

Politički aspekti proširenja Europske Unije

UDK 327.39
061.1>(4)EU

Sažetak

Uključivanjem novih zemalja Europska Unija je dokazala da nije zatvoreni ekskluzivni klub i da je čak spremna riskirati uzimajući u svoje redove zemlje koje su po demokratskim tradicijama, karakteru nedavnih političkih sustava i stupnju razvijenosti daleko od većine starih članica EU. Neki analitičari smatraju da je time čitav proces, a posebice intencija stvaranja sve tješnje Unije, ugrožen, a pri tome svakako i usporen. No čini se da planeri u Bruxellesu ne misle tako i da su određenim mehanizmima osigurali mogućnost da se Unija širi, ali da to širenje ne ide na štetu realizacije velikog projekta.

S ekonomskog aspekta, proširenje na istok i jug je možda upravo ono što EU treba da bi se vratila bržem rastu. Dostupnost velike mase jeftinih, visoko-stručnih radnika na njihovom pragu pomoglo je zapadno-europskim kompanijama da se bolje nose sa globalizacijom. A nove su zemlje članice prosperirale zahvaljujući međunarodnim privatnim investicijama i nabujalom poslovnom povjerenju.

Politički gledano, međutim, Unija još nastoji „probaviti“ svoje najveće proširenje. O mnogim bitnim temama sa aktualnih rasprava u EU, stavovi novih članica razlikuju se od onih zemalja velike eurozone, što uzimajući u obzir i problematičnu ratifikaciju novog Ustava, i (pre)nategnutost postojećih EU institucija ukazuje na činjenicu da još predstoji veliki posao u stvaranju „velike“ Europe.

Ono što je ipak sigurno je da će proces širenja teći dalje. Ideja europskog povezivanja sigurno će svojim primjerom i dostignućima zračiti i mnogo šire i bit će atraktivna za zemlje koje su na listi čekanja, ali i one druge koje u europskoj integraciji mogu nalaziti inspiraciju za svoje djelovanje.

Ključne riječi: Europska Unija, proširenje, produbljenje, institucionalne promjene, kretanje radnika, utjecaj na Hrvatsku

1. Uvod

Tema o kojoj sam odlučio pisati u svome diplomskom radu zanima me kao čovjeka, kao građanina Hrvatske i kao pravnika. Proširenje Europske unije, a posebice njegova politička pozadina i implikacije, jedna su od najaktualnijih tema u Hrvatskoj posljednjih godina, zbog činjenice da se i RH priprema za ulazak u spomenutu integraciju. Interes mi je bio proučiti političke razloge, modalitete i učinke petog proširenja Unije, kako sa stajališta novih deset zemalja članica, tako i u smislu reperkusija na „staru“ EU. Vjerujem

da se iz operacionalizacije proširenja 2004. godine mogu povući i neke bitne političke, ekonomske i pravne analogije za Republiku Hrvatsku, što mi je bio poseban istraživački motiv.

U svom radu sam se najprije općenito osvrnuo na proces proširenja i integracije kroz teorijsku i povijesnu prizmu, te se nadalje dotaknuo posebnosti posljednjeg proširenja EU 2004. godine.

Razmatranju sveukupnih učinaka i problema ulaska novih članica u EU prišao sam i s užeg političkog gledišta – promatrajući institucije EU, te utjecaj na vanjskopolitičku sferu – kao i s ekonomskog aspekta, jer ga smatram sastavnim elementom europske političke arene – konačno, Unija je prvenstveno i zamišljena kao ekonomska zajednica.

Fokus posljednjeg dijela rada su promjene koje proširenje izaziva za Hrvatsku kao zemlju kandidatkinju za članstvo u Europskoj uniji.

2. Povijest proširenja EU

2.1. Složenost procesa širenja

Problematika proširenja Europske unije (dalje EU, Unija, Zajednica) vrlo je zamršena i promjenjiva jer na nju utječe niz čimbenika, od pozitivnih do negativnih, od unutarnjih do vanjskih, od ekonomskih do socijalnih, od dugoročnih do kratkoročnih, zbog čega se politika proširenja sve više zaoštava i komplicira¹. Složenost pristupa Uniji očituje se u svim relevantnim sferama, od vrlo detaljnog i dugotrajnog postupka prijave, procjene i primanja zemlje kandidatkinje, pa do svih učinaka koji su posljedica tog procesa, u „novo-voj“, kao i u „staroj“ Europi.

Bitan je vid tih učinaka činjenica da države koje pristupaju moraju prihvatiti cjelokupno postojeće pravo „*acquis communautaire*“, koje sadrži načela i političke ciljeve primarnog, kao i sekundarnog prava, koji su stupili na snagu temeljem primarnog prava i prakse Europskog suda.

Učinci koje će proizvesti članstvo u EU na buduće države članice mogu biti, između ostalog, institucionalni i normativni.²

Institucionalni učinci proizvest će izmjene nacionalne institucionalne strukture, što će biti posljedica nadnacionalne normativne regulacije, a *normativni* se učinci iskazuju kao promjene nacionalnih (normativnih) sustava, što zapravo znači dio procesa prilagodbe nacionalnog prava sukladno europskom pravu.

Dakle, kako bi mogle ispuniti postavljene uvjete i zahtjeve, zemlje kandidati moraju izvršiti harmoniziranje (prilagodbu) nacionalnog prava. Fleksibilnost, a time i raznovrsnost samog proširenja EU vidi se i iz toga što postoji više oblika te harmonizacije (potpuna, izborna, djelomična, minimum harmonizacije), odnosno, po drugom kriteriju, postoje dobrovoljna, zakonodavna, administrativna i sudska harmonizacija³. Pojedine se države moraju odlučiti za jedan od navedenih oblika, pa se time nadalje pojačava heterogenost EU, što je u kombinaciji s ekonomskim nerazmjerima jedna od glavnih karakteristika nove Europe.

Upravo dileme o ekonomskim reperkusijama proširenja čine većinu rasprave kod primanja novih članica jer je EU ipak primarno zamišljena kao ekonomska zajednica, te se tematika ulaska novih članica redovito prelama na tom polju. Naime, sam se problem širenja Unije sve više osjeća od trenutka kad to širenje ide i može ići prema srednjoj i

¹ Mrkša, Slobodan, Politika proširenja Europske unije, Pravo i porezi, rujan 2001,9, str. 34

² Bodiroga-Vukobrat, Nada, Proširenje Europske unije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2000.,2, str. 781

³ Bodiroga-Vukobrat, Nada, op.cit., str. 775

istočnoj Europi, jer gospodarski pokazatelji pokazuju da što je EU brojnija po članicama to je ona, gledajući po osobi, siromašnija.⁴

Zbog ovih razloga, a i po prirodi same stvari kao što je priključenje jednoj velikoj i diverzificiranoj ekonomsko-političkoj zajednici koju predstavlja Europska unija, proces proširenja treba proučavati sa svih relevantnih aspekata, te svaka država („stare“ i „nove“ Europe) preuzima pristup koji za sebe smatra najkorisnijim. Upravo zbog toga nastaju problemi kompatibilnosti zemalja članica Unije.

2.1.1. Integracijske teorije

Na kojoj je teorijskoj varijanti Europa krenula u ujedinjavanje? Integracija je po svojoj naravi dinamična, a u političkom smislu moguća je tek nakon što je ostvaren određeni stupanj društvene integracije. U početnim teorijskim istraživanjima proučavane su uže integracijske forme. U vremenskom razdoblju između pedesetih i sedamdesetih godina prošlog stoljeća fokus istraživanja usmjeren je na šire integracijske forme. Teorijska raznovrsnost, te različitost očituje se u podjeli na političke i ekonomske teorije, no one se međusobno nadopunjavaju.

POLITIČKE teorije integracije pokušavaju definirati ključna pitanja integracijskog procesa. Za zastupnike ovih teorijskih stajališta najvažnija je uloga države i naddržavnih institucija glede razvoja i funkcioniranja integracija. Politička skupina teorija integracija dijeli se na četiri temeljna pravca: federalizam, funkcionalizam, neofunkcionalizam i pluralizam⁵.

Zastupnici *federalističkih* koncepcija smatraju da se zajednice stvaraju izgradnjom formalnih zajedničkih nadnacionalnih institucija, te objašnjavaju integraciju u smislu zajedničkih institucija koje omogućavaju članovima osjećaj zajedništva. Integracija je komplementarna suvremenim državama, prema zastupnicima ovih teorija, a nastaje povezivanjem država/nacija na osnovi njihovih zajedničkih kulturnih, etničkih ili drugih karakteristika (primjer je Švicarska, Kanada, Sjedinjene Američke Države). Ideja o stvaranju federalnih država gubi na svojoj afirmaciji nakon Drugog svjetskog rata.

Funkcionalizam se po samom svom nazivu temelji na funkciji, tj. povezanosti određenih elemenata na osnovi funkcionalne veze među njima. Dugoročno bi funkcionalizam postigao rezultate i na političkom planu, jer bi tehničku integraciju nužno slijedila i ona politička. Političko ujedinjenje bilo bi moguće putem „funkcionalnog prelijevanja“ (functional spillover)⁶, a to znači stvaranja političkog procesa koji bi bio nadnacionalan.

Neofunkcionalizam teži stvaranju zajedničkih institucija sa stvarnom vlašću, potpunoj ekonomskoj suradnji, po principu „step by step“⁷. Neofunkcionalisti impuls integracije vide u zajedničkom interesu, koji je osnova zajedničke, obostrane suradnje. Ukratko, ono što podržavaju funkcionalisti i neofunkcionalisti jesu ekonomski i socijalni interesi (ne politički) koji potiču države na međusobnu suradnju i povezivanje.

Pluralizam integraciju definira kao zajednicu država s visokom političkom, ekonomskom i socijalnom suradnjom između zemalja članica. Za razliku od federalista, ovaj smjer opravdava daljnje postojanje država suvremenog tipa, no uz uvjet da se njihovi međusobni uvjeti poboljšaju.

EKONOMSKE teorije integracije grupirane su u dvije osnovne skupine, liberalizam i institucionalizam.

Liberalizam ističe važnost primjene mehanizma tržišnog gospodarstva kojim bi se trebalo osigurati slobodno kretanje roba, usluga i radne snage, sa ciljem eliminiranja pre-

⁴ Mrkša, Slobodan, op.cit. ,str. 35

⁵ Bodiroga-Vukobrat, Nada, op.cit. ,str. 768

⁶ Rodin, Siniša, Ustavno-pravni aspekti članstva u Europskoj uniji, Pravni fakultet u Zagrebu, 1995., str. 50

⁷ Samardžija, Vinko, Europska unija i Hrvatska, IRMO, 2000, str. 13

preka takvim slobodama. Niječe se potreba za uspostavom nadnacionalnih institucija, ostavljajući princip suvereniteta, a potreba integracije ostvaruje se međunarodnom koordinacijom nacionalnih politika⁸.

Institucionalizam, samim nazivom, izražava potrebu za institucijama, naglašavajući nedovoljnost ekonomskih uvjeta da bi se postigla integracija. Njihova teza počiva na unutar-njem organiziranju integracije posredovanjem tijela i institucija s nadnacionalnim okvirima.

U okviru ovih razmatranja, valja ukazati na razlikovanje političke i normativne sfere u Europskoj uniji. Države članice, kao i države koje su u integracijskom procesu, nastoje stvoriti unutarnje normativne uvjete i političke uvjete⁹ koji se kasnije ukotvljuju i stabiliziraju ustavnim pravom dotične države.

