

Autori: Strahinja Subotić, Programski menadžer i viši istraživač i Miloš Pavković, mlađi istraživač

Slovenačko predsedavanje Savetu EU

Ka postpandemijskoj Evropi

Posle Portugalije, predsedavanje Savetu EU prelazi sa Pirinejskog na Balkansko poluostrvo, pošto je Slovenija preuzela predsedavanje 1. jula 2021. godine. Njeno predsedavanje Unijom zaokružuje rad trenutnog trija koji uključuje i Nemačku i Portugaliju, čiji je glavni zadatak bio da što bolje doprinese naporima u borbi protiv pandemije COVID-19. Kako su i Nemačka i Portugalija ostvarile pozitivan rezultat u oporavljanju Evrope, slovenačko predsedavanje će se koncentrisati na pripremu terena za postpandemijsku Evropu. Međutim, to ne znači da će Slovenija imati lak posao; naprotiv, mnogo je gorućih pitanja kojima će Savet EU morati da se bavi. Ovaj Pogled ima za cilj da otkrije šta stoji iza mota „[Zajedno. Otporna. Evropa](#)“, istovremeno analizirajući na koji način će predsedavanje oblikovati EU, kao i njenu politiku proširenja, u drugoj polovini 2021. godine.

Kroz naučene lekcije ka strukturnim promenama

Nakon što se portugalsko predsedavanje završilo, Slovenija je preuzela kormilo nad Savetom EU. Ona predsedava drugi put otkako je pristupila EU, više od bilo koje druge države članice iz tzv. „Velikog proširenja“ iz 2004. godine. Ovog puta, međutim, predsedavanje Slovenije počinje u težim okolnostima. Kao i u slučaju portugalskog predsedavanja koje mu je prethodilo, ključni fokus Slovenije tokom predsedavanja usmeren je na izgradnju otpornije Evrope u kontekstu tekuće zdravstvene krize. Zapravo, reč otpornost je ključni izraz koji dominira u slovenačkom programu predsedavanja. Ovo je odraz nove realnosti u

Evropi izazvane pandemijom, posebno u poređenju sa predsedavanjima pre pandemije, poput finskog u drugoj polovini 2019. godine, čiji program jedva i da pominje otpornost, čineći to jedino u pogledu hibridnih i sajber pretnji po bezbednost Unije. Kako su se vremena promenila, i prioriteti EU su se shodno njima prilagodili, a Slovenija će imati obavezu da ohrabri dalje promišljanje o naučenim lekcijama iz pandemije i vidi kako i u kom pravcu EU može da nastavi da se razvija kako bi predupredila buduće krize.

Zdravstvena kriza i otpornost

Kako bi bila sigurna da su lekcije u borbi protiv pandemije zaista naučene, Slovenija će sprovesti [sveobuhvatan pregled](#) štetnih posledica nastalih usled pandemije COVID-19. Pošto je pandemija otkrila pukotine u sposobnosti EU da predvidi krizu, ideja koja stoji iza ovog pregleda jeste da se stavi fokus na unapređenje mogućnosti EU da brzo i efektivno odgovori na krizne situacije koje, imajući u vidu njihovu prirodu i obim, prevazilaze kapacitete pojedinačnih država članica da upravljaju njima. Pored fokusiranja na podsticanje akcija na nivou EU, biće izazovno posvetiti se jačanju kapaciteta, održivosti i otpornosti zdravstvenih sistema država članica. U tom cilju, Slovenija namerava da načini napredak u kreiranju pravnog okvira za kooperaciju između država članica suočenih sa ozbiljnim prekograničnim zdravstvenim pretnjama, uključujući i razvoj planova pripravnosti za pandemiju kao i koordinacionih mehanizama. Preduzimanje akcija u ovoj oblasti postalo je opravdano jer je pandemija demonstrirala potrebu koordinacije akcija na nivou EU kako bi se odgovorilo hitnim zdravstvenim situacijama.



