



## **SIGMA**

**Potpora poboljšanju upravljanja sustavima društva i rukovođenja**  
Zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU

### **PROŠIRENJE EUROPSKE UNIJE: ANALIZA PREGOVORA SA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA**

**SIGMA DOKUMENT BR. 37**

**Profesor Alan Mayhew  
Sussex European Institute  
Sveučilište Sussex  
Velika Britanija**

Pogledi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske Komisije, Zemalja članica OECD-a, ili zemalja srednje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu SIGMA

## PROGRAM SIGMA

Program Sigma – Potpora poboljšanju upravljanja sustavima društva i rukovođenja je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU.

Surađujući kroz partnerstvo sa zemljama korisnicama, Sigma podupire dobro upravljanje kroz:

- Procjenu napretka u reformama i utvrđivanje prioriteta prema zadanim osnovama koje odražavaju dobre europske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*)
- Pomaganje donositeljima odluka i upravama u ustrojavanju organizacija i postupaka za ispunjavanje europskih standarda i dobre prakse
- Olakšavanje pomoći donatora iz i izvan Europe, pomažući u izradi projekata, osiguravajući preduvjete i pomažući u provedbi.

Sigma 2007. godine radi sa slijedećim zemljama partnerima:

**Nove države članice EU** Bugarska i Rumunjska

**Zemlje kandidatkinje za EU** Hrvatska, bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Turska

**Zemlje Zapadnog Balkana** Albanija, Bosna i Hercegovina (Država, Federacija BiH, i Republika Srpska), Crna Gora, Srbija i Kosovo (od lipnja 1999. pod upravom Prijelazne misije UN-a na Kosovu UNMIK)

**Ukrajina** (aktivnosti koje financiraju Švedska i Velika Britanija).

Program Sigma podupire reformske napore zemalja partnera u slijedećim područjima:

- Pravni i upravni okviri, državna služba i pravosuđe; sustavi javnog integriteta
- Javna interna financijska kontrola, eksterna revizija, borba protiv prijevare i upravljanje fondovima EU
- Upravljanje javnim rashodima, proračunski i riznični sustavi
- Javna nabava
- Kreiranje i koordinacija politika
- Bolje reguliranje.

Za dodatne informacije o Sigma-i, konzultirajte naše web stranice:

<http://www.sigmaweb.org>

Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom:  
SIGMA Paper No 37: *Enlargement of the European Union: an Analysis of the Negotiations with the Western Balkan Countries*

Copyright 2007 OECD

Za kvalitetu prijevoda i njegovu sukladnost izvornom tekstu odgovara tvrtka Oksimoron, d.o.o.

## SADRŽAJ

PROGRAM SIGMA .....	3
IZVRŠNI SAŽETAK .....	5
CILJEVI I OPSEG RADA.....	7
A. POZADINA PREGOVORA.....	8
1. Proširenje nakon pada Berlinskog zidal .....	8
2. Politička pozadina pregovora.....	10
3. Institucionalne strukture i postupci .....	12
B. UVJETOVANOST.....	14
Programiranje uvjetovanosti i praćenje.....	18
Garancije u pristupnim Ugovorima.....	20
C. KRUTOST I FLEKSIBILNOST U PREGOVORIMA .....	20
Alati fleksibilnosti u pregovorima.....	21
D. OPĆI PRISTUP PREGOVORIMA .....	23
1. Pregovaračka pozicija Europske Unije .....	23
2. Pregovaračka pozicija zemalja kandidata .....	25
E. TEMELJ PREGOVORA.....	26
Pristup poglavlje po poglavlje.....	27
Politika sigurnosti hrane, veterinarska i fitosanitarna politika .....	40
F. PRIPREMANJE ZA PREGOVARANJE U KLJUČNIM POGLAVLJIMA PREGOVORA .....	46
G. POLITIČKA EKONOMIJA PROŠIRENJA I PRISTUPANJA .....	48

## IZVRŠNI SAŽETAK

Europska Unija je jasno istaknula više puta da je budućnost zapadnobalkanskih naroda u Uniji. Nakon Balkanskih ratova 1990-ih godina, pristupanje se shvaća kao garancija mira i stabilnosti u regiji kako u 27 zemalja Unije, tako i u šest zapadnobalkanskih zemalja, a to su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Srbija.

Ovo zajedničko vjerovanje je, međutim, cilj koji se može ostvariti ako šest zemalja ispuni uvjete Unije za pristupanje. Dio tih priprma odigrat će se putem provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji su u procesu pregovaranja sa zemljama. No, uvjeti pristupanja nadilaze programa rada koji podrazumijeva SSP. Nakon što zemlja zatraži članstvo u Uniji i bude dovoljno spremna za pristupanje, Unija će je pozvati da pregovara o ulasku. Za neke od zemalja Zapadnog Balkana, taj je korak možda tek u dalekoj budućnosti. Pa ipak, Hrvatska je već na pola pregovora, a druge bi mogle uslijediti u nadolazećim godinama.

Ovaj rad analizira pregovore koji će se odvijati s tim zemljama i pokušava utvrditi gdje će vjerojatno biti glavni problemi. Iskustvo petog proširenja Europske Unije na 12 zemalja srednje i istočne Europe se široko koristi u ovoj analizi, iz dva razloga: kao prvo, budući da će ponuda tim zemljama vjerojatno biti početna točka za buduće ponude zemljama Zapadnog Balkana; kao drugo, budući da će problemi koji su se dogodili u pregovorima za peto proširenje vjerojatno biti glavna područja pregovaranja s tih šest zemalja.

Dok je isti prilično klasičan postupak i institucionalni ustroj petog proširenja vjerojatno karakterizirati pregovore i sa zemljama Zapadnog Balkana, politička klima u kojoj će se odigrati prilično će se razlikovati. Usprkos nesumnjivog opredjeljenja Unije za regiju, svakako je točno da je stav prema budućem proširenju među vladama i javnostima Unije postao suzdržaniji od petog proširenja.

**Ta promjena stava vjerojatno će se osjetiti na terenu kao mnogo strože praćenje uvjetovanja u pristupanju, a ne kao pooštavanje samih uvjeta.**

To je već bilo vidljivo u uvjetima koji su dodani uz pristupanje Bugarske i Rumunjske, od kojih su obadvije pomno praćene nakon pristupanja Uniji, s prijetnjom smanjenja transfera iz EU ako ne poduzmu reforme obećane u Ugovoru o pristupanju. U pregovorima s Hrvatskom, Unija je pokušala osigurati da se prilagodba *acquis -u* odvije prije pregovora, uvodeći mjerila za otvaranje ključnih poglavlja. Sada se pregovori u tim poglavljima neće otvoriti sve dok zemlja koja pristupa ne ostvari ta mjerila.

I dalje je jasno da je pristupanje zapadnobalkanskih zemalja u interesu obje strane u pregovorima. Međutim, pod tim izmijenjenim uvjetima jasno je da se pripremu za pristupanje Uniji i samim pregovorima mora pristupiti na dobro isplaniran način, tako da postupanje treba biti dobro koordinirano i što je moguće bolje kontrolirano. Samo putem dobre koordinacije će zemlja koja pristupa Uniji moći održati obećanja koja zada u pretpristupnom razdoblju i u pregovorima.

**Presudna je snažna koordinacija EU politika u vladi i državnom aparatu, kako u pripremi za pristupanje, tako i u pregovorima.**

U zemljama Zapadnog Balkana, kao i u svim drugim zemljama, ostvarivanje nacionalnih ciljeva zahtijeva snažnu i kontinuiranu potporu s vrha države i vlade. Ako se ta potpora uzdrma, pristupanje će pasti s tablice policy prioriteta i priprema će oslabiti. To zatim može dovesti do pada interesa za pristupanje Uniji u toj zemlji.

**Presudna je, stoga, snažna i kontinuirana potpora pristupanju sa samih vrhova države.**

Budući da je jedan od ključnih uvjeta za pristupanje potpuno usvajanje i provedba *acquis communautaire*-a, pregovori za pristupanje se u biti bave tempiranjem i uvjetima usvajanja *acquis* -a od strane zemlje pristupnice. U određenim vrlo posebnim okolnostima bilo je moguće pregovarati stalne iznimke od *acquis* -a, ali ti slučajevi se u pet proširenja mogu nabrojati na prste jedne ruke. Međutim, *acquis* će se proširiti kako bi se uzele u obzir posebne karakteristike zemlje pristupnice; jedan primjer za to je dodavanje posebnih poljoprivrednih proizvoda na popis zaštićenih geografskih oznaka.

Opseg za pregovaranje čak i o prijelaznim razdobljima za usvajanje *acquis* – a je ipak ograničen. Razvoj pregovaračke strategije zahtijeva određivanje prioriteta zahtjeva za takve mjere. Stoga je presudno da zemlja pristupnica ozbiljno razmotri utjecaj usvajanja ključnih dijelova *acquis* -a na svoje gospodarstvo i društvo prije otvaranja pregovora. To će uključivati korištenje tehnika procjene utjecaja zakona na najvažnije dijelove *acquis*-a, osobito procesni *acquis*. Usvajanje ovog drugog, uključujući i nešto *acquis*-a vezanog za okoliš i socijalnu politiku, može biti izuzetno skupo kako za privatni, tako i za javni sektor.

**Utjecaj *acquis*-a Zajednice na gospodarstvo i društvo zemlje pristupnice treba stoga utvrditi prije razvijanja pregovaračke strategije.**

Te pripreme za pregovore i sami pregovori uključivat će veći broj dobro kvalificiranih kadrova u državnim upravama (a i u privatnom sektoru).

**Presudan dio pripreme za pregovore je stoga osposobljavanje kadrova kako bi se osiguralo da nedostatak kvalificiranih ljudskih potencijala ne bude prepreka učinkovitoj integraciji.**

Najteža područja pregovora vjerojatno će biti ona koja su se pokazala kao teška u petom proširenju. To su poglavljia o: poljoprivredi; slobodnom kretanju kapitala i radne snage; pravosuđe, sloboda i sigurnost; sigurnost hrane; veterinarska i fitosanitarna politika; politika okoliša i možda politika tržišnog natjecanja (državne potpore).

Pregovaranje u tim područjima zahtijevat će vrlo pažljivu pripremu zemalja Zapadnog Balkana. To će uključivati blisku suradnju ne samo sa zainteresiranim stranama kod kuće, nego i sa ključnim državama članicama EU i institucijama Zajednice. Razumijevanje političke ekonomije pregovora bit će presudno za uspjeh.

**Stoga se preporuča da zemlje koje pristupaju usko surađuju s Europskom Komisijom i sa što više država članica, a osobito s onima koji ili snažno podupiru ili se snažno suprotstavljaju njihovom pristupanju.**

## CILJEVI I OPSEG RADA

Proširenje Europske Unije na dvanaest zemalja srednje i istočne Europe je bilo istovremeno znak kontinuiteta i novog policy usmjerenja. To je bio znak kontinuiteta, budući da se Unija postupno širila od 1973. godine, kada su se priključile prve nove države članice. To je bilo peto proširenje Unije tijekom razdoblja od malo više od trideset godina. Kao takvo ono je svjedočilo o sve većem prestižu EU i privlačnosti članstva njenim susjedima.

To je istovremeno bio i novi policy smjer, u smislu da je posljednje proširenje otvorilo put za pristupanje Uniji europskim zemljama u političkoj i gospodarskoj tranziciji iz jednostranačke države i planskog gospodarstva. To se pokazalo kao težak, ali obostrano koristan korak u povijesti Unije.

Proširenje ponude za pristupanjem dovelo je do širenja vrijednosti, zakona i postupaka Unije na susjede, te je time potaknulo stabilizaciju njenog okruženja, što je u velikoj mjeri koristilo i samoj Uniji. To je ostvareno uz vrlo mali trošak članicama Unije, i uz vrlo velike koristi kako za stare, tako i za nove države članice.

Proširenje članstva Unije na zemlje srednje i istočne Europe ipak je dovelo do nekoliko važnih promjena u načinu ostvarivanja pristupanja. To je osobito slučaj u svezi uvjetovanosti koje se primjenjuju na zemlje kandidate. Istovremeno se promijenilo političko okruženje u kojem se odvijalo proširenje, što je buduće proširenje učinilo ponešto težim nego prije.

Sada je puno članstvo ponuđeno i zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj, ovisno, naravno, o tome da li će te zemlje ispuniti uvjete koje odredi Unija. Ovaj rad se bavi budućim pregovorima za članstvo Zapadnog Balkana, premda su mnoga analizirana pitanja također primjenjiva i na pristupanje Turske.

Ovaj rad ima sedam poglavlja, koja imaju za cilj:

- odrediti pozadinu pregovora i njihovu političku pripremu i razmotriti institucionalne i proceduralne strukture u pregovorima.
- analizirati uvjetovanost koja se primjenjuje na pristupanje
- prezentirati opći pristup pripremi pregovora
- analizirati temeljna pitanja pregovora
- razmotriti pripremu pregovora u zemljama Zapadnog Balkana
- analizirati političku ekonomiju pristupanja

## A. POZADINA SITUACIJE S PREGOVORIMA

### 1. Proširenje nakon pada Berlinskog zida

Proširenje Europske Unije na Zapadni Balkan može se sagledavati u istnom kontekstu kao i peto proširenje zemalja srednje i istočne Europe, premda s vrlo značajnim dodatnim čimbenikom Balkanskih ratova 1990.-ih godina.

Niti jedno od prva četiri proširenja, sve do i uključujući i države EFTA-e, nije bilo poduzeto primarno iz sigurnosnih razloga. No, sigurnost je bila jedan od glavnih razloga koji su naveli EU da se odluči proširiti na zemlje koje su prethodno bile iza Željezne zavjese. Postojali su, naravno, i drugi motivi, uključujući i osjećaj obveze prema zemljama koje su bile zbacile komunistički sustav i tražile način da se priključe zapadu. Međutim, sigurnost je prije svega bila na umu EU-15 kada su odlučili potpisati Sporazume o pridruživanju u prvoj polovici 1990-ih, a kasnije da bi otvorile pregovore na samitima u Helsinkiju i Luksemburgu.

Sigurnost je ponajviše bila na umu država članica EU kada su ponudile pristupanje Uniji i izemljama Zapadnog Balkana. Ratovi koji su se razbuktili u regiji u 1990-im godinama bili su nemilosrdno surovi i odigrali su se na manje od 300 kilometara od Beča, u srcu Europe.

No, sigurnost je možda i glavni cilj pristupanja EU zemalja Zapadnog Balkana. U tom se slučaju manje radi o vanjskoj sigurnosti, a više o regionalnoj unutrašnjoj sigurnosti. Pristupanje EU donosi nadu u okončanje sukoba na Zapadnom Balkanu za te zemlje; to predstavlja stupanj stabilnosti za čijem se ostvarenju ne bi mogle nadati izvan Unije.

No, zemlje Zapadnog Balkana su također relativno nedavno izašle iz komunističkog sustava, premda reformiranog komunističkog sustava, u slučaju Jugoslavije. Stoga se mnogi problemi novih država članica vjerojatno mogu naći i na Zapadnom Balkanu. Prema tome je izuzetno vjerojatno da će mnogi elementi koji su karakterizirali pristupanje zemalja srednje i istočne Europe također oblikovati i procese u zemljama Zapadnog Balkana.