Sveobuhvatne integracijske teorije nema. Zavisno koji se kriterij uzima kao relevantan, pa i u pogledu širenja i integracije EU, teorije nose takav predznak. Navedena teorijska razmišljanja znakovito prate evolucijski put zajednica i pokušavaju pojasniti bit integracijskog procesa.

2.2. Prijašnja proširenja

Proširenje se spominje na više mjesta već u Rimskim ugovorima. Tako je u preambuli riječ o čvrstoj volji da se ostvare osnove za sve uži savez europskih naroda. Drugi se narodi Europe pozivaju da se uključe u nastojanja opisana u preambuli. Osim toga, u posebnom članku Rimskih ugovora, Članku 237, reguliran je postupak primanja novih članica; po tom članku, svaka europska država može podnijeti zahtjev za prijem u članstvo. Vijeće, kojem se podnosi zahtjev, odlučuje jednoglasno, nakon što je čulo stav Komisije. Uvjeti se reguliraju ugovorom između država članica i države koja podnosi zahtjev za prijem, nakon čega je tom ugovoru potrebna ratifikacija svih ugovornih strana. Što se tiče ove polazne točke ugovora, nakon potpisivanja jedinstvenih europskih akata dogodila se bitna promjena, a to je da je od tada potrebno i slaganje Europskog parlamenta povodom ugovornih točaka. Ovo pravilo konkretizirano je u Ugovoru iz Maastrichta, konkretno u čl. O EU-ugovora, koji je zapravo poništio čl. 237. To pravilo nakon potpisivanja Amsterdamskog ugovora i dalje vrijedi, ali je sada zapisano u čl. 49.

Iako je, dakle, svim EU ugovorima stvoren instrumentarij za proširenje, ipak nije bilo tako da se mukotrpno ili s uzbuđenjem radilo na pridobivanju novih članica. Odgovornost za to ležala je u činjenici da bi više članova značilo više *heterogenosti*, a samim time i otežano funkcioniranje. Zato se o zahtjevima za prijem uvijek diskutiralo na osnovi pitanja bi li i u kojoj mjeri prijem novih članica mogao imati negativne posljedice za produbljivanje procesa integracija. Ovaj vrlo *napet odnos između proširenja i produbljivanja*¹⁰ igra bitnu ulogu u proširenjima, pa i nedavnom. Ipak, do sada ni jedna odluka o proširenju nije donesena na osnovu pukog odvagivanja između proširenja i produbljivanja. Najbitniji za aktere u ovom procesu bili su sljedeći aspekti ili dimenzije :

- Specifični *po sektorima podijeljeni interesi*, dakle činjenica da bi određene privredne grane mogle imati negativne posljedice zbog nekih konkurentnijih proizvoda iz zemalja koje su se prijavile za pristupanje. Primjer za ovo predstavlja agrarni sektor i proširenje na jug, koje je obuhvatilo Grčku, Španjolsku i Portugal.
- „*Nacionalni*“ *interesi*, dakle činjenica da bi proširenje moglo negativno utjecati na mogućnosti utjecaja pojedinačnih država članica na proces donošenja odluka.
- *Sistem Unije* kao takav, posebno njegova institucionalna struktura, te načini i sposobnost donošenja odluka.

⁸ Samardžija, Vinko, op.cit. str. 14

⁹ Rodin, Siniša, op.cit. , str 68

¹⁰ www.dadalos-europe.org/cg/grundkurs5/aktuell_3.htm

Kratka analiza dosadašnjih proširenja EU pokazat će da su odluke o prihvaćanju nove članice bile rezultat kompleksne igre svih ovih dimenzija.

Počnimo naš pregled s prvim (sjevernim) proširenjem. Prvi zahtjev za proširenjem postavljen je već 1961. godine, dakle svega četiri godine nakon stupanja Rimskih ugovora na snagu. Zapravo je prošlo još punih jedanaest godina do primitka Velike Britanije, Irske i Danske u Uniju. Što su bili *razlozi* za to? Od centralnog je značaja bilo oštro protivljenje francuskog predsjednika De Gaullea. Možda su pri tome i ekonomski motivi igrali neku ulogu, ali osnovno je bilo političko dvoumljenje vezano za Veliku Britaniju, koja je imala dobre veze sa Sjedinjenim Američkim Državama, te se postavljalo pitanje utjecaja SAD-a kroz jednu državu članicu na politiku i razvoj Unije.

Upravo je ovo bilo suprotno zamisli predsjednika De Gaullea o osnivanju europske zajednice kao suradnje europskih suvremenih država, ali bez američkog utjecaja¹¹. S druge strane, druge države članice vidjele su članstvo Velike Britanije kao vrlo pozitivno, kroz prizmu stvaranja suprotnog pola jednoj od najjačih članica, Francuskoj. Drugim riječima, držanje država članica karakterizirao je konflikt između osnovnih pretpostavki o budućem pravcu razvoja europske zajednice. Potencijalno britansko članstvo gledano je kao faktor koji bi u navedenom pitanju mogao oslabiti, odnosno ojačati pozicije pojedinačnih država članica, a ni u kojem slučaju kao poseban problem.

Ipak, Francuska nije mogla spriječiti dugoročno proširenje. Na Haškoj konferenciji na vrhu 1969. godine, nasljednik De Gaullea, Georges Pompidou, pristao je na proširenje koje će obuhvatiti Veliku Britaniju, Irsku, Dansku i Norvešku (1973., potonja je izostala). Razlog ovakve odluke nije bila samo personalna promjena u Francuskoj, već su važniju ulogu igrali tzv. *package deals*¹² koji su obratili pažnju na interese svih država članica. U okviru ovog paketa rješenja, Francuska je uz suglasnost drugih država članica dobila mogućnost da razradi zajedničku agrarnu politiku.

Ono što je sasvim jasno je da su se s Velikom Britanijom i Danskom u Uniji pojavile dvije zemlje koje imaju potpuno različit odnos i zamisao o Europskoj uniji. Za obje ove zemlje europska je zajednica bila primarno ekonomska zajednica, te su se nadale da će članstvom ostvariti ekonomski profit. Niti za jednu, niti za drugu zemlju nisu dolazila u pitanje daljnja ograničenja suvereniteta nacionalne države. U obje je zemlje članstvo u europskoj zajednici kao takvoj predstavljalo pokretačku snagu za neslaganja i podjele, koja su došla do izražaja u javnom mnijenju, društvenim grupacijama i partijama. Ovakva situacija bila je razlog, uzimajući u obzir princip jednoglasnog donošenja odluka unutar europske zajednice, parlamentarnih kriza i stagnacije u razvoju zajednice tijekom 70-ih i početkom 80-ih godina.

Dok je poželjnost britanskog članstva u zajednici bila dovedena u pitanje, za Grčku, Španjolsku i Portugal – dakle, *južno proširenje* – takvo se pitanje nikada nije postavljalo i njihovo je članstvo jednoglasno ocijenjeno kao pozitivno i poželjno zbog razloga političko-strategijske prirode. Tijekom procesa prijema Španjolske u EZ, Europska komisija je u mišljenju izrazila stajalište kako će nakon prijema „Zajednica biti osnažena, a ne razvodnjena“ (Bull. Eur. Com. 1978, t 1.1.1.). Bilo je malih briga i razmišljanja vezano za ekonomske i institucionalne posljedice. Ekonomski nivo razvoja je u sve tri zemlje bio dosta niži od onoga u zajednici. Povećanje heterogenosti zajednice i jednostavno povećanje broja članica postavilo je pitanje efikasnosti funkcioniranja institucija i tijekom procesa odlučivanja.

Na južno proširenje najviše su utjecale interne poteškoće s početka 80-ih godina. Ovi interni konflikti postali su sasvim jasni kod pitanja o visini sudjelovanja Velike Britanije u godišnjem budžetu zajednice, ali se u osnovi zapravo radilo o osnovnim razlikama u mišljenju i pretpostavkama kako treba izgledati budući razvoj integracijskih procesa. Ovi

¹¹ www.dados-europe.org/srbija/materialen/begriffe_f-h.htm#15

¹² www.dados-europe.org/srbija/materialen/begriffe_n-p.htm#9

problemi produžavali su pregovore o prijemu i tek nakon 1984. g. i sastanka na vrhu u Fontainebleu, problemi su skrenuli ka obrazovanju slobodnog tržišta, a jedinstveni europski akti bili su ustanovljeni, te se mogao odrediti i datum pristupanja Portugala i Španjolske, a to je bio 1. siječnja 1986. godine. Grčka je postala članom europske zajednice već 1981. godine. I južno proširenje može se povezati s posljedicama na daljnji razvoj procesa integracija. Te posljedice ticale su se pojedinačnih grana politike, a posebno su utjecale na zajedničku agrarnu politiku. Regionalna politika morala se razgraditi da bi se ostvarilo slaganje novih članica oko slobodnog tržišta.

Uzevši sve u obzir, posljednje proširenje, kada su zajednici pristupile *Austrija, Finska i Švedska*, je proširenje koje je sa sobom nosilo najmanje problema. Odnosi između država u EFTA-i bili su još od 1972. godine regulirani bilateralnim ugovorom o slobodnoj trgovini. Ovi ugovori poništeni su 1994. godine Ugovorom o europskom ekonomskom prostoru (EWR). Ekonomski odnosi bili su, dakle, već dugo vrlo bliski i njegovani, mnoga od pravila Zajednice, posebno pravila slobodnog tržišta, a sigurno nakon stupanja na snagu EWR-a, poštovala su se u ovim zemljama i prije pristupanja. Osim toga, sve tri zemlje pokazivale su vrlo visok stupanj razvoja privrede. Jedan od najznačajnijih političkih problema, naime njihova neutralnost, nakon rješavanja sukoba Istok – Zapad, izgubio je na svom značaju. Njihov interes za pitanja kao što su više transparentnosti ili pitanja socijalne politike i politike zaštite okoliša dali su nove impulse postojećim granama politike EU-a.

Rezimirajući, iako su se sva tri kruga proširenja dogodila pod različitim uvjetima, na njihov tijek i rezultat utjecala je *specifična kombinacija faktora*, kao što je gore spomenuto, dakle, specifični nacionalni i interesi po sektorima, kao i razmišljanje o sposobnosti funkcioniranja sistema zajednice nakon prijema novih članova. Međutim, moramo uzeti u obzir i činjenicu da su *svi procesi proširenja bili povezani i s produbljivanjem procesa integracija*. O temi tog produbljivanja raspravljam nešto kasnije.

3. Peto proširenje EU

3.1. Razlozi ulaska novih država članica

Europska unija je 1. svibnja 2004. godine proširila svoje članstvo za deset novih zemalja članica, a to su Estonija, Litva, Latvija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Malta i Cipar. Prisutnost kojih je razloga na to utjecala?

Politički i kulturni razlozi govore o činjenici da se proširenjem EU operacionalizira nastojanje da se uspješan model Unije, sa svojim vrijednostima, demokracijom, vladavinom prava, zaštitom ljudskih prava i manjina, može ugraditi i u zemlje središnje i istočne Europe, te tako osigurati trajni mir, slobodu, sigurnost i političku stabilnost.

