

IRMO

aktualno

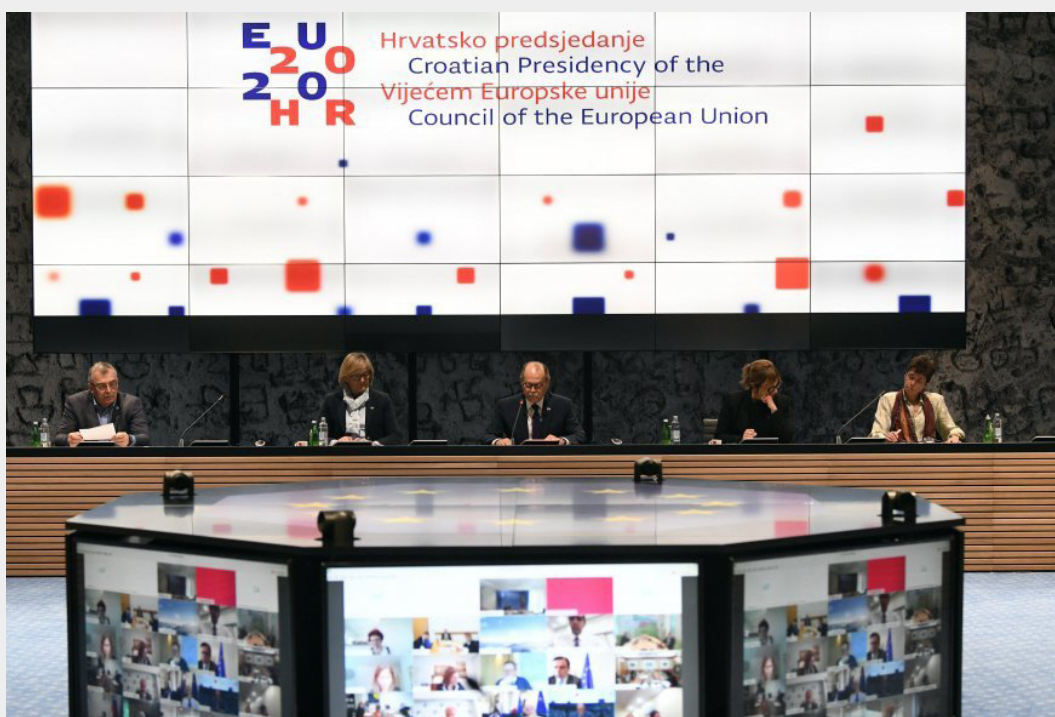
HRVATSKO PREDSDJEDANJE VIJEĆEM EU-A U SJENI PANDEMIJE COVID-19

dr. sc. Hrvoje Butković

Uvod

Hrvatsko predsjedanje Vijećem Europske unije (EU) u prvoj polovici 2020. polako se bliži svome kraju, te se u tom smislu nalaže potreba za analizom njegovih učinaka. Predsjedanje Vijećem za svaku državu predsjedateljicu predstavlja vrlo zahtjevan zadatak kako tehnički tako i organizacijski. To pogotovo vrijedi za države koje su poput Hrvatske male i nemaju iskustvo prethodnih predsjedanja. Tijekom cjelokupnog predsjedanja u odgovornosti Hrvatske bila je organizacija 1400 sastanaka različitih razina u Bruxellesu, 20 sastanaka na ministarskoj razini, 200 - 250 tehničkih sastanaka u Hrvatskoj, te jednog samita lidera EU-a. Sve ovo uvelike je zakomplicirala pandemija COVID-19 zbog koje je Hrvatska, u znatnom dijelu svog mandata, bila primorana osmisliti virtualno predsjedanje. Problem nije predstavljala samo tehnička organizacija video sastanaka već i pronalaženje novih radnih metoda Vijeća kako bi se osigurala pravna valjanost donesenih odluka. Primarna je zadaća svakog predsjedanja omogućiti učinkovito rješavanje postojećih otvorenih pitanja koja stoje pred EU-om. Međutim, uspjeh u tom smislu ne ovisi samo o tehničkoj spremnosti i diplomatskim naporima države predsjedateljice, već i o objektivnim okolnostima koje mogu biti pod utjecajem nepredvidivih događaja. Stoga je cilj ove analize razmotriti uspjeh hrvatskog predsjedanja u kontekstu novonastalih okolnosti. S obzirom na

