

Сава Митровић*

*Центар за европске политике (ЦЕП), Београд /
Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

Андријана Лазаревић**

Институт за политичке студије, Београд

УЛОГА ТИНК ТЕНКОВА У МОДЕЛОВАЊУ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - СТУДИЈА СЛУЧАЈА: МОДЕЛ ФАЗНОГ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак

У овом раду аутори истражују улогу и утицај тинк тенкова на обликовање политике проширења Европске уније. Фокусирани на реформске процесе кроз које ова политика пролази након избијања рата у Украјини, аутори за студију случаја узимају Модел фазног приступања израђен и промовисан од стране два тинк тенка: београдског Центра за европске политике (ЦЕП) и бриселског Центра за студије европских политика (ЦЕПС). Након критичког прегледа литературе о улози тинк тенкову у процесима креирања јавних политика, у раду су укратко представљени развој и основне карактеристике политике проширења ЕУ, као специфичне форме композитне јавне политике. Потом се методама анализе садржаја истражује студија случаја којом се показује колики је утицај

* Имејл адреса: sava.mitrovic@cep.org.rs; sava.mitrovic@fpn.bg.ac.rs,
<https://orcid.org/0009-0000-2454-430X>

** Имејл адреса: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0003-3283-7721>

Модел фазног приступања, као предлог који је дошао од стране тинк тенк организација, успео да оствари на званичну политику проширења ЕУ. Теоријском и емпиријском анализом, рад доприноси разумевању улоге тинк тенкова у кандидовању тема у јавном простору и (не)посредном утицају на процесе креирања јавних политика, потврђујући значај тинк тенк организација као извора експертске и критичке мисли којом се може утицати на доносиоце одлука.

Кључне речи: тинк тенкови, политика проширења ЕУ, Модел фазног приступања ЕУ, Центар за европске политике (ЦЕП), Центар за студије европских политика (ЦЕПС).

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У суочавању са низом интерних изазова и подела – од кризе у еврозони и мигрантске кризе, преко политичко-институционалне кризе услед иступања Уједињеног Краљевства из чланства и случајева кршења основних вредности Уније у самим државама чланица, па све до рата у Украјини као највеће геополитичке кризе – можемо закључити да се Европска унија налази у једној комплексној мултидимензионалној кризи (Lazarević i Purić 2021, 352–355). Ова „поликриза” (енгл. *polycrisis*) имала је посебне импликације на једну од најуспешнијих политика ЕУ – политику проширења. Ипак, док су раније кризе утицале на то да проширење буде маргинална тема бриселске агенде, руском интервенцијом у Украјини оно поново добија статус приоритетне политике. Другим речима, ова донедавно хиперинституционализована и бирократизована политика, постаје геополитизована зарад стратешких интереса Уније. У тако сложеном и променљивом међународном окружењу, организације цивилног друштва (ОЦД) преузеле су на себе задатак да поврате трансформативну моћ политици проширења ЕУ, уз паралелну тежњу да оснаже њен кредибилитет и обнове привлачност у очима грађана држава (потенцијалних) кандидата.

С тим у вези, овај рад тежи да истражи специфичну улогу и утицај који могу имати ОЦД – с посебним фокусом на тинк тенкове (енгл. *think tanks*) као специфичан облик експертских

организација – на актуелне реформске процесе политике проширења ЕУ. У контексту изложених изазова и могућности, овај рад ће детаљно истражити како тинк тенкови, кроз своје аналитичке капацитете и заговарачке активности, могу допринети превазилажењу постојећих геополитичких и унутрашњих препрека које стоје на путу проширења ЕУ. Размотриће се специфични примери тинк тенкова који заговарају реформу постојеће политике проширења, као и начини на које могу служити као катализатори за промене у приступу ЕУ према Западном Балкану. Кроз анализу ових елемената, рад ће тежити да пружи дубљи увид у потенцијалну улогу тинк тенкова као кључних актера у креирању будућности Европске уније и њеног односа са државама кандидатима за чланство.

Посебан фокус стављен је на Модел фазног приступања ЕУ, као типски пример иновативног предлога који је израђен и заговоран од стране два тинк тенка, а чије се кључне идеје пресликавају на политику проширења Уније. Овај Модел израдили су београдски Центар за европске политике (ЦЕП) и бриселски Центар за студије европских политика (ЦЕПС), настојећи да реформишу политику проширења ЕУ на начин да она понуди кредибилнију перспективу чланства кандидатима, али и одговори на кључне забринутости унутар саме Уније. С тим у вези, овај рад настоји да понуди одговор на следеће истраживачко питање: „Каква је улога и утицај тинк тенкова у процесу трансформисања политике проширења Европске уније”, користећи Модел фазног приступања ЕУ као студију случаја.