Zajedno sa procesom ublažavanja efekata pandemije koja je još uvek u toku, Slovenija će prioritizovati početak diskusije o zakonodavnom predlogu za osnivanje Evropskog nadzornog tela za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (eng. [HERA](#)). Njegova važnost ogleda se u potrebi da omogući bolju pripremu i odgovor EU na ozbiljne prekogranične zdravstvene pretnje obezbeđujući brzu dostupnost, pristup i distribuciju neophodnih protivmera. Uzimajući u obzir praznine i [nepripremljenost](#) EU na početku zdravstvene krize, od Slovenije se može očekivati da snažno zagovara brz dogovor između institucija EU oko HERA-e, čija će tačna nadležnost biti [definisana](#) u zakonodavnoj proceduri krajem tekuće godine. Kada predlog bude prihvaćen i sproveden, očekivano je da postane jedan od centralnih elemenata Evropske zdravstvene unije, kao i sveukupne evropske strateške autonomije.

Vraćanje ekonomije na noge

Ekonomski oporavak je još jedan prioritet koji je proizišao iz borbe protiv pandemije. Ideja je da se bolje uveže taj vid oporavka sa zelenom tranzicijom i digitalnom transformacijom EU, sve vreme imajući u vidu demografske izazove. Kako bi se obezbedila dodatna sredstva u tom pogledu, zamišljeno je da novi Višegodišnji finansijski okvir 2021-2027 (VFO) i [Instrument za oporavak i otpornost](#) (Instrument) pomognu državama članicama u prevazilaženju izazova prouzrokovanih pandemijom, restartovanju ekonomije i postizanju društvenog oporavka. S tim u vezi, Slovenija će, kao predavajuća država članica, olakšati i učiniti sve što je u njenoj moći kako bi obezbedila da procedure za odobravanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost budu usvojene što je pre moguće. Do sada su sve, sem jedne države članice, podnele svoje planove za oporavak i otpornost, dok je 18 njih već dobilo odobrenje Evropske komisije. Sudeći po brzini podnošenja i odobravanja planova, izgleda da su i države članice, kao i Komisija i Savet EU, ozbiljno shvatili neophodnost brzog oporavka, što je ujedno i razlog zbog kojeg ne treba očekivati veće prepreke na ovom planu.

Pretvaranje pandemije u geopolitičku priliku

Pored zdravstvenih i ekonomskih problema, pandemija je takođe otkrila geopolitičku ranjivost EU, posebno zbog njene zavisnosti od uvoza dobara od suštinske važnosti. Na ovom polju diverzifikacija izvora zaliha u zdravstvenom sektoru dolazi u prvi plan, posebno jer je EU trenutno [„ekstremno zavisna“](#) od Kine u pogledu uvoza brojnih dobara iz ovog sektora. Iz ovog razloga, slovenačko predavanje namerava da intenzivira debatu o jačanju autonomije EU u određenim strateškim oblastima, kao što su nabavka lekova, vakcina i medicinske opreme. Ovo dodatno uvećava važnost već pomenute HERA inicijative. Druge relevantne oblasti koje zahtevaju ojačavanje uključuju industrijsku i energetska politiku, kao i nabavku hrane, zbog čega će implementacija obnovljene [Industrijske strategije](#) takođe biti od velikog značaja u narednih šest meseci.