to da svako predsjedanje ima posebne izravne i neizravne učinke za samu državu predsjedateljicu, kratko će se razmotriti i to pitanje.



Virtualno predsjedanje

Brexit

Na samom početku hrvatskog predsjedanja dogovoren je uređeni Brexit usvajanjem Sporazuma o povlačenju temeljem kojeg je 1. veljače 2020. Velika Britanija prestala biti članicom EU-a. Sporazum regulira brojne aspekte Brexita, a između ostalog i prijelazno razdoblje koje do kraja 2020. osigurava primjenu prava EU-a u Velikoj Britaniji. Kasnije tijekom ožujka još jedan uspjeh predsjedanja, kao i širih napora, bio je početak pregovora o budućem partnerstvu između EU-a i Velike Britanije, koji bi trebali završiti trgovinskim sporazumom. Ipak, u ovom trenutku izgleda da se ti pregovori nalaze u slijepoj ulici, te postoji realna opasnost da se dogovor neće postići do kraja godine. Neusvajanje trgovinskog sporazuma značilo bi da od siječnja 2021. dvije strane nastavljaju trgovati prema pravilima Svjetske trgovinske organizacije, što sa sobom donosi brojne neizvjesnosti. Pregovori loše napreduju među ostalim i zato što se zbog pandemije gotovo isključivo odvijaju putem interneta. Nadalje, COVID-19 u fokus interesa svih europskih lidera stavio je druge prioritete, što za posljedicu ima nedovoljno intenzivnu komunikaciju između pregovarača i Vlada koje

oni zastupaju.¹ U takvim okolnostima EU se zalaže za produljenje roka prijelaznog razdoblja za dogovaranje tako kompleksne materija kao što su budući trgovinski odnosi. Problem je u tome što bi temeljem Sporazuma o povlačenju zahtjev za takvo produljenje, koje se može odobriti za jednu ili dvije godine, trebala napraviti britanska Vlada i to do kraja lipnja ove godine. U Londonu, međutim, čini se, nema političke volje za takav iskorak, koji bi velik dio birača mogao protumačiti kao „izdaju“ referendumске odluke o Brexitu usvojene prije, sad već, četiri godine.

Višegodišnji financijski okvir

Jedna od gorućih tema na dnevnom redu EU-a svakako je dogovor o proračunu Unije, poznatijem kao Višegodišnji financijski okvir (VFO) 2021. - 2027., teškom 1100 milijardi eura. Pandemija COVID-19 razbila je nade mnogih koji su smatrali da se dogovor o novom VFO-u realno može postići za hrvatskog predsjedanja, a ne neposredno prije isticanja trenutnog okvira kao što je to do sada uglavnom bio slučaj. Scenarij zaključivanja političkih pregovora o VFO-u do kraja lipnja malo je vjerojatan zato što se sada uz VFO paralelno pregovara i o Planu gospodarskog oporavka EU-a pod nazivom „EU sljedeće generacije“. Plan je lansiran u svibnju kao izravni odgovor Unije na gospodarske posljedice pandemije. Instrument se sastoji od 500 milijardi eura bespovratne pomoći najteže pogođenim članicama i sektorima te 250 milijardi koje bi se dodjeljivale kao povoljni zajmovi. Ohrabruje činjenica da su prethodno, tijekom travnja, na razini EU-a kao odgovor na pandemiju dogovorene tri sigurnosne mreže ukupne vrijednosti 540 milijardi eura (potpora programu očuvanja radnih mjesta SURE, posebne kreditne linije Europskog stabilizacijskog mehanizma te jamstveni fond Europske investicijske banke za potporu malim i srednjim poduzećima). Riječ je o povoljnim zajmovima koji će se temeljiti na jamstvima država članica. Osim toga, EU je povećao fleksibilnost u pogledu uporabe strukturnih fondova. Kako bi došla do sredstava potrebnih za Plan oporavka Unija će se morati zadužiti na međunarodnim tržištima kapitala temeljem jamstva država članica.² Stvoreni dug moći će se otplatiti samo povećanjem doprinosa zemalja članica za proračun EU-a ili uvođenjem novih poreza na europskoj razini, odnosno kombinacijom ova dva načina. Stoga konačni