Након критичког прегледа литературе о улози тинк тенкова у процесима креирања јавних политика, приступа се анализи студије случаја коришћењем квалитативних истраживачких метода. Канцеларијско истраживање коришћено је као метод прикупљања података (докумената, правних аката и др.). Тако прикупљени подаци обрађивани су методом анализе садржаја, како би се утврдио однос између предложеног Модела фазног приступања и реформских процеса кроз које политика проширења ЕУ пролази. На овај начин, биће приказан степен у којем су ЦЕП и ЦЕПС успели да утичу на моделовање политике проширења, те својим заговарачким активностима убеди доносиоце одлука у ЕУ да прихвате фазно приступање као нову форму проширења Унија.

ТЕОРИЈСКЕ НАПОМЕНЕ

Основне карактеристике, улога и утицај тинк тенкова у креирању јавних политика

Владе и појединачни доносиоци одлука широм света суочавају се са заједничким проблемом примене стручног знања у процесу доношења одлука. Креаторима јавних политика потребне су разумљиве, поуздане, доступне и корисне информације о друштвима којима управљају. Другим речима, потребно им је знање и разумевање тога како тренутне политике функционишу, као и могуће алтернативе и њихови вероватни трошкови и последице. Ова растућа потреба подстакла је развој независних организација за истраживање јавних политика, познатих као тинк тенкови. Ови ентитети нису само складишта знања; они су динамични актери који се ангажују у различитим активностима како би осигурали да њихово истраживање утиче на политички дискурс, креирање јавних политика и, на крају, на процесе доношења одлука.

Појам „тинк тенк” први пут је употребљен у Сједињеним Америчким Државама током Другог светског рата како би се описало заштићено окружење у којем су се окупљали војни и цивилни стручњаци с циљем развоја планова инвазије и осталих војних стратегија (Weaver and McGann 2000). Сходно томе Северна Америка служи као полазна тачка за анализу и истраживање настанка и развоја тинк тенкова. Настојећи да истакне значај тинк тенкова, посебно у америчком друштву, МекГан (*James G. McGann*) (2016) позивајући се на идеју коју је развио Гудвин (*Craufurd D. Goodwin*) (1995), представља тинк тенкове као „Пети сталеж” у америчком друштву. Ова идеја, која се развила на трагу европске поделе друштва на сталеже која датира из 18. века, поред постојећа четири сталежа (свештенство, племство, градски надничари и сељаци, и штампа), као пети сталеж описује „организације које се баве питањима од интереса за прва три сталежа и то дубље него што то ради четврти сталеж”. Тинк тенкови, дакле, били су кључни у испуњавању многих улога које Гудвин додељује свом шире дефинисаном петом сталежу, укључујући „унапређење дисциплинованости у јавним дебатама”, „креирање новог знања”, „надокнађивање недостатака владине политике”, „јачање просвећеног сопственог интереса”, „подршка медијима” и „изградња друштвеног и политичког консензуса” (McGann 2016, 8–9).

Класификација поменутог „петог сталежа” може се извршити на основу различитих критеријума од „величине, финансијских средстава, састава особља, идеолошке оријентације, области специјализације, истраживачких програма и др.” (Abelson 2006). На пример, према *степену специјализације/области истраживања*, тинк тенкови могу бити општи или специјализовани за одређену тему; по основу *извора финансирања и стратегија деловања*, могу бити аутономни и независни, квази-независни, владини, корпоративни, повезани са политичким партијама, повезани са универзитетима и профитно оријентисани.¹ Према *унутрашњој организацији* тинк тенкови могу бити академски (својеврсни „универзитети без студената” који ангажују истраживаче да истражују дугорочне промене у области јавних политика), истраживачки по уговору (најчешће повезани са различитим владиним агенцијама где поред истраживачког дела играју важну улогу у представљању рада ових агенција јавности) и заговарачки (задржавају своју независност у деловању, али су врло идеолошки профилисани чему доприноси чланство које најчешће долази из државних институција, политичких партија или интересних група с циљем убеђивања креатора политика или јавности о неопходности краткорочних промена у области одређених политика) (Stone and Heike 2003; McGann 2002; McGann 2016).

Уз све поменуте специфичностима које им се могу приписати, Мекган изводи свеобухватну дефиницију тинк тенкова као „организација које генеришу истраживање, анализу и саветовање о унутрашњим и међународним питањима која омогућавају креаторима политике и јавности да доносе информисане одлуке о питањима од јавног значаја” (McGann 2016; према McGann 2002) чинећи их „мостовима између знања и моћи и између науке, технологије и креирања политике” (McGann 2016 према Dikson 1995). Оваква ситуација омогућава тинк тенковима да заузму неодређени положај унутар концепта цивилног друштва, с обзиром на то да су организовани да, барем посредно, пружају савете и/или подршку влади (Weaver and McGann 2000).

Као што је претходно наглашено, улога и значај тинк тенкова варира од земље до земље, при чему се разлике читавају и у њиховом броју, степену независности и квалитету, што је често условљено различитим нивоима демократизације унутар појединачних држава.