Ono što slovenačko posredovanje u ovim reformama čini još opravdanijim jeste činjenica da njeno predsedavanje dolazi u trenutku kada su odnosi EU i Kine dostigli najniži nivo.¹ Zapravo, Evropski parlament ostaje odlučan u [odbijanju](#) da ratifikuje Sveobuhvatni dogovor o investicijama između EU i Kine, prvobitno postignut u decembru 2020. godine, istovremeno pozivajući na mere usmerene protiv distorzivnih efekata stranih investicija. Takođe, EU je i dalje nepoverljiva prema kineskoj proaktivnoj [diplomaciji maski i vakcina](#), posebno jer izgleda da služba za spoljne poslove EU nema ni resurse ni kompetenciju da se efektivno suprotstavi [hibridnim napadima](#) koji dolaze iz Kine. Pošto će EU proći kroz proces [preispitivanja](#) svojih odnosa sa Kinom u drugoj polovini godine, kako je najavio Visoki predstavnik EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, može se očekivati da će uloga Slovenije biti da „[stvari određeno jedinstvo](#)“, posebno zato što stavovi individualnih država članica [variraju](#) u odnosu na zajedničku poziciju EU. Uzimajući u obzir želju Slovenije da igra [pozitivnu ulogu](#) u smislu premošćavanja problema između EU i Kine, očekivano je da će slediti „[pristup pozitivnog zbira](#)“ – balansiranja između potrebe da se ekonomski sarađuje sa Kinom i zaštiti Unija od potencijalnih rizika koji proizilaze iz saradnje ova dva džina.

Stavljanje otpornosti u širu perspektivu

Ukupno posmatrano, slovenačka sveobuhvatna prioritizacija jačanja evropske otpornosti predstavlja jasan kontinuitet napora započetih na početku COVID-19 pandemije od strane njenih partnera sa kojim sačinjava trio. Analizirani razvoj i međusobna povezanost između različitih inicijativa u ovoj oblasti – poput HERA-e, Instrumenta za obnovu i otpornost, kao i Industrijske strategije – predstavljaju napore proizašle iz do sada naučenih lekcija i namenjeni su strukturnim unapređenjima EU. Kako su sve ove inicijative još uvek u razvoju, ili u ranoj fazi implementacije, Slovenija će imati važnu ulogu u njihovom nadgledanju i sprovođenju. Kao takve, one su percipirane kao dugoročne mere koje bi trebalo da utabaju put daljoj evoluciji Unije, posebno u pogledu izgradnje Zdravstvene unije. Prodor načinjen za vreme slovenačkog mandata takođe će pripremiti pozornicu za dolazeći trio (Francuska, Češka i Švedska) da preuzme prioritizaciju izgradnje otporne Evrope fokusirajući se na obezbeđivanje brze, potpune i efektivne implementacije usvojenih zakonodavnih predloga.

1. Najnoviji kamen spoticanja jeste činjenica da je Kina uvela sankcije za nekoliko evropskih entiteta i političkih predstavnika, uključujući pet članova Evropskog parlamenta i Potkomiteta za ljudska prava, kao [akt odmazde](#) i odgovor odluci EU da usvoji restriktivne mere protiv četiri kineska zvaničnika zbog kršenja ljudskih prava muslimanske ujgurske manjine u Sikjang regiji.

Konferencija o budućnosti Evrope: Priprema pozornice za promene

Velike promene zahtevaju međusobno razumevanje. Iz tog razloga, Konferencija o budućnosti Evrope (CotFoE) koja je u toku nosi veliki značaj, jer ona usmerava rešenja odozdo nagore za postojeće izazove. Kako je trajanje Konferencije skraćeno sa prvobitno dve na jednu godinu, uloga Slovenije u tom vremenskom periodu postaje važnija. Zapravo, Slovenija će imati tranzicionu ulogu u organizaciji Konferencije kao delu [Zajedničkog predsedništva i Izvršnog odbora](#),² zajedno sa Evropskim parlamentom i Evropskom komisijom. Ako je Portugalija bila zadužena za pokretanje Konferencije, ključna odgovornost Slovenije će biti da obezbedi da diskusije na nivou Evrope teku glatko. Zapravo, što bolje prođu razgovori tokom slovenačkog predsedavanja, lakše će biti narednom francuskom predsedavanju da posreduje u usvajanju finalnih preporuka za razvoj Unije.

