

CEP pogled



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE

Strahinja Subotić, mlađi istraživač

Rumunsko predsedavanje Savetu EU

Predsedavanje prezauzetom Unijom

Rumunija je 1. januara 2019. godine, po prvi put od ulaska u Uniju, preuzeila mesto predsedavajuće Savetu EU. Ova balkanska država stupa na scenu nakon Austrije, države čiji su se prioriteti uglavnom svodili na jačanje bezbednosti EU, rešavanje migrantske krize i podržavanje EU perspektive Zapadnog Balkana. A koji su prioriteti Rumunije?

Imajući u vidu da će za Evropsku uniju 2019. godina biti obeležena brojnim unutrašnjim prioritetima - poput izbora za Evropski parlament, pregovora o Višegodišnjem finansijskom okviru (MFF) i privođenja kraju Bregzita - ovaj CEP pogled istražuje program rumunskog predsedavanja i baca svetlo na ono što Zapadni Balkan može očekivati od svog suseda kada je u pitanju proširenje EU.

Kohezija, zajednička evropska vrednost

Rotirajuće države članice imaju tendenciju da tematizuju svoj mandat prema specifičnostima svojih zemalja i Rumunija se tu ne razlikuje od ostalih. U tom smislu, oblast na koju će Rumunija posebno obratiti pažnju tokom svog mandata jeste *kohezija*. Zapravo, naslov ovog potpoglavlja predstavlja moto rumunskog predsedavanja. Naime, *kohezionna politika* - često smatrana za najznačajniju investicionu politiku EU - zasniva se na [članu 3](#). Ugovora o EU

(TEU) i [članu 174](#). Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU), putem kojih se ističe važnost zalaganja za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju među državama članicama. Bliža analiza programa trenutne predsedavajuće države jasno ukazuje na to da **kohezija predstavlja elemenat koji, u suštini, prožima sve njene prioritete**.

Rumunija se, prema poslednjim dostupnim podacima [Eurostat-a](#), istakla kao najbrža rastuća ekonomija u EU u 2017. godini, sa realnom stopom rasta BDP-a od 7%. Takav pozitivan ekonomski trend se nastavio i u 2018. godini, dostigavši, prema prvim [procenama](#), 4% rasta (manji nego u 2017. godini, ali ipak značajan). Ipak, uprkos sveukupnom ekonomskom napretku, Rumunija je i dalje [druga najsiro-mašnija](#) članica EU ukoliko se kao merilo uzme BDP po glavi stanovnika. Suočavajući se s takvom situacijom na domaćem terenu, Rumunija ima više nego dovoljno razloga da se fokusira na koheziju tokom svog mandata.

Naime, po pristupanju Uniji, Rumunija se u značajnoj meri oslanjala na kohezione fondove kojima je dobila pristup kao država članica. Na primer, od 2007. godine, Rumunija je [dobila](#) čak €42 milijarde iz kohezionog fonda (10% više u periodu 2014-2020, nego u 2007-13), u cilju razvoja moderne i konkurentne ekonomije, kao i jačanja regionalnog i urbanog razvoja. Nadalje, preko 60% [javnih investicija](#) u Rumuniji je izvršeno oslanjajući se na fondove EU.



Kao takva, Rumunija je jedna najvećih [neto-primalaca](#) sredstava u okviru EU. Prema tome, kohezioni fondovi predstavljaju značajan izvor finansijskih sredstava za potrebe Rumunije, pa iz tog razloga postaje jasno zašto je njen program upravo koncentrisan na ovu politiku EU.

Kohezija ili konfuzija?

Rumunsko predsedavanje dolazi u vreme kada se vode pregovori o Višegodišnjem finansijskom okviru (MFF) za 2021-27.¹ Ono što ove pregovore razlikuje od prethodnih jeste činjenica da će EU ostati bez finansijskih kontribucija UK, članice koja je do tada bila treći najveći doprinosilac budžetu EU (iza Francuske i Nemačke), zbog svoje iskazane namere o povlačenju iz Unije. **S obzirom da država predsedavajuća preuzima ulogu posrednika u pregovorima, može se očekivati da će Rumunija težiti da pronađe način, zajedno sa drugim članicama, kako bi se premostio budžetski deficit uzrokovani Bregzitom.**

