

---

*Europske perspektive*

---

Izvorni znanstveni članak

321.72(4-11):061.1EU

Primljeno: 11. rujna 2008.

---

**Integracijski potencijal Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske: komparativna analiza**

---

MARIO SOŠIĆ\*

*Sažetak*

U središtu znanstvenoga interesa ovoga rada stoji pitanje – u kojoj je mjeri moguće očekivati da će četiri zemlje iz *istočnoga proširenja* Europske Unije, Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska, nakon uspješno zaključenoga procesa pristupa, dati pozitivan doprinos razvoju procesa demokracije i integracije u Europskoj Uniji. U razrješenju toga pitanja, autor se opredjeljuje za “bottom up” istraživačku perspektivu procesa europeizacije i za analitički konstrukt integracijskoga potencijala, kao ključnoga pokazatelja za procjenu integracijske sposobnosti pojedine zemlje.

Na temelju komparativne analize empirijskih rezultata i procijenjenih tendencijskih oznaka integracijskoga potencijala Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske, pokazuje se kako nema integracijsko orijentacijske konvergencije između tih četiriju novih članica EU-a, nego su Mađarska i Slovačka više usmjerene integralistički, dok Češka i Poljska tendiraju suverenitetskom integracijskom konceptu.

Iz dobivenoga se empirijskoga rezultata izvodi tvrdnja da će Mađarska i Slovačka dati kooperativan i beskonfliktn demokratski doprinos u daljnjem “produbljivanju EU-a” i prointegracijski doprinos u daljnjem širenju Europske Unije, dok će, nasuprot tomu, Češka i Poljska ići manje kooperativnim putem u kreiranju i ostvarenju zajedničkih europskih integracijskih politika.

Taj će “integracijski doprinos” tih novih članica samo dodatno povećati već postojeću razlikovnost u Europskoj Uniji s obzirom na njezino integracijsko produbljivanje i teritorijalno širenje.

*Ključne riječi:* europeizacija, eurointegracija, eurostrategije, adaptacija (prilagodba), integracijski potencijal

\* *Mario Sošić*, doktorirao političku znanost na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu i suraduje s područnim centrom Instituta Ivo Pilar u Puli.

## 1. Uvod: predmet i svrha istraživanja

Treći val demokratizacije<sup>1</sup>, s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina prošloga stoljeća, zahvatio je sve komunističko-socijalističke zemlje Srednje i Istočne Europe te je uzrokovao promjenu autoritarnih u demokratske sustave. Taj je proces demokratskih promjena jedinstven kako po velikom broju uključenih zemalja (27) tako i po radikalnim promjenama koje su se dogodile u njihovim gospodarskim sustavima. Uz to, došlo je i do raspada triju državnih saveza (SSSR, ČSSR, SFRJ) i nastanka velikoga broja novih suverenih država.

Uspostavljeni demokratski poredci u tim zemljama neposredno su bili suočeni s dugotrajnim i složenim procesom demokratske konsolidacije. Za uspjeh toga procesa, prema različitim teorijama transformacije, od osobitoga su značenja brojni unutarnji čimbenici (institucije, akteri, politička kultura itd.), vanjski čimbenici (demokratsko okruženje, međunarodna zajednica itd.) kao i drugi kontekstualni uvjeti koji su vezani uz svaku pojedinu zemlju (povijesni, geopolitički itd.) (Merkel i Puhle, 1999.: 274).

Europska Unija (EU), kao institucionalni izraz europskoga integracijskog procesa, ima osobit i višestruk utjecaj u demokratizaciji tih zemalja i predstavlja specifični i otvoren oblik europske političke, gospodarske i teritorijalne integracije<sup>2</sup>.

Procesom “istočnoga proširenja”<sup>3</sup>, započetim devedesetih godina 20. stoljeća u postkomunističkim zemljama Srednje Europe, Europska je Unija suočena sa zemljama koje se bitno razlikuju od petnaest članica EU-a po mnogim političkim, povijesnim, kulturološkim, gospodarskim i drugim odlikama. Zato je i primijenjena pretpristupna EU strategija i procedura bitno ra-

<sup>1</sup> Podjelu povijesnoga procesa demokratizacije na “tri vala” (1828.-1916., 1943.-1962., 1974.-1991.) učinio je Samuel P. Huntington u knjizi *The Third Wave* (1991.). Ukupno je 79 zemalja svijeta u trećem valu demokratizacije zamijenilo diktatorski s demokratskim oblikom vlasti (Diamond, 1996.: 28).

Ima autora (von Beyme, 1994.; Schmidt, 1995.) koji demokratizacijski val, simbolički započet padom Berlinskoga zida 1989. godine, smatraju “četvrtim valom” demokratizacije.

<sup>2</sup> EU, politejo sui generis (S. Hix), ima elemente federacije, ali nije federacija; ima elemente države, ali nije država; ima elemente međunarodne organizacije, ali nije ni to. U okviru diskursa političke teorije europske integracije sve više pristaša stječe teorija o Europskoj Uniji kao višerazinskome političkom sustavu (Grubiša, 205.: 57).

<sup>3</sup> Taj se pojam uobičajeno upotrebljava u političkom diskursu, ali i u znanstvenoj literaturi iako ne odražava političku stvarnost i predstavlja eurocentrično i geografsko poimanje tog proširenja. Procesom su proširenja najmanje obuhvaćene zemlje Istočne Europe, a dominiraju zemlje Srednje Europe i Baltičke zemlje.

zličita i stroža od one primijenjene na zemlje iz ranijih triju pristupnih krugova (Kochenov, 2004.: 2).<sup>4</sup>

Temeljna je značajka stanja političkoga procesa u svim zemljama iz istočnoga proširenja da se *demokratska transformacija i europska integracija* odvijaju istodobno i da stoje u uzajamnom međuodnosu. Taj je međuodnos složen, kako u realnim političkim i društvenim odnosima pojedinih zemalja, tako i u znanstvenom tretiranju tih dvaju procesa. Ključan znanstveni koncept razumijevanja i istraživanja toga međuodnosa nacionalne zemlje i EU-a jest *europaizacija*<sup>5</sup>. Pretežito se smatra kako Europska Unija djeluje pozitivno, i poticajno, na postautoritarnu demokratizaciju u tim državama i, kako je to osobito izraženo u njihovoj pregovaračkoj fazi, za članstvo u Europskoj Uniji (Schimmelfennig/Schwellnus, 2006.). Istraživačka pitanja o mogućim suprotnim, negativnim, posljedicama toga procesa za razvoj i konsolidaciju demokracije u tim državama zapravo se ne postavljaju (Pridham, 2002.: 12). Također su još uvijek vrlo rijetka istraživačka pitanja i radovi o posljedicama koje mogu imati različite ostvarene razine europaizacije u pojedinim zemljama kandidatima na njihov integracijski i demokratski doprinos Europskoj Uniji u fazi punopravnoga članstva.

Ovaj je rad, upravo u sklopu te istraživačke domene, bez apriori pozitivističkoga ili oprečnoga pristupa, usmjeren ka komparativnom istraživanju samo jednoga aspekta toga međuodnosa – na ocjenu empirijski izraženoga pristupnog integracijskog potencijala Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske, i na analizu i procjenu njegova učinka (doprinosa), za svaku od četiriju zemalja, na tijek i kvalitetu europskoga integracijskog procesa..

Na temelju tako definiranoga istraživačkog interesa, predmeta i cilja, moguće je preciznije postaviti sljedeće istraživačko pitanje: *uz pretpostavku pozitivnoga učinka utjecaja Europske Unije na demokratsku politiku u Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj i Poljskoj u procesu njihova transformacijskoj razvoja i njihova pridruživanja Europskoj Uniji, je li moguće očekivati njihov pozitivan integracijski doprinos daljnjem razvoju procesa demokracije i integracije u Europskoj Uniji, u uvjetima njihova punopravnoga članstva?*

<sup>4</sup> Prije velikoga "istočnog proširenja"(1.5.2004. i 1.1.2007.) učinjena su ova tri proširenja: Danska, Irska i Velika Britanija (1973.); Grčka (1981.), Španjolska i Portugal (1986.); Austrija, Finska i Švedska (1995.).

