

Mr. MIRNA LEKO, Ekonomski fakultet Osijek

EUROPSKA UNIJA, UGOVOR IZ MAASTRICHTA I ZEMLJE SREDNJE I ISTOČNE EUROPE

U organizaciji Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske i Instituta za razvoj i međunarodne odnose u Zagrebu je 25.11.1994. održan zanimljivi seminar pod nazivom "Europska unija, ugovor iz Maastrichta i zemlje srednje i istočne Europe". Seminar je vodio profesor Finn Laursen iz Europskog instituta za javnu administraciju (EIPA) iz Maastrichta.

Seminar se sastojao iz četiri blok - teme:

1. Povijesni pregled Europske integracije
2. Ugovor iz Maastrichta
3. Odnosi Europske unije (EU) sa zemljama EFTE i zemljama srednje i istočne Europe
4. Budućnost EU: produbljenje nasuprot širenju.

Proces stvaranja zapadnoeuropske integracije započeo je još 1950. godine početkom pregovora Njemačke i Francuske o stvaranju nekih zajedničkih gospodarskih institucija. Prva od njih bila je sektoralna integracija između ove dvije zemlje na području proizvodnje ugljena i čelika 1951. godine. Stvorivši nekoliko drugih nadnacionalnih organa 1952. godine (jedno od prvih je Vijeće Europe) čije odluke se odnose na više zapadnoeuropskih zemalja, otpočeo je proces osnivanja Europske ekonomske zajednice s prvih šest zemalja članica: Njemačka, Francuska, Italija, Belgija, Nizozemska, Luxemburg. Sljedeći sporazum značajan za integracijski proces je Sporazum o atomskoj energiji iz 1958. godine, zatim Sporazum o političkoj suradnji 1970. godine. Do trenutka donošenja Jedinstvenog europskog akta 1986. godine integracija ima već 12 zemalja članica: 1973. godine pridružili su se Velika Britanija, Irska i Danska, 1981. godine Grčka, a 1986. Španjolska i Portugal. Posljednji od značajnih sporazuma je svakako Ugovor iz Maastrichta, koji je, unatoč brojnim problemima i nedoumicama koje je izazvao i unutar Europske unije ipak zajedničko djelovanje proširio i na druga područja (najznačajniji svakako monetarna politika, politička integracija, obrana).

Tri su osnovne dimenzije na temelju kojih se razvija Eurposka unija:

- a) zemljopisni aspekt integracije, koji se odnosi na zemlje članice: integracija je otpočela sa 6 zemalja članica, danas ih ima 12, a već sljedeće godine tu su 3 ili četiri nove zemlje članice (Austrija, Finska, Švedska i možda Norveška),
- b) funkcionalni aspekt čiji razvoj je tekao od parcijalnih sektoralnih sporazuma, sve do današnjih zajednički prihvaćenih agrarne, trgovinske, tržišne monetarne i drugih politika. Tako npr. u Rimskom sporazumu nije očuvanje okoliša niti spomenuto, a u ugovoru iz Maastrichta predstavlja jednu od osnovnih točaka ugovora,
- c) institucionalni kapacitet čiji razvoj pretpostavlja stvaranje snažnih nadnacionalnih institucija. U Europskoj uniji najznačajnije institucije su Vijeće Europe, Sud časti i Komisija, svaka sa svojim ovlastima i područjima djelovanja.

Ipak, upravo kod razvoja institucionalnih kapaciteta, najčešće dolazi do sukoba. U mnogim zemljama članicama Unije, (naročito velikima, npr. Francuska, V. Britanija) evidentan je strah od prevage nadnacionalnog nad nacionalnim. Od samog početka stvaranja ove integracije Francuska se npr. bori protiv "presnažne" Komisije, protiv donošenja odluka glasovanjem kvalificirane većine. Naravno, što je veći broj zemalja članica Unije, to je i proces odlučivanja teži i javlja se potreba unaprijeđivanja institucionalnog kapaciteta. Zbog toga je pitanje "proširivanje ili produblivanje" od izuzetnog strateškog značenja.