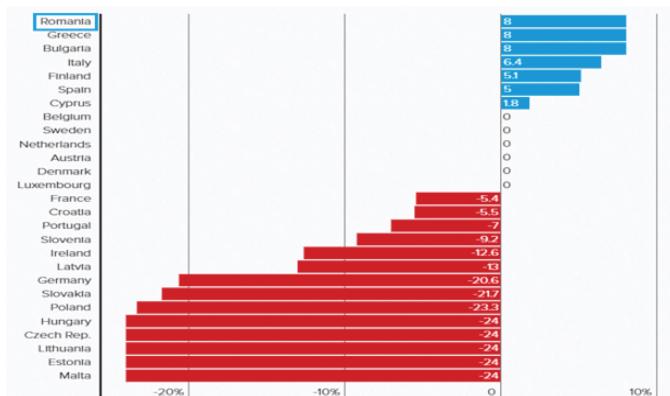
Čak i pre preuzimanja uloge predsedavajuće, Rumunija je, zajedno sa drugim neto-primaocima (Višegrad države, Hrvatska i Slovenija), objavila [zajedničku izjavu](#) 2018. godine, u okviru koje je pozvala na veći iznos MFF-a (uprkos Bregzitu), dodajući da promene u okviru MFF-a ne bi trebalo da idu na račun kohezione politike EU. Postizanje ovog ambicioznog cilja će naići na izazove, pogotovo imajući u vidu da je nekoliko članica - poput Austrije, Danske, Holande i Švedske - već izrazilo svoju [rezervisanost](#) prema ovom pristupu, pozivajući na manje doprinose u budžet EU27. Ovaj pravac mišljenja je adekvatno sumirao danski premijer Lars Løke Rasmussen, koji je izjavio: „Manja EU podrazumeva manji budžet!“ Stoga, **zbog oštih podela među članicama, dosezanje kompromisa u pregovorima o MFF-u će biti najveći izazov sa kojim će se Rumunija suočavati tokom svog mandata.**

Rumunija se u značajnoj meri oslanjala na kohezionе fondove kojima je dobila pristup kao država članica. Od 2007. godine, Rumunija je dobila čak €42 milijarde iz kohezionog fonda (10% više u periodu 2014-2020, nego u 2007-13), u cilju razvoja moderne i konkurentne ekonomije, kao i jačanja regionalnog i urbanog razvoja.

U kontekstu kreiranja post-Bregzit MFF-a, [zabrinutost](#) među neto-primaocima je dodatno izazvala činjenica da je Evropska komisija predložila smanjenje, u iznosu od 7%, sredstava namenjenih za koheziju, kao i 5% umanjenja za poljoprivredu za period 2021-27. Ipak, uprkos ukupnom umanjenju sredstava za koheziju, Rumunija je država članica koja je zapravo i najbolje prošla u ovoj igri sa nultom sumom. Naime, isti predlog Komisije pozvao je na [povećanu raspodelu](#) sredstava za Rumuniju (+ 8% u odnosu na prethodni period), što je čini članicom sa najvišim nivoom povećanja namenjenih fondova EU (uz Grčku i Bugarsku).

Takav razvoj događaja, međutim, išao je na račun drugih članica. U poređenju sa prethodnim aranžmanom (2014-20), kao što [grafikon 1](#) ilustruje, više od polovine država će biti oštećeno u narednom ciklusu (2021-27), u smislu dodele sredstava iz kohezionih fondova. Što se tiče ostalih, samo šest država članica bi zadржалo *status quo*, dok bi sedam država članica bilo u plusu. S obzirom da je već nekoliko država članica [osporilo](#) predloženu alokaciju fondova, postojeći predlog MFF-a će verovatno proći kroz dalje promene na međuministarskom nivou.

Grafikon 1. Relativna promena udela sredstava iz kohezionih fondova upoređujući dosadašnji i predloženi MFF



Izvor: Evropska komisija i POLITICO istraživanje

Iz tog razloga, Rumunija će sasvim sigurno težiti ka tome da ostvari dva cilja u pogledu kohezione politike tokom svog mandata: prvo, **očuvati komparativnu prednost zadražavanjem sopstvenog udela u raspodeli sredstava**; i drugo, **adresirati nezadovoljstvo drugih neto-primalaca daljim zalaganjem za povećanje kohezionih fonda EU, ali i MFF-a u celini.**

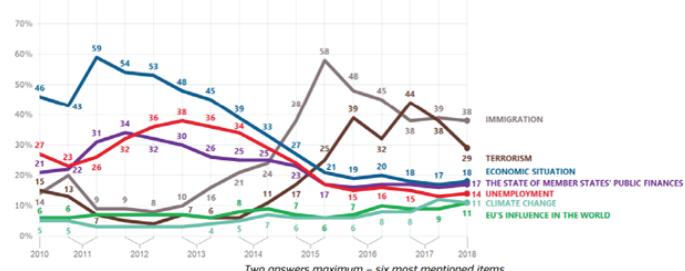
U poređenju sa prethodnim aranžmanom (2014-20) više od polovine država će biti oštećeno u narednom ciklusu (2021-27), u smislu dodele sredstava iz kohezionih fondova.