Proširenje će zaustaviti umjetnu podjelu Europe. Smještene u srcu povijesne Europe, zemlje središnje i istočne Europe konačno će imati priliku sudjelovati u projektu europske integracije. Za te zemlje članstvo u Uniji bilo je, uz članstvo u NATO-u, najvažniji vanjsko-politički cilj, te je dočekano s velikom euforijom (referendumi o pristupanju EU, gdje su bili održani, bili su predominantni u korist članstva – posebno u nekadašnjim komunističkim zemljama središnje i istočne Europe). U postojećim državama članicama proširenje je smatrano ispunjenjem moralne obveze prema ovim zemljama, te značajnim korakom prema „većoj Europi“¹³. Za građane će stare Europe okružje slobodnog kretanja i kulture koju poznaju i u kojoj žive, biti povećano prema istoku i jugu.

Gledajući s *ekonomskog* aspekta, konsolidiranje u smislu stabilnosti i međusobne sigurnosti znači da se trgovina i investicije (posebno u novoprimitljene zemlje) mogu dalje i nesmetano razvijati. U ovome imaju interesa i stare i nove članice jer se njihova

¹³ Dujšin, Uroš, EU enlargement from fifteen to twenty five : Problems and prospects, Ekonomski pregled, 55, 3-4, 2004, str. 228

trgovačka razmjena konstantno i progresivno povećava (u 90-ima više nego trostruko). S proširenjem je u velikoj mjeri uvećano unutarnje potencijalno tržište, stvoreni su uvjeti za dobivanje jeftinije radne snage na Istoku. S pristupanjem deset novih članica, populacija Europske unije porasla je za otprilike 75 milijuna, u ekonomsku zajednicu od približno 450 milijuna ljudi i tako postala najveće svjetsko pojedinačno tržište, koje je uz to vrlo dobro pripremljeno za izazove globalne konkurencije¹⁴.

Ekonomski potencijal novih zemalja članica nije zanemariv: EU će stoga integrirati vrijedna i propulzivna tržišta s ovim zemljama. Također, malim i srednjim kompanijama bit će lakše poslovati pod zajedničkim pravilima povećanog ekonomskog prostora.

Nastojanje deset zemalja oko ulaska u Uniju, dakle, prvenstveno je bilo motivirano ekonomskim razlozima, naime one se uzdaju u primjere Irske (učlanila se 1973. g.) ili Portugala i Španjolske (članovi od 1986.). Naime, pri ulasku u Uniju, navedene su zemlje bile ekonomski zaostale, s prihodima daleko ispod prosjeka Zajednice. Irska je danas jedna od bogatijih zemalja u EU – bogatija od, primjerice, Velike Britanije, a Portugal i (osobito) Španjolska također su dobro prošli. Sve tri zemlje intenzivno su profitirale od velikodušne pomoći, a štoviše, napredovale su i zahvaljujući međunarodnim privatnim investicijama i nabujalom poslovnom povjerenju.

3.2. Odnos „produbljivanja“ i „proširenja“

Činjenicu da se posljednji krug proširenja EU dogodio, te kada i kako se dogodio, treba sagledati s gledišta politike Unije prema vlastitoj budućnosti. Naime, aktualna je debata predstavlja li proširenje prijetnju samom opstanku Unije kao takve, te treba li se težiti „produbljivanju“ ili „proširenju“ Zajednice¹⁵. Zabrinutost počiva na dvama povezanim razlozima. *Prvo*, bilo je teško upravljati već i zajednicom od petnaest članova; zajednica od dvadeset i pet zemalja bit će još puno problematičnija po tom pitanju – potencijalna organizacijska paraliza. *Drugo*, u situaciji kada su problemi pred vladajućim strukturama Unije upravo najzahtjevniji, potreba za jasnim smjerom djelovanja i glatkim posredovanjem među razlikama u mišljenju – a što oboje proizlazi iz političkih i ekonomskih različitosti zemalja članica – zbog čiste logike velikih brojeva aktualnija je nego ikad prije.

Kada su postojeće članice Unije počele razmišljati o ovom proširenju na istok, suočile su se s izborom, što su mnogi tada i priznali. Mogli su težiti prema dubljoj Uniji, ili široj. *Produbljivanje* EU značilo je premještanje više vlasti prema centru, što bi umanjilo nezavisnost pojedinačnih članica i pokušaj ubrzavanja razvoja jedinstvenog europskog identiteta – a sve sa ciljem približavanja idealu „Sjedinjenih Država Europe“ (United States of Europe¹⁶). Drugim riječima, prema Europskoj uniji koja govori jednim glasom u svijetu i koja je usporediva sa SAD-om kao svjetskom silom.

Proširenje Unije, s druge strane, značilo je zauzdavanje takvih političkih ambicija, uz nastojanje širenja probitaka iz uske gospodarske integracije što brže je to moguće, i to ne samo na zemlje sličnog kulturno-povijesnog kruga – kao što su Poljska i Mađarska – nego i na zemlje više udaljene od zapadnoeuropskog *mainstreama*, naime na Tursku¹⁷.

Argumenti ove debate mogli bi se sumirati kako slijedi:

U prilog *produbljivanja*:

- Integracijski „moment“ mora se održavati, ili će cijeli proces zastati;
- Bolje je stvoriti čvrste temelje za Uniju prije nego što je drugim zemljama dopušten ulazak u nju;

¹⁴ www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publication/enlargementpapers_en.htm

¹⁵ Dujšin, Uroš, op.cit. str. 231

¹⁶ Crook, Clive, A new Europe is born. Will it survive?, National Journal, 5/8/2004, Vol 36, Issue 19, str. 1393

¹⁷ Dujšin, Uroš, op.cit. str. 231

- Prerani ulazak zemalja srednje i istočne Europe opteretio bi proračun EU;
- Nepromišljeno širenje moglo bi dovesti do prevelikog obaziranja Unije samo na probleme proizašle iz heterogenosti njezinog članstva i
- Preveliko širenje moglo bi pogoršati sukobe unutar EU, zbog povećanog broja i raspona problema.

U prilog *proširenja*:

- Neizbježno je učlanjenje mnogih drugih europskih država, stoga se čini razumnim odgoditi daljnje produbljivanje, kako bi nove članice mogle igrati punu ulogu u razvoju EU;
- Ne proširiti se značilo bi izdaju principa na kojima je osnovana EU, naime na otvorenosti za svaku demokratsku europsku državu;
- Unija više ne bi bila ograničena na zapadnu Europu, te bi postala istinski europska formacija i
- Ne proširiti se značilo bi propustiti povijesnu priliku, stvorenu krajem Hladnog rata, da se okonča podjela Europe jednom zauvijek.

Dva cilja, širenje i produbljivanje, očito su u nesuglasju. Što je Unija dublja, mora biti i uža, kako bi članstvo bilo ograničeno na zemlje čiji su građani dovoljno sličnih razmišljanja za bližu političku intimnost¹⁸. Ipak, principijelno, Unija je odlučila slijediti oba ova dispartna pravca odjednom. No, kako je vidljivo iz posljednjeg proširenja, velika se diskrepancija dogodila u korist proširenja, zbog čega promišljanje o budućem ustroju institucija EU postaje njezin prioritetan zadatak.

4. Učinci i problemi proširenja

Proširenje na istok predstavlja jedan od najvećih uspjeha Europske unije. Perspektivno učlanjenje u Uniju pomogao je da deset zemalja središnje i istočne Europe prijeđe iz post-komunističkog kaosa¹⁹ u uredno EU članstvo u samo desetljeće i pol. Ova transformacija čini jednu od najimpresivnijih promjena režima ikad zabilježenih. Bila je mirna, glatka, jeftina i potpuno dobrovoljna. Za zemlje pristupnice članstvo u Uniji obećavalo je sigurnost, demokratsku stabilnost i ekonomski napredak. Da bi se pripremile za ulazak, one su srezale tarife, prodale kompanije u državnom vlasništvu, preispitale svoje bankarske sektore, smanjile državne subvencije, otvorile svoja telekomunikacijska i energetska tržišta, krenule u obračun s nepotizmom i korupcijom. Ne zaboravimo i 80 000 stranica pravila i uredbi koje čine zakonodavstvo (*acquis*) Unije, a koje su zemlje pristupnice žurno preuzele.

I za stare je države članice ekonomski efekt proširenja također pozitivan – iako je znatno manji, iz jednostavnog razloga što su gospodarstva novih članica tako mala.

Međutim, za pravilnu i potpunu procjenu učinaka proširenja potrebno je ući dublje u relevantnu tematiku, promotriti političke i ekonomske dileme, kao i reperkusije u ove dvije godine od proširenja.

Prvi bitni aspekt novog konteksta (proširene) EU, koji se pojavio već s razmatranjem proširenja, vezan je za sam *broj novih članica*. Pristup deset novih članica uz postojećih petnaest stvara disproporcionalan teret na već nategnutim institucijama Unije. Naime, prvotne institucije jako su se malo promijenile od njihova uspostavljanja Rimskim ugovorom, i bile su sasvim prikladne za asocijaciju šest sličnih zemalja. U međuvremenu

¹⁸ Crook, Clive, op. cit. str. 1394.

¹⁹ Barysch, Katinka, Enlargement two years on : Economic success or political failure?, Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organization of Industrial Employees in Denmark, April 2006, str. 2

je znatno porastao ne samo broj zemalja članica, nego i djelokrug institucija zajednice. Posljedica ovoga je ozbiljan operacionalni problem – kako preoblikovati institucije Zajednice, a da bi se osigurao učinkovit proces donošenja odluka, dok se u isto vrijeme potvrdjuje demokratski karakter cijelog procesa.

U svjetlu ovog konteksta mora se promotriti jedan strukturalni aspekt; većina novih članica – zapravo, sve osim Poljske – smatraju se malim zemljama. Stoga je prethodna ravnoteža između pet velikih i deset manjih zemalja s tako proizlazećom distribucijom političke moći fundamentalno poremećena jer će nakon pristupanja postojati pet velikih nasuprot čak devetnaest malih članica. S ovakvom novom situacijom, koju *The Economist* zajedljivo naziva „tiranijom malih nacija“, nisu najsretnije veće EU države koje žele zadržati svoj utjecaj.

Sljedeća važna novost, koja je došla s proširenjem, je daljnja i brzorastuća *tendencija prema ekonomskoj nejednakosti* i promjenama u ekonomskim relacijama. Uzimajući BDP Unije od originalnih šest članica kao 100, prosječni će BDP Unije nakon pristupanja novih zemalja pasti sa sadašnjih 89 na samo 75.²⁰ Za neke siromašnije stare zemlje članice ovo također znači da će se neke od njih možda naći iznad praga koji ih ovlašćuje na različite oblike pomoći Zajednice, samo zato što su nove članice puno siromašnije nego što su Grčka, Portugal i Španjolska bile u vrijeme svog pristupanja. Slijedom toga, nema sumnje da će ove zemlje učiniti sve da minimiziraju gubitak ovih povlastica zbog nove situacije.

Nadalje, činjenica je da su osam od deset novih pristupnica *bivše komunističke zemlje*. Sve su one tek nedavno (i s različitim stupnjem efikasnosti) izronile iz dugog i bolnog tranzicijskog procesa. Posljedica ovoga može biti činjenica da vlastima u ovim državama nedostaje iskustva u implementaciji „kapitalističkih“ pravila ponašanja (tu je uključen i *acquis communautaire*), i također, da općeniti standardi poštenja i čestitosti njihove javne administracije, kao i provođenje vladavine prava od strane njihovog sudstva, mogu biti upitni.

