preneti ovu poruku na nivou EU i ubediti lideru svih ostalih država članica da je ubrzani proces pristupanja država Zapadnog Balkana u njihovom strateškom interesu.² Stoga je u sklopu napora Bugarske da temu proširenja vratи na dnevni red EU, po prvi put od 2003. godine, u Sofiji održan zajednički Samit EU-Zapadni Balkan, što je rezultiralo potvrdom EU o njenoj nedvosmislenoj podršci evropskoj perspektivi regiona. Uz to, rezultat dogovora na Samitu je i „Program prioriteta“ u kome su predstavljene nove mere za unapređenje saradnje sa regionom.

Ipak, da bi Bugarska uspešno ispunila svoj prioritet, zemlje regiona su takođe morale da pokažu aktivniji angažman u procesu reformi. Naime, tokom bugarskog predsedavanja, dinamika odnosa na Zapadnom Balkanu je dovela do veoma značajnih dostignuća, koja su primetno izostala tokom 2017. godine. Na primer, Makedonija i Grčka su postigle istorijski sporazum povodom rešenja spora oko imena Makedonije, dogovorivši se da se ono promeni u *Severna Makedonija*; nakon brojnih neuspelih pokušaja, Kosovo* je napokon uspelo da ratifikuje sporazum o demarkaciji sa Crnom Gorom; Beograd i Priština su nakon nekoliko meseci prekida ponovo otvorili pregovore; Bosna i Hercegovina je konačno dostavila svoje odgovore na upitnik Evropske komisije, a Albanija je pokazala dobar opšti napredak u sprovođenju sveobuhvatne reforme pravosuđa. Svi ovi rezultati ne bi bili mogući u odsustvu perspektive članstva zemalja Balkana u Uniji, što ukazuje na činjenicu da je neophodno se njen kredibilitet održi i u narednom periodu.

Međutim, **uprkos obećavajućoj prvoj polovini 2018. godine, krajnji rezultati su bili slabiji od očekivanih.** Na dugo očekivanom Samitu u Sofiji, lideri EU su preusmerili fokus sa „proširenja“ na tzv. „konektivitet“, odnosno produživanje povezanosti regiona, istovremeno se ne osvrnuvši na indikativni datum – 2025. godina, koji je Evropska komisija predložila kao datum potencijalnog stupanja Srbije i Crne Gore u članstvo Evropske unije. Pritom, na pola puta do 2019. godine, Srbija i Crna Gora su otvorile samo tri pregovaračka poglavљa, ne zatvorivši nijedno, dok je Bosna i Hercegovina i dalje na istom mestu kao i pre pola godine, a Kosovo* nije steklo dugo očekivanu viznu liberalizaciju. Najznačajnije, EU28 nisu postigli neophodno jednoglasje kako bi tokom 2018. otvorili dugoočekivane pristupne pregovore sa Albanijom i Makedonijom; umesto toga, uslovno su obećali da će to uraditi godinu dana kasnije, 2019. godine.

Mnogi oklevanje nekih država članica (naročito Francuske i Holandije) da ubrzaju proces vide kao kontraproduktivno, što se objašnjava njihovom nemogućnošću da region posmatraju izvan okvira svoje unutrašnje politike i stavova javnog mnjenja o proširenju. Iz tog razloga se sugerise da takve države treba da pronađu bolji način za uspostavljanje odgovarajuće **ravnoteže** između politike uslovljavanja i pružanja podsticajnih mera. Kao što neki tvrde, beskompromisni stav pojedinih članica može da u još većoj meri otudi građane Zapadnog Balkana od Unije i umanji volju političkih elita da se pridržavaju sve rigoroznijeg **uslovljavanja** tokom pristupnog procesa.

Sve u svemu, lideri regiona bi na osnovu proteklih šest meseci trebalo da nauče važnu lekciju: **biti na dnevnom redu Unije ne garantuje nikakve olakšice.** Stoga, sve dok se region ustručava da implementira kredibilne i sveobuhvatne reforme u svim oblastima, pojedine članice Unije neće biti sklone da popuste, čak i u situaciji kada neka država, kao Bugarska, odluči da aktivno prioritizuje proširenje. Prema tome, **određeni napredak, poput onog koji je do nedavno ostvarivan, mora se u narednom periodu pretvoriti u značajan napredak**, ako postoji cilj da se **legitimitet** pristupnog procesa ubrza i održi.