Pored toga što Slovenija koordiniše Konferenciju kao kopredsedavajuća, centralni događaj njenog predsedavanja biće 16. Strateški forum Bled koji će se održati početkom septembra, pod naslovom „Budućnost Evrope“. Cilj Foruma je razmatranje pitanja, rizika i mogućnosti koji se nalaze pred Evropom, posebno u oblastima proširenja, turizma, dekarbonizacije, digitalizacije i spoljne politike i bezbednosti. Iako Slovenija tradicionalno organizuje godišnji Strateški forum Bled, ove godine će uživati posebnu pažnju s obzirom na to da će biti organizovan u kontekstu Konferencije o budućnosti Evrope. Ovogodišnji Forum postaje još važniji imajući u vidu da Slovenija ima retku i jedinstvenu priliku da istovremeno koorganizuje Konferenciju i da joj dâ svoj originalni doprinos.

Ono što bi mogao biti dodatan doprinos Slovenije Konferenciji je šire uključivanje Zapadnog Balkana u debate. Za slovenačke političke predstavnike, učešće Slovenije na Konvenciji o budućnosti Evrope u ranim 2000-im godinama još uvek je u živom sećanju. Iako je u tom trenutku, pre 20 godina, još uvek bila samo država kandidat, učešće Slovenije na Konvenciji predstavljalo je značajan korak na njenom uspešnom putu ka EU. U to vreme sve države kandidati bile su uključene u rad Konvencije kao posmatrači. Sada, iako šest kandidata i potencijalnih kandidata nisu dobili zvanične pozivnice da učestvuju na Konferenciji, EU je uspela da [odškrine vrata](#) organizacijama civilnog društva i građanima Zapadnog Balkana kako bi učestvovali sa svojim evropskim kolegama na [Digitalnoj platformi Konferencije](#). Slovenija će stoga imati priliku da istraži [dodatne mogućnosti](#) kako da aktivno uključi civilno društvo Zapadnog Balkana u debate i tako proširi razgovore o budućnosti Evrope izvan granica EU.

(Ne)ubedljiva prioritizacija vladavine prava

Uporedo sa razgovorima na Konferenciji o budućnosti Evrope o oporavku od pandemije, razgovori o jačanju vladavine prava takođe se očekuju da budu na agendi EU u drugoj polovini 2021. godine. Imajući u vidu [nedavno odbijanje](#) Poljske da se pridržava presuda Suda pravde EU i mađarsko usvajanje [anti-LGBT zakona](#), može se reći da su neke od ključnih evropskih vrednosti u ozbiljnoj krizi u ove dve države članice. Zapravo, osnaživanje oblasti vladavine prava zasigurno će biti tema za vreme slovenačkog predsedavanja, s obzirom na to da je Komisija u julu 2021. godine objavila [izveštaje o vladavini prava](#) za sve države članice i time nastavila praksu uspostavljenju godinu dana ranije sa ciljem da učini okvir EU robusnijim za oblast vladavine prava. Kako ovi izveštaji zahtevaju preduzimanje naknadnih aktivnosti koje bi adresirale identifikovane poteškoće, Slovenija će imati priliku da koordiniše diskusiju između država članica, kao i između Saveta EU i Evropskog parlamenta, o izveštajima Komisije o stanju vladavine prava u EU, uključujući i nacionalna poglavlja.

Međutim, uprkos činjenici da Slovenija prioritizuje vladavinu prava u svom programu predsedavanja, ona neće imati lak posao da ubedi ostale aktere u EU da je njena posvećenost problemu verodostojna. To je slučaj usled prilično ozbiljnih [kritika](#) na račun lidera Slovenije zbog nedemokratskih tendencija. Zapravo, optužbe su varirale od postojanja [političkog pritiska na sudstvo](#), [ometanja rada Kancelarije evropskog javnog tužioca \(EJT\)](#), do [slabljenja slobode medija](#) i [sužavanja prostora za rad civilnog društva](#). Usled ovih optužbi, Slovenija se u poslednje vreme često stavlja u isti koš sa Poljskom i Mađarskom – zemljama opisanim kao „[iliberale demokratije](#)“. Imajući u vidu ovako nepovoljan kontekst, kao i strah da bi Slovenija mogla da usmeri diskusiju dalje od vladavine prava ili da ovo pitanje jednostavno ignoriše, opravdano je očekivati da će njeno predsedavanje biti pod budnim okom evropskih činilaca i relevantnih međunarodnih aktera.