<sup>5</sup> Koncept europaizacije ima svoj filozofski i funkcionalni aspekt. Europaizacija u filozofskom smislu znači širi koncept zapadnoeuropske civilizacije i filozofije, kulturnih i kreativnih vrijednosti i dostignuća povezanih s visokim standardima i kvalitetom kapitalističke proizvodnje i umjetničke produkcije, te društvene organizacije temeljene na tradiciji i vrijednostima znanja, obrazovanja, tolerancije, slobode, solidarnosti. Europaizacija u funkcionalnom smislu predstavlja koncept postojanja i širenja Europske Unije, gdje zemlje kandidati trebaju ostvariti zahtijevane pristupne kriterije za članstvo u Europskoj Uniji, a to su: sloboda, demokracija, vladavina prava, poštovanje ljudskih i temeljnih sloboda (Obydenkova, 2006.: 5).

Što se podrazumijeva pod demokracijom Europske Unije i pod njezinim demokratskim doprinosom zemljama članicama, kao i *vice versa*?

Europska Unija promatra se kao politički sustav koja ima sve elemente demokratskoga političkog sustava<sup>6</sup>. Unatoč stalnim reformama, razina njezine institucionalne stabilnosti i kompleksnosti vrlo je visoka. Želje građana i društvenih grupa na razini Unije u najvećoj su mjeri predstavljene nacionalnim vladama. No, nije zanemariv utjecaj i različitih privatnih grupa i umreženih organizacija iz javnoga sektora u promociji vlastitih interesa.

Unatoč tomu, u nekim svojim elementima EU pokazuje izraze demokratskoga deficita<sup>7</sup>.

Nasuprot iskazima o demokratskoj deficitarnosti EU-a, brojni znanstvenici niječu normativni ili funkcionalni nedostatak "europske demokracije". Najpoznatiji su među njima svakako Giandomenico Majone (2000.) i Andrew Moravcsik (2002.). Promatrajući EU kao "regulativnu državu", G. Majone ne vidi problem u demokratskom deficitu EU-a, nego u "krizi kredibiliteta". S druge strane, A. Moravcsik, sukladno svojoj teoriji liberalnoga intergovernmentalizma, tvrdi da su demokratske nacionalne države (predstavljene svojim vladama) glavni akteri u oblikovanju EU-a i europskih politika, pa se stoga načelom *check-and-balances* osigurava demokratski legitimitet EU-a.

A. Follesdal i S. Hix ipak vide, u odnosu na spomenuti pristup, demokratsku deficitarnost u elementu izostanka natjecanja za političko vodstvo (*polity*) i u izostanku utjecaja javnosti kod kreiranja sadržaja politika (*policy*) u EU (Follesdal, A. /Hix, S. 2005.).

<sup>6</sup> G. Almond i D. Easton naznačuju ta četiri elementa demokratskoga političkog sustava:

- postojanje stabilnih i jasno definiranih institucija za kolektivno donošenje odluka te postojanje vladajućih pravila koja uređuju odnos unutar, i između, tih institucija
- građani i društvene grupe nastoje ostvariti svoje želje kroz politički sustav, radije nego kroz posredničke organizacije i interesne skupine
- kolektivno donesene odluke znatno utječu na distribuciju gospodarskih resursa i na alokaciju društvenih i političkih vrijednosti u cijelome političkom sustavu
- postoji stalna interakcija između političkih rezultata, novih zahtjeva, novih odluka itd.

<sup>7</sup> Ne postoji jednoznačnost u definiciji demokratskoga deficita. Ipak, postoji nekoliko pokušaja da se definira tzv. standardna verzija. Jedna od tih verzija jest i ovaj prikaz pet ključnih odrednica (Höreth, 1999.: 253.):

- kriza legitimnosti kod većinskoga odlučivanja, kao i netransparentnosti u radu Vijeća ministara
- manjkavost izravne legitimnosti europskih politika u Europskom parlamentu
- nelegitimni položaju Europske komisije koja nije rezultat europskih izbora, nego je rezultat dogovora vlada zemalja članica
- nepovezanost, otuđenost građana i zastupnika u Europskom parlamentu
- nepostojanje europskoga kolektivnog identiteta i demosa.

Bez obzira na svu raspravu o deficitarnosti, EU jest demokratski politički sustav i predstavlja političku zajednicu *sui generis*. Svaka zemlja članica dio je takve zajednice pa je njezina uspješna prilagodba zajedničkim europskim politikama i vrijednostima ujedno i izraz njezine razvijene demokracije, a pozitivan doprinos svake od njih produbljivanju i širenju Europske Unije, izraz je njezina visokoga integracijskoga, dakle i demokratskoga potencijala.

Kako riješiti drugu istraživačku zadaću, to jest analitički pojednostavniti ovo istraživanje? Promatrajući petnaestogodišnji proces političkoga i integracijskoga utjecaja i međudnosa EU-a i zemalja u procesu eurointegracije uočava se razlikovnost u načinu strateškoga djelovanja i u mehanizmima uvjetovanosti iz Europske Unije, kao i razlikovnost u načinu prihvaćanja i prilagodbe tim “vanjskim europskim zahtjevima” u promatranim zemljama.

Teorije integracije i europeizacije najčešće raspoznaju tri analitičke razine toga procesa: pretpregovaračku fazu (do kandidature), pregovaračku fazu (status kandidata) i fazu članstva u Europskoj Uniji (Pridham, 2002.; Schimelfennig/Schweltnus, 2006.).

Predmet ovoga istraživanja vezan je uz drugu i treću fazu toga međudnosa, to jest uz proces prilagodbe europskim uvjetovanim kriterijima i uz učinke te prilagodbe na njihovo eurointegracijsko ponašanje kao članica Europske Unije.

Druga, pregovaračka i adaptacijska faza, završava 2004. godine istodobnim primanjem Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske u članstvo Europske Unije. To implicira tvrdnju o njihovu podjednakom zadovoljenju kopenhaskih pristupnih kriterija, pri čemu treba računati s međusobnim razlikama u konsolidacijskom (Merkel, 2006.:7) i adaptacijskom stupnju. Dakle, tijekom tih dviju faza demokratski je razvoj tih postkomunističkih zemalja Srednje Europe karakteriziran sličnostima, ali i razlikama. Istraživačka perspektiva u trećoj fazi članstva (*down-up*) u bitnome se razlikuju od one u prethodnim dvjema fazama (*top-down*). Naime, uz isti ili različit rezultat utjecaja EU-a (adaptacija i promjene) na pojedinu zemlju, kao *nezavisnu varijablu*, ovo je istraživanje usmjereno na komparativnu analizu postignutoga *demokratskog integracijskog potencijala (zavisna varijabla)* s kojima zemlje članice neposredno ulaze u EU, i koji predstavlja njihov potencijal u oblikovanju demokratskih institucija i sukreiranja politika na toj nadnacionalnoj razini, uključujući politiku proširenja Unije.

Na ovako zamišljenom istraživačkom dizajnu, u nastavku će biti podrobnije obrazložen teorijski pristup u odnosu na glavne teorije europske integracije te će biti objašnjen temeljni analitički konstrukt – integracijskoga potencijala – i njegovi sastavni dijelovi.

Treće poglavlje donosi rezultate komparativne analize stanja integracijskoga potencijala Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske, a u zaključnom, če-

tvrtom poglavlju, utvrđuju se prepoznate sličnosti i razlike među četirima zemljama, novim članicama EU, te se izvode završne napomene o rezultatima analize.

## 2. Teorije integracije i istraživački pristup

### 2.1. Europeizacija u bottom-up perspektivi

Europske su studije već odavno prihvatile “bottom-up” (*odozdo na gore*) istraživačku perspektivu u analizi doprinosa zemalja članica integracijskom procesu.

Brojne studije potvrđuju da je odgovor zemalja članica na europeizaciju različit, ovisno o tome o kojim se područjima politika radi, o kojim je institucijama ili politikama riječ i u kojem se vremenu odvija proces. U svakom slučaju, odnos EU-a i zemalja članica nije jednosmjerna ulica (Börzel, 2003.: 3). Zemlje članice nisu samo promatrači i pasivni receptori EU zah-tjeva za domaćim promjenama, nego one mogu proaktivno oblikovati europske politike, institucije i procese, kojima se kasnije i same prilagođuju (Bomberg i Peterson, 2000.; Hertier i sur., 1994.).

Teorijska se rasprava oko pitanja izbora prikladnoga istraživačkog koncepta integracije vodila, i vodi, u okviru dviju glavnih integracijskih teorija; intergovernmentalizma i (neo)funktionalizma<sup>8</sup>.