Ovo može biti opasan izvor sumnji i kontroverzi u odnosu između starih i novih članova EU, posebno u smislu pitanja na što se odnosi provođenje pravila Zajednice.

Konačno, činjenica da su osam bivših komunističkih zemalja bile puna četiri desetljeća pod *patronatom Rusije*, u okviru „zajednice socijalističkih zemalja“, mogla bi imati značajnu političku konotaciju. Budući da, kao što svi znamo, njihova iskustva iza „željezne zavjese“ nisu bila najugodnija, utoliko će njihova gledišta o vanjskoj politici biti više pod utjecajem straha od ruskih prijetnji (te stoga i nastojanja za sigurnošću pod američkim kišobranom) nego pod utjecajem Francuske i Njemačke i njihovog prezira prema novoj imperijalnoj aroganciji iskazanoj od strane američkog predsjednika Busha u anglo-američkoj kampanji u Iraku. U vrijeme stvaranja nove zajedničke vanjske i sigurnosne politike, ovo može biti važan izvor sukoba i nesuglasja.

4.1. Politički odnosi

Do početka ovog stoljeća problem s novim državama pristupnicama smatrao se vezanim uglavnom za prilagođavanje standardima Unije, te je slijedom toga bio rješavan (dužim ili kraćim) pripremnim aktivnostima tih zemalja. Problem modernizacije institucija Zajednice počeo se pojavljivati nakon pada komunizma, kada je krenula lavina aplikacija za članstvo iz tek demokratiziranih zemalja središnje i istočne Europe, koje su tako sada (osim Rumunjske i Bugarske) članice EU. Ovakav priljev bio je vrlo vjerojatan, jer se po članku 49. Sporazuma o Europskoj uniji svaka europska država koja poštuje principe slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda te vladavinu prava, može prijaviti za članstvo u Uniji.

²⁰ Dujšin, Uroš, op.cit. str. 229

Osim toga, preuzimanje od strane EU-a tog posebnog odnosa prema zemljama središnje i istočne Europe bilo je opravdano u smislu njezinog prosvjetljenog interesa: budući da su ove zemlje smještene u njezinom neposrednom susjedstvu, bilo bi teško za Uniju zaštititi se od ekonomskog kolapsa i rezultirajuće političke nestabilnosti u regiji.²¹

Dakle, Europska se unija morala na vrijeme početi pripremati za svoju institucionalnu situaciju kada pristupe nove zemlje. U tom je smislu 2004. bila iznimno bitna godina, jer su se institucije EU, uz izbor novog Parlamenta i imenovanje nove Komisije, suočile s izazovima akcesije deset članica 1. svibnja, te s izmjenama koje mogu biti uvedene Sporazumom o ustanovljenju Ustava za Europu, koji je potpisan 29. listopada. Jesu li, s tog aspekta, pripreme za proširenje bile dovoljne, kakav će se pokazati učinak proširenja, te što novopotpisani Ustav može značiti za praktični rad institucija EU i njihovu političku ulogu u budućnosti, razmatram dalje.

S proširenjem su, dakle, došle dileme. Kako će Europsko vijeće organizirati svoj posao s 25 delegacija oko stola? Hoće li Komisija od 25 članova moći učinkovito funkcionirati? Hoće li Europski sud moći podnijeti povećani opseg rada? Hoće li povećanje broja kako članova, tako i zastupljenih političkih stranaka utjecati na političku koheziju Parlamenta? Kako će institucije izaći na kraj s gotovo udvostručenim brojem službenih jezika – s 11 na 20 – i s onima koji će slijediti u idućim godinama? Uopće, kakva se još pitanja moraju postaviti da bi europski politički sistem i njegove institucije imali potrebnu učinkovitost i legitimitet za upravljanje Unijom u sve složenijim okolnostima postavljenim u sve široj Europi?

4.1.1. Institucionalne dileme i promjene

U nastavku se osvrćem na potencijalni učinak proširenja kroz sferu prijedloga novog europskog Ustava²², na tri najvažnije političke institucije Unije, dakle na Europsko vijeće, Komisiju i Parlament.

• Europsko vijeće

Većina javne pozornosti, što se tiče Vijeća, u posljednjim godinama koncentrirala se na dva osjetljiva pitanja institucionalne reforme.

Prvi je *glasovanje kvalificiranom većinom*. S jedne strane, debata se tiče opsega primjene; naime, u sve većoj Uniji, koliko dugo mogu države članice očekivati da će zadržati pravo veta ako EU želi izbjeći paralizu u ključnim područjima u budućnosti? S druge strane, kako bi se trebao revidirati sustav kvalificirane većine, a da bi se osigurala učinkovitost, pravednost i razumljivost?²³

Balansirajući između rješenja koje je iznio Summit u Nici (koja su na snazi od 1. studenog 2004. godine) i kasnijih prijedloga, novi europski Ustav na kraju je prihvatio ponešto modificirani sustav dvojne većine. Osnovni je princip da kvalificirana većina zahtijeva 55% država članica i 65% cjelokupne populacije, s dodatnim uvjetom da se manjina koja blokira odluku mora sastojati od barem četiri države članice.

Drugi problem je *predsjedavanje Vijećem*. Tradicionalni sistem šestomjesečne rotacije neki su obrazlagali kao simbol jednakosti država, a drugi kritizirali kao izvor diskontinuiteta. Ustav, uzimajući u obzir i proširenje EU, predlaže tri različita aranžmana. Naime, postojat će predsjednik Europskog vijeća, s mandatom od dvije i pol godine; za vanjske odnose bit će zadužen ministar vanjskih poslova Unije, nominiran na pet godina; ostale

²¹ ibid. str. 231

²² Novi je Ustav, nota bene, u međuvremenu već odbijen na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj, a neke su druge države odlučile odgoditi njegovo potencijalno izglasavanje i ratifikaciju.

²³ Best, Edward, *The EU Institutions between Enlargement and the Constitution*, EIPA Maastricht, 2004, str. 4

funkcije nastaviti će obavljati rotirajuće šestomjesečno predsjedništvo, unutar slijeda baziranog na predodređenim grupama triju zemalja.

Praktični i neposredni problemi Vijeća zbog povećanja broja članica EU ipak se nalaze negdje drugdje. Primjerice, kako će se Vijeće strukturno organizirati da bi osiguralo koordinaciju i koheziju između sektora? Na to se danas odgovara smanjivanjem broja konfiguracija u kojima se Vijeće sastaje, te pridavanjem nekima od njih posebnih koordinacijskih zadataka²⁴.

Nadalje, najočitiji praktični izazov zbog proširenja je veliko *povećanje broja službenih jezika*, s 11 na 20. Iako su se institucije već bile krenule pripremati za ovo (adaptirajući tehničke objekte, i regrutirajući novo osoblje), još će trebati neko vrijeme da se popune divizije prevoditelja i tumača novih jezika Unije. Posljedica je ozbiljan učinak na brzinu i količinu prijevoda koji može izvesti Tajništvo Vijeća, te manjak u raspoloživom broju tumača za sastanke.

Konačno, povećani broj delegacija oko stola, te ograničeno vrijeme i sredstva za sastanke naglašavaju posebnu važnost učinkovitog vođenja sastanaka. S tim je ciljem donesen Kodeks ponašanja (Code of Conduct), kroz koji se provlače sljedeće glavne ideje: više pisanih doprinosa; grupiranje država članica sličnog mišljenja; veća disciplina delegacija; učinkovito korištenje COREPER-a te snažna i aktivna uloga predsjedništva tijekom i između sastanaka.²⁵

• Europski parlament

Potencijalni učinak proširenja na Europski parlament može se sagledati s tri aspekta; mogući efekt na njegovu *učinkovitost*, u smislu njegovih struktura i radnih metoda; na njegovu *koheziju*, u smislu mogućnosti političkih partija i grupa da prezentiraju jasne političke smjerove na europskoj razini i na njegov *legitimitet*, u smislu javne podrške.²⁶

U smislu prvog navedenog aspekta, očiti izravni učinak proširenja je povećanje broja članova Parlamenta sa 626 na 732. Ovo je imalo važnu posljedicu smanjenja veličine delegacija iz 13 od 15 starih država članica, sa samo najvećom (Njemačka s 99) i najmanjom (Luksemburg sa 6) koje su ostale u istom broju. Ova činjenica ima vidljiviji učinak na manje države stare EU, primjerice Irsku, koja je veću važnost stavljala na reprezentaciju u Vijeću i Komisiji, nego u Parlamentu, čiji je utjecaj smatrala manje bitnim. Povećani broj zastupnika utjecao je i na (nerazmjerno) povećanje broja političkih stranaka, kao i na podizanje glasačkog praga, što je posebno bitno kod glasanja apsolutnom većinom.

Radne metode Parlamenta su pod najakutnijim problemom velikog broja radnih jezika, čemu se nastoji doskočiti i upotrebom samo „glavnih“ jezika (posebno engleskog). Zbog cijele situacije trpi komunikacija na sastancima, gdje se događa da neki jezici nisu dostupni, što uvelike otežava rad.

Vezano za učinak proširenja na parlamentarnu koheziju, potrebno je prvo primijetiti da se, iako je 2004. na posljednjim izborima sada sudjelovalo 25 država, stranačka struktura Parlamenta gotovo nije promijenila. Iako postoji relativno visok stupanj kohezije, barem među najvećim dvjema grupama (konzervativcima - EPP-ED, te socijalistima - PES), ipak postoje pitanja na koja zastupnici glasuju na određen način sukladno svojim nacionalnim, regionalnim ili drugim interesima, a ne po nahođenju stranke. Proširenje može, u tom smislu, utjecati zbog činjenice da se i novi zastupnici međusobno razlikuju u shvaćanjima europske integracije, ekonomskih politika, vanjske politike.

²⁴ U tom smislu kontinuirano se nastoji ojačati koordinacijska uloga COREPER-a (Odbora stalnih predstavnika), kao tijela koje priprema odluke za Vijeće.

²⁵ Bayer, Nicole, EU 25 – Creating a New Design for the Council, EIPA Maastricht, 2004., str. 4

²⁶ Jacobs, Francis and Best, Edward, Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament, EIPA Maastricht, 2004., str. 1

Na kraju, pitanje legitimiteta Europskog parlamenta dolazi do izražaja promatrajući odaziv birača na izbore za Parlament. Naime, upada u oči koliko je mali interes bio u većini novih zemalja članica; bio je ispod prosjeka EU osim na Malti i Cipru, a štoviše u pet od deset država bio je ispod 30%. Uzimajući u obzir sve veću važnost formalne uloge Parlamenta u evoluirajućem europskom političkom sistemu, ovako nizak stupanj javnog interesa, posebno u novim zemljama članicama, razlog je za ozbiljnu zabrinutost, posebno u vrijeme kada su građani pozvani da ratificiraju novi Ustav.

- Europska komisija

Ulazak deset novih država članica u Uniju stvorio je dodatne pritiske i zahtjeve pred Komisiju, ali i pružio nove prilike za reviziju njezinog rada kako bi se prilagodila proširenoj EU.