Od pada Berlinskog zida, pristupanje Uniji je postalo složenije.

Prije pregovaranja o petom proširenju došlo je do dvije glavne promjene. Prva je bilo dovršavanje unutrašnjeg tržišta Zajednice i uspostava gospodarske zone bez granica. Druga je bilo pregovaranje o Ugovoru iz Maastrichta kojim se uspostavlja Europska Unija, koja je proširila ulogu Unije na nova područja kao što je Zajednička vanjska i sigurnosna politika i Pravosuđe i unutrašnji poslovi, te ponovo afirmiralo Ekonomsku i monetarnu uniju kao cilj politike EU, s detaljnim dizajnom različitih faza u njenom ostvarivanju.

Te dvije promjene značajno su zakomplicirale pristupanje zemalja srednje i istočne Europe u usporedbi s prijašnjim pristupanjima. One su značajno proširile *acquis communautaire*, čime su pripreme za pristupanje postale mnogo teže za zemlje, koje su nezavisno prolazile temeljne i granske reforme iz planskog u tržišno gospodarstvo.

Važno je shvatiti da se institucije općenito, pravo, pa čak i gospodarstvo, razvijaju sustavno i logično tijekom godina. U zemljama kao što je Velika Britanija, zakoni koji su stari stotinama godina i dalje se primjenjuju, a institucije koje imaju veliko poštovanje često su stare mnogo generacija. Isto je, premda u manjoj mjeri, istina za mnoge europske zemlje. Organska priroda tih procesa je

brutalno prekinuta u zemljama srednje i istočne Europe prihvaćanjem *acquis* -a Zajednice brzinom koja je premašivala ijedan drugi slučaj u povijesti koji se dogodio u demokraciji.

Dovršavanje unutrašnjeg tržišta bio je složen pothvat, čak i za države članice Europske Zajednice (o čemu svjedoče ogromne svote novca koje su potrošile države i poslovne organizacije između 1985. i 1992. kako bi poduzeća razumjela promjene koje će donijeti Program iz 1992. u način poslovanja). Zemljama srednje i istočne Europe koje su se pripremale na pristupanje pravna stečevina (*acquis*) unutrašnjeg tržišta je predstavljala još jedan velik novi sloj zakonodavstva onom zakonodavstvu koje je bilo do tada neophodno za sistemsku reformu.

Stvaranje područja bez granica (uključujući i uključivanje Schengenskog *acquis* -a u Ugovor o Europskoj Uniji u Amsterdamu) dovelo je do sve većih problema međusobnog povjerenja između država članica u Uniji. Ti problemi bi također utjecali na pristupanje zemalja srednje i istočne Europe. Otkrivale su se veze između BSE i ljudskog zdravlja, što je dovelo do katapultiranja sigurnosti hrane na vrh političke agende, dovodeći do slabljenja povjerenja između postojećih država članica (na primjer između Velike Britanije i Francuske) i do jasnih kršenja prava Zajednice. Ekonomska globalizacija je donijela sa sobom i globalizaciju kriminala, što je ubrzalo raspad Sovjetskog Saveza i dovelo do toga da međunarodni kriminal postane glavna tema unutar EU. Povećanje useljavanja u EU, popraćeno sve većim brojem ljudi koji su tražili azil od brutalnih režima drugdje u svijetu u vrijeme relativno visoke nezaposlenosti u Uniji, također je dovelo do pooštavanja režima u tim područjima i veće istaknutosti tih tema u javnim raspravama o EU.

EU je prihvatila da bi zemlje Zapadnog Balkana mogle postati članicama EU pod određenim općim uvjetima (Kopenhaški kriteriji) na sastanku Europskog Vijeća u Kopenhagenu u lipnju 1993. godine (vidi tablicu 1). Kopenhaški kriteriji, usprkos svojoj općenitosti, počeli su igrati središnju ulogu u raspravi o pristupanju Uniji, uključujući i zemlje Zapadnog Balkana. One su stvorile strukturu za mišljenja Komisije o zahtjevima za članstvo i za izvješća Komisije o napredovanju u pristupanju.

Stvaranje pretpristupne strategije za zemlje srednje i istočne Europe na Europskom Vijeću u Essenu u prosincu 1994., uključujući i prijedlog da se izradi Bijela Knjiga o transponiranju i provedbi propisa unutrašnjeg tržišta, označila je prve praktične policy korake EU u ostvarivanju perspektive pristupanja koja je otvorena u Kopenhagenu. Pridružene zemlje su općenito brzo reagirale, pripremajući vlastite strategije za transponiranje i provedbu *acquis* -a unutrašnjeg tržišta. Godinu kasnije, u prosincu 1995., Europsko Vijeće u Madridu je zatražilo od Komisije da sastavi svoja mišljenja o zahtjevima za članstvo i pregleda financijske aspekte proširenja i njihov utjecaj na druge politike EU.<sup>1</sup> Rezultat ovog rada, mišljenja i Agenda 2000, prezentirani su Vijeću Ministara u ljetu 1997.

Odluku da se započnu pregovori s Češkom Republikom, Estonijom, Mađarskom, Poljskom, Slovenijom i Ciprom donijelo je Europski Vijeće u Luksemburgu u prosincu 1997. godine. Pregovori su zaozbiljno počeli u drugoj polovici 1998. godine. Financijski paket EU i reforme strukturnih fondova i Zajedničke poljoprivredne politike (Agenda 2000) dogovoreni su na Europskom vijeću u Brilnu u ožujku 1999. Konačno, odluka da se otvore pregovori s Bugarskom, Latvijom, Litvom, Rumunjskom, Slovačkom i Maltom donesena je na Europskom vijeću u Helsinkoju održanom u prosincu 1999. Pregovori s tim zemljama otvoreni su početkom 2000.

Deset je zemalja pristupilo Uniji u svibnju 2004., a pregovori su dovršeni do kraja 2002. Potrebno vrijeme od početka pregovora do pristupanja je stoga bilo između četiri godine za četiri zemlje Helsinške skupine i šest godina za ostale. Bugarska i Rumunjska pristupile su u siječnju 2007.

<sup>1</sup> Zaključci Vijeća u Madridu također su spomenuli prilagodbu svojih upravnih struktura kao važnu za pripremu za pristupanje, premda ne i kao uvjet.



## 2. Politička pozadina pregovora

Zemlje Zapadnog Balkana dijelile su mnoge osobitosti država članica iz srednje i istočne Europe do smrti maršala Tita 1980. godine. Ta se sličnost prije svega odlikovala u jednopartijskom sustavu, premda je Jugoslavija uvela mnoge vlastite varijante planskog gospodarstva. S Titovom smrću počele su rasti etničke napetosti, dovodeći na kraju do razornih ratova 1990-ih godina.

Europska Unija bila je uključena u diplomatske napore da spriječi i zatim okonča ratove i vrati mir cijeloj regiji. Ti su naponi malo ostvarili u prvoj polovici 1990-ih, a tek nakon aktivnog sudjelovanja Sjedinjenih Država su zaraćene strane dovedene kako bi zajedički potpisale Daytonski Sporazum, koji je doveo do kraja ratova u Bosni i Hercegovini. Sudionici u ratovima imali su malo razloga da teže miru, sve dok nije postojao izvediv plan za buduću stabilnost, koja bi nadjačala etničke napetosti u regiji. U drugoj polovici 1990-ih, međunarodna je zajednica razvila Pakt o Stabilnosti Jugoistočne Europe, a što je možda i važnije, Europska Unija je krenula prema širenju članstva u Uniji na Zapadni Balkan.

No, kako se bližio kraj desetljeća, neke od novih nezavisnih država bivše Jugoslavije same su pokazale zanimanje za bliže veze s Unijom. Hrvatska je počela ozbiljno razmatrati integraciju u Europsku Uniju 1998. godine, što je dovelo do rane uspostave Ureda za europske integracije. Međutim, suštinsko poboljšanje političkih i ekonomskih uvjeta u regiji došlo je tek s uvođenjem Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji je uključivao mogućnost potpunog pristupanja Europskoj Uniji.

Počeci PSP-a su u zaključcima Vijeća od 29.-30. travnja 1997. o regionalnom pristupu na kojem se Unija sporazumjela o primjeni uvjetovanosti prema regiji Zapadnog Balkana, kako bi razvila koherentnu strategiju EU za odnose sa zemljama u regiji. Na temelju tih zaključaka, Komisija je razvila svoje ideje za PSP, koje je prezentirala u svojoj Komunikaciji od 26. svibnja 1999. [COM (99) 235]. Dok se odvijao sukob na Kosovu koji je prijetio destabilizacijom susjednih zemalja u regiji, Komisija je predložila proces stabilizacije i pridruživanja, koji je predviđao pregovore o Sporazimima o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa zemljama u regiji, s mogućnošću ostvarenja članstva u EU. Europsko vijeće se u Kolnu sastalo u lipnju 1999. godine i potvrdilo PSP i obećanje mogućeg članstva u EU zemljama Zapadnog Balkana.

Odnosi između EU i Zapadnog Balkana brzo su se razvijali nakon samita u Kolnu, premda je proces bio neravnomjerno raspodijeljen u regiji. Krajem 2000., samit u Zagrebu je doveo zajedno EU i sve zemlje u regiji. Zauzvrat za ponudu pristupanja, pet zemalja se sporazumjelo o jasnim ciljevima i uvjetima. Time je utvrđeno da će put do pristupanja voditi preko uspješnih pregovora i provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Unija je potvrdila ponudu zemljama Zapadnog Balkana za punim članstvom u EU na Europskom vijeću u Thessalonikiju u lipnju 2003. Sastanak je potvrdio uvjete Agende iz Thessalonikija, dogovorene u zaključcima Vijeća od 16. lipnja 2003. Taj je dokument najavio uvođenje nekoliko elemenata koji su bili prisutni kod pristupanja novih država članica srednje i istočne Europe: Europskih Partnerstava, twinninga i otvaranja programa Zajednice. Također je povećao stupanj financiranja EU za regiju.

Ubrzo nakon samita u Zagrebu, BJR Makedonija (9. travnja 2001.) i Hrvatska (29. listopada 2001.) su potpisale SSP-e s EU. Obje su zemlje počele brzu provedbu prijelaznih sporazuma i samih sporazuma, premda je ovo drug stupilo na snagu 2004. (BJR Makedonija) i 2005. (Hrvatska). Dok su stupili na snagu, obje zemlje su bile u potpunosti usmjerene na pristupanje. Hrvatska je zatražila članstvo u veljači 2003., a BJR Makedonija u ožujku 2004.

Napredak s drugim zemljama regije bio je sporiji. Albanija je konačno potpisala SSP u lipnju 2006. U tijeku su pregovori za SSP s Bosnom i Hercegovinom, no sa Srbijom su zamrznuti. Unija se u budućnosti nada započeti pregovore s novom Republikom Crnom Gorom. .

Europska Unija odlučila je započeti pregovore za članstvo s Hrvatskom u listopadu 2005. godine. *Screening* (analiza usklađenosti s nacionalnim zakonodavstvom) pravne stečevine (*acquis-a*) je dovršen, a prvo poglavlje pregovora je privremeno zatvoreno. BJR Makedoniji je odobren status kandidata na Europskom vijeću u prosincu 2005., ali odluka o otvaranju pregovora je odgođena za kasnije.

Salzburška Deklaracija, sačinjena na sastanku ministara vanjskih poslova EU u Gymnichu, ponovo je potvrdila ponudu pristupanja zemljama Zapadnog Balkana nakon ispunjavanja uvjeta za članstvo. Međutim, deklaracija također spominje apsorpcijski kapacitet Unije. To naglašava obazriviji stav postojećih članica EU-a prema proširenju.

Ta je promjena stava rezultat nekoliko različitih čimbenika:

- teška situacija na tržištu rada u nekoliko glavnih država EU, s velikim stopama nezaposlenosti koje su utjecale na donekle negativan stav javnosti prema proširenju;
- neuspjeh Europskog ustava na referendumima održanima u Francuskoj i Nizozemskoj, što je efektivno blokiralo institucionalnu reformu, koju mnogi smatraju nužnim preduvjetom za daljnje proširenje;
- potreba, koju mnogi osjećaju, za više vremena da bi se u potpunosti apsorbiralo 12 novih država članica koje su ušle u EU tek 2004. godine (Rumunjska i Bugarska 2007).

Te promjene ne dovode u pitanje buduće pristupanje država Zapadnog Balkana Uniji. No, one ipak znače da pripreme za pristupanje moraju biti temeljite.<sup>2</sup>To će također značiti da pristupni pregovori moraju biti osobito dobro pripremljeni, kako politički, tako i tehnički.

Sada pristupni pregovori imaju neposredan značaj samo za dvije države Zapadnog Balkana, Hrvatsku i BJR Makedoniju. Međutim, kako druge zemlje regije budu provodile SSP ili kretale prema dogovaranju SSP-ova, potrebno je razmotriti krajnji cilj sporazuma, a to je pristupanje.

Na mnogo načina, pregovori sa zemljama Zapadnog Balkana vjerojatno će biti slični onima s 10 novih država članica iz srednje i istočne Europe koje su se pridružile 2004. i 2007. godine. Sličnost će se primjenjivati na institucionalnu strukturu pregovora i na položaj koji će Unija zauzeti u ključnim područjima. Stoga je važno da zemlje regije pažljivo prouče povijest posljednja dva proširenja. Na taj način se mogu izbjeći neke pogreške napravljene u prethodnim proširenjima i poboljšati ishod.

No, neki će elementi zasigurno biti različiti:

- Do momenta kada i posljednja zemlja u regiji pristupi Uniji, *acquis communautaire* će se značajno promijeniti. S jedne strane će se donijeti novi propisi, a s drugi, prema agendi pojednostavljenja, neki će se propisi možda povući, a drugi pojednostaviti.
- Možda će se provesti promjene ugovora na kojima se Unija temelji, što će dovesti do značajne institucionalne promjene.

<sup>2</sup>Alan Mayhew (prosinac 2005.), *The Preparation of Countries in South East Europe for Integration into the European Union*, Sigmin dokument koji analizira pozadinu situacije.

- Možda će se još više povećati uvjetovanost, kako bi se dodatno uzelo u obzir iskustvo iz prethodna dva proširenja.
- Uzet će se u obzir posebni ekonomski i društveni uvjeti u zemljama koje pristupaju, kao što je bio slučaj i s petim proširenjem, gdje te razlike nisu dovodile u pitanje provedbu *acquis communautaire* -a.

### 3. Institucionalne strukture i postupci

#### a. Strukture i institucije

Strukture, institucije i postupci pregovora bit će u osnovi isti kao i oni korišteni u prethodnim proširenjima. To podrazumijeva "klasičnu" prirodu procesa proširenja.

Za svaku zemlju će se uspostaviti Međuvladina konferencija (MVK) o pristupnim pregovorima. Time se naglašava da su u Uniji pristupni pregovori u osnovi međuvladini s jedne strane, a uvijek i bilateralni između države kandidata i države članice EU. U trenutnim pregovorima, kao i u prethodnim proširenjima, jedini dio procesa koji je bio multilateralan je rano dubinsko snimanje (screening) zakonodavstva između Komisije i zemalja koje pregovaraju (u ovom slučaju Hrvatske i Turske).