Oba ta pristupa posjeduju zajedničku perspektivu gledanja, onu odozdo na gore. To znači da u obama slučajevima integracijski impulsi dolaze od nacionalne države. Narav integracije gradi se prema međugri koju na razini EU-a igraju ondje izgrađene strukture i akteri. S obzirom na to da u nekim državama dominiraju suverenitetska stajališta, da su u drugima opet izraže-

<sup>8</sup> Neofunktionalistički pristup je temelj empirijsko-analitičke teorije europskih integracija (za razliku od normativnih teorija), čiji je utemeljitelj Ernst B. Haas (1924.-2003.), a naslanja se na raniju funkcionalističku teoriju D. Mitranyja. Po tom pristupu, politička integracija je proces koji podrazumijeva kooperaciju političkih aktera u stvaranju i oblikovanju novih zajedničkih institucija s nadređenim političkim kompetencijama i s dijelom transferiranoga lojaliteta postojećih nacionalnih država (Haas, 1958.: 16). Pokretač integracije je “spill-over” efekt, prelijevanje, kojim se integracija produbljuje i širi na nova područja i nove politike (Wolf, 2005.: 72).

Kao suprotan pol neofunktionalističkoj paradigmi, a nakon spoznaja da proces integracije nije smanjio međudržavne konflikte među članicama (De Gaullova politika “prazne stolice”, “Luxemburški kompromis”, uvođenje načela većinskoga odlučivanja uz jednoglasnost), razvija se intergovernmentalistički pristup procesu integracije, teorijski najcjelovitije razrađen u djeli-ma Stanleyja Hoffmanna (1963., 1966., 1982.). U temelju te paradigme stoje nacionalna država i njezina vlada koje u procesu integracije zastupaju nacionalni interes i djeluju sukladno nizu svojih specifičnih povijesnih čimbenika i kontekstualnih uvjeta (Bieling, 2005.: 98). U tim okolnostima taj proces ne slabi, nego jača nacionalnu državu i reproducira, iako u promijenjenome obliku, njezin državni suverenitet (Milward, 1992.).

nija integracionistička, te da se na nadnacionalnoj razini formiraju posebne strukture i akteri, proizlazi da je integracijski proces rezultanta složenoga paralelograma sila i silnica. Rezultat toga procesa uvijek ima ishodište u političkoj zajednici nacionalne države.

Uz “bottom-up” perspektivu, koncept *europelizacije*<sup>9</sup> naglašeno se promatra iz suprotne, odnosno “top-down” perspektive (odozgor na dolje). Ovom se perspektivom promatranje usmjeruje na poticaje koji dolaze s EU razine i koji se šire prema nacionalnim državama. Ti impulsi uzrokuju, preko različitih mehanizama, promjene u političkom procesu (*politics*), političkim sadržajima (*policy*) i institucijama (*polity*) nacionalnih država.

Obje su te perspektive bitne za analizu sveukupnoga procesa europeizacije. One se međusobno ne isključuju, nego su komplementarne.

Uzimajući u obzir sva dostignuća u eksplikaciji teorijske razine europeizacije, ipak je potrebno, služeći se metodama komparativne politike, doći do empirijskih pokazatelja učinaka europeizacije (Grubiša, 2006.: 141). U našem je slučaju riječ o aspektu demokratskog utjecaja EU-a na Mađarsku, Češku, Slovačku i Poljsku i obratno.

## 2.2. Integracijski potencijal novih članica

Istraživanje demokratizacije u *bottom up* perspektivi, u ovoj se studiji oslanja na uporabu analitičkoga konstrukta *integracijskoga potencijala*. Ta nam veličina omogućuje korištenje dostupnim empirijskim podacima, njihovu analitičku procjenu i usporedbu.

U europskim se studijama već tijekom pristupnoga procesa (1995.-2003.) deset srednjoeuropskih i istočnoeuropskih postkomunističkih zemalja Uniji uočava razlika u brzini i kvaliteti demokratske prilagodbe pojedinih zemalja europskim zahtjevima i kriterijima. Tako se uz čimbenik uspješnosti primje-

<sup>9</sup> Definicije europeizacije, i koncepte koji proizlaze iz njih, naznačujemo kroz tri uobičajena koncepta:

Teoretičari Risse, Cowles i Caporaso (2001.: 3) koncipiraju europeizaciju kao “nastanak političkih, sudbenih i društvenih institucija koje formaliziraju djelovanje između aktera i između mreža različitih politika specijaliziranih u oblikovanju i donošenju odluka povezanih s rješavanjem političkih problema”.

Robert Landrech (1994.: 69) prikazuje europeizaciju kao “rastući proces preorijentacije smjera i oblikovanja politika, do stupnja u kojemu politička i ekonomska dinamika EU-a (EZ) postaje dijelom organizacijske logike nacionalnih politika i oblikovanja političkih programa”.

Claudio Radaelli (2000.: 4), razvijajući dalje Landrechov koncept, definira europeizaciju kao “proces oblikovanja, širenja i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, policy paradigmi, stilova, načina ponašanja, podijeljenih vjerovanja i normi, koje se najprije definiraju i konsolidiraju u procesu stvaranja javnih i drugih politika na EU razini, a potom se ugrađuju u logiku “domaćega” diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika”.

ne (*implementation*) i prilagodbe (*adaptation*) europskim zahtjevima u zemljama pristupnicama, uvodi i novi čimbenik integracijskoga kapaciteta (*capacity*) ili potencijala (*potential*), kao veličine koja bi mogla utjecati na integracijsku sposobnost pojedine zemlje.

U tom smjeru idu mnogi radovi koji se bave pitanjem kapaciteta oblikovanja i preuzimanja europskih politika u zemljama članicama, i koji povezuju *top-down* i *bottom-up* dimenziju odgovora zemalja članica na proces europeizacije. Kapacitet nacionalnih vlada i zemalja da oblikuju i preuzimaju europske politike određuje, po Bulmeru (1997.) i Katzensteinu (1997.), kongruencija ustavnoga poretka, normi i konvencija te modela upravljanja na *mezorazini*. Za Wrighta (1998.) je to “politička težina” članica na planu donošenja odluka, dok su za Kassima i ost. (2000.) to politički i administrativni mehanizmi (Börzel, 2003.)<sup>10</sup>.

Iako su naznačeni pristupi integracijskom kapacitetu članica EU-a dobro razrađeni i prikladni za empirijsku analizu, njihova je primjena ograničena na “stare članice” Unije, s obzirom na to da se za njih mogu pronaći dobri agregirani podaci po pojedinim pokazateljima. Za slučaj novih članica to nije moguće, pa se stoga opredjeljujem za model integracijskoga kapaciteta kakav je izložen u radu T. Beichtela (2004.) koji se, doduše, naslanja na Kassimov i Börzelin model, ali bitno pojednostavnjuje broj i mjerljivost pokazatelja<sup>11</sup>.

Po tom modelu, *integracijski potencijal* je analitički konstrukt koji sadržava element *adaptacijske sposobnosti* i *europske strategije* koje nove članice unose u Europsku Uniju.

Kao takav, on može biti pozitivan (konvergentan) ili negativan (divergentan) integracijski čimbenik za svaku pojedinu zemlju i za ukupnu integracijsku politiku Europske Unije.

<sup>10</sup> T. Börzel daje model po kome se politički kapacitet mjeri s trima čimbenicima: politička fragmentacija (broj veto igrača), politički resursi (broj glasova u Vijeću, doprinos EU proračunu), politička legitimacija (potpora stanovništva europskim integracijama, povjerenje u političke institucije, prioritetnost integracije).

Administrativni kapacitet definiran je ovim čimbenicima i pokazateljima: administrativna fragmentacija (dispersija kompetencija, izgrađenost koordinacijskih mehanizama), administrativni resursi (financijska sredstva, jakost uprave i stručnost), administrativni legitimitet (percepcija korupcije) (Börzel, 2003.: 8)

<sup>11</sup> Model Beichtelova integracijskoga potencijala može se na temelju najnovijih spoznaja oko ponašanja zemalja članica u integracijskom produblivanju EU-a (referendumi) podvrgnuti stanovitoj reviziji i proširenju pokazatelja koji utječu na taj potencijal. U ovom se radu ne namjeravamo posebno baviti tim pitanjem, nego procjenom stanja integracijskoga potencijala četiri zemalja nakon završenih pregovora i uoči ulaska u članstvo 2004. godine. U tom je smislu Beichtelov model dobar i valjan.



Uz ta dva ključna elementa za konstrukciju integracijskoga potencijala, u jednom će se dijelu komparativne analize koristiti i veličina *indeks prilagodbe*. Indeks prilagodbe je izvedena veličina i predstavlja razmjer formalno prihvaćenih i stvarno primijenjenih direktiva Europske Unije u zemljama članicama<sup>12</sup>.