2. Za sva postignuća Bugarske ostvarena tokom njenog predsedavanja, pogledati ovde: <https://politi.co/2lZtqzU>

Povezivanje pitanja bezbednosti i proširenja tokom predsedavanja Austrije

Uprkos činjenici da Austrija na čelo EU dolazi u trenutku kada se vode teški i važni pregovori (od zaključivanja pregovora oko Bregzita do pregovora o višegodišnjem finansijskom okviru EU za 2021-27), ona je donela odluku da politiku proširenja uvrsti među svoje prioritete, čime je liderima iz regiona dala još jedna prilika da pokažu svoju potpunu posvećenost pristupnom procesu i reformama.

Austrija je jedna od država članica EU koja nema samo velike ekonomske i političke uloge na Zapadnom Balkanu, već ima i značajne istorijske i kulturne veze sa njim, s obzirom na to da je taj region istorijski predstavlja „predvorje Beča“. Posmatrajući region sa stanovišta današnjih migracija, *balkanska ruta* predstavlja jedan od najznačajnijih puteva prema Austriji, a potom i Nemačkoj, pa stoga prethodna metafora i dalje može da se primeni.

Austrija je jedna od država članica EU koja nema samo velike ekonomske i političke uloge na Zapadnom Balkanu, već ima i značajne istorijske i kulturne veze sa njim, s obzirom na to da je taj region istorijski predstavlja „predvorje Beča“.

Važno je napomenuti da je u Austriji došlo do značajne promene političkih snaga u 2017. godini. Naime, lider austrijske desno orientisane Narodne partije (OVP) Sebastian Kurc osvojio je većinu glasova na parlamentarnim izborima i formirao koaliciju sa krajnje desničarskom Slobodarskom partijom (FPO), nakon što je veliki deo svoje predizborne kampanje posvetio pitanju suzbijanja ilegalne imigracije. Stoga, nema sumnje da će Austria tokom svog mandata u Savetu EU postaviti upravo to pitanje kao svoj glavni prioritet. Njenu prioritizaciju ovog problema naizgled podržavaju i građani širom Evrope, koji su, kao što rezultati istraživanja Evrobarometra iz 2018. godine pokazuju, identifikovali pitanje imigracija kao [vodeću zabrinutost na nivou EU](#).

Kao uvod u svoje predsedavanje i kao primer toga šta se može očekivati od nje, Austria je krajem juna aktivno i vokalno učestvovala na samitu Evropskog saveta, koji je bio usmeren pre svega na [rešavanje pitanja migracija](#). U tom trenutku, zvaničnici Austrije su snažno pozvali na akcije protiv daljih ilegalnih imigracija u Evropi i podržali mere koje se kreću od jačanja zaštite spoljnih granica, preko povećanja broja osoblja u Fronteksu, pa do implementacije konkretnih mera za stvaranje „centara za iskrcavanje“ izvan EU, pritom se suprotstavljajući sistemu kvota koji je prvobitno predlagala Evropska komisija.

Ono što je važno za region Zapadnog Balkana jeste činjenica da su EU27, pored Austrije, u svojim zaključcima sa Samita, kao ključne elemente u rešavanju složenog i sveobuhvatnog pitan-

ja migracija prepoznali [saradnju i partnersku podršku](#) pruženu Zapadnom Balkanu. Iz tog razloga, **prioritizacija proširenja se od strane Austrije treba tumačiti kao deo njenih naporu da se taj region privuče Uniji, ne samo putem povećane ekonomske saradnje, već i putem zajedničke saradnje u zajedničkim pitanjima kao što su migracije, bezbednost i zaštita granice.**

Sve u svemu, s obzirom na to da nema planiranih samita EU-Zapadni Balkan do onog koji će se održati 2020. u Zagrebu, uloga Austrije će se verovatno ogledati u podršci i inovativnosti kada je u pitanju produbljivanje povezanosti regiona, koje bi dovelo i do njegovog čvršćeg povezivanja sa EU, kao i uspostavljanje granične i bezbednosne saradnje između zemalja EU i Balkana. Međutim, ukoliko se fokus Austrije bude isključivo sveo na rešavanje pitanja migracija i bezbednosti, to bi u određenoj meri značilo da postoji rizik da će doći do **„sekuritizacije“ politike proširenja**, što bi moglo skrenuti pažnju sa ključnih i preko potrebnih reformi u oblasti vladavine prava u zemljama regiona.