¹ Више у: McGann 2016, 17–20.

Уочљиво је да тинк тенкови у земљама Глобалног југа, укључујући источноевропске државе, често преузимају улогу супервизора с циљем доприноса националним демократским процесима. Насупрот томе, тинк тенкови из земаља Глобалног севера више су усмерени на пружање саветодавних услуга иностранству.

У земљама Западне Европе тинк тенкови бележе значајно присуство и утицај. Посебно специфична категорија тинк тенкова карактеристична је за Немачку. Ови тинк тенкови, тзв. политичке фондације (нем. *Politische Stiftungen*), су повезани са политичким странкама, што чини да нису у потпуности ни независни, а још мање ванпартијски. Посебно утицајна је Фондација Конрад Аденауер (нем. *Konrad-Adenauer-Stiftung*). Средином 1960-их, са почетком немачке развојне политике, КАС је деловао као промотер вредности странке, Хришћанско-демократске уније (нем. *Christlich-Demokratische Union-CDU*), на међународном плану (Day 2000; Konrad-Adenauer-Stiftung n.d.). Поред својих основних аналитичких услуга, КАС је препознатљив и као центар политичког образовања шире јавности, с посебним програмима који се фокусирају на талентоване младе људе широм света. Примарни извор финансирања за тинк тенкове на Западу Европе генерално представља држава, било на националном или регионалном нивоу управљања. Као други по важности извор финансирања, иако његов тачан обим остаје тешко квантификовати, издваја се Европска унија, нарочито у форми грантова Европске комисије. Друга значајна карактеристика тинк тенкова у Западној Европи јесте да многи од њих, поред професионалних кадрова, имају и чланство.

У земљама централне и источне Европе, улога тинк тенкова је нешто другачија. Економске и политичке промене које су захватиле централну и источну Европу крајем осамдесетих година прошлог века утицале су на структуру доношења одлука и формирање политика широм региона (Kimball 2000). Већина тинк тенкова у централној и источној Европи концентрише се на уски спектар тема, иако су неке од већих организација почеле да шире своје истраживачке фокусе. Последњих деценија, истраживачки фокус је готово у потпуности померен ка ЕУ темама од значаја за државе. Тинк тенкови у централној и источној Европи генерално се могу поделити на оне који су тесно повезани са универзитетима и оне који су се спонтано развили у посткомунистичком систему (Weaver and McGann 2000). У источној, а посебно у југоисточној Европи, ови

тинк тенкови представљају нову стратегију за одржавање либералне агенде с обзиром на сужен демократски простор деловања.

Предмет анализе овог рада је предлог Модела фазног приступања ЕУ израђен и промовисан од стране два тинк тенка: београдског Центра за европске политике (ЦЕП) и бриселског Центра за студије европских политика (ЦЕПС). Центар за европске политике (ЦЕП) из Београда је тинк тенк организација коју је основала група стручњака са циљем да „допринесу унапређењу окружења за креирање јавних политика у Србији, тако што ће га учинити транспарентнијим и инклузивнијим, заснованим на чињеницама и суштински оријентисаним ка ЕУ” (СЕР n.d.). Поред тога што је, према унутрашњој организацији, ЦЕП својеврсна комбинација тинк тенка академског и заговарачког типа, он, као и други тенкови у овом делу Европе делује и као својеврсни супервизор с циљем доприноса националним демократским процесима Србије. ЦЕП је уз то независна, невладина и непрофитна тинк танк организација која своју независност одржава кроз диверзификоване изворе финансирања. Све ово га чини најбоље рангираним тинк тенком на Западном Балкану и међу топ десет у Централној и источној Европи (McGann 2021).

Други тинк тенк који је предмет анализе овог рада је Центар за студије европских политика (енгл. *Centre for European Policy Studies – CEPS*) са седиштем у Бриселу. Овај тинк тенк основан је 1983. године и представља водећи тинк тенк специјализован за ЕУ теме. Са више од шездесет аналитичара из преко двадесет земаља, ЦЕПС се бави великим бројем тема – од економије до спољне политике – покривајући готово све европске политике. Уз мрежу од око 120 корпоративних и преко 100 институционалних чланова, као и чланство у разним истраживачким мрежама, ЦЕПС има изванредну способност антиципирања трендова и анализе политичких питања (СЕРS n.d.). Независност ЦЕПС-а осигурава се поменутом широком мрежом истраживача и чланова, као и диверзификацијом извора финансирања. Као главни извори финансирања ЦЕПС-а издвајају се грантови Европске комисије, али и услуге пружене овој институцији.

Након кратког прегледа теоријске литературе о тинк тенковима, уз посебан осврт на ЦЕП и ЦЕПС, у наставку ове секције биће кратко представљена политика проширења ЕУ, њен настанак и развој. Следећа секција, биће посвећена детаљној анализи Модела фазног приступања ЕУ – оригиналног предлога ЦЕП-а и ЦЕПС-а

за реформу политике проширења који је изабран за студију случаја. Посебно је истражен њен досадашњи утицај на званичну политику проширења ЕУ, односно реформске процесе кроз које ова политика тренутно пролази.