Dok integracijski potencijal predstavlja probabilistički teorijski konstrukt, dotle je indeks prilagodbe empirijski pokazatelj stvarne realizacije integracijskoga potencijala. U tu se svrhu indeks prilagodbe može uzeti i kao mjerilo za valorizaciju probabilističke točnosti integracijskoga potencijala pa će se u komparativno analitičkom dijelu uspoređivati te dvije vrijednosti.

### 2.2.1. Europske integracijske strategije

Kako je naznačeno u istraživačkom pitanju, zanima nas kako će se pristup četiri nove članice odraziti na daljnji integracijski proces, proces konvergencije politika i na proces demokratizacije na EU razini (*intergovernmentalistička perspektiva*). Taj se aspekt integracijskoga procesa najčešće analizira pod pojmom “europske strategije”. *Europske strategije* predstavljaju, barem kao tendenciju, konzistentnu nacionalnu strategiju koja proizvodi određene impulse i orijentacije nacionalnih vlada u slijeđenju koherentnih EU politika.

Strategije su oblikovane kroz izraženu volju naroda, političkih stranaka i institucija, a odnose se na spremnost čuvanja suvereniteta ili preuzimanja zadaća s nadnacionalne razine koje se postavljaju pred njih (Beichelt, 2004.: 19). Tim se pristupom nipošto ne želi zanemariti konstruktivistički (sociološki) pristup u europskim studijama, kojim se posebno naglašuje prihvaćanje, u procesu učenja i socijalizacije, “europske slike” i europskih vrijednosti u narodu i njegovim političkim elitama. No, u vremenu koje razmatramo u ovom radu, neposredno nakon istočnoga proširenja i procesa ustavno-institucionalne izgradnje Unije, ovaj je odabran analitički pristup, u čijem je središtu nacionalna država, primjereniji od sociološkoga, koji će svakako predstavljati sljedeći korak u istraživanju integracijskoga fenomena.

Europske strategije zemalja članica klasificiraju se u dvije kategorije: kao *integracijska orijentacija* ili *suverenitetska orijentacija*. Ta se podjela zapravo počinje stvarati nakon prvoga vala proširenja, i “problema s Velikom Britanijom”, pa i Danskom, oko prihvaćanja zajedničkih europskih politika i kriterija. Dotada je svih šest članica osnivačica bilo prožeto jedinstvenom

<sup>12</sup> Direktive (smjernice) vrste su pravnih akata koje donose Europski parlament i Vijeće Europske Unije koji se ne primjenjuju neposredno u unutrašnjemu pravnom sustavu zemalja članica, nego podliježu notifikaciji u parlamentima i obvezi primjene u zadanim područjima na koja se odnose.

integracijskom strategijom oslonjenom na načelo jednoglasnosti u odlučivanju. S kasnijim dvama valovima proširenja (Grčka, Portugal, Španjolska te Finska, Austrija i Švedska) dolazi do vidljivih razlika u strateškoj euroorijentaciji pojedinih zemalja<sup>13</sup>.

Najnoviji procesi institucionalnoga oblikovanja Unije, negativni ishod glasovanja na referendumu u Francuskoj i Nizozemskoj za Europski ustavni ugovor, ili u Irskoj za Lisabonski ugovor, kao i razlike u stavovima stanovništva i političkih elita oko produbljivanja i proširenja EU-a, nameću potrebu za traženjem novih modela i tipova europskih strategija i orijentacija.

Pred nama je zadaća empirijske procijene tih strategija za svaku pojedinu zemlju iz naše skupine od četiriju država Srednje Europe.

Europske strategije pojedinih zemalja, u obliku dugoročnih tendencija, mogu se procijeniti iz *stavova stanovništva* kao i preko *pozicije političkih stranačkih struktura* prema potpori političkom ustroju Europske Unije (Beichelt, 2004.: 129).

Pozicija političkih stranaka izražava se u predstavljanju interesa naroda u parlamentu, u vladi i u europskim institucijama odlučivanja<sup>14</sup>. U tom su pogledu od velikoga značenja stavovi građana prema poziciji vlastite države u integracijskom proces. Ti se stavovi najčešće razlikuju od stavova elita koje su više proeuropski orijentirane (Hooghe, 2003.).

Poslije 1990. godine je došlo do sustavnoga istraživanja pojedinih stavova javnosti u zemljama Srednje i Istočne Europe, poznatoga pod imenom *Eurobarometer*. Od 2001. to se istraživanje naziva *Candidate Countries Barometer*, a poslije toga *Standard Barometer*. Ta su istraživanja javnoga mnijenja skup agregiranih podataka iz provedenih ispitivanja tijekom 2003. i 2004. godine, i oni čine empirijsku podlogu za našu analizu<sup>15</sup>.

U *Tablici 1* prikazani su prikupljeni stavovi i opredjeljenja građana u Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj i Poljskoj prema europskoj integraciji.

<sup>13</sup> U skupinu "starih članica" integracionističke orijentacije ubrajaju se Francuska, Njemačka, Italija, Nizozemska, Belgija, Luxemburg, a kasnije i pristupnice Irska, Portugal, Španjolska i Austrija. Velika Britanija, Danska, Švedska, Finska i Grčka predstavljaju suverenitetski orijentirane zemlje.

S pozicije integracionističke orijentacije, Francuska istupa samo za vrijeme De Gaulla, šezdesetih godina, kad se suprotstavlja posebnim zahtjevima V. Britanije za pristup Uniji (EZ).

<sup>14</sup> Prema teoriji političkoga sustava (Easton, 1965.) političare bi trebala obvezivati volja birača i nije moguće donositi odluke koje su dugoročno na štetu većine.

<sup>15</sup> Izvori su Eurobarometar 2003. (EB 59 i CC-EB 2003.2) i (EB 61 i CC-EB 2004.1)

Tablica 1: Orijentacije građana prema Europskoj Uniji

	Potpora EU članstvu		Korist od EU članstva	Referendum za EU 2003. godine				
				Izašlo %	Od izišlih glasača		Od ukupno birača	
	2003.	2004.	2003.		ZA	PROTIV	ZA	PROTIV
Mađarska	63%	45%	72%	45,59	83 %	7 %	38 %	16 %
Slovačka	59%	46%	67%	52,15	92 %	3 %	48 %	6 %
Češka	46%	41%	51%	55,21	76 %	12 %	42 %	22 %
Poljska	61%	42%	66%	58,85	76 %	13 %	45 %	23 %

Izvor: Eurobarometar 2003.

Sljedeći bitan element za utvrđivanje europske strategije novih članica su *političke stranke* te njihov programski i faktički parlamentarni stav prema EU-u. Orijentacija stranačkoga sustava prema Europskoj Uniji ocijenjena je sumiranjem istovjetnih stavova političkih stranaka u parlamentu, bili oni proeuropske ili EU i euroskeptične orijentacije.

U svim parlamentima ima i jedne i druge skupine stranaka, kao i onih čiji stavovi nisu uvijek jednoznačno definirani. Njihova se “snaga” može mijenjati od izbora do izbora.

U *Tablici 2* je dan prikaz stanja stranačkoga sustava u odnosu na stavove prema europskom integracijskom procesu kroz valorizaciju udjela mandata pro-EU stranaka, euroskeptičnih i EU-skeptičnih stranaka u parlamentima pojedinih zemalja na kraju 2003. godine<sup>16</sup>.

Tablica 2: Europske pozicije stranačkih sustava

	Postotni udio pro-EU stranaka u parlamentu	Postotni udio euroskept. stranaka u parlamentu	Postotni udio EU-skept. stranaka u parlamentu
Mađarska	57,5 %	0,0 %	42,5 %
Slovačka	68,7 %	7,3 %	24,0 %
Češka	50,5 %	20,5 %	29,0 %
Poljska	61,1 %	19,8 %	19,1 %

Izvor: Beichelt (2004.)

<sup>16</sup> U podacima nailazimo na pojam EU-skeptičnih i euroskeptičnih stranaka, kao dvaju razlikovnih pojmova. Euroskeptične stranke aktivno odbacuju ideju i praksu europskih integracija. EU-skeptičke stranke ne odbacuju ideju europskih integracija, ali kritiziraju model i praksu EU integracije.