- 1 The Guardian. UK will need to extend Brexit transition, Merkel ally warns Britain. 26.04.2020. Dostupno na: <https://www.theguardian.com/politics/2020/apr/26/brexit-want-to-leave-the-eu-youll-need-two-more-years-merkel-ally-warns-britain>
- 2 Novi Informator. Komisija predložila plan „EU-a sljedeće generacije“. 27.05.2020. Dostupno na: <https://informatior.hr/vijesti/komisija-predlozila-plan-eu-a-sljedece-generacije>

politički dogovor oko novog VFO-a i Plana gospodarskog oporavka neće biti lako postići. Rezerve prema dominantnoj ulozi bespovratne pomoći u odnosu na zajmove u sklopu Plana oporavka već su iskazale Austrija, Nizozemska, Danska i Švedska. Hrvatska je izrazila zadovoljstvo s nešto više od 10 milijardi eura koliko je, sukladno prijedlogu Plana oporavka, za nju predviđeno, a još toliko novca trebala bi dobiti iz samog VFO-a.³ Međutim, za Hrvatsku nije povoljno izgledno smanjivanje sredstava za kohezijsku politiku i poljoprivredu u sklopu novog VFO-a. Isto tako, Hrvatska se protivi skraćanju maksimalnog roka za iskorištenje dodijeljenih godišnjih tranši sredstava u okviru kohezijske politike (tzv. n+3 pravilo), kao i mogućem povećanju udjela vlastitih sredstava.

Proširenje

Nastavak proširenja na zemlje Zapadnog Balkana visoko je pozicioniran cilj hrvatskog presjedanja. Zahvaljujući velikim dijelom naporima Hrvatske u ožujku je Europsko vijeće donijelo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom. Put do toga nije bio lagan, zato što je Francuska prošle godine blokirala početak pregovora s tim državama, premda je on prethodno dobio zeleno svjetlo od Europske komisije. Francuska je tada zatražila uvođenje nove metodologije proširenja koja bi omogućila snažnije djelovanje principa uvjetovanosti. Na tragu tih promišljanja u veljači 2020. Komisija je predložila novu metodologiju koja predviđa spajanje pregovaračkih poglavlja u tematske cjeline, mogućnost jačeg financiranja država kandidatkinja koje dobro provode reforme, postepeno uključivanje naprednih kandidatkinja u određene politike EU-a, kao i sankcioniranje onih koji zaostaju suspendiranjem pregovora u određenim područjima.⁴ Zbog pandemije COVID-19 samit lidera 27 zemalja EU-a i šest zemalja Zapadnog Balkana održan je u virtualnom formatu 6. i 7. svibnja. Na skupu je usvojena „Zagrebačka deklaracija“ u kojoj EU ponovno potvrđuje svoju nedvosmislenu podršku europskoj perspektivi zemalja Zapadnog Balkana. Deklaracija je dobrim dijelom fokusirana na svekolike posljedice pandemije COVID-19. Tako se u njoj spominje paket od 3,3 milijarde eura pomoći EU-a za rješavanje posljedica krize uzrokovane pandemijom koji uključuje trenutnu podršku zdravstvenom sektoru,