1. Višegodišnji finansijski okvir je dugoročni budžetski plan koji pruža stabilnu osnovu za odgovarajuće planiranje i implementaciju programa EU za period do sedam godina. Ian Beg objašnjava [složenost](#) pregovora o MFF-u ukazujući da su „teški jer moraju pomiriti suprotstavljene zahteve država članica i sektorskih interesnih grupa unutar politički prihvatljivih granica.“

Bezbednost ostaje visoko na agendi

Pitanje jačanja bezbednosti EU, kao i njene mogućnosti da samostalno deluje na spoljnom planu, postalo je jedan od glavnih prioriteta u EU, posebno od kako su se odnosi sa Rusijom dodatno zaoštreni (nakon krize na Krimu 2014. godine) i nakon što je nastupila migrantska/izbeglička kriza 2015. godine (u kontekstu sirijskog rata). Štaviše, sekuritizacija politika EU odražava promjenjeno okruženje i u samoj EU, gde su pitanja migracije i terorizma predstavljale vodeće brige građana EU još od 2015. godine (videti grafikon 2). **Iz tih razloga, Rumunija i njeni trio partneri (Finska i Hrvatska) daju poseban značaj pitanjima unutrašnje i spoljašnje bezbednosti u svom 18-mesečnom programu.**

Grafikon 2. Koje su prema Vama dva najznačajnija problema sa kojima se EU suočava u ovom trenutku?²



Izvor: Standard Eurobarometer 89, proljeće 2018, Evropska komisija

Iz perspektive unutrašnje bezbednosti, Rumunija prepoznaje da se EU, u svojim trenutnim okvirima, ne može adekvatno nositi sa postojećim izazovima koji ugrožavaju bezbednost njenih građana. Zbog toga, neke od mera koje Rumunija planira da zastupa tokom svog mandata uključuju jačanje unutrašnje bezbednosti povećanjem interoperabilnosti bezbednosnih sistema EU, poboljšanjem otpornosti na internet napade, operacionalizacijom sistema Evropskog javnog tužilaštva i pronaalaženjem rešenja za efektivnu i održivu politiku migracija i politiku azila EU.

Kada je u pitanju sprovođenje prioriteta koji se tiče jačanja globalne uloge EU, Rumunija će imati ograničeniju ulogu, jer neće moći direktno da utiče na spoljnu politiku EU, s obzirom da Savet za spoljne poslove (FAC) predstavlja jedinu konfiguraciju u okviru Savetu EU na čijem čelu nije predsedavajuća država (od Lisabonskog ugovora). Ipak, očekivanje je da će Rumunija blisko saradivati i podržavati Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU. Uz to, Rumunija se već javno zalagala za inicijative koje su usmerene na konsolidaciju partnerstva sa NATO, naglašavajući pritom i nužnost stvaranja sinergije između nedavno predstavljenih instrumenata, kao što su Koordinirani godišnji pregled u oblasti odbrane (CARD), Evropski fond za odbranu i Stalna struktura saradnja (PESCO).

Sve u svemu, **fokus Rumunije na unutrašnja i spoljna bezbednosna pitanja odražava trenutni trend sekuritizacije Unije, čime se ona nadovezuje na delovanje austrijskog predsedavanja.** U vezi s tim, ovakvo pozicioniranje

Rumunije se dobro poklapa i sa predlogom Evropske komisije da treba povećati sredstva (+ 40%) u narednom Višegodišnjem finansijskom okviru namenjenih jačanju bezbednosti. Kako se većina država članica slaže oko činjenice da postoji potreba za udruženim naporima radi zaštite Unije, ne očekuje se da će rešavanje bezbednosnih pitanja naići na značajne prepreke tokom pregovora o MFF-u.

Može li se proširenje održati na agendi?

Pošta godina je predstavljala godinu velikih očekivanja za Zapadni Balkan, jer je delovalo da je ovaj region, nakon dužeg vremena, konačno dospeo na vrh dnevnog reda EU. Naime, po prvi put od 2003. godine, kada je bio održan samit u Solunu na kojem je pružena perspektiva EU državama Zapadnog Balkana, u Sofiji je održan samit sa fokusom na region, pod pokroviteljstvom Bugarske kao tadašnje predsedavajuće članice Savetu EU. Nekoliko meseci kasnije, predsedavajuća Austrija je nastavila sa prioritizacijom proširenja, pri čemu je posebnu pažnju posvetila aspektima bezbednosti, kao i dijalogu između Beograda i Prištine. Ipak, od tada su se okolnosti promenile, pa zato **Rumunija nastupa u trenutku kada je entuzijazam za proširenje EU već u značajnoj meri opao.**

Naime, uprkos visokim očekivanjima zbog jednogodišnje prioritizacije proširenja od strane predsedavajućih članica, pitanje EU perspektive Zapadnog Balkana nije uspelo da se suštinski održi na agendi EU u 2019. godini. Razlozi leže na obe strane. Dok se EU suočava sa gorućim problemima na svom terenu, zemlje Zapadnog Balkana nisu iskoristile zamah koji je stvoren u prvoj polovini 2018. godine, pre svega zbog nedostatka sveobuhvatnih reformskih npora i nedovoljne predanosti dobrosusedskim odnosima (uz izuzetak napora jedne države regiona koja je sada poznata kao Severna Makedonija).