Otvoren, ali trnovit put predstoji Zapadnom Balkanu

Ukoliko bi region tokom austrijskog predsedavanja uložio više napora kada je u pitanju sprovođenje reformi, onda bi se u narednom periodu moglo iskoristiti predsedavanje sledećeg „trija“ (Rumunija, Finska i Hrvatska)³ i time načiniti korak bliže ka članstvu u EU. Kako će lideri EU biti okupirani pitanjima koja bi mogla zaseniti temu proširenja, kao što su izbori za Evropski parlament i pregovori o višegodišnjem finansijskom okviru, proširenje će u velikoj meri zavisiti od proaktivnosti i dobrih rezultata koji budu dolazili sa Zapadnog Balkana. Zbog toga, lideri regiona bi trebalo da iskoriste priliku da povećaju svoje napore i dokažu svoju posvećenost pristupnom procesu.

Vremena ponestaje, a još mnogo posla ostaje pred Zapadnim Balkanom. Nakon što je EU uslovno obećala da će pristupne pregovore sa Makedonijom i Albanijom započeti 2019. godine, Evropska komisija će pokrenuti veoma važan tzv. skrining proces, zbog čega te dve države neće imati prostora za greške. Zapravo, od njih se очekuje da nastave da pružaju opipljive rezultate u borbi protiv korupcije, uz istovremeno održavanje i **produbljivanje trenutnog reformskog momentuma**, što je jasno navedeno u zaključcima junske Savete EU. Kao države koje prednjače u odnosu na druge države regiona, Crna Gora i Srbija će morati da se usredsrede na pokazivanje višeg nivoa implementacije usvojenih zakona, posebno u pogledu poglavlja 23 i 24. Perspektiva pristupanja 2025. godine nije previše daleko, a ako je cilj da se ono i realizuje u dатој godini, svih 35 poglavlja pregovora treba da bude zatvoreno do 2023. godine kako bi se omogućila ratifikacija sporazuma o pridruživanju do 2025. godine. Uz to, Beograd i Priština će morati da pruže konkretne rezultate u svojim pregovorima, jer EU, koju predstavlja Visoka Predstavnica i pregovaračica EU Federika Mogherini, očekuje

potpisivanje sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji do 2019. Pored toga, Kosovo* će morati da ubrza uspostavljanje Zajednice srpskih opština, kao i da implementira sve obaveze koje proističu iz okvira Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Na kraju, Bosna i Hercegovina će morati da uloži više napora kada je u pitanju izgradnja konsenzusa i pomirenja među etničkim grupama, kao i da se postara da se preuzete obaveze implementiraju, s obzirom na to da ključne reforme i dalje u velikoj meri izostaju.

Stoga se čini da će **period od 2018. do 2020. godine biti od presudnog značaja za države regiona**, jer će reforme koje budu sprovedene tokom tih godina verovatno uticati na njihove eventualne izglede za blagovremeno dobijanje članstva u EU. Budući da će većina država članica EU, koje budu na čelu EU u datom periodu, naizgled biti pozitivno orijentisane prema proširenju, zemlje Zapadnog Balkana ne bi trebalo da propuste ovu jedinstvenu priliku.

Ako će lideri EU biti okupirani pitanjima koja bi mogla zaseniti temu proširenja, kao što su izbori za Evropski parlament i pregovori o višegodišnjem finansijskom okviru, proširenje će u velikoj meri zavisiti od proaktivnosti i dobrih rezultata koji budu dolazili sa Zapadnog Balkana.

3. Ostaje neizvesno je u kojoj će se meri Finska fokusirati na proširenje, jer je to država koja se obično ne ističe u značajnoj meri kada je u pitanju politika proširenja EU. Postoji verovatnoća da će ona imati povoljan stav o proširenju, iako ne i proaktivni odnos. Iz tog razloga, zemlje Zapadnog Balkana treba u celosti da se posveti procesu reformi, jer će jedino to biti u stanju da ih više zainteresuje za region.

O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank 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, mreže i energetika; 4) Europe&us.

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