Formalni pregovarački sastanci odvijaju se u IGC-u, s ministrima država članica i zemlje kandidata. Značajniji pregovarački sastanci su oni na razini deputata, između stalnih predstavnika država članica EU- i glavnih pregovarača i drugih dužnosnika države kandidata.

Glavninu posla u procesu ipak obavljaju radne skupine službenika Vijeća ministara u Briselu i pregovaračke timove zemalja kandidata. Tamo se izrađuju tzv. *Position Papers* - dokumenti o (pregovaračkim) stajalištima zemalja kandidata i zajednička stajališta EU ministara u Briselu i pregovaračkih timova u zemljama kandidatima. Upravo ovdje se obavlja posao izrade dokumenata o stajalištima (pregovaračkim stajalištima) zemalja kandidata i zajedničkim stajalištima EU. U Vijeću ministara Radna skupina za proširenje, koja se obično sastoji od službenika Stalnih predstavništava, koja koordiniraju većinu rada i odgovaraju Stalnim predstavništvima država članica u COREPER-u.

Europska Komisija izrađuje dokumente i pregovaračka stajališta Vijeća. Komisija izrađuje nacrt zajedničkih stajališta u odgovoru na dokumente o stajalištima zemalja kandidata. Oni uvijek čine osnovu zajedničkih stajališta država članica, premda se mogu značajno razlikovati od prijedloga Komisije. Komisija također izrađuje tehničke dokumente o implikacijama pregovaračkih stajališta. Komisija prije svega pokreće presudne neslužbene pregovore sa zemljama kandidatima i daje savjete o provedbi *acquis communautaire* -a. Kao takva, Komisija je tradicionalno saveznik zemlje kandidata koja pregovara s državama članicama u njihovo ime, ali u okviru jasnih granica koje određuje praksa Zajednice i institucionalna lojalnost.

Europski Parlament, koji će na kraju dati svoj pristanak na pristupne ugovore jednostavno većinom, svakako će imati veću ulogu u pregovorima no u prethodnim proširenjima. To proizlazi iz sve veće uloge institucionalnog okvira u Briselu. Premda je Parlament ograničen, i to vremenskim ograničenjima i vlastitim određivanjem prioriteta tema kojima se mora baviti, on ipak može davati mišljenja o posebnim elementima pregovora, koji će izvršiti određeni pritisak na strane u pregovorima.

Naravno, u svim državama članicama postoje strukture koje se bave proširenjem. One razvijaju

nacionalna stajališta i ugrađuju ih u pregovore između država članica u radnim skupinama Vijeća i COREPER-a u Briselu. Nacionalni parlamenti također su jako uključeni u određivanje stajališta država članica, te često izrađuju utjecajna izvješća o posebnim aspektima pregovora.

U zemljama Zapadnog Balkana, institucije i strukture koje sudjeluju u pristupnim pregovorima se prilično razlikuju, ovisno o različitim tradicijama, a u nekim slučajevima i o osobama koje u njima sudjeluju. Sve zemlje će imati glavne pregovarače, koji će nazočiti na sastancima deputata u Briselu. No, tu sličnost prestaje. U nekim zemljama ti Pregovarači će odgovarati izravno premijeru, a u drugima mogu biti u sklopu Ministarstva vanjskih poslova i odgovarati ministru vanjskih poslova.

Glavni pregovarači se obično oslanjaju na pregovaračke timove iz linijskih ministarstava kako bi izradili prvi nacrt dokumenata o pregovaračkim stajalištima. Njihov utjecaj na završnu verziju razlikuje se značajno od zemlje do zemlje i ovisi o vrsti položaja pojedinaca o kojima je riječ. Koordinirajuća uloga Glavnog Pregovarača je ipak presudna, osobito kada pregovori uđu u glavnu fazu, a neophodno je voditi računa o horizontalnoj uravnoteženosti Ugovora o pristupanju.

U svakom resornom (linijskom) ministarstvu, EU jedinice rade kako bi izradile potrebne analize za izradu dokumenta o stajalištima. Prvo arbitraža na ministarskoj razini, zatim u pregovaračkom timu, te konačno na razini države (vijeće ministara, kabinet, itd.), dovodi do konačne odluke o pregovaračkom stajalištu koje se šalje državama članicama putem Predsjedništva Unije u Briselu.

Jedan od ključnih problema zemalja kandidata je nedostatak ljudskih potencijala u procesu europskih integracija. To je osobito slučaj u relativno malim zemljama kandidatima, kao što su one na Zapadnom Balkanu. Uprave zemalja kandidata ponekad su vrlo male, i službenici koji rade izravno u europskim integracijama ponekad su mladi i izuzetno nadareni, ali s ograničenim iskustvom. Slaba plaća je također važan razlog za odlazak tih mladih i nadarenih službenika u privatni sektor koji se sve brže širi. U kombinaciji s nedovršenom transformacijom uprave, nedostatak ljudskih potencijala predstavlja će značajno ograničenje svim zemljama.

Na obje se strane lobiranje odvija na svim razinama. Najvažnija razlika između proširenja na Zapadni Balkan i prva četiri proširenja je da dok su lobističke skupine u državama EFTA-e bile dobro etablirane, kao i one u EU, to nije bio slučaju središnjoj i istočnoj Europi i neće biti slučaj u Zapadnom Balkanu, gdje je lobiranje aktivnost koja se nedavno razvila i gdje još uvijek postoji otpor korporativističkim predstavničkim strukturama.

Ta je razlika važna iz dva razloga. Kao prvo, ona države zemalja kandidata čini manje sposobnima predstavljati nacionalne interese (također ih u nekoj mjeri štiti od podupiranja pogrešnih stvari koje podržavaju moćne lobističke skupine). Kao drugo, ona pregovaračima uskraćuje važne informacije koje dolaze od poslovnog sektora ili sindikata, ili pak drugih institucija i organizacija. Pregovarači sa strane zemlje kandidata stoga će vjerojatno imati nižu razinu informacija s kojom mogu raditi i stoga će imati i manje potpore od lobističkih skupina.

To je opis institucija klasične metode proširenja. Ako se klasičnu metodu treba premostiti iz političkih ili drugih razloga ili ako treba pokrenuti veliku političku inicijativu kako sa strane EU ili zemlje kandidata, Europsko vijeće će sigurno u tome sudjelovati na vrlo značajan način.

#### *b. Postupci*

Klasične postupke proširenja vjerojatno će slijediti i zemlje Zapadnog Balkana. Ti se postupci ipak razvijaju sukladno promjeni uvjetovanosti. Pregovori se dijele na poglavlja, kako bi bili pregledniji, a svako predstavlja jedno policy područje i njegov *acquis*. U trenutnim pregovorima s Hrvatskom ima 35 poglavlja.

Nakon dubinskog snimanja (screening) *acquis communautaire*- a (pravne stečevine) od strane Komisije zajedno sa zemljama kandidatima, saziva se Međuvladina konferencija (MVK) i odlučuje se koja poglavlja treba prvo rješavati. Po prvi put u slučaju Hrvatske, povećana uvjetovanost znači da je prvi korak na strani EU odlučiti o uvjetima za otvaranje mjerila koje treba ispuniti prije no što se poglavlja mogu otvoriti. Nakon što MVK donese odluku da otvori neko poglavlje, izrađuje se stajalište zemlje kandidata i šalje kao dokument o stajalištu u Brisel.

Komisija proučava svaki dokument o stajalištu i izrađuje nacrt zajedničkog stajališta EU u odgovoru na dokument o stajalištu kandidata. Komisija je stekla određenu rutinu u petom proširenju, s 12 zemalja pregovarača i 29 aktivnih pregovaračkih poglavlja, a čak i prva runda razmjene stajališta je dovela do izrade čak 300 dokumenata koje treba poslati na odobrenje državama članicama u Brisel.

Države članice koje se sastaju u Vijeću i koje rade na osnovi nacrta zajedničkih stajališta odlučuju o Zajedničkom stajalištu Unije, koja se šalje zemlji kandidatu. U tom trenutku poglavlje se može otvoriti i pregovori mogu započeti.

Često je odgovor EU na dokument o stajalištu dugi niz daljnjih pitanja, na koje kandidat mora odgovoriti. To može dovesti do novih pregovaračkih stajališta i novih Zajedničkih stajališta Unije.

Kada dođe do sporazuma o poglavlju, ono se može privremeno zatvoriti, premda Unija uvijek zadržava pravo da se vrati na privremeno zatvorena poglavlja. Nakon zatvaranja poglavlja, temelj pregovora postaje vidljiv u relativno malo poglavlja, koja ostaju otvorena.

Nakon što se razlike smanje putem eliminiranja nekih zahtjeva za prijelaznim razdobljima i privremenog odobravanja drugih, pažnja se usmjerava na završnicu pregovora, koji više ne poštuju jasnu podjelu na poglavlja, nego traže sporazume koji zahvaćaju više poglavlja.

Nakon završetka pregovora, pristupne ugovore bilateralno potpisuje svaka država članica EU sa svakim kandidatom. Ugovori se daju na odobrenje Europskom Parlamentu i na ratifikaciju parlamentima država članica i parlamentima zemalja kandidata. Proces ratifikacije može potrajati do dvije godine nakon potpisivanja pristupnih ugovora.

## B. UVJETOVANOST

Razvoj uvjetovanosti u proces proširenja je jedna od njegovih najvažnijih značajki.

Naravno, uvijek su postojale projektne uvjetovanosti koje su se primjenjivale na financiranje darovnica trećim zemljama. Program Phare, koji je dogovoren 1989. godine, upravo nakon prvih slobodnih izbora u Poljskoj i dizanja željezne zavjese u Mađarskoj, uvjetovao je davanje darovnica i korištenje sredstava. Uvjeti su primijenjeni na sve druge programe darovnica koji su uslijedili nakon Pharea, a ta je uvjetovanost općenito s vremenom postajala stroža.

Međutim, upravo uvjeti koji prate proces pristupanja su ovdje relevantniji.

Glavni uvjeti za pristupanje Europskoj Uniji uvijek su bili usvajanje pravne stečevine - *acquis communautaire*. Pregovori su se vodili oko detalja kada, a ponekad i kako treba usvojiti *acquis*. Unija je rijetko mijenjala svoje politike zbog pristupanja nove države članice niti je dopuštala

novopridošlim zemljama dobivanje trajnih izuzeća od *acquis*-a (premda postoji jedan ili dva primjera iz prethodnih proširenja).

U slučaju zemalja srednje i istočne Europe koje su potjecale iz različitog političkog i ekonomskog sustava i bile značajno siromašnije od EU-15, Unija je smatrala prikladnim razmotriti uvjete za pristupanje. Na Europskom vijeću u Kopenhagenu 1993., države članice su priznale pravo na pristupanje zemljama srednje i istočne Europe, ali su također i propisale uvjete koje bi države trebale ispuniti prije pristupanja.

Kopenhaški kriteriji (vidi Tablicu 1) su u osnovi politički, ekonomski i institucionalni.

**Tablica 1: Kriteriji za pristupanje Europskoj Uniji**

Kopenhaški kriteriji:
1. postojanje demokracije i poštivanje ljudskih prava i zaštite manjina
2. postojanje tržišnog gospodarstva
3. sposobnost izdržavanja konkurentskih pritisaka iz EU
4. sposobnost preuzimanja odgovornosti članstva (provođenja pravne stečevine Unije – <i>acquis communautaire</i> )
5. kapacitet EU da apsorbira nove članice
Madridski kriterij:
Spominju se i zaključci Vijeća u Madridu: prilagodba upravnih struktura kao važan element pripreme za pristupanje, premda ne i kao uvjet.

Uvjeti su prilično neodređeni. To ima prednost za Uniju utoliko što ostavlja dosta prostora za tumačenje. Uistinu, to je izričito i bio cilj država članica kada su donošene odluke u Kopenhagenu. Precizniji ili kvantitativni uvjeti doveli bi do automatskog otvaranja pregovora nakon ispunjavanja uvjeta. Prednost kopenhaških kriterija je da ih se uvijek može smatrati neispunjenim u nekom detalju.

**Politički kriteriji** tiču se dijeljenja osnovnih vrijednosti Unije i dokazivanje tih dijeljenih vrijednosti u javnom životu. U suštini te su vrijednosti zajednički pogled na ljudska i manjinska prava i slobode, demokraciju i vladavinu prava. One su već ugrađene u članak 6 Ugovora o EU.

Politički kriteriji pokazali su se kao najvažniji dio uvjetovanosti. Jedini put kad je EU uistinu zaprijetila zaustavljanjem integracijskog procesa s trećom zemljom bilo je kad je bilo jasno da ona ne dijeli temeljne vrijednosti Unije. To je bio, na primjer, slučaj sa Slovačkom, kada se smatralo da vlada g. Mečiara zanemaruje vladavinu prava. Unija je također jasno rekla Estoniji i Latviji da će na njihovo pristupanje Uniji utjecati njihov tretman manjina. Danas problemi u pregovorima s Turskom u suštini potječu od činjenice da Unija nije sigurna da li Turska dijeli njene temeljne vrijednosti u područjima kao što su vjerske slobode, položaj armije u države i tretman manjina.

U odnosima sa zemljama Zapadnog Balkana, politički su kriteriji bili najviše na umu država članica

EU. Suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), zaštita manjina, povratak izbjeglica i kapacitet zemalja u regiji da zajedno konstruktivno rade bili su ključna pitanja za veći stupanj integracije.

Sve dok se ti kriteriji ne ispune, ima malo šanse da će Unija pristati pregovarati o pristupanju ili povećati stupanj integracija. To je bilo vrlo jasno dano do znanja u odnosima s Hrvatskom i Srbijom. Hrvatska je priznata kao zemlja kandidat krajem 2004., no otvaranje pregovora je odgođeno do proljeća 2005., ovisno o punoj suradnji Hrvatske s MKSJ. Slijedećeg proljeća EU ipak nije smatrala da je taj kriterij ispunjen i nije pristala otvoriti pregovore. Pregovori su otvoreni tek u jesen 2005., kad je glavna tužiteljica u Hagu izjavio da Hrvatska u potpunosti surađuje sa sudom.

Iz istih je razloga Unija zamrzнула pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. Pa ipak, nakon što se stvori dobra suradnja s MKSJ, pregovori EU sa Srbijom bi se mogli ubrzati.

**Ekonomski kriteriji** tiču se uspostave tržišne ekonomije, provedbe politika EU glede tržišnog natjecanja i državnih potpora i kapacitet da osigura primjenu pravila EU o unutrašnjem tržištu.

Presudni elementi ekonomskih kriterija su ukupna sposobnost države da vodi makroekonomsku politiku usmjerenu na stabilnost i dokazan kapacitet za provođenje strukturnih reformi i osiguravanje da ekonomski propisi podupiru glatko funkcioniranje unutrašnjeg tržišta Unije.