3 Andrej Planković. Plan Europske komisije osigurava Hrvatskoj 10 milijardi eura. 27.05.2020. Dostupno na: <https://www.andrejplenkovic.hr/article.php?id=3514&naslov=plan-europske-komisije-osigurava-hrvatskoj-10-milijardi-eura>

4 CROSOL Presidency Project. European Commission presents its proposal for a new enlargement methodology. 07.02.2020. Dostupno na: <https://crosol.hr/eupresidency/en/european-commission-presents-its-proposal-for-a-new-enlargement-methodology/>

podršku kasnijem socio-ekonomskom oporavku, ali i paket od 750 milijuna eura makrofinancijske pomoći te 1,7 milijuna eura podrške Europske investicijske banke.⁵ Ipak, kritičari ističu da je uspjeh samita i deklaracije djelomičan, jer ideja o periodičnom održavanju ovakvog samita svake tri godine nije zaživjela.⁶ Isto tako u deklaraciji se izriekom ne spominje proširenje, što budi stanovitu skepsu u krajnji ishod čitavog procesa.



Zemlje Zapadnog Balkana

Posljedice za Hrvatsku

Predsjedanje Vijećem od države predsjedateljice iziskuje povećane troškove za nacionalni proračun. Kod prethodnih predsjedanja proračun se kretao između 50 i 115 milijuna eura, a za Hrvatsku su neke procijene iznosile 70 milijuna eura.⁷ Međutim, činjenica da je velik broj sastanaka zbog COVID-19 premješten u virtualni format donijela je uštede od nekoliko milijuna.⁸ Ipak, gospodarske i šire učinke predsjedanja nemoguće je sagledati samo kroz izravne implikacije na proračun. Svako predsjedanje neposredna je prilika za razvoj turizma i gospodarstva uopće, jer je povezano s povećanim brojem poslovnih posjeta, prije svega u glavnom gradu. Posredno,

- 5 CROSOL Presidency Project. Objavljena Zagrebačka deklaracija; Plenković: ovo je bio samit o proširenju. 07.05.2020. Dostupno na: <https://crosol.hr/eupresidency/hr/objavljena-zagrebacka-deklaracija-plenkovic-ovo-je-bio-samit-o-prosirenju/>
- 6 Joško Klisović u radio emisiji HRT-a „U mreži prvog“ 08.06.2020. Dostupno na: <https://radio.hrt.hr/emisija/u-mrezi-prvog/143/>
- 7 N1. Grlić Radman procijenio troškove predsjedanja EU-om na 70 milijuna eura. 26.07.2019. Dostupno na: <http://hr.n1info.com/Vijesti/a422422/Grlic-Radman-procijenio-troskove-predsjedanja-EU-om-na-70-milijuna-eura.html>
- 8 Totalportal.hr. Hrvatska uštedjela 31 milijun kuna virtualnim predsjedanjem EU. 16.04.2020. Dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/hrvatska-ustedjela-31-milijun-kuna-virtualnim-predsjedanjem-eu-20200416>