Prvo treba uvidjeti jednostavnu činjenicu veličine: EU je znatno porasla u smislu populacije, teritorija i ekonomije, te se utoliko i diverzificirala. No, Komisija se nije povećala sukladno tome, te iako je krenula u dodatno zapošljavanje, nije vjerojatno da će se proporcionalno povećati još neko vrijeme.

Za neke se zadatke Komisije, međutim, može očekivati da će nesrazmjerno narasti nakon proširenja. Jedno od tih područja je *kontrola nad implementacijom acquisa*, naime nove zemlje članice zaostaju u primjeni prava EU (da se o zemljama kandidatkinjama i ne govori). Komisija sada ima znatno teži posao nadzirati ispravnu integraciju i primjenu prava Zajednice, posebno stoga što će administrativni kapaciteti novih članica još trebati neko vrijeme da dostignu standarde zapadne Europe, pa će se problemi u implementaciji politike EU nastaviti. Ovaj izazov dolazi uz već postojeću problematičnu kulturu implementacije *acquisa* u starim zemljama članicama.

Budući da se sredstva raspoloživa za Komisiju nisu značajnije povećala, lako je vidjeti da pred njom stoji (pre)veliki zadatak. Možda je jednostavno potrebno priznati da će implementacija biti jedno od područja u kojima će EU platiti cijenu svog simultanog širenja i produblivanja u prošlom desetljeću.²⁷ Djelomično su to znaci potencijalno prenategnute Unije, koja će morati posvetiti malo vremena konsolidaciji. Ovdje će se tražiti doprinos Komisije u smjeru novih rješenja u vladanju proširenom EU.

Dio odgovora, čini se, leži u procesima *decentralizacije*, dakle načinu na koji Komisija posljednjih godina vraća ovlasti ili nacionalnim administracijama ili nezavisnim agencijama. Upravo na administracije Komisija delegira područja kao što su politika konkurencije jer prelaze njezina sredstva i mogućnosti.

Također, agencije, koje se već ustanovljuju, mogle bi preuzeti od Komisije centraliziranu implementaciju politika EU, oslobađajući tako Komisiji sredstva za donošenje odluka i postavljanje planova, gdje je ona bila razmjerno slaba posljednjih godina. Decentralizacija bi tako trebala ojačati Komisiju i pomoći joj da se vrati u svoju tradicionalnu ulogu pružanja strateškog vodstva za (sve širu) Uniju.

4.1.2. Vanjska politika

U ovom dijelu rada dotičem se odnosa proširene Europe prema Sjedinjenim Američkim Državama, kao njezinom vojno-sigurnosnom partneru, i jedinoj preostaloj svjetskoj velisili.

Početak integracije u Zapadnoj Europi bio je podržan od američke politike, koja je odmah shvatila da je jačanje industrijskih potencijala atlantskih saveznika nužno i korisno,

²⁷ Christiansen, Thomas and Gray, Mark, *The European Commission in a Period of Change: A New Administration for a New European Union*, EIPA Maastricht, 2004. str. 4

te je u svim fazama integracije američka politika, bez obzira na administracije na vlasti, bila za jačanje Zapadne Europe. Vojno nazočna u zapadnoj Europi, Amerika je trebala stabilnost saveznika, a njihovo gospodarsko jačanje išlo je u prilog razvijanju sve snažnijih oblika povezivanja sa SAD-om. Uz jačanje integracije u Europi nicali su i sporovi oko pojedinih ekonomskih pitanja, a već sedamdesetih godina vidjelo se da o nekim pitanjima EU i SAD ne dijele identična mišljenja (Bliski istok, odnos prema SSSR-u).

Međutim, najžešće neslaganje izbio je u današnje doba, doba predsjednika Busha. Naime, koliko god je teško govoriti o tako teškim razlikama koje bi stvorile neku proameričku ili protuameričku Europu, očito je da je rat u Iraku doveo do velikog nezadovoljstva Europljana Bushovom politikom, i da je ova administracija jedna od najnepopularnijih, u gotovo svim članicama EU.

Širenje Unije u tom pogledu sada ipak znači da se stvaraju uvjeti za uključivanje zemalja koje više mogu voditi računa o američkim interesima nego neke zapadne zemlje (posebno Njemačka i Francuska). Poljska je već jasno pokazala da je čvrsto opredijeljena za američku stranu i da zbog svojih povijesnih razloga smatra kako je nazočnost SAD-a u Europi više nego potrebna. Za poljske vlasti i europska integracija ima smisla samo pod uvjetom da je to dio velike euroatlantske strukture u kojoj vidljivo mjesto ima Amerika.

Takvu poziciju poduprijet će i neke druge nove članice iz redova istočnoeuropskih zemalja. Ako bi se htjelo parafrazirati generala De Gaullea, koji se odlučno suprotstavljao britanskom ulasku u Europsku ekonomsku zajednicu, tvrdeći da će ta zemlja igrati ulogu američkog trojanskog konja, sada bi se moglo reći da nastupa vrijeme nekih „malih konjića“ koji će morati spretno lavirati između svoga snažnog proameričkog opredjeljenja i blagodati koje očekuju u EU.²⁸

Stoga je očito da uz ovo širenje i američka politika dobiva novu ulogu u Europi. Amerika će i dalje biti nazočna svojim vojnim snagama, ali će nastojati izvršiti njihovo razmještanje crtom Baltik – Crno more. Više će se koristiti novi saveznici iz redova NATO-a i njihove vojne baze, a u političkom pogledu posebna pozornost bit će posvećena francusko-njemačkim vezama. Stvaranje europske obrambene i sigurnosne politike (ESDB), kao i najava jedinstvene vanjske politike, nisu ni u doba liberalnog predsjednika Clintona izazivali previše oduševljenja. Štoviše, Madelaine Albright je o svakom pokušaju europske obrane uvijek izricala negativno mišljenje, držeći jedino otvorena vrata za suradnju u NATO-u i proglašavajući sve ostalo nedjelotvornim razbacivanjem snaga i sredstava.

U nekim analizama koje operiraju s jačim naglascima na američko-europsko suprotstavljanje, može se vidjeti i nova uvećana Europa kao veliki pandan Americi. Međutim, imajući na umu razvijenost veza, interese američke i europske strane, kao i dosadašnja iskustva iz euroatlantskih odnosa, teško bi bilo zamisliti odvajanje ovih dvaju čvrsto povezanih polova. To praktički znači da uvećana Europa daje šanse Europi za novo zauzimanje pozicije u svjetskim razmjerima, ali isto tako savez s Amerikom ostaje temeljem euroatlantizma koji nitko ne dovodi u pitanje.

Štoviše, može se tvrditi da u planovima novog širenja i Europske unije i NATO-a postoji stalna tendencija jačanja euroatlantizma koji, zajedno s novim članicama s istoka, sada dobiva nove i snažne zagovornike i u EU. Tako i analize koje govore o navodnom kraju američke nazočnosti u Europi ne vode dovoljno računa o isprepletenosti euroatlantskih odnosa koji su sposobni izdržati nove izazove, a samim tim i osigurati američke pozicije u Europi.

4.2. Ekonomski aspekt

Dvije godine nakon proširenja na istok, EU se još bori s prilagodbom na novu situaciju. Velik broj ljudi u starim zemljama članicama pita se je li proširenje bilo profitabilno

²⁸ Vukadinović, Radovan, Proširenje EU – dosezi i upiti, Međunarodne studije, 4 (2004), 2, Zagreb ; str. 10

za Uniju, te mnogi misle da je konkurencija u proširenom jedinstvenom tržištu postala nekako „nepravедna“. Optužuju nove zemlje članice za „socijalni damping“²⁹ i štetnu politiku oporezivanja. Za visoku stopu nezaposlenosti u svojim zemljama okrivljuju priljev poljskih vodoinstalatera, mađarskih medicinskih sestara ili latvijskih građevinara.

Ako se javno neprijateljstvo prema proširenju nastavi, buduća pristupanja mogla bi postati mnogo teža, te EU riskira gubljenje jednog od svojih najjačih političkih oružja. Stoga, europski političari, briselski službenici i mediji moraju objasniti da je proširenje bilo dobro za EU ekonomiju u cjelini. Trgovina između starih i novih zemalja članica buja, te su izravne strane investicije sa zapada na istok otvorile tisuće radnih mjesta u središnjoj i istočnoj Europi, a pomažu zapadnoeuropskim kompanijama da ostanu kompetitivne na globalnom planu, i to upravo zahvaljujući novom paneuropskom sustavu podjele rada.

Zemlje središnje i istočne Europe uvelike su profitirale od integracije svojih gospodarstava s onima većim i bogatijima u zapadnoj Europi od ranih devedesetih godina. Tadašnji cilj priključenja Uniji djelovao je kao vanjsko sidro za reforme, te iako se njihov tempo u posljednje vrijeme usporio, izgledi gospodarskog rasta u regiji ostaju dobri.

Za stare članice, ekonomski učinak proširenja također je pozitivan, iako, zbog logike veličine relacija, puno manji. Neke zemlje EU, primjerice, Austrija i Njemačka, posebno dobro posluju izvozeći na brzorastuća istočnoeuropska tržišta. Mnoge zapadnoeuropske kompanije značajno su profitirale investirajući u maloprodaju, telekome, energetiku ili medije u „novoj“ Europi.

Ekonomisti obično presumiraju da postoje četiri kanala³⁰ kroz koja proširenje može imati učinak na gospodarstva EU-15:

- *trgovina*: uklanjanje tarifa i kontrola na granici smanjuje troškove tokova trgovine na liniji istok-zapad,
- *jedinstveno tržište*: integrirajući nove članice u jedinstveno tržište povećava se konkurencija, što rezultira većom produktivnošću i manjim cijenama,
- *kretanje faktora rada*: kapital se kreće sa zapada na istok, i radnici se kreću s istoka na zapad i
- *financijski troškovi*: transferna plaćanja novim članicama kroz proračun Unije.

Ekonomska integracija između zapadne i istočne Europe počela je u vrijeme kada EU-15 dolazi pod rastući globalni pritisak, zbog rasta Kine, Indije i drugih bujajućih gospodarstava. Poduzeća iz Njemačke, Francuske, Danske i drugih zemalja reagirala su na globalizaciju premještajući neke radno intenzivne produkcijske procese na mjesta gdje su plaće niže. Time su ta poduzeća ostala globalno kompetitivna, a mnogi su poslovi u istraživanju, dizajnu i produkciji visoke vrijednosti sačuvani ili stvoreni u staroj EU.

Zemlje središnje i istočne Europe odabrane su ne samo zbog njihove pogodne lokacije nego i stoga što su pripreme za pristupanje učinile njihova poslovna okruženja sve sličnijima onima u zapadnoj Europi. Naime, suprotno raširenoj percepciji, niski porezi i nedostatak socijalne zaštite nisu bili glavni razlozi dolaska stranih investitora u istočnu Europu. Stvarni porezni teret je u većini ovih zemalja sličan onom u staroj EU, a nove članice imaju čak i previše velikodušan sustav socijalne sigurnosti, uzimajući u obzir njihov stupanj dohotka i gospodarskog razvoja.

Građani zapadne Europe boje se ne samo realokacije njihovih tvornica u nove EU države, zabrinuti su također zbog dolaska istočnoeuropskih radnika koji „kradu“ njihove poslove. Međutim, one zemlje koje su bile dovoljno hrabre da otvore svoja tržišta rada prema aplikantima iz istočne Europe već 2004. godine, ekonomski su bolje prošle. One zemlje koje su odlučile zadržati restrikcije u slobodnom kretanju radnika često su otkrile neučinkovitost tih ograničenja.