U pro-EU stranke ubrajaju se sve umjereno lijeve i sociodemokratske stranke, potom liberalne, kršćansko-demokratske i stranke manjina. Euroskeptične su Komunističke stranke (Češka i Slovačka) i stranke radikalne desnice (Liga poljskih obitelji i Samoobrana). U stranke EU-skeptične tendencije ubrajaju se Urbanov FIDESZ-MPP (Mađarska), V. Klausov ODS (Češka), Mečiarov HZDS (Slovačka) te poljska Stranka pravde i pravednosti (braća Kasczinski) i Seljačka stranka.

### 2.2.2. Adaptacijska sposobnost

Ispunjenje kopenhaških političkih pristupnih kriterija kojima zemlje kandidati osiguravaju stabilnost institucija, demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina bio je zahtjevan i uvjetovan proces prilagodbe<sup>17</sup>. On je praćen i ocjenjivan od Europske komisije, a osobit je naglasak stavljen na pitanja reformi u javnim službama i upravi, pravosuđu, kao i u borbi protiv korupcije. Ti se naznačeni *elementi kopenhaških političkih kriterija demokratizacije*, promatrani u kontekstu sposobnosti njihove primjene i prilagodbe u zemljama članica, definiraju kao *adaptacijska sposobnost zemlje*.

Ta je definicija u skladu s političkom i znanstvenom potrebom da se pronađu neki primjereniji i osjetljiviji kriteriji mjerenja demokracije u pojedinoj zemlji. Kriteriji, poput onih o potrebi dviju promjena vlasti (Huntington, 1991.), za dokaz postojanja i stabilnosti demokracije ili toliko citiran i korišten *Freedom House Index*, zapravo su za današnje stanje razvoja demokracije uglavnom neuporabljivi.

Europska se komisija u operacionalizaciji demokratskih uvjeta i u postupku ocjenjivanja njihova ostvarenja u zemljama kandidatima oslonila na koncept demokracije povezan s funkcioniranjem pravne države i javne uprave. Taj je pristup koncepcijski vrlo blizak poimanju demokracije u radovima Linza i Stepana (1996.) te Wolfganga Merkela (1999.).

Komisija u svojem pristupu ocjenjivanja prilagodbe proširuje pojam demokracije i demokratske konsolidacije sposobnošću pravosudnoga sustava i javne uprave da prihvate i realiziraju obveze iz *acquisa* u novim (kandidatima) članicama. U te elemente ocjene još je uključen i zahtjev za borbom protiv korupcije<sup>18</sup>.

Godišnje izvješće Komisije (*Annual Report, 2003.*), uoči samoga ulaska u članstvo, upućuje na problem korupcije u Češkoj, Slovačkoj i osobito Poljskoj, ali i Mađarskoj. Ta je ocjena potvrđena i u godišnjem izvješću *Transparency Internationala*<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Kopenhaški kriteriji za članstvo utvrđeni su na sastanku Europskoga vijeća 1993. godine. Njih čine tri skupine uvjeta: politički; gospodarski i pravni (*acquis*). Kasnije (Madrid, 1995.) je dodana i četvrta skupina administrativnih uvjeta.

<sup>18</sup> Jedan od instrumenata prosudbe percepcije korupcije u svijet jest Global Corruption Report što ga godišnje izrađuje i objavljuje organizacija Transparency International. Ona rangira sve zemlje na ljestvici od prve (najbolje) do zadnje (najlošije).

<sup>19</sup> Baza podataka za izvješća Europske komisije nalazi se na ulaznoj stranici: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations\\_report\\_to\\_ep.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf), a za indeks korupcije na ulaznoj stranici: <http://www.transparency.org>

Izvrješća Komisije pokazuju zaostajanje u pitanju reformi javne uprave i pravosuđa, kod svih njih. Iz dokumenata je razvidno da razvoj pravne države i vladavine prava (element demokratizacije) stagnira i da ne stvara dovoljno kvalitetne pretpostavke za učinkovitu daljnju prilagodbu *acquisa* u fazi punopravnoga članstva (Beichelt, 2004.: 140). Iz toga proizlazi da sve četiri zemlje podjednako stagniraju u toj bitnoj dimenziji prilagodbe<sup>20</sup>.

Promatrano istraživačko razdoblje samoga pristupa i EU-članstva obilježeno je još dvjema bitnim činjenicama adaptacijskoga procesa koje imaju kasniju posljedicu na adaptacijsku sposobnost tih zemalja i na integracijski potencijal u cjelini.

Prva je činjenica vezana uz ostvarenje povoljnih preferencija i *prijelaznih odredbi* tijekom pregovaračkoga procesa. Najviše je olakšavajućih odredbi sebi priskrbila Poljska (34), potom slijedi Mađarska (27), potom Češka (25) i Slovačka (24).

Druga je činjenica povezana s drukčijom procedurom Komisije u ocjeni implementacije i prilagodbe zahtjevima EU-a za punopravne članice. Te zemlje postaju dijelom jedinstvenoga postupka prihvaćanja i primjene akata i jedinstvenoga postupka sankcija za neizvršenje.

U *Tablici 3*, preinačenoj prema podacima iz rada Steunenberga i Dimitrova (2007.), iznijeti su neki empirijski pokazatelji stanja i (ne)uspjeha prilagodbe potrebnoga broja od 1.520 direktiva za svaku od četiriju zemalja, izraženi na temelju Izvrješća Komisije u prvoj godini članstva.

*Tablica 3: Prilagodba *acquisa* na domaćem tržištu*

	Ne notificirane direktive		Direktive ne potpuno oživotvorene	
Mađarska	168	11,0%	38	2,6%
Slovačka	193	12,6%	426	27,9%
Češka	360	23,6%	163	10,7%
Poljska	60	3,9%	257	16,8%

Ocjenjujem da je za ovu komparativnu analizu bitna usporedba adaptacijske sposobnosti zemalja prije samoga ulaska u članstvo, u uvjetima bojazni od ne sticanja članstva, s ostvarenim (ne)uspjehom (ne)primjene akata EU-a u prvoj godini članstva. Tim se postupkom zapravo analizira i provjerava

<sup>20</sup> Ako se prosuđuju izvješća Komisije o napretku reformi, onda se među deset članica pristupnica samo Slovenija, Estonija i Malta mogu ocijeniti kao zemlje koje su stvorile preduvjete za normalnu provedbu *acquisa* (Beichelt, 2004.: 140).

*stupanj valjanosti primijenjenoga Beicheltova modela integracijskoga potencijala na konkretnom primjeru četiriju novih članica.*

### *3. Komparativna analiza stanja integracijskoga potencijala Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske*

#### *3.1. Procjena tendencije integracijskoga potencijala*

Procjena i usporedna analiza iznijetih empirijskih rezultata, vezanih uz analitičke veličine europske orijentacije građana i adaptacijskoga potencijala, izvode se iz temeljnih mjerenja pro-EU ili protu-EU orijentacija građana, pro-EU ili protu-EU europske pozicije stranačkoga sustava, te adaptacijske sposobnosti primjene kopenhaških kriterija u pojedinim zemljama.

Kako je dizajniran istraživački postupak?

Već je naznačeno da se ne raspolaže jedinstvenim teorijskim postavkama i konceptima za analizu “bottom-up” djelovanja novih članica, postkomunističkih zemalja prema EU-u. To je svakako jedna od istraživačkih prepreka. Druga je što je još vrlo ograničen broj relevantnih empirijskih podataka i pokazatelja vezanih uz razvoj demokratskoga i integracijskoga procesa u novim zemljama članicama iz zadnjega vala *istočnoga proširenja*.

To donekle ograničava mogućnost utvrđivanja jedne objektivne nominalne kvalitativne ili kvantitativne ocjene promatranih veličina. Zato se je upućeno na procjenu dostupnih empirijskih podataka s relativnom kvalitativnom valjanošću, koja se izražava veličinom *tendencije*.

*Tendencije* se analitički mogu predočiti pravcem, s dvama mogućim smjerovima. U ovom će se slučaju (broj zemalja je malen) one utvrđivati kroz tri tendencijske oznake: oznakom “0” koja predstavlja ishodište pravca (neizvjesnost smjera), oznakom “+” koja predstavlja pozitivan smjer (konstrukcija, konvergencija) i oznakom “-” kao negativnim smjerom (destrukcija, divergencija). Da bi se utvrdile te tri moguće tendencijske oznake neke veličine, potrebno je da se skupu empirijskih vrijednosti (pokazatelja) promatrane veličine, jednoznačno pridruži jedna od tih oznaka.

#### *3.2. Procjena europskih strategija*

Do procjene ove analitičke veličine dolazi se tako da se utvrde tendencijske oznake dviju njezinih dimenzija: orijentacije građana i europske pozicije stranačkoga sustava.