kroz povećan politički i medijski fokus, ono znatno doprinosi promociji zemlje predsjedateljice i njezinog gospodarstva. Na žalost, s obzirom na okolnosti pandemije dobar dio ovih učinaka neće se realizirati. Paralelno uz predsjedanje tekao je i projekt „Rijeka 2020 - Europska prijestolnica kulture“ koji je u uvjetima pandemije zamro nepuna tri mjeseca nakon otvorenja. Ova nesretna okolnost velik je udarac za grad Rijeku i međunarodnu afirmaciju hrvatske kulture.⁹ U gospodarskom smislu 2020. za Hrvatsku će biti vrlo teška godina, naročito zato jer se u strukturi našeg BDP-a gotovo 20 % odnosi na ranjive djelatnosti turizma i ugostiteljstva. Izgledno je da će se udio javnog duga u BDP-u povećati sa sadašnjih 75 % na 90 %. Ipak, povećanje duga u BDP-u trebalo bi biti kratkoročno, ako se prema očekivanjima u 2021. zabilježi snažan gospodarski oporavak te ako se u idućim godinama sačuva stabilno međunarodno okruženje, posebno u slučaju zemalja s kojima smo trgovinski najviše povezani. Uz to, aktualna se kriza odvija u uvjetima povijesno niskih kamatnih stopa, što također olakšava teret rastućih dugova. Zbog činjenice da se očekuje povećanje javnog duga među zagovornicima brzog uvođenja eura inicijalno se javila bojazan da bi moglo doći do odgode ulaska u ERM II mehanizam, što je preduvjet za pristupanje euro zoni. Međutim, početkom lipnja Komisija je objavila da Hrvatska ispunjava sve kriterije za ulazak u europodručje, pa se zeleno svjetlo za ulazak u ERM II mehanizam očekuje već tokom ljetnih mjeseci.

Zaključno

Vrlo je teško donositi nedvosmislene ocijene o uspjehu hrvatskog predsjedanja usporedbama s ranijim predsjedanjima, zato što se niti jedno od njih nije odvijalo u ovako specifičnim uvjetima. Ipak, uzevši u obzir sva ograničenja i postignuća, predsjedanje bi se moglo ocijeniti uspješnim, čak vrlo uspješnim. Zna se da države predsjedateljice djeluju pod povećalom europske i svjetske javnosti gdje pogreške u diplomatskom, protokolarnom i tehničkom smislu mogu poprimiti goleme razmjere. Uz to, za predsjedanje je najvažnije da dokaže svoju učinkovitost tj. sposobnost pomicanja stvari s mrtve točke i zatvaranja otvorenih pitanja. Gledano iz te perspektive, sa zadovoljstvom možemo reći da je Vlada dobro odradila posao. Mnogo se radilo u domeni svih ključnih otvorenih pitanja te su postignuti stanoviti pomaci. Po pitanju Brexita i VFO-a još nije došlo do epiloga, no to nije ni bilo

9 Luka Benčić. RIJEKA 2020 – Projekt koji više ne postoji. 19.04.2020. Dostupno na: <https://direktno.hr/domovina/rijeka-2020-projekt-koji-vise-ne-postoji-gotovo-svi-zaposlenici-zaduzeni-provedbu-dobili-otkaz-ostal-191068/>

realno za očekivati u okolnostima pandemije. Po pitanju Brexita posljednjih mjeseci stvorena je izvjesna pat pozicija koja će se moći razriješiti tek većim angažmanom vodećih političara na traganju za kompromisnim rješenjem. Vezano uz VFO stvari su prilično konkretizirane što predstavlja solidan temelj za postizanje političkog dogovora u nadolazećem razdoblju. Proširenje bi se, bez obzira na neke nedorečenosti, moglo označiti kao bitan uspjeh hrvatskog predsjedanja. Hrvatska je kao predsjedateljica uspjela prevladati blokadu pristupnih pregovora s Albanijom i Sjevernom Makedonijom. Uz to, zemljama Zapadnog Balkana osigurana je velika gospodarska pomoć u borbi s posljedicama pandemije čime je reafirmirana njihova europska perspektiva. Naposljetku, gospodarske i šire koristi od predsjedanja neće za Hrvatsku biti onakve kakve su se priželjkivale, no teško da se u zadanim okolnostima moglo napraviti nešto više.

Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2
10000 Zagreb
www.irmo.hr

Za nakladnika:

Sanja Tišma, ravnateljica

Uredništvo:

Ana-Maria Boromisa,
Sanja Maleković,
Jakša Puljiz,
Sanja Tišma,
Aleksandra Uzelac

Lektura:

Snježana Ivanović

Grafičko uređenje:

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).