²⁹ Barysch, Katinka, op. cit. str. 1

³⁰ ibid. str. 12

Konačno, strahovi da će proširenje preopteretiti proračun Unije također su se pokazali neutemeljenima. Upravo suprotno, EU je jeftino postigla svoje najveće proširenje, sa samo vrlo ograničenim sredstvima predodređenim za siromašnije nove članice (povjerenik EU za proširenje Olli Rehn izjavio je da „građane EU proširenje košta šalicu kave mjesečno“³¹).

4.2.1. Kretanje radnika

U nastavku donosim poseban osvrt na dva problema koji izazivaju možda ponajviše ekonomskih polemika u novoj EU, naime pitanje kretanja radnika, te (ne)poštenog tržišnog natjecanja.

Pristup Europskoj uniji u konačnici implicira međusoban slobodan pristup tržištu rada svake zemlje članice. Slobodno kretanje radnika je, uostalom, jedna od četiri slobode ustanovljene Ugovorima.

Budući da su barijere prema trgovini, izravnim stranim investicijama i ostalom kretanju kapitala većinom uklonjene i prije proširenja, slobodno kretanje osoba i radnika činilo je vjerojatno najznačajniju dimenziju ekonomske integracije koja će se promijeniti nakon pristupanja, u usporedbi sa stanjem prije njega.

Faktori koji najčešće utječu na migracijske trendove uključuju: nezaposlenost, nedostatak poslovnih prilika, i niski dohodak u emigracijskoj zemlji³².

Brojne studije o potencijalnom migracijskom efektu proširenja, računajući i s gore navedenim čimbenicima, uglavnom su pokazivale da je migracijski potencijal prema staroj EU, u dužem roku, između 2-4% populacije novih zemalja članica. Kumulirano u razdoblju od 15 godina, apsolutni broj migranata mogao bi biti oko 3 milijuna ljudi, što bi korepondiralo postotku od 1,2% pretpostavljene radne populacije bivše EU-15 u 2020.³³

Ove su projekcije sugerirale da sa sveobuhvatnog ekonomskog gledišta potencijalno kretanje radnika istok-zapad ne predstavlja ozbiljnu prijetnju za Uniju kao cjelinu. Ipak, pretpostavljajući da će migracijski tokovi iz novih članica teći postojećim imigracijskim mrežama i geografskim udaljenostima, postojale su ozbiljne brige da bi neke zemlje i regije, posebno Austrija i Njemačka, mogle biti suočene s kratkoročnim problemima u prilagodbi prekograničnim kretanjima radnika, uključujući komutiranje, za koje se bojalo da će prouzročiti poremećaje na tržištu rada.

Sukladno tome, a kao i kod prijašnjih proširenja, dogovoreni su tranzicijski periodi u maksimalnom trajanju od 7 godina, nakon čega će se *acquis* o kretanju radnika u potpunosti primjenjivati.

Gledajući statistike u ove dvije godine od proširenja, dolazimo do zaključka da doista, iako postoji migracija iz novih zemalja članica, ona nije značajnije utjecala na tržišta rada u EU-15. Međutim, tendencije prema određenim destinacijama mogle bi dovesti do zaključka da se kretanje radnika „usmjerilo“ na zemlje s neograničenim pristupom i tržištima rada visoke apsorpcije, kao što su Irska i Velika Britanija.

Interesantno je primijetiti da je u većini zemalja članica EU postotak stranaca iz ne-EU zemalja znatno veći nego onih iz drugih zemalja Unije. Ovo ukazuje da je migracija iz trećih zemalja mnogo važniji fenomen nego unutarnja mobilnost u EU, kako prije u EU-15, tako i sada u EU-25.

³¹ Jutarnji list, Intervju s povjerenikom EU za proširenje Olijem Rehnem, 04.05.2006.

³² Kapural, Mirta, *Freedom of movement of workers in the enlarged European Union and its effect on Croatia*, Croatian Competition agency, 2004., str. 5

³³ Bureau of European policy Advisers and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *ENLARGEMENT, TWO YEARS AFTER : AN ECONOMIC EVALUATION*, May 2006, str. 70

Bitni aspekt čini i distribucija obrazovanosti među migrantima. U osnovi, emigracija je selektivna, u smislu da oni koji su bolji nalaze posao. Međutim, poslovi koji se prihvaćaju u destinacijskim zemljama često su nižeg kvalifikacijskog stupnja nego oni koji se napuštaju, te migranti odlaze u građevinarstvo, proizvodnju i uslužne djelatnosti niske sprema. Ovakav stav imigranata, gdje bi oni prihvaćali i podkvalificirane poslove, mogao bi im pružiti kompetitivnu prednost prema „domaćoj“ radnoj snazi. Međutim, razmatranja o plaći prema učinkovitosti, ili kriterij da je zapadnoeuropsko obrazovanje kvalitetnije, mogu sugerirati da do ovakvih situacija i prilika za imigrante često neće doći.

Međutim, postojanje velikih razlika u plaćama ne znači da će nužno doći do poplave radnika iz istočne Europe kada se restrikcije ukinu. Naime, kao uostalom i ljudi u zapadnoj Europi, istočni Europljani nisu pretjerano mobilni, na što ukazuju i velike razlike u stopi nezaposlenosti unutar njihovih država, u odnosima gradova (npr. Prag, Budimpešta) prema nerazvijenim ruralnim područjima. Ako se ti građani nevoljko sele i unutar svojih država, bit će još manje raspoloženi otići u stranu zemlju, gdje su suočeni sa stranim običajima i jezikom.

Da bi se u konačnici dobio bolji uvid u fenomen radničke migracije u proširenoj Europi, potrebno je također razlikovati različite tipove migracije, naime odvajati *kratkoročno* od *trajnijeg* kretanja. Postojeće studije pokazuju, primjerice, da je vjerojatnost za permanentnu emigraciju razmjerno mala za Čehe, Poljake i Mađare, dok je preferencija prema kratkoročnoj migraciji, uključujući prekogranično komutiranje, sezonski i povremeni posao evidentno puno veća. Doista, kombinirajući visoku razinu plaća u ekonomijama kao što su Austrija i Njemačka s niskim troškovima života u svom originalnom prebivalištu, prekogranično komutiranje (na tjednoj ili čak dužoj bazi) moglo bi biti privlačna opcija radnicima iz susjednih zemalja.

Takve varijante „nepotpune migracije“³⁴, gdje ljudi učestalo i kratkotrajno odlaze u inozemstvo da bi zaradili, dok zadržavaju svoj dom u zemlji porijekla, već su postojale i prije proširenja, u legalnim, kao i ilegalnim oblicima. Stoga nije nerazumno pretpostaviti da će „nepotpuna migracija“ nastaviti biti važniji tip kretanja radnika u smjeru istok-zapad nakon pristupanja novih članica nego konvencionalna migracija.

4.2.2. Nepoštena konkurencija u EU?

Zapadni Europljani mogu pokušati držati istočno-europske radnike izvan svojih tržišta rada – barem za neko vrijeme – ali ne mogu spriječiti svoje kompanije da odu na istok. Čini se da je opasnost realokcije ojačala položaj velikih šefova vis-a-vis njihovih radnika. Mnoge njemačke kompanije, od DaimlerChrysler-a do Siemens-a zaprijetile su da će premjestiti sve veću količinu produkcije na istok ukoliko njihovi radnici ne pristanu raditi više radnih sati za isti ili manji novac. Realne plaće u Njemačkoj stagniraju godinama i troškovi rada sada su kao u sredini devedesetih. Njemačko stezanje remena povećalo je pritisak na njezine velike zapadnoeuropske trgovačke partnere; Italija, Francuska i druge zemlje sada se bore da bi vratile svoju kompetitivnost u odnosu na Njemačku.

Nadalje, proširenje na istok dogodilo se u trenutku kada mnoge zapadnoeuropske kompanije prolaze bolne strukturalne reforme, kao što su omekšavanje pravila o zaštiti zaposlenja, i redukcije u socijalnim i mirovinskim pravima. Nemoguće je reći koliko su stezanje plaća i reforme tržišta rada bile izravni rezultat proširenja EU na istok. Čak i da istočna Europa sutra nestane s lica zemlje, socijalni i demografski trendovi (starenje stanovništva, erozija tradicionalnih obiteljskih struktura), europska integracija (jedinstveno tržište, monetarna unija) i globalna konkurencija (Indija, Kina, SAD i druge) ipak bi prisilile stare zemlje EU da se prilagode.³⁵

³⁴ ibid. str. 81.

³⁵ Barysch, Katinka, op. cit., str 21

Međutim, mnogi ljudi u ovim zemljama ne shvaćaju bit globalizacije i odbijaju priznati mijenjanje prirode svojih vlastitih društava. Kada se boje gubitka svojih poslova, odmah upiru prstom u istočnu Europu. Takvi strahovi poklapaju se s percepcijom da se nove zemlje članice služe „nelojalnim“ načinima da privuku kompanije na istok, naime niskom razinom socijalne zaštite, niskim porezima i nedostatkom radničkih prava.

Stvarna je situacija u novim zemljama članicama, dakako, mnogo kompleksnija. One se hvale relativno fleksibilnim tržištem rada, karakteristikom koju dijele s Velikom Britanijom, Irskom i nordijskim zemljama. Ali, za razliku od ovih zemalja, većina istočne Europe pati od visoke nezaposlenosti, veće i od one u Njemačkoj, Francuskoj ili Italiji. U zemljama kao što su Poljska i Slovačka nezaposlenost iznosi 15-20%. Nove članice također slične velikim zemljama „euro zone“ po tome što imaju velikodušne sustave socijalne sigurnosti, koji se fundiraju porezima na dohodak.

Zapravo će u najtežoj situaciji biti (sitno) poduzetništvo i obrtništvo u novim zemljama članicama koje cijenama svojih proizvoda teško može parirati snažnoj i tehnološki razvijenoj zapadno-europskoj konkurenciji, a za koju više neće smjeti vrijediti domaći protekcionizam.

5. Odnosi proširene EU i Hrvatske

5.1. Učinci proširenja na kriterije i uvjete članstva

U ovom dijelu rada procjenjujem učinak proširenja na ispunjavanje kriterija za članstvo Hrvatske u EU, učinak proširenja na hrvatsko gospodarstvo, te na brzinu i način integracije Hrvatske u EU.

Kako se Unija širi, raste i unutarnje tržište, te tako proširenje uzrokuje promjenu razine spremnosti države kandidatkinje za suočavanje s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama EU, a obveze koje proizlaze iz članstva mijenjaju se s razvojem EU (nove politike, novi *acquis*).

• Učinak proširenja na ispunjavanje gospodarskih kriterija za članstvo

Nakon proširenja uklanjanje preostalih trgovinskih prepreka između starih i novih članica i između novih članica međusobno povećava konkurentski pritisak na tržištu EU, a time utječe na razinu do koje kandidati ispunjavaju ekonomski kriterij za članstvo. Ti učinci s vremenom rastu, pa vremenska dimenzija postaje važna za procjenu usklađenosti s kriterijima za članstvo.