Nova nada za proširenje na Zapadni Balkan?

Slovenija je visoko pozicionirala odnose EU sa Zapadnim Balkanom na svojoj političkoj agendi. Zapadni Balkan je pomenut na 21. mestu u slovenačkom programu, što je velika razlika u odnosu na [portugalski](#) i [nemački](#) program, koji pominju region samo dva puta, odnosno jednom. Ovim je Slovenija istakla region, ne samo iz perspektive međunarodnih odnosa, kao što su to uradila njena druga dva partnera iz trija, već i iz ugla obezbeđivanja pregleda o tome kako na sveobuhvatan način sarađivati sa regionom. Oblasti u kojima se Zapadni Balkan poziva na uključivanje su sajber bezbednost i hibridne pretnje, borba protiv trgovine ljudima i drugih oblika prekograničnog kriminala, zajednička spoljna i bezbednosna politika, upravljanje migracijama i policijska saradnja, povezanost i transport, istraživanje i inovacije, socijalni rad i omladina, kao i zdravstvo. Drugim rečima, Slovenija će zaista pokušati da podeli sa

2. Konferencija je stavljena pod nadležnost tri institucije zastupljene od strane predsednika Evropskog parlamenta, predsednika Saveta EU i predsednika Evropske komisije, koje deluju kao Zajedničko predsedništvo. Zajedničko predsedništvo je podržano od strane Izvršnog odbora koji je zadužen za donošenje odluka konsenzusom u vezi sa radom Konferencije, procesima i događajima, nadgledanjem Konferencije kako bude napredovala i pripremanjem plenarnih sastanaka Konferencije, uključujući doprinose građana i povratne informacije

drugim državama članicama viziju Zapadnog Balkana kao bitnog dela slagalice, kada se govori o jačanju evropskog oporavka, otpornosti i strateške autonomije.

Kako bi osnažila saradnju sa regionom, kao svojim najbližim susedom – ne samo geografski, već i politički – Slovenija ima šansu da u narednih šest meseci konačno pomeri sa mrtve tačke godinu i po dana dugačak zastoj u politici proširenja. Slovenija ima šansu da postavi novi kurs EU u regionu. Ostvarivanje značajnog napretka na ovom polju nije toliko pitanje slovenačkih nacionalnih interesa, koliko potrebe da se brzo reaguje kako bi se sprečilo da EU izgubi svoj uticaj u regionu zbog odugovlačenja u procesu proširenja. Ovo je posebno važno uzimajući u obzir spoljne aktere, poput Kine i Rusije, koji u poslednje vreme pokazuju povećano interesovanje za region Zapadnog Balkana. Kako geopolitika u određenoj meri definiše odnose između EU i Zapadnog Balkana, može se očekivati da će Slovenija podsetiti svoje partnere iz EU na ovu okolnost i ubediti ih da posvete više vremena i pažnje odnosima sa regionom.