Veličina *tendencije europske orijentacije građana* izvodi se iz skupa empirijskih podataka iz *Tablice 1*. Sumiranjem postotnoga rezultata potpore

građana EU članstvu ( $P$ ) (2003. i 2004.), rezultata ocjene koristi od članstva u EU ( $K$ ) i neto rezultata ( $ZA - PROTIV$ ) referendumu za članstvo onih koji su izišli na izbore ( $R$ ), dobiva se prosječne vrijednosti potpore građana ( $p$ ). Iz te se vrijednosti  $p$ , pripadajućim algoritmom (1), mogu utvrditi tendencijske oznake europske orijentacije građana ( $EO_g$ ).

(1)  $p < 50 \% \rightarrow -$

$50 \% < p < 60 \% \rightarrow 0$

$p > 60 \% \rightarrow +$

Postupkom procjene dobivaju se tendencijske oznake za svaku od zemalja koje su prikazane u *Tablici 4*.

*Tablica 4:* Tendencije europske orijentacije građana ( $EO_g$ )

	Potpora (P) EU članstvu		Korist (K) od EU članstva	Referendum (R) (ZA-PROTIV)	Prosjek (p) $p = \frac{P+K+R}{4}$	Tendencija $EO_g$
	2003.	2004.	2003.			
Mađarska	63%	45%	72%	76 %	64 %	+
Slovačka	59%	46%	67%	89 %	65 %	+
Češka	46%	41%	51%	64 %	51 %	0
Poljska	61%	42%	66%	63 %	58 %	0

Kod utvrđivanja tendencijske oznake proeuropskih orijentacija tih četiri zemalja rukovodili smo se činjenicom da građani Mađarske i Slovačke u prosjeku pokazuju višu potporu članstvu, vide veću korist od EU-a i imaju bolji neto rezultat (manji postotak onih koji su protiv) na referendumu u odnosu na ostalih dviju zemalja. Manji postotni udjel izlaska njihovih građana na referendum stoga bi se teško mogao pripisati “zadržci” prema članstvu u Europskoj Uniji ili njihovu demokratskom deficitu. Prije bi se moglo reći da je za javnost “ta stvar s ulaskom bila već unaprijed pozitivno riješena”.

Poljska se po prvim trima pokazateljima mogla naći u skupini s pozitivnom tendencijskom oznakom. No ipak visoki postotak od čak 13% “protiv glasova” na referendumu, ostavili su neizvjesnost oko jasnoga proeuropskog stava poljskoga stanovništva.

Kod Češke svi pokazatelji imaju najniže vrijednosti i potvrđuju objektivnu oznaku “0”.

Za procjenu tendencije europskih pozicija stranačkoga sustava koriste se empirijski rezultate iz *Tablice 2*. Postotnom udjelu pro-EU stranaka u parla-

mentu ( $p_e$ ) pripisuju se tendencijske oznake ekvivalentne algoritmu (1) u prethodnom slučaju.

Skupini stranaka EU-skeptične orijentacije, zbog njihova pozitivnoga stava prema eurointegraciji, a negativnoga prema pristupnoj EU proceduri, nije moguće odrediti jednoznačnu tendencijsku oznaku, pa se u ovoj analizi zanemaruje njihovo značenje.

Za korelaciju empirijskih vrijednosti postotnoga udjela euroskeptičnih stranaka ( $p_s$ ) i tendencijskih oznaka postavlja se sljedeći algoritam (2):

$$(2) 0\% < p_s < 5\% \rightarrow +$$

$$5\% < p_s < 10\% \rightarrow 0$$

$$p_s > 10\% \rightarrow -$$

Sumirajući tendencijske oznake  $p_e$  i  $p_s$  dobiva se dvoznakovna oznaka, a potom iz nje i jednoznačna oznaka tendencije europske orijentacije stranačkih sustava ( $EO_s$ ) u pojedinoj zemlji. Uzimajući u obzir ovakav postupak, dobivaju se konačne tendencijske oznake (Tablica 5).

Tablica 5: Tendencije europske pozicije stranačkih sustava ( $EO_s$ )

	Postotak pro EU stranaka ( $p_e$ )	Postotak eurosk. stranaka ( $p_s$ )	$\Sigma p_e + p_s$	Konačna ( $EO_s$ ) tendencija
Mađarska	57,5% $\rightarrow 0$	0,0% $\rightarrow +$	0/+	+
Slovačka	68,7% $\rightarrow +$	7,3% $\rightarrow 0$	+/0	+
Češka	50,5% $\rightarrow 0$	20,5% $\rightarrow -$	0/-	-
Poljska	61,1% $\rightarrow +$	19,8% $\rightarrow -$	+/-	<b>0</b>

Vrijednosti i tendencijske oznake europske strategije dobivaju se spajanjem tendencijskih oznaka iz Tablica 4 i 5.

Time se dolazi do konstrukcije matrice Europske strategije ( $ES_i$ ) s procjenom suverenitetske ili integracijske tendencije za svaku pojedinu članicu (Tablica 6).

Tablica 6: Europske strategije novih članica ( $ES_t$ )

	Građani ( $EO_g$ )	Stranački sustavi ( $EO_s$ )	Tendencije $ES_t = EO_g + EO_s$
Mađarska	+	+	+
Slovačka	+	+	+
Češka	0	-	0/-
Poljska	0	0	0



### 3.3. Uspješnost prilagodbe i adaptacijski indeks

Da bismo se upustili u konačnu procjenu *integracijskoga potencijala*, kao osnovnoga empirijsko-analičkoga konstrukta potrebnoga za raspravu o hipotetičkim naznakama utjecaja novih članica na integracijski proces u Europskoj Uniji, u analizu i procjenu treba uzeti i uspješnost prilagodbe Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske u pregovaračkoj fazi.

Administrativno-demokratski adaptacijski potencijal novih članica vezan je uz:

- uspješnu primjenu ukupnih pretprijetnih kopenhaskih uvjeta
- ocjenu o uspjehu prilagodbe kriteriju demokracije i vladavini prava
- postignute pregovaračke preferencije i prelazne odredbe koje su pojedine zemlje ostvarile u pregovaračkome procesu.

*Adaptacijski indeks* pokazuje uspješnosti prihvatanja i provedbe *acquisa* (europskih direktiva na domaćem tržištu) u prvoj godini članstva.

Iz kvalitativnih ocjena gore naznačenih triju pristupnih elemenata, za što se koriste završne ocjene Komisije o uspjehu prilagodbe, mogu se izvesti tendencijske vrijednosti za svaki od triju elemenata i potom ukupna adaptacijska tendencija (*Tablica 7*).

*Tablica 7:* Adaptacijska sposobnost

	Mađarska	Češka	Slovačka	Poljska
Uspješnost ukupne prilagodbe <i>acquisu</i> i kopenhaskim kriterijima	+	+	+	+
Uspješnost prilagodbe kriterijima demokracije i vladavine prava	0	0	0	0
Kvalitativna ocjena prilagodbe prema prijelaznim odredbama	0	0	0	–
<b>Ukupna tendencija</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0/–</b>

Tendencijska oznaka **0** za uspjeh prilagodbe demokraciji i vladavini prava, dana je svim zemljama zbog podjednake manjkavosti u ispunjenju kriterija funkcioniranja pravne države i visoko izraženih elemenata korupcije u društvu.

Zbog traženja povećanih privilegiranih prijelaznih odredbi u odnosu na ostale zemlje, što upućuje na njezin manji adaptacijski uspjeh, Poljskoj je dana tendencijska oznaka “–”<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Traženi i postignut veći broj prijelaznih odredbi bi se mogao tumačiti i “popustljivošću” EU-a prema najvećoj zemlji kandidatu ili pak spretnošću poljskoga pregovaračkog tima. Ipak,

Na osnovu podataka iz *Tablice 3* može se izvesti obračun veličine indeksa adaptacije, kao i ocjena tendencije uspješnosti prilagodbe u uvjetima ostvarenoga članstva. Indeks adaptacije predstavlja mjeru odnosa nenotificiranih i neprimijenjenih direktiva.

Algoritam između *indeksa adaptacije (Ia)* i tendencijske oznake uspješnosti (*Tu*) je sljedeći:

$$(3) 0 > Ia \rightarrow Tu (-)$$

$$0 < Ia < 1 \rightarrow Tu (0)$$

$$1 < Ia < 2 \rightarrow Tu (+)$$

Kad se učini procjena adaptacijskoga indeksa, dobiva se tendencijski rezultat uspješnosti (*Tu*) u *Tablici 8*, a uz njega i izračun ranga uspješnosti pojedine zemlje.