Interes država članica EU je osigurati da zemlja pristupnica ne uzrokuje gospodarske probleme nakon što postane članica. Ti se problemi mogu dogoditi zbog:

- makroekonomska politika, umjesto da bude usmjerena na stabilnost, koristi se kao politički alat;
- strukturna reforma možda ne napreduje zbog toga što privatizacija napreduje presporo ili se provodi na nedovoljno optimalan način;
- ne provodi se institucionalna reforma, kao što je nezavisnost monetarne vlasti ili nametanje politike tržišnog natjecanja ili državnih potpora EU.

Ekonomski uvjeti su važni, ali manje osjetljivi od političkih. Tržišna ekonomija je sama po sebi vrlo neprecizan termin. Ona obuhvaća države članice donekle u ulozi statista, koje i dalje imaju značajne državne sektore i koje su privrženi konceptu državne nabave javnih usluga, kao i vrlo liberalne države, koje su u suštini privatizirale cijelo gospodarstvo i vjeruju u minimalno reguliranje gospodarstva. Unija stoga može procijeniti ekonomske reforme u zemljama pristupnicama pozitivnije ili strože, ovisno o tome da li smatra da su reforme stvarne i dugoročne ili više kozmetičke prirode.

Za zemlje Zapadnog Balkana, ekonomski kriteriji mogu se pokazati teškim za ispunjavanje, sudeći prema sadašnjoj situaciji opisanoj u najnovijim Izvješćima o napretku Komisije.<sup>3</sup>

**Institucionalni uvjeti** se u suštini bave kapacitetom za usvajanje i provedbu *acquis communautaire* -a.

<sup>3</sup>Europska Komisija (8. studenog 2006.), *Strategija proširenja i glavni izazovi 2006-2007* (uključujući i izvješća o napretku zemalja Zapadnog balkana i Turske), COM (2006) 649 + 1383-1390.

Prikladnost, učinkovitost i javno prihvaćanje institucija pokazalo se ključnim problemom u petom proširenju. Pristupanje traži reformiranje ili ukidanje određenih postojećih institucija, au nekim slučajevima i stvaranje novih. Reforma postojećih institucija može biti vrlo težak i dugotrajan proces. Reforma pravosuđa je možda dobar primjer. Za mnoge zemlje koje su pristupale EU od 1989., potpuna reforma pravosuđa bila je nužna sastavnica reforme jednopartijske države u višestranačku demokraciju s vladavinom prava. Suce je trebalo ponovo obrazovati kako bi mogli funkcionirati u novom sustavu. Uvođenje *acquis communautaire* -a dovelo je do daljnjih promjena pravnog okvira, zahtijevajući više osposobljavanja. Još i danas, naravno mnogi suci središnje i istočne Europe i na Zapadnom Balkanu su obrazovani u potpuno različitom pravnom sustavu i tradiciji, i premda dolazi do promjene, ona može biti spora i komplicirana. Neučinkovitosti sudstva uzrokovale su probleme poduzećima, uključujući i strane ulagače, pri utvrđivanju pravnih posljedica ugovora. S uspostavom novih institucija, često se postavlja problem njihovog prihvaćanja od strane javnosti. Treba vremena da institucije dobiju priznanje javnosti i da ih se počne uzimati ozbiljno. Taj proces izgradnje javnog povjerenja može trajati mnogo godina i može se usporiti ako se smatra da su institucije počinile ozbiljne pogreške u svojim ranim godinama. Sektorski regulatori, na primjer, često smatraju da im je potrebno dugo vremena da se afirmiraju kao ozbiljni faktori, čak i kada imaju snažan pravni položaj.

Institucionalni uvjeti za pristupanje EU traže nekoliko različitih elemenata:

- učinkovitost države za planiranje usvajanja *acquisa* po uređenim redoslijedom;
- kvaliteta pravnih prijedloga koji se izrađuju;
- učinkovitost i kvaliteta parlamenta pri donošenju nužnih zakona;
- djelotvornost institucija zaduženih za provedbu *acquisa*;
- sposobnost sudstva da se nosi s europskim pravom i pruži brz, objektivan pravorijek koji je slobodan od političkih pristranosti.

Ti elementi predstavljaju temelj napornog rada oko pripreme za pristupanje. Kapacitet zemlje kandidata procjenjivat će se ovisno o tome da li je izvršila obećanja koja je dala u svezi provedbe *acquis* -a.

Četvrti kopenhaski kriterij, **kapacitet Unije za primanje novih članica**, tek je nedavno ozbiljno postavljen od strane nekih država članica koje se brinu da brzo proširenje Unije dovodi do razvodnjavanja njene integracije.<sup>4</sup>

U posebnom slučaju zemalja Zapadnog Balkana, primjenjuju se dodatni kriteriji koji proizlaze iz nedavne povijesti regije. Ti uvjeti procesa stabilizacije i pridruživanja uključuju punu suradnju s MKSJ, opredjeljenost za dobrosusjedske odnose i razvoj regionalne suradnje, te rješavanje svih neriješenih graničnih pitanja.

Kopenhaski uvjeti i dalje su u središtu uvjeta EU. Ono što se promijenilo tijekom godina je način praćenja tih uvjeta.

---

<sup>4</sup>Op.cit., str.15-22.



## Programiranje uvjetovanosti i praćenja

Glavna razlika od prva četiri proširenja bila je važnost koja se pridaje praćenju napretka zemalja srednje i istočne Europe u Petom proširenju. To je bila skoro automatska posljedica povećane uvjetovanosti.

U slučaju zemalja Zapadnog Balkana, dubina praćenja se još povećala, dovodeći do dojma da su uvjeti postali stroži. Međutim, dogodilo se to da je Komisija postala opreznija oko načina na koji prati izvršenje u svezi kriterija za pristupanje.

Tijekom petog proširenja, Komisija je razvila nove alate kako bi se osiguralo da se zemlje srednje i istočne Europe prilagođavaju ispunjavanju kopenhaških kriterija.

Bilateralna Pristupna partnerstva popisala su ciljeve Unije za svaku zemlju u smislu prilagođavanja *acquis* -u i politikama EU. Podijeljeni su u kratkoročne i srednjoročne prioritete. Kako se pristupanje približavalo, Pristupna partnerstva postajala su sve preciznija, popisujući pojedine dijelove *acquis* -a koje je trebalo provesti prije pristupanja.

Komisija je pratila ciljeve Pristupnog partnerstva. Rezultati tog procesa praćenja su prezentirani godišenje u Redovnim izvješćima o zemljama pristupnicama. Ta izvješća išla su i dalje od običnog praćenja Pristupnih partnerstava. Ona su konačno prihvaćena kao jedna od ključnih međunarodnih procjena o reformi u zemljama kandidatima i stoga su imala posljedice na svaku zemlju, daleko izvan pitanja pristupanja EU. Krajem pristupnog procesa, Komisija je također izradila Obuhvatna izvješća o praćenju na temelju Redovitih izvješća, navodeći gdje je zemlja uspjela ili nije uspjela izpuniti obećanja koja je dala u Pristupnom Ugovoru.

Pooštavanje praćenja napretka u ispunjavanju kopenhaških kriterija već je viđeno na primjeru Bugarske i Rumunjske u usporedbi s pristupanjima 2004. godine. U slučaju osam zemalja srednje i istočne Europe koje su potpisale Pristupno partnerstvo 2002. i pridružile se Uniji 2004., Obuhvatni konačno Izvješće o praćenju je izrađeno 2003. godine. Od potpisivanja Pristupnog Ugovora s Bugarskom i Rumunjskom u travnju 2005., Komisija je izradila tri Izvješća o praćenju (listopad 2005., svibanj 2006., rujanj 2006.) o dvjema zemljama. To se djelomično može objasniti odlukom Vijeća (utemeljenom na Pristupnom Ugovoru) da si da izbor između 2007. i 2008. o pristupanju te dvije zemlje. Međutim, samo to odgađanje također ukazuje na povećanje obazrivosti Unije u pogledu proširenja.

Za zemlje Zapadnog Balkana, letvica će biti ponovo podignuta. Za Hrvatsku već je utvrđena ista struktura Pristupnog partnerstva (koja se razvija iz Europskih partnerstava koja postoje pod uvjetima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), te Redovita izvješća ili Izvješća o napretku. Međutim, Pregovarački okvir o kojem se Vijeće sporazumjelo u listopadu 2005. i tijekom pregovora do sada jasno pokazuju kako je praćenje uvjetovanosti ojačano od petog proširenja.

Pregovarački okvir kao prvo jasno navodi da ako Hrvatska ne prekrši političke uvjete za pristupanje, Unija može zamrznuti pregovore. Postupak je detaljno opisan. Zanimljivo je da se odluka za zaustavljanje pregovora može donijeti kvalificiranom većinom. Premda je to samo formaliziranje onoga što se ionako činilo u svim proširenjima, to pokazuje kako ozbiljno Unija vidi praćenje napretka u zemljama kandidatima.

O mjerilima za privremeno zatvaranje poglavlja odlučuje Vijeće, a u određenim slučajevima i o otvaranju poglavlja. Kako pregovori odmiču, Vijeće može revidirati ta mjerila. To ide iznad relativno neformalnog procesa odlučivanja o otvaranju i zatvaranju poglavlja u Petom proširenju. Slijedeća tablica pokazuje situaciju s hrvatskim pregovorima u listopadu 2006:

Tablica 2: Pregled poglavlja, Hrvatski pregovori

Zatvoren	DCP U Vijeću	DCP u izradi	Čeka HR stajalište-nema mjerila	Mjerila određena	Izvešće o screening u s mjerilima u Vijeću	Izvešće o screeningu bez mjerila u Vijeću	Izvešće o screeningu se očekuje u studenom 2006.
Znanost i istraživanje	Obrazovanje i kultura	Carina	EMU	Javne nabave	Roba	Ribarstvo	Statistika
			Usluge	Politika tržišnog natjecanja		Poljoprivreda	Financijske usluge
			Industrijska politika	Socijalna politika		Financijski nadzor	Zaštita potrošača i zdravlja
			IPR	Pravda, sloboda i sigurnost			Energija
				Kapital			Informacijsko društvo

Iz ove je tablice lako uočiti da se mjerila određuju za ključna poglavlja pregovora, dok se poglavlja bez mjerila primjenjuju na ona u kojima ima malo *acquis*-a (na primjer obrazovanje i kultura) ili gdje vjerojatno neće biti sporova (na primjer Ekonomska i monetarna unija – EMU).

Mjerila određena za Hrvatsku vrlo su detaljna i ponekad se treba pitati da li uključuju elemente koje bi trebalo rješavati u pregovorima o poglavlju umjesto kao o uvjetu za otvaranje poglavlja. Jedan primjer je mjerilo potrebno za otvaranje poglavlja o slobodnom kretanju kapitala:

#### Poglavlje 4 - "Slobodno kretanje kapitala"

Imajući u vidu gore navedeno, EU smatra da se otvaranje ovog poglavlja može razmotriti nakon što se države članice sporazume o ispunjenosti slijedećih mjerila:

- Hrvatska na ne-diskriminatornoj osnovi poštuje svoju obvezu, napose prema članku 60 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju da odobri, potpunim i bezodvlačnim korištenjem postojećih postupaka, kupovinu nekretnina za državljane EU osim u izuzetim područjima popisanim u Prilogu VII Sporazuma. Čineći to, Hrvatska također značajno smanjuje zaostatke neriješenih zahtjeva građana EU, poboljšava transparentnost i ubrzava postupke za sve.
- Hrvatska podnosi akcijski plan, uključujući i glavne etape s krajnjim postignućima i krajnje rokove, određujući posebne mjere usmjerene na usklađivanje zakonodavstva protiv pranja novca s *acquisom* i jačajući njegovo provođenje, između ostaloga, jačanjem svijesti o tijelima koja izvješćuju, nadzorom tijela koja izvješćuju, provođenja zakona, kaznenog gonjenja, pravosuđa, te djelotvornom suradnjom tijela unutar lanca održavanja poretka.

Praćenje napretka u provedbi *acquis*-a bit će intenzivno. To je izneseno u tekstu pregovaračkog mandata:

Od Hrvatske će se tražiti da iskaže svoje stajalište u svezi *acquisa* i izvještava o napretku u ispunjavanju mjerila. Brzinu pregovora odredit će to da li Hrvatska ispravno transponiran i provodi *acquis*, uključujući i njegovo djelotvorno i učinkovito primjenjivanje putem odgovarajućih upravnih i pravosudnih struktura.

I dalje:

Komisija će u tu svrhu temeljito pratiti napredak Hrvatske u svim područjima, služeći se svim dostupnim instrumentima, uključujući i revizije vanjskih stručnjaka Komisije ili u njeno ime. Glavni zaključci ove rasprave o uvjetovanosti i praćenju su:

- Zemlje Zapadnog Balkana bit će podvrgnute istoj uvjetovanosti kao i zemlje petog proširenja, uz dodatak posebnih uvjeta procesa stabilizacije i pridruživanja.
- No, praćenje poštivanja tih uvjeta bit će znatno strože no prije.
- Zemlje u regiji moraju stoga osigurati da mogu isporučiti svoja obećanja. Ako to ne učine, posljedica bi vjerojatno bila značajno usporavanje ili mogući prekid pregovora, uz svu političku štetu koju to može donijeti, kako na vanjskom, tako i na unutrašnjem planu.

### **Zaštitne odredbe u Ugovorima o pristupanju**

U skladu s namjerom Unije da strože provodi svoje pregovore, ona također zadržava pravo koristiti zaštitne klauzule (odredbe) nakon pristupanja ako zemlja pristupnica ne ispuni uvjete Pristupnog Ugovora. Zaštitne klauzule uključene u Pristupni Ugovor s Bugarskom i Rumunjskom jednake su onima koje su po prvi puta unesene u Pristupne Ugovore petog proširenja 2003. godine (uz iznimku sada suvišnih klauzula koje se tiču mogućeg odgađanja pristupanja Bugarske i Rumunjske na jednu godinu).

Niti jedna država članica do danas nije pokušala koristiti te mogućnosti koje su uvele zaštitne klauzule u odnosu na deset novih država članica, ali to ne implicira da se one neće iskoristiti do krajnjeg datuma dogovorenog na Ugovorima iz 2003. i 2005. (tri godine nakon pristupanja). Očigledno je vrlo vjerojatno da će za pristupanje zemalja Zapadnog Balkana biti primijenjene zaštitne klauzule koje su barem jednako jake kao i one za peto proširenje.

### **C. KRUTOST I FLEKSIBILNOST U PREGOVORIMA**

Opseg za pregovore u pristupanju je ograničen. Za to u osnovi postoje dva razloga:

- Pregovara se o uvjetima za pristupanje znatno integriranoj regionalnoj grupaciji koja djeluje na neki način kao klub. To znači da će nova članica preuzeti pravila kluba, a u ovom slučaju to je *acquis communautaire*.
- Za razliku od većine klubova, nove članice se ne primaju većinskim brojem glasova postojećih članova, već samo jednoglasno. Stoga, ne samo da cijela regionalna grupacija mora biti sigurna da je pristupanje u njenom interesu, već i svaka pojedina članica mora u to biti sigurna. To eliminira velik dio fleksibilnosti potrebne da bi se uskladilo s pravim potrebama država članica.