Za ostvarivanje učinaka integracije potrebno je vrijeme. Naime, „negativna integracija“, čiji se učinci mogu ostvariti u kratkom roku, postignuta je prije proširenja.³⁶ Uzimajući u obzir da je prošlo relativno malo vremena od proširenja, te promjenljivost varijabli izračuna, mora se dozvoliti variranje u statističkim podacima u budućnosti.

Fokus je na dvama elementima kojima se koristimo kao pokazateljima razine ispunjavanja ekonomskog kriterija za članstvo – na opsegu i vrsti proizvoda koji se razmjenjuju.

Prvo, od 1. svibnja 2004. trgovina s EU podrazumijeva trgovinu s 25 država umjesto s 15, a CEFTA-u su napustile njezine najnaprednije članice. Za Hrvatsku učinak proširenja (od EU-15 na EU-25) znači povećanje udjela trgovine s Unijom s oko 60 na više od 70% ukupne trgovine.³⁷

³⁶ Negativna integracija označava uklanjanje diskriminacije u pravilima i ekonomskim politikama (uklanjanje carina i kvantitativnih ograničenja), dok pozitivna integracija označava prijelaz na zajedničke institucije. Učinci ostalih politika integracije trebali bi se osjetiti u duljem roku.

³⁷ Boromisa, Ana-Maria, What Does an Enlarged European Union Mean for Croatia?, Croatian Energy Regulatory Council, 2004., str. 7.

Zbog proširenja se struktura izvoza nije znatnije promijenila. Izvozna se specijalizacija smanjila, pa umjesto 71%, najznačajnijih deset proizvoda čini 67% ukupnog izvoza u proširenu Uniju. Uvozna struktura gotovo se ne mijenja zbog proširenja, te deset najznačajnijih proizvoda čini 58% ukupnog uvoza, u usporedbi sa 61% prije proširenja.³⁸

Nadalje, empirijska su istraživanja pokazala da se tijekom uspostave jedinstvenog tržišta smanjio udio interindustrijske razmjene (razmjene proizvoda različitih industrijskih grana) u Europi, a povećao udio intraindustrijske razmjene (razmjene unutar iste industrijske grane). Razina intraindustrijske razmjene između Hrvatske i EU povećava se nakon proširenja EU, što podrazumijeva višu razinu usklađenosti s kriterijima za članstvo.

Ukratko, nakon proširenja, Hrvatska bolje zadovoljava ekonomske kriterije za članstvo, osobito u dijelu koji se odnosi na opseg i vrstu razmjene.

- Preuzimanje ostalih obveza iz članstva

Hrvatska će morati preuzeti "više *acquisa*" u pretpristupnom razdoblju. Naime, sadašnje nove članice morale su se uskladiti s *acquisom* EU prihvaćenim do 30. rujna 2003. (European Commission, 2004c:10), a taj se rok primjenjuje i za dovršetak pregovora s Bugarskom i Rumunjskom, ali ne i za RH. Obveza preuzimanja novog *acquisa* ne bi se mogla izbjeći ni da je Hrvatska već postala punopravnom članicom. Ipak, iskustva deset novih članica pokazuju da je *screening* i praćenje usklađenosti u pojedinim područjima oštriji za kandidatkinje nego za članice EU.³⁹

Osim toga, EU je tijekom priprema za proširenje pokrenula nove politike i revidirala postojeće. To obuhvaća reviziju „unutarnjih“ politika EU (kao što je zajednička poljoprivredna politika) i politika prema trećim zemljama (mediteranske države, Rusija, Ukrajina, transatlantski partneri). Instrumenti politika prema susjednim regijama podrazumijevaju stvaranje zona slobodne trgovine i kumulaciju pravila o porijeklu. Dakle, kad se Hrvatska uključi u EU, morat će omogućiti slobodni pristup domaćem tržištu proizvodima iz više država, ne samo iz članica EU.

Unija će razviti i neke politike koje nisu izravno vezane za proces proširenja. Hrvatska će morati prihvatiti i takve politike. One bi mogle obuhvatiti ustavni dogovor, financijska pravila (uključujući pitanja kao što su donošenje i podjela proračuna, državne potpore) i pitanja vezana za politiku konkurencije. Dakle, EU se i dalje razvija, pa se može smatrati pokretnom metom. Proširenje uzrokuje potrebu daljnjih reformi i stoga dodatnih obveza koje proizlaze iz članstva, ali još je rano za utvrditi kako je proširenje utjecalo na brzinu i smjer njihovog kretanja.

- Sposobnost Europske unije da prihvati nove članice

Proširenje EU s 15 na 25 članica povećava potrebu za *unutarnjim definiranjem Ustavom* te za određenjem granica Europe usvajanjem *strategije o široj Europi i susjedstvu*. Ta dva pitanja mogu odrediti proces budućih proširenja.

Financijski okvir za sljedeći krug proširenja ovisi o veličini proširenja i njegovoj koherentnosti. Naime, sposobnost EU da primi nove članice ovisi o mogućnosti provedbe i financiranja politika. Također, *institucionalni ustroj* ovisi o tome hoće li iduće proširenje biti posljednje ili neće.

Dakle, na temelju sposobnosti EU da primi nove članice, a koja pak ovisi (i) o gore navedenim okvirima, moguća su dva scenarija za uključivanje Hrvatske. Prvi je *scenarij brzog uključivanja*, koji se temelji na političkoj odluci EU i ne osigurava „redoviti“ okvir za

³⁸ ibid. str. 7.

³⁹ Primjerice, usporedba analiza državnih potpora u EU i izvještaji o provedbi pojedinih politika (npr. liberalizacije telekomunikacijskih usluga) s redovitim izvještajima pokazuju da se od zemalja kandidatkinja traži dosljedna provedba politike EU i u područjima u kojima države članice EU odstupaju od dogovorenih načela.

definiranje institucionalnog ustroja proširene Unije. To znači da će Hrvatska biti jedina država uključena u sljedeći krug proširenja. Njezina bi veličina omogućila dodjelu jednakog broja predstavnika u institucijama EU koliko ih imaju članice slične veličine.

Međutim, takvo rješenje ne omogućuje jednak pristup u idućim krugovima proširenja, smanjuje kredibilnost EU i pokazuje da glasovi male članice u institucijama EU nisu osobito važni. Naime, ako bi uključivanje predstavnika Hrvatske u institucije EU smanjilo značaj pojedinih članica u postupku odlučivanja, bilo bi politički prilično teško postići potrebnu jednoglasnost. Stoga smatram da scenarij brzog uključivanja nije baš vjerojatan.

Scenarij *odgođenog članstva* temelji se na pretpostavci da će se primijeniti uobičajeni institucionalni pristup. To podrazumijeva da EU mora najprije asimilirati nove članice te da do sljedećeg kruga proširenja neće doći prije nego što se donese i ratificira Ustav.

Uzevši sve ovo u obzir, proširenjem se smanjuje sposobnost EU za prihvaćanjem novih članica. Razlike u statusu pregovora između zemalja kandidatkinja u korelaciji su sa sposobnošću EU da ih prihvati. Da bi se predstavnici novih članica uključili u institucije EU, potrebna je nova međuvladina konferencija i novi ugovor. Stoga bi bilo razumnije i učinkovitije da se takav postupak pokrene za više malih država, a ne samo za jednu.

5.2. Ekonomski efekti

Učinak proširenja EU na ekonomiju trećih (susjednih) zemalja trebao bi biti ograničen, te nejednoliko raspoređen. Taj ograničeni učinak ovisi o regiji, sektoru te vremenu pokretanja i uspjehu mjera namijenjenih ublažavanju mogućih negativnih učinaka proširenja. Takve su mjere npr. stvaranje zona slobodne trgovine, što je glavni instrument procesa stabilizacije i pridruživanja i nove politike prema susjedstvu.

Očekivani je učinak proširenja veći u regijama susjednim proširenoj EU, a negativan je u tradicionalnim industrijama i u poljoprivredi.

Hrvatska je susjed EU, a u njezinu su gospodarstvu tradicionalne industrije prilično važne, te se stoga mogu očekivati negativni učinci proširenja. Osim toga, proširenje se zbiva u intenzivnom razdoblju za Hrvatsku – nedavno je pristupila Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i regionalne sporazume o slobodnoj trgovini (s CEFTA-om, EFTA-om i državama zapadnog Balkana). Učinci tih sporazuma trebali bi pomoći u ublažavanju negativnih učinaka proširenja.

Promjene trgovinskih prepreka za proizvode porijeklom iz starih članica EU mogu se smatrati učinkom provedbe SSP-a, dok se promjene trgovinskih ograničenja prema novim članicama mogu smatrati učinkom proširenja.⁴⁰

Različite statističke analize već pokazuju da se zbog proširenja intenziviraju učinci uspostave zone slobodne trgovine s EU (kroz pridruženo članstvo RH) i povećavaju troškovi prilagodbe⁴¹, ali i to da će uspostava zone slobodne trgovine stvoriti potencijal za iskorištavanje boljeg pristupa većem tržištu.

Može se zaključiti da je potencijal za ekspanziju trgovine prema proširenoj Uniji za proizvođače iz Hrvatske u kratkom roku ograničen njihovim proizvodnim kapacitetima, koji ne odgovaraju potražnji na tržištu EU. Općenito, potražnja za sofisticiranim proizvodima na tržištu EU raste, dok se s poteškoćama mogu suočiti proizvođači tradicionalnih proizvoda. Imajući na umu hrvatsku izvoznu strukturu (sektori koji čine 5% BDP-a čine gotovo 60% izvoza, pri čemu su izvozni sektori tradicionalni – tekstil, odjeća, drvo), moguće je da prevladaju negativni učinci. To je rezultat sporih strukturnih promjena u Hrvatskoj, koje su bile sporije nego u novim državama članicama EU.

⁴⁰ Kombinirajući statističke podatke učinaka proširenja s jedne strane, i provedbe SSP-a s druge, projicira se prevladavajući učinak smanjivanja hrvatskog izvoza u EU-25 za 3%, i povećavanje uvoza za 11,4%.

⁴¹ Upravo znatni troškovi prilagodbe bi mogli potaknuti euroskepticizam i usporiti ekonomske reforme nužne za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije u srednjem i dužem roku.

Daljnja integracija unutar EU (npr. daljnje smanjivanje barijera u Uniji, što je, primjerice, posljedica uvođenja eura ili promjena elastičnosti na cijene za proizvode iz trećih zemalja) pojačava učinke proširenja. Promjena percepcije domaćeg (EU) proizvoda također pojačava taj učinak, pa bi u duljem roku moglo biti još teže prodavati robu na tržištu EU.

Suprotno tome, potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije (unutar EU, tj. za članice, te prema EU, tj. za treće zemlje, pa tako i Hrvatsku) trebao bi s vremenom rasti. Hoće li se taj potencijal zaista i iskoristiti, ovisi o sposobnosti društava i domaćih institucija u svakoj pojedinoj državi, tj. o vlastitim perspektivama za rast. Za malo i otvoreno gospodarstvo kao što je hrvatsko, integracija s razvijenim, susjednim i velikim gospodarstvom (provedbom SSP-a) stvara potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka takvog aranžmana. Logično, potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije veći je prema EU-25 nego prema EU-15 i prema CEFTA-i posebno.