*Tablica 8:* Prilagodba direktivama u statusu člana

	Nenotificirane direktive		Direktive ne potpuno primijenjene		Indeks ( <i>Ia</i> ) adaptacije	Tendencija uspješn. ( <i>Tu</i> )	Rang
Mađarska	168	11,0%	38	2,6%	0,33	<b>0 2.</b>	<b>2.</b>
Slovačka	193	12,6%	426	27,9%	-1,37	<b>- 3.</b>	<b>3.</b>
Češka	360	23,6%	163	10,7%	-1,89	<b>- 4.</b>	<b>4.</b>
Poljska	60	3,9%	257	16,8%	0,49	<b>0 1.</b>	<b>1.</b>

Nakon što su obavljene i prikazane sve procjene i izvedene tendencije uspješnosti, moguće je izvesti tendenciju za integracijski potencijal (*Ip*) svake pojedine zemlje iz ovoga slučaja.

Konačna matrica procijenjene tendencije integracijskoga potencijala (*Ip*) dana je u *Tablici 9*.

*Tablica 9:* Integracijski potencijal novih članica (*Ip*)

	Europske strategije	Adaptacijska sposobnost	Ukupna tendencija <i>Ip</i>	Rang
Mađarska	+/+	0	+/0	<b>1.</b>
Slovačka	+/+	0	+/0	<b>2.</b>
Češka	0/-	0	0	<b>4.</b>
Poljska	0/0	0/-	0/-	<b>3.</b>

ostajući pri aksiomu opće objektivnosti Unije u ocjeni pojedinih neadaptiranih institucionalnih i sadržajnih područja u zemljama kandidatima, veći broj prijelaznih adaptacijskih sadržaja može značiti samo deficitarniji integracijski potencijal.

Iz povezanih vrijednosti ove izračunate matrice moguće je provesti komparativnu analizu uočenih sličnosti i razlika među četirima zemljama, kao što je moguće u završnoj raspravi formulirati i neke nove teze uz istraživani slučaj četiriju postkomunističkih zemalja.

#### 4. Zaključna rasprava

Nakon izvedenih procjena tendencija integracijskoga potencijala, moguće je utvrditi zamijećene sličnosti i razlike između četiriju zemalja, novih članica Unije.

Kad je riječ o *europskim strategijama*, pokazuje se da Mađarska i Slovačka u većoj mjeri tendiraju prema integracionističkoj politici u odnosu na ostale dvije članice. Ta politička orijentacija ima potporu u građanima i strankama, a moć stranaka, ili drugih veto aktera, da taj kurs zaustave ili okrenu u suprotnom smjeru vrlo je slaba. U usporedbi sa zemljama EU-15, Mađarska i Slovačka su na tragu integracionističke politike koju dominantno zastupaju zemlje utemeljiteljice EU-a.

Istraživanje pokazuje da Češka tendira suverenitetskoj orijentaciji. EU-skeptičnu stranačku poziciju u Češkoj podupire (trenutačno vladajuća) Građanska demokratska stranka (ODS) dok je na euroskeptičnoj poziciji Komunistička stranka Češke i Moravske (KSČM).

Vaclav Klaus, predsjednik Republike, ali i raniji vođa ODS-a i premijer, snažna je i vodeća osobnost među malobrojnim europskim vođama unutar EU-a koji su na euroskeptičnim (ili eurorealističnim, kako sami tvrde) pozicijama.

Poljska je u više pogleda, orijentacijski podijeljena. Građani su (prema rezultatima ispitivanja) prointegracijski orijentirani, a to se vidi i na stranačkom sustavu. S druge strane, postoji veliko nepovjerenje prema EU-u, osobito kad je riječ o institucionalnim rješenjima iz Nice (2000.) i izgradnji institucionalnoga ustroja nakon Nice, uključujući rješenja s ustavom za Europu (2004.) i Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine. Na neki način, Poljska zastupa integracijsku liniju (poput Danske i Švedske) koja je usmjerena na integracionističku politiku tamo gdje joj se to isplati, a u nekim drugim područjima zastupa snažnu suverenitetsku orijentaciju. To je ponašanje osobito zamjetno u politici vodećih poljskih ličnosti i državnika, braće Kacszinski i njihove Stranke pravde.

Procjenjujući *integracijski potencijal* novih članica u trenutku ulaska u EU (2003.), može se reći da kod Češke i Poljske ima naznaka o postojanju iznenađujućega potencijala usmjerenoga na traženje mogućega “vlastitog puta” u EU, do čega se došlo i u nekim drugim prijašnjim radovima (Beichelt, 2004.: 137).

Mađarska i Slovačka raspolažu s otprilike podjednakim integracijskim potencijalom koji može osigurati nastavak reformskih, adaptacijskih i demokratskih procesa u tim zemljama, a time daje pozitivan doprinos demokratskim vrijednostima cijele EU zajednice.

Vrlo je zanimljiva komparativna analiza tendencije integracijskoga potencijala zemalja članica neposredno pred članstvo u EU (*Tablica 9*) i tendencije adaptacijskoga indeksa izračunanog na temelju stvarnoga (ne)uspjeha prilagodbe u prvoj godini njihova EU-članstva (*Tablica 8*). Tim se postupkom ispituje valjanost teorijskoga konstrukta i stvarnoga stanja.

Primjetno je da se rang tendencija u oba slučaja ne poklapa, iako bi se to moglo očekivati.

No, dubljom se analizom uočava kako ipak postoje jasne naznaka da u stvarnom stanju i izvedenoj tendencijskoj procjeni postoji poprilična razina podudarnosti.

Istovjetno u slučaju Češke koja je u oba slučaja ostvarila rang 4. To pokazuje da je kod nje najniža razina integracijskoga (proeuropskog) potencijala.

Mađarska u procjeni tendencije adaptacijskoga indeksa ima rang 1, dok u drugoj procjeni zauzima 2. rang, s vrlo malom razlikom iza prve Poljske. Procjene se dobro poklapaju.

Slovačka je u tendencijskoj procjeni integracijskoga potencijala na drugom mjestu, a u procjeni tendencije ostvarivanja direktiva na trećem je mjestu. To se slabije treće mjesto u slučaju Slovačke nedvojbeno može objasniti činjenicom što je kod nje cijeli pregovarački i adaptacijski proces trajao dvostruko kraće nego u ostalima trima zemljama (dvije, umjesto četiri godine), pa je onda razumljivo adaptacijsko zaostajanje u prihvaćanju i primjeni EU direktiva u sadašnjoj fazi članstva.

Poljska je u procjeni tendencije integracijskoga potencijala rangirana kao treća, a u drugom je slučaju na prvom mjestu. Tu je zamjetna razlika tih dviju tendencija, koja je teško objašnjiva dosad promatranim čimbenicima i primijenjenim metodama. To znači da bi se analiza i procjena doprinosa Poljske demokratskom i integracijskom procesu Europske Unije morala osloniti na neke druge promatrane čimbenike (vanjske, unutarnje, povijesne).

Na temelju izvedenih i kompariranih rezultata empirijskoga uvida u demokratski i integracijski potencijal Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske, moguće je zaključno formulirati hipotetičnu tvrdnju na postavljeno istraživačko pitanje, koja glasi ovako:

*za očekivati je da će Mađarska i Slovačka dati kooperativan i nekonfliktan demokratski doprinos u daljnjem “produbljivanju EU-a” i prointegracijski doprinos u širenju Europske Unije, dok će, nasuprot tomu, Češka i Poljska ići manje kooperativnim putem u kreiranju i ostvarenju zajedničkih europskih integracijskih politika.*

Može se očekivati da će različit integracijski doprinos tih zemalja dodatno “obogatiti” postojeće prijepore u Uniji u pitanju njezina integracijskoga produbljivanja i širenja.

Ta, na provedenome empirijskom istraživanju i komparativnoj analizi utemeljena tvrdnja potvrđuje one teorijske i empirijske spoznaje koje stoje nasuprot uvjeravanju kako integracijski proces, već sam po sebi, pokreće i postiže konvergentne i homogenizirajuće demokratske rezultate u političkom i društvenom sustavu zemalja članica.