Pravila za rješavanje prijave za članstvo mogu se osporiti, ali su zapravo utemeljena u osnivačkim Ugovorima. Pristupanje Zapadnog Balkana rješavat će se različito od prethodnih pristupanja, te

uvijek postoji rizik da će države članice biti u napasti dati prioritet svojim kratkoročnim nacionalnim interesima pred srednjoročnim, strateškim europskim interesima. Stoga treba pretpostaviti da će to biti ograničavajući faktor proširenja tijekom cijelog procesa.

## Alati fleksibilnosti u pregovorima

U konačnici zemlja kandidat mora usvojiti cijeli *acquis*. U osnovi postoje tri vrste fleksibilnosti koje se mogu ostvariti pregovorima:

- stalna izuzeća od *acquis*-a;
- privremena izuzeća i prijelazni dogovori;
- tehničke prilagodbe *acquis* -u.

Izuzeća se mogu tražiti u pregovorima. U prošlosti su se trajna izuzeća odobravala u rijetkim slučajevima. Najčulenije je možda stalno izuzeće za žvakanje duhana o kojem se pregovaralo sa Švedskom, a najosporavanije izuzeće koje je dobila Danska za slučaj kada stranci kupuju određene nekretnine u okviru dovršavanja unutrašnjeg tržišta. Takva trajna izuzeća vjerojatno se neće dogovarati u budućnosti, osim u izuzetnim situacijama koje praktički nemaju utjecaja na unutrašnje tržište (slučaj švedskog izuzeća je dobar primjer). Nikakva se trajna izuzeća nisu dogovarala u petom proširenju, ali izuzeće u vezi lova na lasice (lynx) u Estoniji je tome najbliže, premda ga treba ponovo razmotriti nekoliko godina nakon što Estonija pristupi Uniji.

Također treba pretpostaviti da se ni državama Zapadnog Balkana neće odobriti nikakva trajna izuzeća.

Glavna fleksibilnost u pregovorima je sporazum o odgađanju provedbe dijela *acquis* – a do vremena nakon pristupanja.

Prijelazna razdoblja (čiji su tek mali dio privremena izuzeća) mogu zatražiti obje strane. U slučaju pristupanja Španjolske, EU je zatražila prijelazno razdoblje za slobodno kretanje rada i za slobodan pristup tržištu EU za određene španjolske poljoprivredne proizvode. U proširenju EFTA-e, zemlje kandidati dobile su prijelazno razdoblje u poljoprivredi i standardima zaštite okoliša. U petom proširenju odobren je značajan broj prijelaznih razdoblja.

Mišljenje Unije o prijelaznim razdobljima precizno je izneseno u Pregovaračkom okviru s Hrvatskom na slijedeći način:

*Unija može odobriti zahtjeve Hrvatske za prijelaznim mjerama pod uvjetom da su ograničene u smislu vremena i opseg i popraćene planom s jasno definiranim fazama za primjenu *acquisa*. Za područja povezana s proširenjem unutrašnjeg tržišta, regulatorne mjere treba provesti brzo i prijelazna razdoblja trebaju biti kratka i treba ih biti malo; tamo gdje su potrebne značajne prilagodbe koje traže značajne napore uključujući i velika financijska sredstva, može se predvidjeti odgovarajuće prijelazne dogovore kao dio kontinuiranog, detaljnog i budžetiranog plana prilagodbe. U svakom slučaju, prijelazni dogovori ne smiju uključivati izmjene i dopune pravila ili politika Unije, remetiti njihovo ispravno funkcioniranje, ili dovesti do značajnih iskrivljavanja tržišnog natjecanja. U tom smislu treba voditi računa o interesima Unije i Hrvatske. Prijelazne mjere i posebni dogovori, napose zaštitne odredbe (klauzule) mogu se također dogovoriti u interesu Unije, sukladno drugom točkom stavka 23. zaključaka Europskog Vijeća od 16/17 prosinca 2004.*

Prijelazna razdoblja za zemlje kandidate, s točke gledišta EU, treba učiniti što je moguće kraćima. Ona moraju biti popraćena terminskim planom progresivnog ostvarivanja punog poštivanja pravne

stečevine, a njihovu primjenu treba pratiti. S druge je strane očigledno da su kandidati ponekad zainteresirani dobiti duge prijelaze kako bi smanjili financijski pritisak pristupanja. Unija je obično spremna izaći im u susret, ako prijelazno razdoblje ne dovodi do iskrivljavanja tržišnog natjecanja, kao što i ukazuje gornji izvadak.

Prijelazna razdoblja odobravaju se iz više različitih razloga:

- Tehnički: ponekad je tehnički nemoguće primijeniti *acquis* od trenutka pristupanja. Tipičan slučaj može biti onaj u kojem usvajanje *acquis*-a ovisi o povlačenju nekog međunarodnog ugovora, što se ne može dovršiti prije pristupanja ili gdje se oprema ne može nabaviti na vrijeme kako bi zadovoljila standarde koje traži *acquis* prije pristupanja.
- Potreba da se ublaži utjecaj sistemske promjene: plaćanja seljacima EFTA-e kako bi se olakšao prijelaz na niže cijene ZPP-a su dobar primjer za to, a još jedan je pristup tržištu EU za španjolske poljoprivredne proizvode ili radnu snagu.
- Potreba da se zaštite viši standardi koji postoje u zemljama kandidatima: na primjer, prijelazna razdoblja za više standarde zaštite okoliša odobrena su za zemlje EFTA-e.
- Politička potreba da se obrani ono što se smatra ključnim nacionalnim interesima: dva su primjera ograničenje prodaje zemlje strancima u Poljskoj ili održavanje nadzora nad prolaskom teških kamiona kroz Austriju.
- Potreba da se pomogne zemljama kandidatima da dovrše svoju društvenu i ekonomsku tranziciju može opravdati prijelazno razdoblje.
- Veća financijska pitanja: primjeri uključuju slučajeve gdje brza provedba *acquis*-a može dovesti do opterećenja proračuna Zajednice, na primjer, provedba direktive o urbanim otpadnim vodama.

Zemlje pristupnice mogu zatražiti prijelazna razdoblja u godinama od datuma pristupanja ili se ona mogu definirati krajnjim datumima. Tehnički problemi obično se mogu riješiti u određenom razdoblju od početnog datuma i stoga se mogu dati zadani datumi za rješavanje. U slučajevima kada su problemi prilagodbe financijski ili složeniji, obično se daje datum od datuma pristupanja, budući da se smatra da provedba mjere ima negativne kratkoročne utjecaje.

Privremena izuzeća mogu se dati iz sličnih razloga kao i prijelazna razdoblja, a jedina je razlika u tome što se zemlji kandidatu odobrava da odgodi provedbu Prava Zajednice na određeno razdoblje a da ne mora prikazati plan prijelaza.

Tehničke promjene pravne stečevine nakon pristupanja obično ne stvaraju probleme i općenito ih vrši Komisija. Tipična promjena bila bi dodavanje određenih prehrambenih proizvoda sa zaštićenim imenom iz zemlje pristupnice na popis zaštićenih geografskih oznaka.

Osim prijelaznih razdoblja i izuzeća, treba pregovarati i sporazumjeti se o financijskom i institucionalnom ustrojstvu Dogovor o financijama obično je složen i vjerojatno će to biti i u slučaju država Zapadnog Balkana. Institucionalni dogovor (broj Povjerenika, glasova u Vijeću, itd.) obično je manje složeno pitanje budući da postoje presedani trenutnih država članica. No, u slučaju Zapadnog Balkana, Unija bi mogla pokušati riješiti vlastite institucionalne probleme prije no što se pozabavi institucionalnim elementnima pregovora.

Premda EU neće htjeti odobriti velikodušne pakete fleksibilnosti zemljama kandidatkinjama,

potencijalno se može pregovarati o svemu. Međutim, svaki zahtjev za ustupcima Unije koristi dio pregovaračkog kapitala zemlje kandidata, ograničavajući tako njene ambicije.

## D. OPĆI PRISTUP PREGOVORIMA

### 1. Pregovaračka pozicija Europske Unije

Početno stajalište država članica Europske Unije u pristupnim pregovorima je pravna stečevina i ništa drugo osim pravne stečevine. To je jasno izneseno u kopenhaškim kriterijima, u početnim stajalištima Unije koja prethode detaljnim pregovorima i u svakom zajedničkom stajalištu. Bez obzira na rasprave o bližoj suradnji ili fleksibilnosti u budućnosti, nove države članice morat će transponirati i provesti cijeli danas postojeći *acquis*, uključujući i onaj koji se odnosi na monetarnu uniju.

Kao i u prošlim proširenjima, pokazat će se ipak određen stupanj fleksibilnosti unutar ovih ukupnih ograničenja. Prijelazna razdoblja i privremena izuzeća redovito su se koristila u prošlosti i koristit će se i u sadašnjim pregovorima. Međutim, kako je već prethodno rečeno, vrlo je malo vjerojatno da će se odobriti bilo kakva trajna izuzeća od primjene pravne stečevine.

Kako u iberskom proširenju, tako i petom proširenju, EU je inzistirala na prijelaznom razdoblju za liberalizaciju tržišta rada. U proširenju EFTA-e ne samo da su bila odobrena mnoga prijelazna razdoblja, nego je došlo i do nekih promjena u funkcioniranju politika EU. U režimu strukturnih fondova, na primjer, dodan je novi cilj kako bi se rješavali problemi krajnje sjevernih dijelova nordijskih država članica.

Uspoređujući buduće proširenje na zemlje Zapadnog Balkana s onim na Portugal i Španjolsku, glavna je razlika u veličini i opsegu *acquis*-a. Pravna stečevina unutrašnjeg tržišta danas je glavni dio cjeline, što značajno povećava opseg pravne stečevine. Opseg je povećan razvojem Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Pravosuđa i unutrašnjih poslova, uključivanjem pravne stečevine Schengena u Ugovor i monetarne unije. Osim toga, postojeće politike su dodatno razvijene, što je proizvelo znatno veću količinu pravne stečevine koju treba transponirati i provesti no što je bio slučaju Iberskom proširenju. Politika zaštite okoliša možda je najdrastičniji primjer velikog proširenja legislative od sredine 1980-ih.

Za Zapadni Balkan će prilagodbe također biti komplicirane zbog sve veće stope zakonodavne aktivnosti u Uniji. Nakon što se zemlje budu već prilagodile jednoj direktivi, doći će do revizije, što će ih najterati da se ponovo prilagode. Područja poput okoliša, sigurnosti hrane ili financijske regulative proizvode značajne nove zakonodavne inicijative, kojima se kandidati trebaju prilagoditi.

Kombinacija nedovršenog procesa tranzicije u zemljama kandidatima i veliki i brzo rastući *acquis* sigurno će dovesti do veće potrebe za fleksibilnošću u ovom proširenju nego što je bio slučaj kod petog proširenja. Iz perspektive EU, cilje će ipak biti zadržati prijelazne mjere kao nužan minimum kako bi se osiguralo da ne utječu na osnovno funkcioniranje Unije.

Za Uniju su neki dijelovi pravne stečevine važniji od drugih. U nekim područjima neće biti nikakvih ustupaka zemljama kandidatima, dok će se u drugima pokazati više fleksibilnosti. Dobro razumijevanje značaja različitih dijelova pravne stečevine za EU je važno za izradu bilo kojeg pregovaračkog stajališta od strane zemalja kandidata. Glavne kategorije *acquis* –a su slijedeće:

#### *Regulativa proizvoda u unutrašnjem tržištu:*

Unutrašnje tržište ostaje temelj Europske Unije, koji se za svoje glatko funkcioniranje oslanja na transponiranje i provedbu posebne legislative o unutrašnjem tržištu.

Primjena ove regulative od dana pristupanja, uz možda nekoliko neizbježnih, ali ograničenih razdoblja tehničke prilagodbe, neće biti predmet pregovora za EU. To uključuje tradicionalno zakonodavstvo o usklađivanju, direktive novog pristupa i sve institucionalne prilagodbe potrebne za primjenu legislative: certificiranje, akreditaciju, dobrovoljnost standarda i tako dalje.<sup>5</sup>

*Osnovna pravila tržišne ekonomije:*

Unija u cjelini, a napose unutrašnje tržište, oslanja se na provedbu niza pravila tržišnog gospodarstva, koja se moraju primijeniti najkasnije do datuma pristupanja. Politika tržišnog natjecanja EU, kontrola državnih potpora, pravila o javnoj nabavi i pravo trgovačkih društava sačinjavaju temelj te regulative. Puna provedba prava intelektualnog i industrijskog vlasništva također se smatraju dijelom *acquis* -a, premda postoje neka zanimljiva pitanja koja treba riješiti, osobito o pravima intelektualnog vlasništva koja se primjenjuju na farmaceutske tvrtke. Može biti više manevarskog prostora u nekim dijelovima tržišne ekonomije. Jedan primjer za to bi bila pravila koja propisuju strogu regulativu prilagođenu starim članicama EU, kao što su financijski kapacitet određenih vrsta bankovnih institucija, a koja nisu prikladna u prvim godinama članstva u EU za slabije države članice.

*Procesna regulativa:*

Regulativa koja utječe na procese, način na koji se proizvode robe i usluge, manje je važna za unutrašnje tržište, budući da ne utječe izravno na funkcioniranje unutrašnjeg tržišta. Obično ovde spada mnogo regulative s područja socijalnih prava i zaštite okoliša, gdje se od unije očekuje najveća fleksibilnost. Međutim, daljnji kriteriji EU ograničavaju tu fleksibilnost.

*Regulativa koja izravno utječe na konkurentnost poduzeća:*

Tamo gdje regulativa izravno utječe na troškove koje imaju poduzeća bit će manje entuzijazma sa strane EU pri odobravanju prijelaznih dogovora. U to spadaju određene vrste socijalnog zakonodavstva, na primjer propisi o zdravstvenoj zaštiti i zaštiti na radu, ili reguliranje radnih sati. Zanimljivo je primijetiti da je jedna od briga EU u pregovorima zaštita konkurentne prednosti svojih poduzeća, premda je jedan od kopenhaskih uvjeta za pristupanje sposobnost zemalja kandidata da izdrže konkurentski pritisak iz Unije.

*Regulativa visoke političke važnosti u EU:*

Ova kategorija uključuje današnja područja kao što su zakon o sigurnosti hrane, međunarodni organizirani kriminal, nuklearna sigurnost i pravila o migraciji i azilju. Neka područja pravne stečevine osobito su zanimljiva lobističkim skupinama, koje vrše utjecaj kroz politički proces. Tim skupinama obično su zanimljive poljoprivedne politike i politike zaštite okoliša. Poljoprivedni olbi je bio najuspješniji u ostvarivanju zaštite do sada. Politika zaštite okoliša, osim njene opće važnosti za građane, također ima i osobitu potporu Stranke Zelenih, osobito u Europskom Parlamentu.

*Regulativa koja utječe na prekogranično kretanje:*

Države članice osobito će se opirati davanju prijelaznih dogovora za regulativu koja će vjerojatno dovesti do negativnih eksternalija. Tip problema koji će se redovito pojavljivati pod ovom stavkom su prijelazni dogovori za regulativu koja utječe na dugoročno zagađenje ili kvalitetu vode u rijekama ili morima kojima druge države članice imaju pristup.