Integracija u Uniju, zbog njezine veličine, razine razvoja, zemljopisnog položaja i postignutih ekonomskih veza s Hrvatskom, ekonomski je u konačnici najbolja opcija. Do vremena kada se to dogodi, a i u svjetlu proširenja EU, regionalna ekonomska integracija (s EU, CEFTA-om na zapadnome Balkanu) i pojačana suradnja s mediteranskim državama može pomoći u podnošenju troškova prilagodbe i pridonijeti integraciji u jedinstveno tržište.

• Daljnja perspektiva za RH

Nakon posljednjeg kruga proširenja Europska unija je za malu i susjednu državu kao što je Hrvatska još značajnija nego prije. Punopravno članstvo vjerojatno je najbolje dugoročno rješenje. Hrvatska će vjerojatno biti uključena u drugi krug proširenja EU na istok, no to će se proširenje možda dogoditi kasnije od službenih očekivanja Vlade. Važan je rok u kojemu će Hrvatska pristupiti EU. Stoga se moraju razmotriti alternativne opcije za razdoblje prije punopravnog članstva.

Proširenje EU potaknut će regionalnu integraciju i u susjednim regijama. Ujedno, deklariranje punopravnog članstva kao strateškog cilja i krajnje svrhe može ugroziti hrvatski pregovarački položaj te otvoriti prostor za pojačani pritisak iz nekih država članica. Treba se odlučiti postoji li nešto „strateškije“ od članstva (kao ribarstvo i nafta u Norveškoj) i na što je Hrvatska spremna pristati u pregovorima, ne znajući kad će postići punopravno članstvo.

Stoga, da bi se ojačao pregovarački položaj Hrvatske, moraju se uzeti u obzir alternativne mogućnosti *virtualnog članstva*⁴², kao što je sudjelovanje u jedinstvenom tržištu (poput država Europskoga gospodarskog prostora – Norveške, Islanda, Švicarske) i praćenje rada institucija EU u svojstvu aktivnog promatrača. Oblici virtualnog članstva u kratkom bi roku mogli biti ekonomski održiviji od brzoga punopravnog članstva.

6. Zaključak

Uključivanjem novih zemalja Europska je unija dokazala da nije zatvoreni ekskluzivni klub i da je čak spremna riskirati uzimajući u svoje redove zemlje koje su po demokratskim tradicijama, karakteru nedavnih političkih sustava i stupnju razvijenosti daleko od većine starih članica EU. Neki analitičari smatraju da je time čitav proces, a posebice intencija stvaranja sve tješnje Unije, ugrožen, a pri tome svakako i usporen. No, čini se da planeri u Bruxellesu ne misle tako i da su određenim mehanizmima osigurali mogućnost da se Unija širi, ali da to širenje ne ide na štetu realizacije velikog projekta.

Proširenje EU 2004. godine može se smatrati uspjehom. Mir, demokracija i napredak prevladavaju u širokoj Europi. Proširenje nije uzrokovalo ekonomske ili apsorpcijske pro-

⁴² Boromisa, Ana-Maria, op. cit. str 21.

bleme za EU, niti je stimuliralo masivne migracije iz pristupajućih zemalja, za što se bojal da će utjecati na europsko tržište rada.

Doista, s ekonomskog aspekta, proširenje na istok i jug je možda upravo ono što EU treba da bi se vratila brzem rastu. Nove zemlje članice premale su da bi djelovale kao gospodarski motor za tromu „euro-zonu“. Međutim, dostupnost velike mase jeftinih, visoko-stručnih radnika na njihovom pragu pomogla je zapadnoeuropskim kompanijama da se bolje nose s globalizacijom i postavila je pritisak na vlade u staroj EU da učine svoja tržišta rada fleksibilnijima i svoja poslovna okruženja privlačnijima.

Politički gledano, međutim, Unija još nastoji „probaviti“ svoje najveće proširenje. Kako će biti ostvaren konsenzus oko europskog Ustava, kako će izgledati slika utjecaja u sustavu odlučivanja unutar EU, neće li previše dolaziti do izražaja razlike između malih i velikih država, kako će teći proces stvaranja zajedničke obrambene i sigurnosne politike s ovako velikom skupinom zemalja koje su još različitije od onog prijašnjeg sustava – sve su to pitanja na koja je još nemoguće jasno i precizno odgovoriti.

Pozitivna činjenica je što su, u svjetlu širokog spektra europskog *acquisa* što su ga nove članice morale usvojiti, time doživjele i modernizaciju svoje političke i administrativne kulture, te je doprinos prihvaćanja i razvijanja pouzdanih institucija, i poštivanje vladavine prava, nesumnjivo značajan čimbenik napretka novih zemalja članica.

Međutim, o mnogim bitnim temama s aktualnih rasprava u EU, stavovi novih članica razlikuju se od onih zemalja velike „euro-zone“, primjerice o reformi proračuna Unije, slobodnom kretanju radnika, politici oporezivanja, ili o odnosu prema Rusiji. Uzevši, nadalje, u obzir problematičnu ratifikaciju novog Ustava u zemljama Unije, povećani napor za ionako nategnute institucije EU, te problem neodređenosti političkog smjera za Europu (produbljivanje nasuprot proširivanju) – može se zaključiti da se pred čelnicima i građanima EU nalaze teški zadaci u projektu velike Europe.

Ono što je ipak sigurno je da će proces širenja teći dalje, uz sve prepreke na tom putu i unatoč njima, te da će imati svoje snažne zagovornike. Ideja europskog povezivanja sigurno će svojim primjerom i dostignućima zračiti i mnogo šire i bit će atraktivna za zemlje koje su na listi čekanja, ali i one druge koje u europskoj integraciji mogu nalaziti inspiraciju za svoje djelovanje.

Summary

By including new countries, The European Union has proved that it does not represent a closed exclusive club and that it is ready even to take the risk of accepting into its ranks those countries that are far from majority of the current EU members in terms of their democratic tradition, character of their recent political systems, and level of development. Some analysts even believe that the whole process is jeopardized and definitely slowed down by this enlargement. It seems however that the planners in Brussels do not share that opinion and that they have rendered possible the enlargement of the Union on the basis of certain mechanisms not jeopardizing at the same time the realization of the great project.

Economically, eastward enlargement may be exactly what the EU needs to return to higher growth. The availability of a large pool of low-cost, highly skilled workers at their doorstep has helped West European companies to better cope with globalisation. And the new members have gained from expanded cross-border private investment and surging business confidence.

Politically, however, The EU is still struggling to digest its biggest ever enlargement. On many of the big topics currently on the EU agenda, the new members' positions differ from those of the big eurozone countries, which also, combined with the problematic ratification of the new Constitution, and the strain on the current EU institutions, suggests that there is still a lot of work ahead in creating „great“ Europe.

Nevertheless, there is no question that the enlargement process will continue to follow its course. The idea of European integration will definitely have wider repercussions and it will be attractive to all those countries that are waiting for the inclusion, but also to those that can find an inspiration for their activities in the European integration.

Key words: European Union, enlargement, institutional changes, effect on Croatia

POPIS LITERATURE

KNJIGE:

1. Hillion, Christophe, EU enlargement: a legal approach, Oxford ; Portland : Hart Publishing, 2004.
2. Bermann, George A. and Pistor, Katharina, Law and governance in an enlarged European Union, Impresum: Oxford ; Portland, ORG. : Hart Publishing, 2004.
3. Rodin, Siniša, Ustavnopravni aspekti članstva u Europskoj uniji, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1995.
4. Hofbauer, Hannes, Proširenje EU na istok : od Drang nach Osten do integracije periferije u EU, prijevod sa nemačkog jezika Života Ivanović, Beograd, 2004.
5. Bilušić, Pero ; Brigljević, Ksenija ; Brnčić, Ana ; Eterović Goreta, Rina ; Gotovac, Iva ; Mošnja, Ivana ; Očurščak, Matija, Peto proširenje Europske unije: 2004. Zagreb : Ministarstvo europskih integracija, 2004.

ČLANCI:

1. Mrkša, Slobodan, Politika proširenja Europske unije, Pravo i porezi, Zagreb, 2001.
2. Bodiroga-Vukobrat, Nada, Proširenje Europske unije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000.
3. Dujšin, Uroš, EU enlargement from fifteen to twenty five: Problems and prospects, Ekonomski pregled, 55, 3-4, 2004.
4. Samardžija, Vinko, Europska unija i Hrvatska, IRMO, Zagreb, 2000.
5. Crook, Clive, A new Europe is born. Will it survive?, National Journal, 5/8/2004, Vol 36, Issue 19
6. Čapeta, Tamara, Courts, legal culture and EU enlargement, Croatian yearbook of European law & policy, 1(2005)
7. Barysch, Katinka, Enlargement two years on : Economic success or political failure?, Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organization of Industrial Employees in Denmark, 2006.
8. Vukadinović, Radovan, Proširenje EU – dosezi i upiti, Međunarodne studije, 4 (2004), 2, Zagreb
9. Jutarnji list, Intervju s povjerenikom EU za proširenje Ollijem Rehnem, 04.05.2006.
10. Kapural, Mirta, Freedom of movement of workers in the enlarged European Union and its effect on Croatia, Croatian Competition agency, Zagreb, 2004.
11. Bureau of European policy Advisers and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs: ENLARGEMENT, TWO YEARS AFTER : AN ECONOMIC EVALUATION, 2006.
12. Boromisa, Ana-Maria, What Does an Enlarged European Union Mean for Croatia?, Croatian Energy Regulatory Council, Zagreb, 2004.
13. Mrkša, Slobodan, Približavanje Hrvatske Europskoj uniji : uz proces stabilizacije i pridruživanja, Pravo i porezi : časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu 10(2001),1

14. Bellinzona, Carlo, EU enlargement : a broad and credible security agenda , National security and the future - 2 (2001), 1/2

INTERNET

1. Best, Edward, The EU Institutions between Enlargement and the Constitution, EIPA Maastricht, 2004. [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop04_3_best\(2\).pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop04_3_best(2).pdf)
2. Bayer, Nicole, EU 25 – Creating a New Design for the Council, EIPA Maastricht, 2004. http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop04_3_bayer.pdf
3. Jacobs, Francis and Best, Edward, Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament, EIPA Maastricht, 2004. [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop04_3_JacobsBest\(2\).pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop04_3_JacobsBest(2).pdf)
4. Christiansen, Thomas and Gray, Mark, The European Commission in a Period of Change: A New Administration for a New European Union, EIPA Maastricht, 2004. http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop04_3_christiansenGray.pdf
5. Žarin, Irina, EU Enlargement 2004 : Significance of Political Consequences for the Western Balkans, 2004. www.emins.org/dokumenti/050210-irina-zarin.pdf
6. www.dadalos-europe.org/cg/grundkurs5/aktuell_3.htm
7. www.dadalos-europe.org/srbija/materialen/begriffe_f-h.htm#15
8. www.dadalos-europe.org/srbija/materialen/begriffe_n-p.htm#9
9. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/enlargementpapers_en.htm
10. www.delhrv.cec.eu.int/hr/eu_globalna_uloga/3.htm
11. www.voanews.com/croatian/archive/2005-08/2005-08-12-voa11.cfm
12. http://ec.europa.eu/comm/enlargement/faq/myths_en.htm
13. www.glas-koncila.hr/rubrike_komentar.html?news_ID=1081
14. www.cato.org/pubs/pas/pa-489es.html
15. www.geo.ut.ee/nbc/paper/devet.htm
16. <http://washingtontimes.com/upi-breaking/20050429-095027-8902r.htm>