Политика проширења ЕУ: Настанак, развој и основна обележја

Од момента када је шест западноевропских земаља основало Европске заједнице 1950-их година, њима је приступио велики број нових држава чланица у процедури која умногоме одговара класичној процедури учлањења у међународне организације. Међутим, еволутивни развој Европских заједница и континуирано продубљивање нивоа економске и политичке интеграције, од њих су створили *sui generis* организације наднационалног карактера. Да би постале део новонастале Европске уније и њеног јединственог тржишта, бивше социјалистичке државе Централне и Источне Европе, морале су да прођу кроз сложене реформске процесе. Тада је формулисањем тзв. копенхашких критеријума, од некада дипломатско-техничког процеса учлањења нових држава, ЕУ започела стварање високо институционализоване *политике* проширења (Mitrović 2023). Проширење ЕУ се од тада афирмише, не као било која јавна политика, већ као „комполитна политика – оквирна политика која утиче на све остале области деловања” (Kovačević 2009, 26).

Од тог момента ова политика ће се адаптирати на измењене геополитичке и друге околности у државама и регионима који су бивали предметом проширења ЕУ, при том учећи на грешкама идентификованим у претходним фазама проширења. Међутим, реформе после приступања Бугарске, Румуније и Хрватске нису донеле очекиване резултате, што је у комбинацији са институционалним слабостима и политичким проблемима како у државама кандидатима са Западног Балкана тако и у самој Унији, водило захтевима за променом методологије вођења приступних преговора. Иако је нова методологија усвојена 2020. године промовисана као средство за постизање бржег, кредибилнијег и транспарентнијег процеса приступања, она не само да није довела до тога већ је убрзо показано да нам је потребна нова реформа реформисане политике проширења (Lazarević i Purić 2021, 355). Штавише, чињеница да је процес и даље

остао веома бирократизован, без готово било каквог политичког импулса који би био праћен опипљивим добицима, створила је замор од проширења и у државама кандидатима од њега начинила политички веома неатрактивно питање (Lazarević and Mitrović 2023, 15).

Управо је ово разлог због којег су два тинк тенка специјализована за области јавних политика ЕУ и европских интеграција, један са седиштем у „престоници” Уније, а други са седиштем у престоници највеће државе кандидата за чланство са Западног Балкана, одлучили да понуде свеобухватан предлог за трансформацију политике проширења. Настојећи да унапреде политику проширења тако да се „с једне стране ублажи забринутост међу државама чланицама ЕУ од даљег проширења, а с друге превазиђе очигледан ћорсокак у који је ова политика запала” (Lazarević 2022), ЦЕП и ЦЕПС су понудили Модел фазног приступања Европској унији.

МОДЕЛ ФАЗНОГ ПРИСТУПАЊА: ТИНК ТЕНКОВИ КАО РЕФОРМАТОРИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Модел фазног приступања представља иновативни предлог за реформу политике проширења који су ЦЕП и ЦЕПС оригинално израдили и објавили у октобру 2021. године (Emerson, Lazarević, Blockmans and Subotić 2021). Ослањајући се на ревидирану методологију проширења,² ове две организације изашле су са предлогом који се на њу надограђује, те операционализује идеје ране интеграције и прогресивног награђивања за напредак остварен током самог приступног процеса (Mitrović 2022). Другим речима, у основи Модела фазног приступања налази се принцип етапног, тј. четворофазног награђивања држава кандидата користима финансијског и институционалног карактера. Ово у пракси значи да држава која, према оценама Европске комисије, достигне одређени степен припремљености за чланство, може рачунати на рани приступ институцијама и органима Уније, као и на веће финансијске бенефите. Овиме Модел фазног приступања настоји да мотивише државе кандидате и подстакне их да уложе додатне напоре у своје реформске процесе, нудећи им користи које су опипљиве и постижне у релативно кратком временском периоду.

² О ревидираној методологији, погледајте више на: European Commission 2020.

У пуној мери заснован на принципу заслуга (енгл. *merit-based*), Модел фазног приступања значајно подиже ниво предвидљивости у процесу приступања ЕУ, настојећи да поврати пољуљани кредибилитет политике проширења ЕУ. Илустрације ради, у хипотетичку прву фазу, државе кандидати би ступале оног момента када у свим кластерима остваре просечно умерен степен спремности за чланство (оцена 3, на скали 1–5), са изузетком основног кластера где се овај захтев односи на свако појединачно поглавље³ и све три фундаменталне подобласти.⁴ Испуњењем унапред договорених критеријума, држави у процесу приступања била би на располагању додатна финансијска средства, уз отварање могућности да њени представници добију право повременог учешћа у раду институција и органа ЕУ – Савета ЕУ, Европског савета, експертских група Европске комисије, комитологије и др. Напретком у наредну претприступну фазу, финансијска средства се прогресивно увећавају до ниво од 60% средстава које би добијала као држава чланица, а држава кандидат добија право на проширено учешће у свим институцијама и органима ЕУ, иако и даље без права гласа (Mihajlović, Blockmans, Subotić and Emerson 2023).