---

<sup>5</sup>Tradicionalna područja usklađivanja, kao što je regulativa u svezi automobila ili sigurnosti hrane, traže usklađivanje karakteristika proizvoda. Direktive novog pristupa oslanjaju se, s druge strane, samo na poštivanje nužnih zahtjeva (nužnih sigurnosnih pravila, na primjer) propisanih u direktivama i preuzimanje tehničkih standarda kao dobrovoljnih standarda Zajednice, kao i na to da slobodno kretanje roba poštuje osnovne standarde.

Izgleda kao da gornje kategorije isključuju većinu *acquis* – a iz fleksibilnosti pregovora. Međutim, neki dijelovi *acquis* -a imaju relativno malo veze s ijednom od gornjih kategorija; direktiva o pitkoj vodi je dobar primjer. Pa ipak, ovlasti Unije da odbije razumne zahtjeve za prijelaznim razdobljima nisu neograničene, budući da ona mora odrediti prioritete pri opiranjima takvim zahtjevima prilikom pritiska zemalja kandidata i trećih strana. Čak i unutar propisa unutrašnjeg tržišta postoje stupnjevi važnosti i treba pokazati određenu fleksibilnost sve dok to ne ugrožava suštinsko djelovanje unutrašnjeg tržišta.

Postojat će pritisak nekih država članica EU da se bude fleksibilniji prema zahtjevima zemalja Zapadnog Balkana. To je ilustrirano izjavom koju je britanski ministar vanjskih poslova dao u svezi pregovora o petom proširenju 2000.:

Trebamo biti *fair*. Sadašnje države članice imale su koristi od prijelaznih dogovora prilikom pristupanja. EU bi trebala imati razumijevanja za zahtjeve za prijelaznim razdobljima sadašnjih kandidata kao što je imala i za prijašnje kandidate. EU ne bi trebala očekivati da se vrlo skupa kapitalna ulaganja dovrše datumom pristupanja... Moramo biti velikodušni. Postojeće članice EU imaju veliku ekonomsku prednost nad zemljama kandidatima. EU si može priuštiti da brzo otvori svoje tržište novim članicama.

Također, ne treba potcijeniti kapacitet pojedinih država članica da se bore za svoje nacionalne interese u pregovorima. Prije no što se dogovore detaljne pozicije u ključnim područjima, postojat će pregovori između država članica, koji su barem jendako teški i složeni kao oni između Unije i zemalja kandidata.

## 2. Pregovaračka pozicija zemalja kandidata

Osnovno pregovaračko stajalište zemlje kandidata je naravno da će provesti cijelu pravnu stečevinu Unije. Međutim, kandidatima je obično jasno da se taj proces ne može dovršiti prije pristupanja. Sve zemlje petog proširenja dale su zahtjeve za prijelazna razdoblja ili druge oblike izuzeća.

Iz tehničkih razloga, zemlje kandidati su obično prihvatile datume pristupanja. Mađarska je odabrala 2002., dok su se druge zemlje u petom proširenju odlučile za početak 2003. Hrvatska je efektivno odabrala kraj 2008. kako bi to bilo na vrijeme za europske Parlamentarne izbore 2009. Premda je odabir datuma pristupanja tehnička pretpostavka, na temelju koje se provode analize utjecaja i zahtjevi za prijelaznim razdobljima, on nadilazi tehnički vid problema i predstavlja kandidatovu procjenu najranijeg realnog datuma pristupanja. Kako se realan datum pomiče sve više i više u budućnost, treba ponovo razmotriti neka pregovaračka stajališta.

Zemlje kandidati moraju uzeti u obzir niz domaćih i vanjskih čimbenika pri procjeni svojih pregovaračkih stajališta. Među tim faktorima su slijedeći:

- Utjecaj regulative Zajednice treba razmotriti u svjetlu kontinuiranog uvjeta gospodarske tranzicije u zemljama kandidatima. Pristupanje ne bi trebalo usporiti ili spriječiti promjene, koje su presudne za dovršetak tranzicije. Idealno, zemlje kandidati će provesti temeljitu analizu utjecaja ključnih dijelova pravne stečevine prije no što utvrde svoja pregovaračka stajališta<sup>6,7</sup>. Takva analiza će im omogućiti da procijene utjecaj pristupanja na ključne

<sup>6</sup>Tokarski and A. Mayhew (December 2000), Procjena utjecaja i europska integracijska politika, Radovi u nastajanju u *Contemporary European Studies* (WP 38), Sussex European Institute, University of Sussex, UK.

<sup>7</sup> U praksi to je tek djelomično slučaj. U petom proširenju, mađarska vlada je sonovala nevladino tijelo kojem je predsjedava prof. Inotai, koji je procjenjivao glavna policy područja u Uniji i razmatrao njihove implikacije na mađarsko društvo i njegovo gospodarstvo. U Poljskoj je pristup bio manje obuhvatan, premda je dovršen niz zanimljivih postupaka.



preostale izazove tranzicije, kao što su dovršetak privatizacije, transformiranje poduzeća u državnom vlasništvu i institucionalna reforma.

- Utjecaj financijske situacije poduzeća i države je možda najvažnije ograničenje za prihvaćanje provedbe pravne stečevine od dana pristupanja. Provedba pravne stečevine mora se planirati na takav način da se značajno ne povećava niti deficit državnog proračuna niti da se otežava financiranje ulaganja u privatni sektor.
- Treba uzeti u obzir utjecaj pristupanja na odnose kandidata s trećim zemljama, osobito onima u istoj regiji Europe. Pristupanje ne bi trebalo pogoršati bilateralne odnose kandidata s trećim zemljama i ne bi trebalo destabilizirati regiju. To je osobito važno u kompleksnoj regiji kao što je Zapadni Balkan.
- Treba braniti osnovne nacionalne interese, premda je izraz osnovni nacionalni interesi vrlo neprecizan. Ti interesi mogu djelovati vrlo značajnima za drugu stranu, kao što je pitanje vlasništva nad zemljom u zemlji kandidatu, ili malog značaja svim zemljama osim zemlje kandidata, na primjer interes za švedski duhan za žvakanje.
- Konačno, domaća politička situacija i održavanje potpore pristupanju od strane većine glasača moraju biti stalno na pameti vlada zemalja kandidata. Prepuštanje takve nedavno povraćene suverenosti Briselu, makar i naizgled, zajedno sa sve većom dominacijom europskih i američkih ekonomskih interesa i ponekad arogantni stavovi koje vlade EU pokazuju prema tim zemljama, čini ih prilično pogodnima za argumente da vlada ne vlada u najboljem interesu ljudi. Demokratske vlade su kod kuće, kao i u Uniji, zainteresirane da budu ponovo izabrane, te će stoga postojati snažan pritisak na vladu da usvoji ključna pitanja pregovaračkih stajališta koja su popularna kod biračkog tijela.

Zanimljivo je primijetiti da se nove države članice iz prošlog proširenja nisu držale načela opreza. Postojao je jasan pokušaj vlasti tih zemalja da se broj prijelaznih razdoblja smanji na minimum, kako bi se ubrzali pregovori. Rani ulazak u Uniju smatrao se najboljim načinom obrane nacionalnih interesa.

Ta je strategija očigledno bila kockanje. Kandidati možda neće ostvariti rano pristupanje, a ne primjenjujući načelo opreza, mogli bi preuzeti financijsko opterećenje koje će usporiti ekonomske reforme i razvoj. Također se može dogoditi da se, ako se pristupanje odgodi, javno mnijenje ohladi od pristupanja, dovodeći do značajnih političkih promjena.

## E. TEMELJ PREGOVORA<sup>8</sup>

Za potrebe pregovora, *acquis* je podijeljen u operativna poglavlja, 30 u slučaju novih država članica i 35 za Hrvatsku. U određenoj mjeri ta podjela odražava organizaciju Europske Komisije i time Uniji olakšava rad. Povećanje broja poglavlja iz jednog pregovaranja do slijedećega je odraz novostečenih iskustava u petom proširenju, što je dovelo do podjele previše složenih poglavlja ili razvoja određenih policy područja od tog proširenja. Tradicionalni sektorski pristup uključuje rad po tim poglavljima, počevši od najlakšeg. Pojedinačni sektorski problemi se zatim rješavaju, a poglavlja se privremeno zatvaraju, kako je gore opisano.<sup>9</sup> Postepeno se mogu utvrditi teška

<sup>8</sup>Latvija i Litva su možda blisativ primjeri u analizi utjecaja pristupanja EU.

<sup>9</sup>Ovo poglavlje se temelji na iskustvu pregovora između EU i novih država članica u petom proširenju. Pretpostavlja se da će se mnogi problemi o kojima se ovdje raspravlja ponovo dogoditi u slučaju Zapadnog Balkana.

<sup>9</sup>Privremeno zatvorena poglavlja mogu se ponovo otvoriti, premda to neće biti pozdravljeno. Ona se ipak mogu ponovo otvoriti kada se usvoji regulativa EU između privremenog zatvaranja i potpisivanja Pristupnog Ugovora.

područja pregovora. Problemi u tim područjima ne mogu se riješiti odvojeno od drugih poglavlja i obično su rezervirana zajedno u završnom paketu mjera kojim se okončava pregovaračka igra.

**Treba upamtiti da će se u pregovorima s državama Zapadnog Balkana mjerila za otvaranje primjenjivati na mnoga poglavlja, čak i ako ta poglavlja zahtijevaju malo pregovaranja. Jedan bi primjer mogao biti poglavlje o pravosuđu i temeljnim ljudskim pravima, u kojem ima relativno malo za pregovaranje, ali Unija može zahtijevati drastična poboljšanja prije no što dopusti otvaranje tog poglavlja.**

## **Pristup "poglavlje po poglavlje"**

### *i) "Lagana" poglavlja*

Niz poglavlja ne predstavlja nikakav problem za pregovore, u osnovi budući da pokrivaju područja gdje jedva ima regulative Zajednice ili gdje *acquis* ima malo neposrednog utjecaja na zemlju pristupnika. Prvo od ta dva su područja gdje bi se konstitucionalist mogao pitati da li bi Unija uopće trebala biti aktivna, a koja se bave uglavnom policy pitanjima koja su primarno u nadležnosti države članice. Slijedeća skupina spada u tu kategoriju:

- Znanost i istraživanja
- Obrazovanje i izobrazba
- Industrijska politika
- Statistika
- EMU (ekonomska i monetarna politika)
- Trans-europske mreže

Tih šest poglavlja može se relativno brzo zatvoriti, pod pretpostavkom da je postignut sporazum oko izvješća screeninga. Prvo poglavlje o znanosti i istraživanju je u Hrvatskoj zatvoreno u lipnju 2006., a obrazovanje i izobrazba ne predstavljaju veći izazov za pregovarače. Industrijska politika zvuči važno, no zapravo Unija nema intervencionističku industrijsku politiku, već se oslanja na politiku tržišnog natjecanja i politiku državnih potpora, trgovinsku politiku, pravo intelektualnog vlasništva i ispravnu provedbu regulative o unutrašnjem tržištu. Statistika je važno, ali tehničko pitanje, premda kasnije usvajanje pravila statističkog ureda EU može imati stvarne implikacije na mjerenje određenih kriterija, na primjer definicije državnog deficita u maastrichtskim kriterijima za EMU ili Pakt o stabilnosti i rastu. Poglavlje o EMU zahtijeva da država pristupnica prihvati pravila monetarne unije i fiskalne koordinacije i nadzora. Nikakvi pregovori neće biti mogući niti nužni ovdje, osobito budući da će države Zapadnog Balkana stupiti u EMU kao članice, s izuzećem korištenja eura. Konačno, područje trans-europskih mreža sadrži malo pravne stečevine i ne bi trebalo predstavljati veće probleme.

ii) *Poglavlja s pregovaračkim problemima ograničenog značaja*

Niz od devet poglavlja sadrži samo prilično beznačajne pregovaračke probleme, koje bi trebalo riješiti odvojeno od drugih dijelova pregovora.<sup>10</sup>

- Carinska unija
- Pravo društava
- Informacijsko društvo i mediji
- Javne nabave
- Vanjska, sigurnosna i obrambena politika
- Financijski nadzor
- Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata (isključujući odluke o financiranju)
- Vanjski odnosi
- Pravosuđe i temeljna ljudska prava

---

<sup>10</sup>Neka od ovih poglavlja uključuju vitalne probleme za uspješnu integraciju s EU, ali ti problemi se ne odražavaju nužno u teškoćama pregovora, a poglavlje o pravosuđu i temeljnim pravima je dobar primjer.

Tablica 3: Sažetak prijelaznih razdoblja dogovorenih s Poljskom

Poglavlje	Prijelazna razdoblja
Slobodno kretanje roba	Do 31. 12. 2008. za uvođenje postupaka registracije farmaceutskih pripravaka Zajednice
Slobodno kretanje osoba	Sedmogodišnji prijelazni rok (2+3+2) za slobodu kretanja radnika u EU-15 (recipročno)
Slobodno pružanje usluga	Do 31. 12. 2007. za pravila o minimalnim kapitalnim uvjetima određenih kooperativnih banaka
Slobodno kretanje kapitala	12 godina za obradivu zemlju i šume; isključuje samostalne poljoprivrednike koji imaju unajmljenu i obrađenu zemlju minimalno tri ili sedam godina (ovisno o regiji); pet godina za sekundarne rezidencije
Pravo trgovačkih društava	Nema
Politika tržišnog natjecanja	Do kraja 2011 nekompatibilna potpora malim poduzećima, kraj 2010 za poduzeća srednje veličine; prelazak na regionalnu pomoć za velika poduzeća ovisno o ograničenjima; prijelazno razdoblje za određenu pomoć u zaštiti okoliša; restrukturiranje industrije čelika do kraja 2006.
Poljoprivreda	Prijelaz do 2013. za puno plaćanje subvencija za izravni prihod; top-up dopušten do dogovorene granice; top-up od ruralnih razvojnih fondova za 2004.-2006; osnovne razine tržišnih organizacija dogovorene; također i za mliječne kvote; prijelazno razdoblje za osuvremenjivanje pogona za proizvodnju mlijeka i mesa; prijelazni rok do 2010 za uklanjanje određenih bolesti krumpira
Ribarstvo	Nema
Prijevoz	Trogodišnje (maksimalno petogodišnje) prijelazno razdoblje za kabotažu (prema zahtjevu EU-15); kraj 2010 za pristupanje teških vozila poljskoj infrastrukturi; kraj 2006. za otvaranje poljskih željeznica konkurenciji
Oporezivanje	<i>PDV</i> : kraj 2008. za 7% razinu građevinske industrije; nulta stopa za knjige i periodiku; niska stopa PDV-a za restorane; travanj 2008. za 3% razine PDV-a za prehrambene proizvode; izuzeće za međunarodni putnički promet; <i>Trošarine</i> : travanj 2005. smanjena stopa na eko goriva; kraj 2008. niže stope za cigarete; <i>MSP</i> : određena stopa izuzeća za PDV od 10000 EUR.
EMU	Nema
Statistika	Nema
Socijalna politika, zapošljavanje	Kraj 2005 za direktivu o opremi za rad
Energija	Kraj 2008 za ostvarivanje minimalne razine skladištenja nafte
Industrijska politika	Nema
MSP	Nema
Obrazovanje i istraživanje	Nema
Telekomunikacije i IT	Kraj 2005. za liberalizaciju pošte
Kultura, audiovizualni sektor	Nema
Regionalna politika, koordinacija sredstava	Nema
Okoliš	Do 2015., veliki pogoni za spaljivanje; 2015, gradske otpadne vode; 2012, odlagališta otpada; 2010, IPPR, 2007., pakiranje i odvoz smeća; 2006., ionizirajuće zračenje, sadržaj sumpora u gorivu; 2005. volatilni organski spojevi u gorivima
Zaštita potrošača, zdravlje	Nema
Pravosuđe i unutrašnja pitanja	Nema
Carinska unija	Nema
Vanjski odnosi	Nema
ZVSP	Nema
Financijska kontrola	Nema
Financije i proračun	Nema prijelaznih razdoblja
Šengenski fond	Alociranje strukturnih fondova djelomično preneseno u proračunsku subvenciju; prijenos u paušalnom iznosu
Druge institucije	Ugovor iz Nice

Ta poglavlja sadrže regulativu koja ima veliku ekonomsku važnost i koja također previđa zanimljive probleme u pregovorima. Prvi je svakako slučaj poglavlja o **informacijskom društvu i medijima, zaštiti potrošača i zdravlju, javnoj nabavi i pravu trgovačkih društava**. Reguliranje i liberalizacija telekomunikacija je politika koja se dobro uklapa u ciljeve ekonomske tranzicije u zemljama kandidatima i stoga bi je trebalo pozdraviti kao dodatni poticaj reformama. Liberalizacija telekomunikacija može predstavljati određene probleme na terenu, uključujući institucionalna pitanja, premda se problemi u pregovorima vjerojatno neće dogoditi. U petom proširenju dogovoren je manji prijelazni dogovor u vezi prenosivosti telefonskih brojeva u Bugarskoj. Ključna direktiva u području medija je direktiva o televiziji bez granica (89/552) koju krše i neke države članice, ali to nije uzrokovalo veće probleme u pregovorima.