Proces odlučivanja u Europskoj uniji već je danas, s postojećim zemljama članicama, vrlo kompliciran. Odluke se donose na temelju kvalificirane većine. Od ukupno 76 glasova kvalificirana većina čini 54 glasa, a blokirajući minimum 23 glasa. Glasovi su raspodijeljeni prema sljedećem principu: najveće zemlje, Njemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija imaju po 19 glasova, Španjolska 8, Belgija, Grčka, Nizozemska i Portugal 5, Danska i Irska 3, a Luxemburg 2 glasa.

U Europskoj uniji vrlo su naglašena dva smjera razvoja: logika integracije na tzv. nižoj političkoj razini, prvenstveno u gospodarstvu gdje sve zemlje članice uviđaju zajedničku korist i sinergističke efekte zajedništva, ali isto tako i logika diverzifikacije u brojnim drugim područjima (tzv. visoka politička razina) gdje pod upitnik dolazi nacionalni suverenitet.

Profesor Laursen definira varijable koje djeluju pozitivno i negativno na integraciju. Osnovni čimbenici na temelju kojih dolazi do procesa stvaranja integracije su gospodarski i tehnološki razvitak. Nezavisne varijable koje djeluju pozitivno na integraciju su: funkcionalno preklapanje, povoljnija razmjena, proces učenja, eksteralizacija i pozitivni vanjski događaji. Nezavisne varijable koje djeluju dezintegrirajuće su sljedeće: geo-povijesna situacija, kulturne i lingvističke razlike, "kratkovidnost", okonfliktni interesi, negativni feedback. Sve ove varijable djeluju na sva tri aspekta integracije: i na geografsku domenu i na funkcionalni aspekt i na institucionalni kapacitet.

Ugovor iz Maastrichta, kako je već rečeno, proširio je integracijske procese u Europskoj uniji na nova područja: stvorena je monetarna unija (EMU) i politička unija (EPU). Iako u vrijeme potpisivanja sporazuma svega 2 zemlje u potpunosti zadovoljavaju kriterije (Francuska i Luksemburg), a jedna je vrlo blizu ispunjenju svih kriterija (Danska), većina, ali ne i sve ostale zemlje članice (npr. V. Britanija) preuzele su obvezu u određenom periodu prilagoditi nacionalne sustave traženim kriterijima.

Dok se monetarna unija bavi problematikom usklađivanja nacionalnih monetarnih politika zemalja članica i ostvarenjem cilja uvođenja jedinstvene valute, problematika političke unije obuhvaća pitanja demokratičnosti odlučivanja, vanjske politike, sigurnosne politike, pitanje europskog državljanstva (pravo kretanja, glasovanja unutar bilo koje zemlje Unije), kao i nekim novim pitanjima koja se odnose na obrazovanje, kulturu, zdravlje, zaštitu potrošača, transeuropske komunikacijske mreže i drugo.

Upravo su se na području političke unije pojavili brojni problemi koji su jedan od osnovnih čimbenika što je projekt Europa '92 bar zasada tek djelomično realiziran:

- pitanje obrane: opredijeliti se za "Atlansku" varijantu obrane u suradnji i u okviru NATO-a ili formirati samostalne europske obrambene snage,
- pitanje socijalne politike gdje se sukobila V. Britanija i ostale zemlje članice unije koje su socio-demokratskog karaktera,
- pitanje ekonomske i socijalne kohezije, odn. financiranja razvoja nerazvijenih regija u Uniji,
- pitanje kompetencije i ovlaštenja Europskog parlamenta kao nadnacionalne institucije pri odlučivanju,
- pitanje primjene kvalificirane većine u odlučivanju-u kojim slučajevima se može primjenjivati, a u kojima je potreban konzenzus.

Vanjske veze zapadnoeuropske integracije mogu se promatrati s gospodarskog i političkog aspekta. Gospodarske veze se definiraju i utvrđuju putem Europske unije i njenih institucija (Komisija, Vijeće Europe), a vanjske političke veze definirane su CFSP-om (Common Foreign Security Policy).