Међутим, треба имати у виду да фазно приступање укључује и могућност реверзибилности приступног процеса, односно да ни један од понуђених бенефита није дат безусловно. У случају назадовања у степену спремности за чланство или дугорочне стагнације, ЕУ би имала могућности да ускрати приступ својим институцијама и раније одређеним финансијским средствима држави кандидату. Овиме Модел креира снажан механизам условљавања где се, с једне стране, држави нуде значајне користи за напредак у реформама, али и оставља могућност ускраћивања претходно датих награда у случају дуготрајне стагнације или назадовања, којим се настоје заштитити већ остварене реформске тековине и подстаћи даљи реформски напори.

Мада у основи предлаже фазно приступање по хоризонталном приступу – према којем се напредак мора остваривати у свим областима – Модел оставља простор и за постепену секторску интеграцију, али која би такође морала да буде заснована на меритократском принципу. Другим речима, укључивање у

³ Поглавље 23 - Правосуђе и основна права; Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност; Поглавље 5 - Јавне набавке; Поглавље 18- Статистика; Поглавље 32 - Финансијска контрола.

⁴ Функционисање демократских институција, реформа јавне управе, економски критеријуми.

појединачне јавне политике и програме ЕУ, укључујући и рану интеграцију у одговарајуће аспекте јединственог тржишта Уније, могло би да буде важан комплементаран аспект фазног приступања који би представљао надградњу предложеним финансијским и институционалним бенефитима (Mihajlović, et. al 2023). Ипак, оно би за разлику од постојећих облика секторске интеграције читавог региона путем засебних међународних уговора и без обзира на достигнут степен припремљености за чланство,⁵ требало да се одвија на правно и институционално флексибилнији начин – максималним коришћењем постојећих Споразума о стабилизацији и придруживању и њиховим евентуалним амандирањем – те искључиво као резултат напретка државе кандидата у реформским процесима, оцењиваног на индивидуалној основи (Mihajlović, et. al 2023). Овиме би се очувала основна идеја Модела фазног приступања, а то је да напредак у процесу приступања мора остати заснован на заслугама, те да је неопходно имати пуну предвидљивост награђивања која гарантује кредибилитет приступног процеса.

Модел фазног приступања: инспиратор реформи политике проширења ЕУ

Када је прва верзија Модела фазног приступања израђена и објављена у октобру 2021. године, мада је то подстакло већ постојећу дебату о реформи политике проширења у експертској заједници, мало ко је од званичника Уније и држава чланица исказивао вољу и интерес да се с проширењем крене у овом правцу. Међутим, интервенцијом Русије у Украјини 24. фебруара 2022. године, политика проширења ЕУ се поново позиционира високо на европској агенди. Стављена на највећи тест геополитичке зрелости до сада, ЕУ је одлучила да, не само прошири географски опсег политике проширења давањем кандидатског статуса државама Источног партнерства, већ и да пронађе начин за оживљавањем ове политике на Западном Балкану (Mitrović 2023). Један од начина да се процес проширења оживи пронађен је управо у Моделу фазног приступању. Наиме, истраживања ЦЕП-а показала су да је у периоду након почетка рата у Украјини до новембра 2023. године, чак 12 докумената институција

⁵ Примере оваквих облика секторске интеграције Западног Балкана и ЕУ представљају иницијативе попут Енергетске и Транспортне заједнице, Заједничког европског ваздушног простора, и др.

ЕУ и држава чланица или са њима непосредно повезаних актера, било инспирано Моделом фазног приступања (Subotić 2023a).

Тако је Европски савет у тачки 16 својих Закључака у јуну 2022. године, позвао Комисију, Високог представника и Савет ЕУ да „даље унапреде постепену интеграцију између ЕУ и региона већ у току самог процеса проширења на реверзибилан и на заслугама заснован начин”. Већ у овом ставу шефова држава и влада 27 држава чланица ЕУ осликане су идеје ЦЕП-а и ЦЕПС-а предложене Моделом фазног приступања. Мада Европски савет не употребљава термин фазне, већ „постепене интеграције” (енгл. *gradual integration*), он недвосмислено указује на неопходност ране интеграције држава Западног Балкана, пре формалног ступања у чланство. Иако се Закључцима Европског савета операционализација ове „постепене интеграције” препушта другим релевантним институцијама ЕУ, њима је Европски савет ипак утврдио два основна принципа која треба да послуже као смернице у разради нове стратегије проширења: постепена интеграција мора бити заснована на заслугама, те мора постојати могућност реверзибилности процеса. Управо се у меритократском принципу и принципу реверзибилности огледа ослањање Европског савета на Модел фазног приступања, за који се, упркос терминолошкој разлици, може рећи да је инспирисао доносиоце одлука у ЕУ (European Council 2022).