Zaštita potrošača je još jedno područje reguliranja koje je u velikoj mjeri nedostajalo u sklopu centraliziranog sustava planiranja i moralo se razvijati prelaskom na tržišno gospodarstvo. U svakom od tih slučajeva lako su se rješavali problemi koji su se pojavili u pregovorima (na primjer, zahtjevi za kratkim prijelaznim razdobljima za punu liberalizaciju), a ta su poglavlja brzo (privremeno) zatvarana za sve. Provedba zakona o potrošačima može biti spora, budući da je to za većinu kandidata novo područje. To ipak neće ometati rad unutrašnjeg tržišta.

Premda je javna nabava teško područje na terenu, vjerojatno neće predstavljati ozbiljan problem u pregovorima. Zemlje Zapadnog Balkana će naprosto morati preuzeti i prihvatiti propise EU. Međutim, ovo poglavlje smatra da će to biti kompliciranije nego u petom proširenju, barem gledajući na temelju iskustva s hrvatskim pregovorima. Ovdje su mjerila za otvaranje poglavlja pokušaj da se osigura puna sukladnost s pravnom stečevinom prije no što pregovori uopće počnu.

Pravo trgovačkih društava, nakon što je pravo intelektualnog vlasništva izuzeto, ne bi trebali predstavljati velike probleme u pregovaranju za zemlje Zapadnog Balkana. Ne postoje dogovorena prijelazna razdoblja u pravu trgovačkih društava u petom proširenju, premda je prilagodba u određenim slučajevima odgođena do datuma pristupanja.

**Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) i Europska politika sigurnosti i obrane (EPSO)** su ključna područja EU politike i danas ne predstavljaju ozbiljne probleme u pregovaranju za zemlje Zapadnog Balkana, premda bi to mogla biti za nekoliko godina, vjerojatno nakon pristupanja. Te su politike u biti u domeni međudržavne suradnje. One uistinu mogu predstavljati mnogo značajnih problema kako u pripremi za pristupanje, tako i nakon njega. EU očekuje da zemlje kandidati podupiru ZVSP pridruživajući se brojnim vanjskopoličkim deklaracijama Unije. To je predstavljalo probleme Poljskoj prije pristupanja, budući da je njena politika o Bjelorusiji bila ponešto različita od one EU-15.

**Financijska kontrola, regionalna politika i carinska unija** su tehnička poglavlja koja se tiču detaljnog načina rada Europske Unije u tim područjima. Ima malo stvarnih policy pitanja i malo toga o čemu se može pregovarati; u financijskoj kontroli nema ništa za pregovaranje. U strukturnoj politici (regionalni fond, itd.), zemlje kandidati bile bi prema sadašnjim pravilima klasificirane kao zemlje Cilja 1 (koje dobivaju najintenzivniju pomoć). Međutim, zemlje Zapadnog Balkana moraju uzeti u obzir mogućnost da se pravila koja upravljaju strukturnim fondovima, pa i stupanj financiranja mogu promijeniti prije no što one pristupe Uniji. One malo mogu poduzeti u vezi policy promjena, budući da će o tim promjenama odlučivati EU-27 i one neće biti dio pregovora. U pripremama za pristupanje, Komisija će se htjeti u najvećoj mogućoj mjeri osigurati da države pristupnice imaju institucionalni kapacitet za administrativno upravljanje strukturnim fondovima, za što je odgovornost u velikoj mjeri delegirana državama članicama.

Pravna stečevina carinske unije bila je više osporavana u petom proširenju, kada je Mađarska tražila prijelazno razdoblje za carine koje se odnose na trgovinu s Rusijom i kada je Slovenija htjela

održati trgovinske sporazume s drugim državama bivše Jugoslavije. Ti problemi su ipak bili policy pitanja i mogu se razmatrati kao dio poglavlja o vanjskim gospodarskim odnosima. Pravna stečevina u strogo carinskim područjima izravno je primjenjiva u državama članicama i nije predmet pregovora, a budući da su institucionalna pitanja povezana s carinom presudna, ona neće biti značajan dio pregovora.

Poglavlje o **vanjskim poslovima** zaista sadrži stvarna policy pitanja za zemlje Zapadnog Balkana, što može dovesti do problema, ali koji ipak neće ostati do završnice pregovora. U vanjskim gospodarskim odnosima postoje zaista ozbiljna pitanja o pristupanju tekućim trgovačkim sporazumima s trećim zemljama. To je pitanje dio složenih pitanja vanjskih poslova i regionalne stabilnosti, koja mogu doći i do završne faze pregovora. Međutim, zemlje pristupnice nemaju izbora o posebnom pitanju trgovačkih sporazuma s trećim zemljama, osim da prihvate pravnu stečevinu. Problem nastaje ako zemlje Zapadnog Balkana pristupe Uniji u različito vrijeme, što se može očekivati. Ako pretpostavimo da će se Hrvatska prva priključiti Uniji, ona će onda napustiti Srednjoeuropsko područje slobodne trgovine (CEFTA), koje je stvorilo slobodnu trgovinu među zemljama Zapadnog Balkana. Ako ne dođe do daljnjih sporazuma s preostalim zemljama regije, uvjeti za trgovanje između Hrvatske i drugih zemalja Zapadnog Balkana bi se malo promijenili, premda postoji slobodna trgovina industrijskom robom u cijeloj regiji i s EU.

Poglavlje o **pravosuđu i temeljnim pravima** tiče se osobito važnog područja za zemlje Zapadnog Balkana, no one će vjerojatno morati pokazati da ispunjavaju standarde EU prije no što pregovori počnu, budući da se ovo poglavlje tiče pitanja temeljnih vrijednosti Unije. U izvješćima o napretku tih država iz 2006., pravosuđe je jedno od područja koje se najviše kritizira, čak i u Hrvatskoj. Korupcija je još jedan problem kojim se osobito bave izvješća o napretku. Ali to nisu problemi u pregovorima. Zemlje znaju da je njihovo rješavanje jedan od kriterija za otvaranje pregovora i da ne postoji krajnji opseg pregovora.

### *iii) Poglavlja s ozbiljnim problemima u sektorskoj politici*

Mnoga poglavlja sadrže ozbiljne probleme u sektorskoj politici, koje bi trebalo ipak rješavati unutar pregovaračkog poglavlja, premda postoji očigledan rizik da se ti problemi prenesu i u završnicu pregovora. Ti problemi su slijedeći:

- Slobodno kretanje roba
- Pravo intelektualnog vlasništva
- Financijske usluge
- Oporezivanje
- Politika tržišnog natjecanja i državne popore
- Socijalna politika i zapošljavanje
- Nastan i sloboda pružanja usluga
- Energija
- Prijevoz
- Zajednička politika ribarstva

Poglavlje o **slobodnom kretanju roba** sadrži srž regulacije proizvoda u unutrašnjem tržištu. Opseg iznimaka od ove vrst regulative svakako je vro ograničen, kako je gore već rečeno. Pregovaračka stajališta iz prethodnih proširenja pokazuju da su zahtjevi iz zemalja kandidata, premda značajni, bili tehničke prirode i prilično ograničeni u opsegu.

Jedno od najvažnijih područja pregovora tiče se farmaceutskih proizvoda. To je pitanje tretirano prema ovom poglavlju i prema poglavlju o pravu trgovačkih društava. Cipar, Mađarska, Litva, Poljska i Slovenija dobile su prijelazna razdoblja za provedbu direktiva 2001/82/EZ i 2001/83/EZ o trgovanju vlastitim medicinskim proizvodima i omogućile im da i dalje opskrbljuju domaća tržišta generičkim lijekovima nakon pristupanja. Bez tog ustupka, utjecaj na državne programe zdravstvenog osiguranja mogao je imati važne posljedice na proračun. Češka i Slovenija su također zatražile dogovor koji bi se održale strože norme od onih koje se u EU primjenjuju za sigurnost igračaka i korištenje i trgovinu kemikalijama i pesticidima. Konačno, Mađarska je tražila potvrdu da će se njena stroga kontrola izvoza kulturnih dobara moći održati nakon pristupanja, kao i nastavak korištenja biljnih masnoća koje nisu porijeklom od kaka u čokoladi.

Može biti dosta teško riješiti te probleme. Farmaceutske tvrtke osnovane u EU nisu bile zadovoljne prijelaznim razdobljima koja su njihovu skuplju brendiranu robu držala izvan tržišta država članica. Također su se brinule da će, ako se dogovore prijelazna razdoblja za nove države, one imati puno pravo izvoziti svoje proizvode u unutrašnjem tržištu, čime će se smanjiti udio proizvoda iz EU-15. Usprkos tome, to nisu bili problemi koji bi trebali čekati rješavanje u završnoj fazi pregovora. Oni se možda neće riješiti na najekonomskiji načini, ali se mogu iznaći tehnički kompromisi.

Poglavlje o slobodnom kretanju usluga u petom proširenju otkrilo je niz problema u svezi pružanja financijskih usluga koje su u suštini povezane s veličinom i strukturom financijskih sektora novih država članica. Ti su problemi sada grupirani u novom poglavlju o **financijskim uslugama** (u slučaju Hrvatske). Problemi su se uglavnom pojavili zbog postojanja malih, često kooperativnih, financijskih institucija koje nisu mogle ispuniti uvjete zaštite ulagača ili minimalne kapitalne uvjete. Mađarska i Poljska su obje dobile prijelazna razdoblja za svoje kooperativne banke u kontekstu direktive o adekvatnosti kapitala (89/646). Objе zemlje, kao i Estonija, Latvija i Litva, također su zatražile i dobile prijelazna razdoblja kako bi provele direktivu o minimalnoj razini garancija sredstava depozitara u kreditnim institucijama. U novim državama članicama, prosječna razina bankovnih bilanci mnogo je manja nego u EU-15. Stoga su te zemlje smatrale da će za prijelazno razdoblje biti odgovarajuće manje razine garancije depozita i da će time smanjiti opterećenost kapitala lokalnih banaka i pomoći im u konkurenciji sa zapadnim bankama. Takvi su zahtjevi određeni mnogo nižim razinama BDP-a po glavi stanovnika u zemljama pristupnicama i njihovim manjim bogatstvom. Mlada financijska tržišta srednje i istočne Europe također bi mogla imati problema prikupiti kapital potreban da odmah pokrenu programe osiguranja na razini EU. To je tip problema povezan s procesima tranzicije i razvoja, koji je izazvao određeno razumijevanje kod država članica EU. Budući da se radi o kršenju unutrašnjeg tržišta u financijskom uslugama, vjerojatno prijelazno razdoblje neće imati veliki utjecaj na konkurenciju. Slični problemi sigurno će se pojaviti i u Zapadnom Balkanu.

Poglavlje o slobodi pružanja usluga sastoji se uglavnom od pravila o nastanu, povezanim strukama i liberalizaciji određenih javnih usluga, kao što su poštanske usluge.<sup>11</sup> Može se ispostaviti da ta područja sadrže teške probleme, osobito u slučaju povezanih struka. Usvajanje pravila EU može u nekim zemljama dovesti da se određene stručne kvalifikacije ne priznaju prema pravu EU. Ovome pitanju treba pokloniti značajnu pažnju, premda će se naći rješenja prije kraja pregovaračke igre.

<sup>11</sup> Pravna stečevina u ovom području je značajno povećana od petog proširenja usvajanjem Direktive o uslugama.

U području **prava intelektualnog i industrijskog vlasništva**, zemlje koje su imale problema u provedbi pravne stečevine u tim područjima (Estonija, Mađarska i Poljska) su se u biti brinule zbog vrijednosti patenata i tržišni marki koje su registrirale unutar države u prošlosti, te oko utjecaja primjene određenih patenata EU na svoje vlastite domaće industrije. Dogovoreno je da se proširi područje trgovačkih marki i dizajna Zajednice na teritorij novih država članica, štiteći prethodno stečena prava u tim državama. Zapadnoeuropske i američke farmaceutske tvrtke su se sa svoje strane brinule da neki njihovi patenti neće vrijediti u novim državama članicama. Europska federacija farmaceutskih industrija i udruženja (EFPIA) bila je izuzetno aktivna u ovom području. Na kraju i nakon složenih pregovora, postignut je sporazum između EU i novih država članica koji je tim državama omogućio da trguju lijekovima koje su prodavala poduzeća u EU prije pristupanja, bez patentne zaštite, sve dok ti patenti ne isteknu. Zauzvrat, ti se lijekovi ne mogu izvoziti iz novih država članica u stare EU-15.

U području **oporezivanja**, većina novih država članica iz srednje i istočne Europe dobila je prijelazna razdoblja, kako u određenim aspektima režima PDV-a, tako i za neke trošarine. Problemi koji su se ovdje pojavili su bili problemi starih država članica, naime primjena posebnih stopa PDV-a na robe i usluge koje su se smatrale posebnim državnim prioritetima. Ti prioriteti se razlikuju od države do države. Oni često odražavaju odabir države da podupire slabe ili velike obitelji naplaćujući niže izravne stope poreza na nužne troškove (kao što su energija i hrana u kantinama u Mađarskoj) ili kulturne stavke (kao što su knjige u Poljskoj). Također postoji zabrinutost da će veliko podizanje poreza dovesti do iznenadnog skoka inflacije, budući da bi se većina povećanja poreza mogla prebaciti na cijenu (Češka). Trošarine na cigarete su također predstavljale općenit problem u većini zemalja pristupnica. To odražava veći utjecaj potrošnje na cigarete na opću razinu cijena nego u zemljama EU-15 i općenitu nepopularnost velikog povećanja troškova pušenja. Bugarska i Rumunjska dobile su prilično darežljiva prijelazna razdoblja za minimalnu razinu trošarina na različita goriva. Rijedak primjer iznimke je onaj dobiven na razinu trošarina na domaće alkohole na bazi voća.