Činjenica da će Slovenija staviti akcenat na proširenje na Zapadni Balkan tokom svog predsedavanja takođe će otežati državama regiona nastavak simulacije reformi. Drugim rečima, stavljanje regiona u fokus smanjuje prostor za Vlade ovih država da nastave sa ulepšavanjem činjenica o reformama. Iz tog razloga, države u kojima je u poslednje vreme ostvaren nizak stepen napretka u pogledu reformi trebalo bi da iskoriste ovu priliku da demonstriraju svoju potpunu posvećenost reformskom procesu na putu ka EU. Ako ne budu uspešne u sprovođenju reformi za vreme predsedavanja države članice EU koja snažno i otvoreno podržava proširenje, njihova mogućnost da ugrabe priliku će biti umanjena u vreme predstojećeg francuskog predsedavanja. Ovo će verovatno biti slučaj s obzirom na to da će Francuska, kao jedna od najuticajnijih država članica, imati veoma zgusnut raspored, istovremeno organizujući predsedničke izbore i zatvarajući Konferenciju o budućnosti Evrope. Drugim rečima, kako je malo verovatno da će proširenje biti visoko pozicionirano na agendi Francuske, kao što je to slučaj sa slovenačkom agendom, reforme u regionu moraju postati opipljive što pre.

Ključna odrednica slovenačkog predsedavanja u kontekstu proširenja biće potencijalna i dugoočekivana odluka o zelenom svetlu za otpočinjanje pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom, koju su one već zaslužile prema merilima i pravilima koje je EU postavila. Ipak, kako Bugarska još uvek insistira na jednostranom vetu koji suštinski nema veze sa makedonskim pristupanjem, ostaje nejasno da li, kada i kako će ova prepreka biti prevaziđena. Slovenija, samostalno delujući, nema dovoljno snage da pomeri proširenje sa mrtve tačke. Ipak, činjenica da je Slovenija uspeła da stavi Samit EU-Zapadni Balkan na agendu najviših političkih lidera u EU, otvara vrata za promene. Odluka da organizuje ovaj Samit postaje impresivnija imajući u vidu trenutnu zdravstvenu krizu i zahteve u pogledu nesmetane organizacije Konferencije o budućnosti Evrope. Ako ovi razgovori, koji će biti održani na Brdu kraj Kranja u oktobru 2021. godine na visokom nivou između EU i zapadnobalkanskih lidera, ne rezultiraju opipljivom i konkretnom promenom, malo je verovatno da će druga predsedavanja biti u mogućnosti da doprinesu većim izmenama. Kako zastoj traje više od godinu dana, mogućnost Slovenije da balansira između različitih stavova i postigne kompromis biće od suštinske važnosti.

Ono što takođe može istaći ulogu Slovenije jeste činjenica da ona ima jedinstvenu priliku da radi na razvoju inovativnih rešenja za identifikovani zastoj u politici proširenja. Čini se da je sve veći broj onih koji priznaju da je binarni koncept članstva „unutra ili izvan“ zastareo za region koji je na putu ka članstvu u EU već dve decenije. Upravo iz tog razloga **predlog** za rad na omogućavanju delimičnog i progresivnog članstva po fazama, na temelju postignutih nivoa napretka, zasnovanog na detaljnoj, koherentnoj i merljivoj metodologiji za ocenjivanje performansi u odnosu na postavljene uslove, dobija sve veću podršku.³ Kako Slovenija predvodi Konferenciju o budućnosti Evrope, ona ima čvrstu osnovu i pravovremenu priliku da stavi na dnevni red dalji razvoj ovih ideja. Na ovaj način ona može popločati put kreiranju dodatnih inicijativa namenjenih regionalnim liderima radi angažovanja u sveobuhvatnim reformama, sve vreme omogućavajući konkretne benefite građanima.

3. U vezi sa tim, think tank organizacije iz regiona i EU, TEN (Think for Europe) mreža i Centar za evropske političke studije (CEPS), već su uputili zajedničku molbu slovenačkom predsedavanju da iskoristi potencijal revidirane metodologije proširenja kao odskočnu dasku ka transformaciji i ubrzanju procesa proširenja.

O Centru za evropske politike

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, energetika i životna sredina;
- 4) Europe&us.

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



EuropeanPolicyCentre



europeanpolicycentre



EuropeanPolicyCentre



Centar za evropske politike



CEPBelgrade



www.europeanpolicy.org