Да је тако, још ће се јасније видети из извештаја припремљеног као радни материјал Европског парламента у новембру 2022. године. У документу израђеном од стране Истраживачке службе Европског парламента, насловљеног са „Нова стратегија ЕУ за проширење”, Модел фазног приступања је не само поменут, већ и непосредно цитиран и сажето елабориран, уз експлицитно помињање програмске директорке ЦЕП-а и једне од аутора Модела (European Parliament 2022). Мада не представља формални акт ЕУ, овај документ јесте јасан показатељ да су у процесу реформи политике проширења на највишем нивоу веома озбиљно узете у обзир идеје које су иницијално дошле од две тинк тенк организације. Да је фазно приступање постало предмет најширих европских и светских дебата, указује и податак да је само до новембра 2023. године, евидентирана чак 101 публикација у којој су се научни институти, истраживачки центри и друге организације из 28 различитих земаља осврнули, реферисали или директно цитирали Модел фазног приступања (Subotić 2023a).

Инспирисане идејама фазног приступања, и поједине државе чланице су излазиле са својим предлозима, формулишући их најчешће у облику тзв. „нон-пејпера“ (енгл. *non-paper*). Тако су аустријски министри надлежни за спољне и европске послове изашли са својим предлогом „постепене интеграције“, између осталог предлажући позивање држава кандидата на седнице Савета ЕУ (EWB 2023). Такође на трагу идеја ране институционалне интеграције предложених Моделом фазног приступања, у чешком „нон-пејперу“ предлаже се директније и свеобухватније укључивање држава региона у рад Агенција ЕУ (Czech Presidency’s Non-paper 2022, према Subotić 2023b). Шпанија је, тада из позиције државе која председава Саветом ЕУ, у свом Програму председавања такође позвала на оснаживање приступног процеса држава Западног Балкана, уз њихову постепену интеграцију у ЕУ (Spain 2024, 19).

Ослоњена на идеје фазног приступања и ране интеграције, као далеко најсвеобухватнији и најабмициознији предлог за оснаживање политике проширења ЕУ на Западни Балкан, Европска комисија је у новембру 2023. године представила Нови план раста за Западни Балкан. Предлажући додатна финансијска средства за државе Западног Балкана, али и директно везујући њихово додељивање за напредак остварен у приоритетним реформским областима, Европска комисија је следила логику Модела фазног приступања. Наводећи како План има за циљ да пошаље поруку региону да се „бенефити ближе интеграције са ЕУ могу осетити и пре самог приступања“, уз настојање да се њиме ради на смањивању социо-економског јаза између Западног Балкана и Уније, Комисија је прихватила аргументацију аутора Модела (European Commission 2023).

Мада ставља сразмерно већи нагласак на рану интеграцију у секторе јединственог тржишта ЕУ него што се то чини у Моделу фазног приступања који инсистира на принципу хоризонталног напретка, и овде се чини да Комисија није одступила од логике Модела. Наиме, на линији аргументације ЦЕП-а и ЦЕПС-а, Комисија такође предлаже да се ова секторска интеграција одвија на основу индивидуалних заслуга, односно појединачног напретка у степену припремљености за чланство у конкретној области интеграције. Додатно, као правни основ оваквог вида секторске интеграције, Комисија такође препознаје Споразуме о стабилизацији и придруживању и потенцијалне амандмане које би били донети уз њих, као и постојеће споразуме о енергетској и транспортној заједници (European Commission 2023).

Усвајајући мишљење на Комисијин Нови план раста за Западни Балкан и пратећи финансијски Инструмент за реформе и раст, Европски економски и социјални комитет се, штавише, директно позвао и цитирао Модел фазног приступања. Поздрављајући „постепени приступ“ у политици проширења за који наводи да је, између осталог, дошао кроз Модел фазног приступања ЕУ, Економски и социјални комитет наглашава да управо овакви предлози „који потичу од организација цивилног друштва и тинк тенкова, треба да служе као инспирација будућег деловања Комисије“. Комитет стога поздравља увећано укључивање ОЦД и тинк тенкова у процес реформе политике проширења, подвлачећи увећано интересовање Комисије за њихове инпуте приликом креирања јавних политика. За сам Модел фазног приступања, Комитет истиче да је „конзистентан са ревидираном методологијом проширења и да, у одређеној мери, одражава приступ који стоји иза Комисијиног Новог плана раста за Западни Балкан“ (EESC 2024, 6)