Danas, nakon četiri godine članstva, vidljivo je da njihova EU adaptacijska (ne)uspješnost predstavlja za njih same jedno od najprjepornijih stanja domaćih politika, neovisno o tome s kojim, većim ili manjim, integracijskim potencijalom pojedina zemlja ima udjela u integriranoj zajednici. Vlade tih zemalja suočene su s visokim troškovima nužnih i zahtijevanih reformi, čiji se trošak prebacuje na “narod”, što rezultira padom popularnosti tih vlada i gubitkom izbora. To vodi, po pravilu, tome da vlade nastoje prolongirati reforme ili se pak obavlja samo simbolička, ali ne i suštinska prilagodba (Steuernberg i Dimitrova, 2007.: 18). Oba stanja usporavaju integracijski, dakle i demokratski, proces pa su ove, ali i ostale, zemlje “istočnoga proširenja” zapravo suočene s približno istim problemom i spoznajom da integracijski “spill-over” učinak nipošto ne rješava sam po sebi “unutarnje probleme” na očekivano brz i djelotvoran način. Zbog tih je razloga posve prihvatljivo tumačenje kako će se, u toj situaciji, te zemlje Srednje Europe pokušati okrenuti i horizontalnim mehanizmima integracije i različitim oblicima povezivanja unutar regije te da će prema drugim takvim skupinama zemalja uspostavljati i međuregionalnu suradnju (Goetz, 2006.). Budući da se pristupom dvanaest novih članica Europskoj Uniji (EU-27) nedvojbeno povećala njezina razlikovnost, čini nam se posve prihvatljivom prognoza, “da će dostignuta visoka nacionalna različitost<sup>22</sup> u europskom integracijskom procesu voditi daljnjoj klsterskoj, a ne jedinstvenoj, uniformnoj, europeizaciji” (Goetz, 2006.:1).

<sup>22</sup> Klaus Goetz (2006.) iznosi dva glavna čimbenika koji uvjetuju različitost. Prvi je čimbenik vrijeme pristupa, jer svaki je pristupni krug bitno i uvjetno različit od drugoga. Drugi je čimbenik teritorij. Zemlje su pristupale u Europsku Uniju po teritorijalnim skupinama; zapadno europske, englesko-otočne, južnoeuropske, nordijske, srednjoeuropske i baltičke, istočnoeuropske.

Razvoj političko-integracijskih procesa u Češkoj i Poljskoj, ali i u cijelom EU-u, umnogome upućuju na nepravocrtno (i nepredvidivo) kretanje europskoga integracijskog procesa, bilo da je riječ o njegovu produbljivanju (Lisabonski ugovor, referendum) ili procesu širenja (Jugoistočna Europa, Turska). Rezultati ove analize slažu se s onim tezama europskih studija koje problematiziraju (pre)pozitivističko gledanje prema daljnjem razvoju euro-integracije kao jednoga nekonfliktnog i efikasnoga demokratskog sustava.

### Literatura

- Beichelt, Timm, 2004.: *Die Europäische Union nach Osterweiterung*, Verlag für Sozialwissenschaften (VS), Wiesbaden
- Bieling, Hans-Jürgen 2005.: Intergouvernementalismus, u: Bieling Hans-Jürgen/Lech, Marika (ur.): *Theorien der europäischen Integration*, VS Verlag, Wiesbaden: 91-116
- Bulmer, Simon, 1997.: *New Institutionalism, The Single Market and EU Governance*, Arena WP 97/25, Oslo
- Caporaso, James/Cowles, Maria Green/Risse, Thomas (ur.) 2001.: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/London, Cornell University Press
- Easton, David, 1965.: *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley&Sons
- Follesdal, Andreas/Hix, Simon, 2005.: *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, <http://www.erpa.at/eurogov/papers/C-05-02.pdf>
- Goetz, Klaus, 2005.: *Territory, Temporality and Clustered Europeanization*, Institut für höhere Studie Wien, <http://www.ihs.ac.at>
- Börzel A., Tanja, 2003.: *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*, Queen's Papers 2/2003
- Grotz, Florian, 2000.: *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa*, Leske+Budrich, Opladen
- Grubiša, Damir, 2005.: Europski ustav i politički sustav Europske unije, *Anali*, (2):129-144
- Grubiša, Damir, 2006.: Europeizacija politike: izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija, *Anali*, (3):125-147
- Haas, Ernst, 1958.: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957.*, Stanford University Press, Stanford
- Heritier, A. i ost. (ur.), 2001.: *Differential Europe. New Opportunities and Restriction for Member-State Policies*, Lanham: Rowman and Littlefield
- Hoffmann, Stanley, 1963.: Discord in Community. The North Atlantic Area as a Partial International System, *International Organization*, (17):3: 521-549
- Hoffmann, Stanley, 1982.: Reflections of the Nation-State in Western Europe Today, *Journal of Common Market Study*, (21):1-2, 21-37

- Hooghe, Liesbet, 2003.: Europe Devided? Elites vs. Public Opinion on European Integration, *European Union Politics*, (4) 3: 281-303
- Höreth, Marcus, 1999.: No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance, *Journal of European Public Policy*, (6): 249-268
- Huntington, Samuel, P., 1991.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma/London
- Landrech, Robert, 1994.: Europeanization of Domestic Politics and Institution, *Journal of Common Market Studies*, (32)1: 69-88
- Linz, Juan/Stepan, Alfred, 1996.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore
- Majone, Giandomenico, 2000.: The Credibility Crisis of Community Regulation, *Journal of Common Market Studies*, (38)2: 273-302
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen, 1999.: *Von der Diktatur zur Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden
- Milward, Alan, 1992.: *The European Rescue of the Nation-State*. London, Routledge
- Moravcsik, Andrew, 2002.: In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy of the EU, *Journal of Common Market Studies*, (40)4: 603-624
- Obydenkova, Anastassia, 2006.: *Democratization, Europeization and Regionalization beyond the EU: Search for Empirical Evidence*, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2006>
- Pridham, Geoffrey, 2002.: Implementacija europskih standarda demokracije u procesu pridruživanja EU: Usporedba Slovačke i Rumunjske, *Politička misao* (39)4: 11-27
- Radaelli, Claudio, 2000.: Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes, *European Integration Online Papers 4*, <http://www.eiop.or.at>
- Schimmelfennig, Frank/Schwellnus, Guido, 2006.: *Political Conditionality and Convergence: The EU's Impact on Democracy, Human Rights and Minority Protection in CEE*, <http://www.eup.ethz.ch/people/Schwellnus/papers/Schimmelfennig>
- Sedelmeier, Ulrich, 2006.: *Europeanization in new member and candidate states*, <http://www.livingreview.org/lreg-206-3>
- Sošić, Mario, 2006.: Europeizacija nacionalnih politika: koncept i istraživački pristup, *Anali* (3) : 229-246
- Sošić, Mario, 2008.: *Utjecaj Europske unije na demokratsku politiku Mađarske, Češke, Slovačke i Poljske*, disertacija, FPZ
- Steuernberg, Bernard/Dimitrova, Antoaneta, 2007.: *Compliance in the EU Enlargement process: The limits of conditionality*, EIOP (<http://www.eiop.or.at>)
- Wolf, Dieter, 2005.: Neo-Funktionalismus, u: Bieling Hans-Jürgen/Lech, Marika (ur.), *Theorien der Europäischen Integration*, VS Verlag, Wiesbaden: 65-90

Mario Sošić

*THE INTEGRATION POTENTIAL OF HUNGARY, CZECH  
REPUBLIC, SLOVAKIA AND POLAND*

*Summary*

The central problem of the article is the following question: “To what extent can the countries of the so called *eastern enlargement* contribute to the process of democratization and further integration of the EU?” In order to answer that question, the author takes a “bottom up” research perspective of europeization and creates an analytical construct – “integration potential”, as a key indicator for assessing the integration capacity of a country.

On the basis of a comparative analysis of the empirical data and the estimated tendencies of the integration potential of Hungary, Czech Republic, Slovakia and Poland, it is shown that there is no convergence in the integration orientation of these four countries. Hungary and Slovakia tend to have a more integrative integration concept, while Czech Republic and Poland tend to have more of a sovereigntist integration concept. On the basis of those results, the author concludes that Hungary and Slovakia will make a cooperative and non conflictive democratic contribution in the further “deepening” of the EU and a pro-integration contribution to its further enlargement. As opposed to them, Czech Republic and Poland will be less cooperative in the creation and realization of the common European integration policies. These “integration” potentials will, thus, only augment the already existing differences regarding the “deepening” and the enlargement of the EU.

*Key words:* europeanisation, eurointegration, eurostrategies, adaptation, integration potential



*Mailing address:* Brajkovići 13, HR 52 352 Kanfanar. *E-mail:* mario.sosic@pu.t-com.hr