Gospodarsku suradnju s trećim zemljama Europska unija definira na nekoliko razina:

- prva najniža razina je tzv. ugovor o trgovini i suradnji (trade and cooperation agreement), koje imaju zemlje koje su npr. uključene u PHARE program,
- druga razina je ugovor o partnerstvu, koji su nedavno sklopljeni s nekim bivšim sovjetskim republikama, no to su zemlje o kojima Europska unija ne razmišlja kao o zemljama članicama,
- treću razinu predstavlja tzv. associations agreement, a koji je sklopljen sa 6 zemalja srednje i istočne Europe, a koje su već predale zahtjeve za primanje u članstvo koji se razmatraju. Potpisivanjem ovih ugovora

Europska unija želi stvoriti povezanost na širem prostoru, ostvariti stabilizaciju, ali i rast unutarnje Unije. To se ostvaruje osnivanjem nekih zajedničkih institucija, kao i osiguranjem pristupa tržištima tih zemalja i obratno,

- četvrta najviša razina suradnje je sa zemljama EFTA u formiranju Jedinstvenog europskog prostora. Iako su EU i EFTA po svojim integracijskim karakteristikama vrlo različiti: EFTA ne uključuje carinsku uniju, nego samo slobodnu trgovinu između članica, nema zajedničku agrarnu politiku, vanjsku politiku, poreznu politiku i unatoč postojećim problemima stvaranja Jedinstvenog europskog prostora (prema sadašnjem sustavu zemlje EFTA stvarno ne sudjeluju u odlučivanju), integracijski proces i u ovom području napreduje.

Danas veliki broj zemalja želi postati članicom Europske unije. Turska je podnijela zahtjev još 1987. godine, Austrija 1989., Malta i Cipar 1990, Švedska 1991, itd.

Pitanje prihvatanja novih zemalja članica u Europskoj uniji razmatra se i s političkog i s gospodarskog aspekta, na temelju kojih su postavljeni i osnovni kriteriji za svaku zemlju članicu.

Osnovni politički kriterij je stupanj demokracije koji se ogleda u postojanju višepartijskog sustava i poštivanju ljudskih prava. Jedan od bitnih elemenata je i razlog, obrazloženje želje za primanjem u Uniju.

S gospodarskog aspekta osnovni kriterij je prihvatanje gospodarskog sustava Unije i načina njegova funkcioniranja, spremnost i sposobnost uvođenja kompetitivnog tržišnog gospodarstva. Gospodarski kriterij bitan je jer označava koliko će uniju "koštati" primanje novog člana, a analizira se putem kvantitativnih pokazatelja kao što su nacionalni proizvod, društveni bruto proizvod, udio poljoprivrede u društvenom proizvodu i drugi.

Povećanje broja zemalja članica Unije, međutim, pokreće mnoge druge probleme:

a) institucijske;

- struktura Komisije, koju trenutno čine dvije "velike" i jedna "mala" zemlja,
- odlučivanje u Vijeću Europe,
- veličina i struktura Europskog parlamenta,
- predsjedavanje Vijećem Europe, koje je sada na šestomjesečnoj osnovi,
- tehničke posljedice proširivanja (npr. službeni jezici).

b) sektoralne:

- ogleda se u znatnom opterećenju fondova za financiranje, agrarne, regionalne, monetarne i obrambene politike koji rastu neproporcionalno brže od priloga novih zemalja članica

c) političke

- pitanje različitosti geopolitičkih interesa i kako ih uskladiti

Budućnost razvitka Europske unije moguće je predvidjeti putem četiri različita scenarija:

1. Višestruko vezna Europa, u kojoj se neke zemlje ili grupe zemalja povezuju brže, a ostale im se kasnije priključuju, što je i dosada bio slučaj, dakle nastavak dosadašnjeg trenda.
2. Velika i snažna Europska unija, što je najoptimističniji scenarij, a predviđa optimalnu mjeru i dinamiku proširivanja i produbljivanja.
3. Velika i slaba Europa, to označava proširenje s novim zemljama članicama, ali bez adekvatnog produbljivanja, odn. povećanja institucionalnih kapaciteta i funkcionalnog razvoja.
4. Dezintegrirana, razjedinjena Europa, koja bi vjerojatno bila posljedica ozbiljnog sukoba interesa zemalja članica ili bi se mogla javiti kao druga faza, odn. posljedica prethodnog scenarija.