Све у свему, може се закључити да је Модел за фазно приступање ЕУ који су београдски ЦЕП и бриселски ЦЕПС израдили и промовисали, у многоме утицао на реформске процесе кроз које стратегија проширења ЕУ тренутно пролази. Фазно или постепено приступање постало је не само предмет огромног броја дебата које се одвијају у европском политичком и ширем јавном простору, већ су његови основни принципи, аргументација, па чак и читави сегменти, нашли своје место и у званичним документима Европске уније. Премда се европски званичници уздржавају од помињања фаза у приступном процесу, опрезно се трудећи да не изазову (не)утемељену забринутост од додатног усложњавања процеса, логика прогресивног награђивања напретка који државе остварују у реформама – које је притом у потпуности засновано на појединачним заслугама и потенцијално реверзибилно – постала је део општег консензуса унутар ЕУ.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Налази овог истраживања показали су да тинк тенкови, као специфичан облик експертских организација фокусираних на истраживање и праћење јавних политика, те заговарање и предлагање врло конкретних решења, могу имати велики утицај на процесе доношења одлука не само на националном, већ и наднационалном

нивоу. ЦЕП и ЦЕПС су својим Моделом недвосмислено утицали на то да се фазно приступање нађе на агенди готово свих дебата о политици проширења ЕУ. Њихове заговарачке активности допринеле су томе да фазно приступање постане, не само нешто о чему доносиоци одлука у Европи озбиљно размишљају, већ нешто што има потенцијал да постане реалност политике проширења у годинама пред нама.

Мада Нови план раста за Западни Балкан – као најсвеобухватнији предлог који је дошао са стране Европске уније – не одговара у потпуности предложеном Моделу фазног приступања, он црпи инспирацију из њега и преузима многе предлоге на начин и уз аргументацију коју су ЦЕП и ЦЕПС претходно изнели. Чињеница да су представници ЦЕП-а у последњих годину дана били позивани да о Моделу фазног приступања разговарају са званичницима и парламентарцима у 21 од 27 држава чланица ЕУ, сведочи о значају који доносиоци одлука придају овом предлогу. На крају, својим утицајем на реформу политике проширења ЕУ која у перспективи може трансформисати и читав европски континент – као што је у многим регионима то већ раније чинила – бриселски и београдски центар додатно су се етаблирали као неизоставни саговорници европских креатора јавних политика у свим темама у области своје експертизе.

РЕФЕРЕНЦЕ

Abelson, Donald. 2006. *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy*. McGill-Queen's University Press).

CEPS. n.d. "About CEPS. Europe's leading independent think tank." *CEPS*. Poslednji pristup: 25.03.2024. <https://www.ceps.eu/about-ceps/>.

Centar za evropske politike. n.d. „Šta CEP radi.” *CEP*. Poslednji pristup: 28. mart 2024. <https://cep.org.rs/sta-cep-radi/>.

Centar za evropske politike. 2020. „#ThinkTanksMatter2020.” Poslednji pristup: 26. mart 2024. <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/ThinkTanksMatter2020.pdf>.

Day, Alan J. 2000. "Think Tanks in Western Europe." In *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, ed. Weaver R. New York: Routledge.

Emerson, Michael, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić. 2021. *A Template for Staged Accession to the EU*. European Policy Centre and Centre for European Policy Studies. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

European Commission. 2023. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New growth plan for the Western Balkans." COM (2023) 691. 8 November 2023. Poslednji pristup: 31. mart 2024. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_691_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf.

European Commission. 2020. "Enhancing the Accession Process - A credible EU Perspective for the Western Balkans." (COM(2020)0057), 5 February 2020. Poslednji pristup: 30. mart 2024. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en.

European Council. 2022. "Conclusions – 23 and 24 June 2022." EUCO 24/22. 24 June 2022. Poslednji pristup 31. mart 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.

European Parliament. 2022. "New EU strategy for Enlargement". 2022/2064 (INI). November 2022. Poslednji pristup: 28. mart 2024. .

European Western Balkans [EWB]. 2023. "Austria sent a non-paper for the accelerated EU integration of the Western Balkans." 28 September 2023. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://europeanwesternbalkans.com/2023/09/28/austria-sent-a-non-paper-for-the-accelerated-eu-integration-of-the-western-balkans/>.

Goodwin, Craufurd D., and Michael Nacht. 1995. *Beyond Government: Extending the Public Policy Debate in Emerging Democracies*. Boulder, Colo: Westview Press.

Kimball, Jonathan D. 2000. "From Dependency to the Market: The Uncertain Future for Think Tanks in Central and Eastern Europe." In *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, ed. Weaver R. New York: Routledge.

Konrad-Adenauer-Stiftung, n.d. "Konrad-Adenauer-Stiftung – About US". *Konrad-Adenauer-Stiftung*. Poslednji pristup: 25. mart 2024. <https://www.kas.de/en/about-us>.

Kovačević, Maja. 2009. „Evropska unija između politike proširenja i tendencije produbljivanja evropske integracije”. U: *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji* (ur. Slobodan Samardžić), 15–37. Beograd: Službeni glasnik.