Kao deo Balkanskog poluostrva, Rumunija ima veliki interes u održavanju stabilnosti regiona i njegovom daljem razvijanju. Ipak, **za razliku od Bugarske i Austrije, Rumunija nije uvrstila proširenje među svoje ključne prioritete.³** Osim opštih izjava u vezi sa pružanjem podrške

Uprkos visokim očekivanjima zbog jednogodišnje prioritizacije proširenja od strane predsedavajućih članica, pitanje EU perspektive Zapadnog Balkana nije uspelo da se suštinski održi na agendi EU u 2019. godini. Razlozi leže na obe strane.

2. Prevod stavki iz grafikona 2: siva – imigracija; braon – terorizam; plava – ekonomski situacija; ljubičasta – stanje javnih finansija; crvena – nezaposlenost; svetlo plava – klimatske promjene; i zelena – uticaj EU u svetu.

kada je u pitanju EU perspektiva regiona, bliži pogled na [program predsedavanja](#) pokazuje da nema gotovo nikakvih konkretnih predloga o tome na koji način bi Rumunija, u toku svog mandata, mogla da doprinese ubrzanju pristupnog procesa država Zapadnog Balkana – donekle sa izuzetkom pozivanja na „strukturirani i održivi dijalog sa mladima“. Ovaj obazrivi pristup Rumunije prema Zapadnom Balkanu se može pronaći i kod rumunskog ministra za evropske poslove, koji je upozorio da nije verovatno da će njegova država snažno insistirati na proširenju tokom perioda koji će prethoditi [izborima](#) za Evropski parlament (koji će se održati u maju 2019.), jer **postoji bojazan da bi fokus na pitanje proširenja mogao da ide na ruku evroskeptika i populista** koji će se takmičiti za glasove protiv „mainstream“ evropskih partija. S obzirom da je pitanje daljeg proširenja prilično [nepopularno](#) među građanima EU, rezervisanost EU prema ovom pitanju tokom izbornog perioda nije iznenađujuće. Iz tog razloga, prva polovina 2019. godine neće biti previše obećavajuća za Zapadni Balkan.

Ipak, neophodno je istaći da će već u prvoj polovini 2020. godine Hrvatska preuzeti predsedavanje Savetu EU, što znači da države Zapadnog Balkana nemaju vremena za posustajan-

je. Hrvatska, kao balkanska zemlja koja se priključila Uniji 2013. godine, najverovatnije će obratiti posebnu pažnju na svoje susede koji tek treba da se priključe Uniji. Činjenica da je Hrvatska najavila održanje zajedničkog samita EU i Zapadnog Balkana u Zagrebu ilustrativan je primer njenih budućih prioriteta. Stoga, ukoliko je cilj država regiona da pridobiju veću pažnju od strane lidera EU na samitu u [Zagrebu](#) nego što je to bio slučaj u Sofiji, pojačani napor i zajednički rad sa Rumunijom kao državom predsedavajućom će biti i više nego nužni.

Konačno, budući da će pregovori o Bregzitu verovatno biti završeni do 2020., a dok će diskusije o MFF-u tada biti već u konačnoj fazi, postoji šansa da će EU možda imati više vremena da obnovi svoj fokus na region Zapadnog Balkana jednom kada Hrvatska preuzme ulogu predsedavajuće. Drugim rečima, 2020. godina može biti druga šansa za države regiona jer može dovesti do oživljavanja njihove EU perspektive. Dakle, **sa ili bez dubljeg uključivanja EU, zemlje Zapadnog Balkana će morati da podignu nivo svoje posvećenosti na daleko viši nivo u narednom periodu.**



3. Nakon analize rumunskog programa, kao i izjava njenih javnih zvaničnika, čini se da Rumunija planira veći fokus stavljanja na Istočno partnerstvo i svoje crnomorske partnerne. Pošto će se 2019. godine obeležiti deseta godišnjica od pokretanja Istočnog partnerstva, Rumunija je čak pozvala EU da adresira „aspiracije država kao što su Republika Moldavija, Ukrajina i Gruzija na način koji bi im omogućio da dobiju eksplicitnu Evropsku perspektivu“ (kurziv od strane autora).

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

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