Lazarević, Andrijana i Nemanja Purić. 2021. „Pristupanje Evropskoj uniji u vreme krize – Zapadni Balkan i neuspela reforma politike proširenja.“ U *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19*, ur. Nevena Stanković, Dragana Dabić i Goran Bandov, 343–360. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Lazarević, Milena. 2022. „Lazarević: Vlast u Srbiji ne komunicira evropske integracije na adekvatan način.” *European Western Balkans*. Poslednji pristup: 27. mart 2024. https://www.eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/intervjui/1127/4016/lazarevic_-vlast-u-srbiji-ne-komunicira-evropske-integracije-na-adekvatan-nacin.html.

Lazarević, Milena and Sava Mitrović. 2023. “The EU and Third Actors in the Balkans. Relaunching Enlargement, Reviving Credibility”, In *Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU’s Backyard*, ed. Giorgio Fruscione, Milano: Italian Institute for International Political Studies – ISPI.

McGann, James. 2002. “Academics to Ideologues: A brief History of the Public Research Institute.” *PS: Political Science and Politics* 26 (4): 734.

McGann, James G. 2016. *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance*. Washington, D.C. Brookings Institute Press.

McGann, James G. 2021. “2020 Global Go To Think Tank Index Report.” TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. <https://repository.upenn.edu/entities/publication/9f1730fa-da55-40bd-a1f4-1c2b2346b753>.

Mihajlović, Milena, Steven Blockmans, Strahinja Subotić and Michael Emerson. 2023. *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*. European Policy Centre and Centre for European Policy

Studies. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://cep.org.rs/en/publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>.

Mitrović, Sava. 2022. *Staged Accession Model as a proposal for operationalisation of the revised enlargement methodology*. European Policy Centre. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://cep.org.rs/en/publications/staged-accession-model-as-a-proposal-for-operationalisation-of-the-revised-enlargement-methodology/>.

Mitrović, Sava. 2023. „Rat u Ukrajini i politika proširenja Evropske unije: novi kandidati, inovativni predlozi i test geopolitičke zrelosti EU.” U *Proširenje EU, geopolitika i Rusko-ukrajinski rat*, ur. Ivan Stanojević i Nemanja Purić. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka.

Spain. 2023. “Spanish presidency of the Council of the European Union”. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/e4ujaagg/the-spanish-presidency-programme.pdf>.

Stone, Diana and Heike Ullrich. 2003. *Policy Research Institutes and Think tanks in Western Europe: Developments, Trends and Perspectives*. Budapest: Open Society Institute.

Subotić, Strahinja. 2023a. “The Role of Civil Society in Re-shaping EU Enlargement Policy in the Context of Geopolitical Changes: The Model for Staged Accession to the EU as a Case Study”. In *EU Enlargement, Geopolitics, and the Russian-Ukraine War*, ed. Ivan Stanojević i Nemanja Purić. Belgrade: Serbian Political Science Association and Faculty of Political Science.

Subotić, Strahinja. 2023. Enabling gradual access to EU institutions with the Staged accession model. Belgrade: European Policy Centre. Poslednji pristup: 31. mart 2024. https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/07/Issue_Paper.pdf.

Weaver, R. Kent and James G. McGann. 2000. “Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change.” In *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, ed. Weaver R. New York: Routledge.

Sava Mitrović*

*European Policy Centre (CEP), Belgrade /
Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

Andrijana Lazarević**

Institute for Political Studies, Belgrade

THE ROLE OF THINK TANKS IN MODELING THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT POLICY: A CASE STUDY OF THE MODEL OF STAGED ACCESSION TO THE EU

Resume

In this paper, the authors examine the role and impact of think tanks on shaping the European Union's enlargement policy. Focusing on the reform processes that this policy undergoes following the war in Ukraine, the authors have chosen the Staged Accession Model to the EU, developed and advocated by two think tanks: the Belgrade Centre for European Policy (CEP) and the Brussels Centre for European Policy Studies (CEPS), as a case study. Following a critical review of the literature on the role of think tanks in the process of developing public policies, the paper briefly outlines the evolution and main characteristics of the EU's enlargement policy, as a unique form of composite public policy. Subsequently, by applying methods of content analysis, the case study examines the level of impact that the Staged Accession Model, as a proposal that came from think tank organisations, has managed to exert on the official

* E-mail address: sava.mitrovic@cep.org.rs; sava.mitrovic@fpm.bg.ac.rs.

** E-mail address: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs.

EU enlargement policy. Through both theoretical and empirical analysis, the paper enhances understanding of the role that think tanks play in introducing topics into public discourse and their (in)direct impact on the processes of public policy formulation. Research findings proved the importance of think tanks as sources of expertise and critical thought in influencing policymakers.

Key words: *think tanks, EU enlargement policy, Staged Accession Model, European Policy Centre (CEP), Centre for European Policy Studies (CEPS)*