Dodatni posebni zahtjev se odnosio na razinu prometa ispod koje poduzeća mogu odabrati da budu isključena iz sustava PDV-a (primjenjivo na svih 12 novih država članica). Te države su tražile veću granicu prometa za izuzeće malih poduzeća iz sustava PDV-a.

Riječ je o ozbiljnim problemima koji potencijalno utječu na konkurenciju na unutrašnjem tržištu, kao i na stabilnost cijena i popularnost europskih integracija u zemljama pristupnicama. Stav Europske Unije je relativno slab u mnogim područjima indirektnog oporezivanja i trošarina, imajući u vidu da je većini sadašnjih država članica bilo odobreno izuzeće od direktiva Zajednice. To se jednako primjenjuje na pitanje maksimalne razine prometa za izuzeća iz PDV-a.<sup>12</sup>Također će postojati snažni argumenti koji se tiču utjecaja poreznih promjena na razinu inflacije u zemljama Zapadnog Balkana.

Zahtjevi kod kojih će biti teže dobiti sporazum od EU su oni koji utječu na konkurenciju u Uniji i oni gdje su pogođeni vrlo jaki komercijalni interesi u EU-27. To je svakako istina u slučaju oporezivanja cigareta. U petom proširenju postojao je velik pritisak na Europsku Komisiju i vlade država članica od američkih i europskih proizvođača cigareta da se uklone deformacije konkurencije koje potječu od razlika u troširanima u nekim državama kandidatima. Zabrinutost zbog važnih komercijalnih interesa je jasna (i opravdana u slučaju deformirajućih stopa trošarina). Međutim, utjecaj na nacionalne proračune je možda dominantan motiv kako za države članice EU, tako i za zemlje kandidate u raspravama o prijelaznim razdobljima. Zemlje kandidati na Zapadnom Balkanu brinut će se da bi povećanje cijena uzrokovano porezima moglo dovesti do pada poreznog prihoda, zbog niže potrošnje i većeg šverca. Države članice će se svakako brinuti zbog utjecaja legalnog i ilegalnog uvoza cigareta koje imaju niže porezne stope na njihove prihode.

<sup>12</sup> U svojim zajedničkim stajalištima, EU je navela da će prihvatiti veću granicu za prijavu i izuzeće od PDV-a.



Premda će se većina tih problema s oporezivanjem vjerojatno riješiti u pregovorima u pojedinim poglavljima, osjetljivost tih pitanja može značiti da će neka od njih ostati neriješena do završne runde pregovora.

**Politika tržišnog natjecanja i državne potpore** mogu se pokazati kao jedno od najtežih poglavlja. Ne postoje problemi s pregovorima u području strogo gledanog zakona o tržišnom natjecanju; ozbiljni problemi vjerojatno će se pojaviti u području državnih potpora.

Glavni problemi pojavljuju se u povlaštenom tretmanu kojeg imaju ulagači u određenim zonama ili industrijama i u razini subvencija koje se daju određenim ključnim sektorima. Tamo gdje ti različiti sustavi ne ispunjavaju uvjete EU, morat će biti promijenjeni. Međutim, to predstavlja ozbiljan problem kada su sustavi koji nisu sukladni EU ugrađeni u ugovore između zemlje pristupnice i privatnih ulagača. Takvi sporazumi imaju pravnu vrijednost, ali će ih možda trebati raskinuti, što potencijalno može dovesti do ozbiljnih financijskih zahtjeva prema državi.

Ekonomski argumenti protiv takvih državnih potpora (i povlašteni porezni režimi su često državna potpora u smislu koji im pridaje EU) nisu konkluzivni. Općenito je pravilo da državna potpora rijetko proizvodi povoljan ukupni gospodarski razvoj, premda može biti izuzetno korisna za poduzeće koje dobiva potporu. S druge strane, postoje primjeri gdje je takva pomoć ili privukla ulagače, dovodeći do bržeg razvoja u zemljama u tranziciji, ili gdje je državna potpora omogućila restrukturiranje sektora, minimizirajući društvene troškove. Takva državna pomoć može biti osobito značajna u tranzicijskim ekonomijama.

U petom proširenju, Češka i Poljska su tražile opću klauzulu o fleksibilnosti kako bi se uzle u obzir njihove potrebe kao tranzicijskih ili post-tranzicijskih zemalja. Na taj zahtjev utjecala je povijest integracije bivše DDR u Njemačku i Uniju. Nakon njemačkog ponovnog ujedinjenja, masovne količine pomoći su upumpane u bivšu DDR. EU se sporazumjela na pomoć izvan pravila Unije zbog političkog prioriteta ponovnog ujedinjenja, ali i zbog objektivnih izazova koje je predstavljala brza preobrazba centraliziranog planskog gospodarstva u tržišno gospodarstvo.

Konkretnije, Poljska je zatražila da joj se odobri prijelazna dopuštenost niza državnih potpora koje je već odobrila kao pomoć u tranziciji u sektoru zaštite okoliša, regionalnom i industrijskom sektoru. Konačno, a možda i najteže, Poljska je zatražila prijelazno razdoblje do 2017. za određene državne potpore koje su odobrene poduzećima u poljskim Posebnim gospodarskim zonama. Poljska se tada suočila ili sa zahtjevom za prijelaznim razdobljem do kraja ugovora ili davanjem obeštećenja poduzećima zbog raskida njihovih ugovora.

Međutim, s točke gledišta unutrašnjeg tržišta EU, državne potpore mogu dovesti do većih deformacija tržišnog natjecanja.

Općenito su se iznašli kompromisi oko prijelaznih dogovora u gornjim slučajevima. Uvijek je bilo nevjerojatno da će EU pristati na klauzulu o fleksibilnosti za državnu potporu, kako su tražili Česi i Poljaci, premda bi se činilo da je to opravdano zbog iskustva integracije novih *Bundesländer* u Njemačku i putem objektivnih potreba tranzicijske zemlje. Uistinu, Komisija je izradila nacrt posebnog režima za zemlje u tranziciji, koji je kasnije ipak povučen.

Posljedica pregovora u ovom poglavlju bila je da su Cipru, Mađarskoj, Malti, Poljskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj odobrena prijelazna razdoblja kako bi se srušili njihovi nezakoniti režimi, premda je odobreno vrijeme bilo manje od traženog. Osim toga, Češkoj i Poljskoj dano je dodatno vrijeme za restrukturiranje njihovih industrija čelika koje su koristile državne potpore, a Poljskoj je odobrena tranzicija za određenu potporu za zaštitu okoliša. Odobren je i nastavak pružanja određene strogo definiranih postojećih potpora.

Stvarni problem u ovom poglavlju, kao i u nekoliko drugih poglavlja, bio je stupanj međusobnog povjerenja u primjeni pravila. Povijest kontrole državnih potpora u Uniji jasno pokazuje da je na mnoge odluke jako utjecao politički pritisak država članica, koje imaju dugu tradiciju podupiranja svojih domaćih predvodnika. Komisija ponekad čini ustupke nacionalnim pritiscima kako bi izbjegla otvoreno sukobljavanje s državama članicama. U slučaju zemalja pristupnica, koje su prošle tranziciju od sustava centralnog planiranja u kojem su državne potpore bile sveprisutne, države članice pretpostavljaju da i dalje postoje ostaci prijašnjeg sustava i žele da se nametnu stroža pravila nego ona u EU. Imajući u vidu da postoji nedostatak međusobnog povjerenja unutar EU, ne iznenađuje da je to nepovjerenje čak i veće prema zemljama pristupnicama.

Već je jasno da će se neki od ovih problema ponoviti u Zapadnom Balkanu. Već i Hrvatska ima probleme s Posebnim ekonomskim zonama, potporama u industriji čelika i brodogradnji. Ova dva područja su ponovo spomenuta u Komisijinom Izvješću o napretku Hrvatske za 2006. U ostatku regije čak je i pojam o tome što je državna potpora maglovit, a kontrole su prilično neučinkovite.

Općenito se očekivalo da će poglavlje o **socijalnoj politici i zapošljavanju**, osobito poglavlje o zdravstvu i sigurnosti na radu uzrokovati više problema u pregovaranu u prošlom proširenju nego što je to bio slučaj. Zakonodavstvo o zdravstvu i sigurnosti na radu može potencijalno značajno podići troškove proizvođačima. Na kraju, vrlo su kratka prijelazna razdoblja odobrena Latviji, Malti, Poljskoj i Sloveniji. Ti dogovori su se općenito primjenjivali na opremu ili procese koji su već bili instalirani ili korišteni prije pristupanja.

Razlog zašto su zemlje tražile toliko malo zahtjeva u pogledu ovog poglavlja je možda u tome što su shvatile da bi neprimjenjivanje direktiva o zdravstvu i sigurnosti bilo politički vrlo osjetljivo za države članice. No, još jedan razlog bio je u tome da je tim zakonodavstvom uglavnom bio pogođen privatni sektor.

Opasnost je u tome da, osobito tamo gdje nije provedena ozbiljna procjena utjecaja, državni pregovarači možda ne shvaćaju razmjere do kojih će poduzeća biti pogođena. Države Zapadnog Balkana trebale bi usko surađivati sa sektorom poduzetništva kako bi procijenile utjecaj tog zakonodavstva na poduzeća. Realistično gledano, kako dužina pregovaračkog postupka raste, problemi prilagodbe će postati sve manje ozbiljni, kako se strojevi amortiziraju i dolazi do novih ulaganja koja poštuju standarde EU.

Povezano područje **poslovnog nastana i slobode pružanja usluga** sadrži potencijalno teško područje za usklađivanje pravila međusobnog priznavanja kvalifikacija i diploma u reguliranim strukama. U pregovorima s Poljskom vodila se duga rasprava, na primjer, o kvalifikacijama poljskih njegovateljica prema direktivama o automatskom priznavanju. S druge strane, osiguravanje prava nastana, premda uzrokuje značajne probleme u prilagodbi, ne bi trebalo uzrokovati probleme u pregovorima, budući da je to jedno od temeljnih prava unutar Unije.

U području **energije** sve nove države članice osim Mađarske tražile su prijelazno razdoblje za provedbu direktive koja je zahtijevala održavanje zaliha na razini potrošnje od 90 dana. Opravdanje je bilo u troškovima ulaganja povećanja kapaciteta skladišta. Odobrena prijelazna razdoblja kretala su se do maksimalno 5 godina od datuma pristupanja.

Zahtjevi za sporijom liberalizacijom tržišta energije bili su ili odbačeni ili prihvaćeni s tako kratkim prijelaznim razdobljima da su ona postala beznačajna.

U **transportnoj politici** riješit će se u pregovorima velik broj tehničkih problema i oni neće ući u završnicu pregovora. Ti tehnički problemi ipak bi mogli biti važni u zemljama Zapadnog Balkana.

U prethodnim proširenjima problem su predstavljala četiri područja transportne regulative: kabotaža, mjere tehničke kontrole, pristup poslu i težina i dimenzije.

Stare države članice EU-15 bile su te koje su tražile ograničenja pristupu nacionalnim prijevoznim tržištima novih država članica. Prijevoznici tereta u EU-15 bojali su se da će im se smanjiti promet na domaćim tržištima zbog prijevoznika iz novih država članica. Stoga je dogovoreno prijelazno razdoblje od tri godine za otvaranje kabotaže, s mogućim proširenjem na daljnjih pet godina. Premda je konkurentski pritisak iz država Zapadnog Balkana manji od onoga koji je postojao u 12 novih država članica, vjerojatno je da će se primjenjivati ista prijelazna razdoblja.

Tri nove države članice dobile su kratka prijelazna razdoblja za ugradnju tahografa u kamione koji se koriste isključivo u internom prijevozu. Pravila za ulaz u posao uzrokovala su probleme za nekoliko zemalja, u osnovi zbog kriterija financijskog stanja propisanih u Direktivi 96/26. Bugarska je dobila prijelazno razdoblje do kraja 2010, što je bilo u skladu s ograničenim kapitalom i rezervama domaćih prijevoznika u toj relativno siromašnoj državi članici.

Konačno, pravila o dimenzijama i težini bila su problem zbog slabe infrastrukture u nekim od novih država članica. Bugarska, Mađarska, Poljska i Rumunjska su dobile odobrenje održati sadašnje granice u prijelaznom razdoblju od šest godina od datuma pristupanja i pod uvjetom da se drža svojih programa za poboljšavanje cestovne mreže.

Mogu se pojaviti i drugi problemi povezani s restrukturiranjem i privatizacijom poduzeća u transportnom sektoru, ali ta pitanja najvjerojatnije neće ostati nerazriješena u završnoj pregovaračkoj rundi. Ona su se pojavila u petom proširenju, ali su razriješena u pregovorima, s kratkom prijelaznim razdobljima koja su dogovorena za otvaranje željezničke mreže konkurenciji.

**Zajednička ribarska politika** predstavljala je problem Poljskoj u petom proširenju, budući da je Poljska liberalizirala svoju industriju ribarstva i morala se vratiti rješenju koje više naginje planskom gospodarstvu, sukladno politici EU. Ta politika je složena i zahtijeva pomne pregovore. Naravno, bit će važna za one države Zapadnog Balkana sa značajnom ribarskom industrijom, u prvom redu Hrvatsku.

Zajednička politika ribarstva u biti je skup propisa koji ne traže transponiranje u domaće pravo. Međutim, suštinska načela politike zahtijevat će značajne promjene na Zapadnom Balkanu. Pregovori u petom proširenju pokazuju, ipak, određen stupanj fleksibilnosti Unije u rješavanju specifičnih regionalnih problema. Sporazumi s Maltom, ali i s Baltičkim državama i Poljskom pokazali su značajnu količinu fleksibilnosti.

#### *iv) Glavni problemi u pregovorima*

Preostala poglavlja su ona gdje su najteži problemi:

- Poljoprivreda i ruralni razvoj
- Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
- Okoliš
- Pravda, sloboda i sigurnost

- Slobodno kretanje radnika
- Slobodno kretanje kapitala
- Financije i proračun, i možda
- Institucionalna pitanja

Ta se pitanja vjerojatno neće riješiti do završne runde pregovora i mogu se riješiti u paketu umjesto unutar pregovaračkih poglavlja.

Problemi s gornjim poglavljima su prilično raznovrsni. Neka od tih pitanja sadrže stvarna **policy pitanja**. Poljoprivredna politika i ruralni razvoj su od vitalne važnosti za zemlje Zapadnog Balkana, gdje će rezultat pregovora u nekoj mjeri uvjetovati strukturnu reformu poljoprivrednog sektora. Sigurnost hrane i veterinarska i fitosanitarna pitanja su vrlo bitna pitanja u Uniji i mogu ugroziti neka poduzeća u zemljama pristupnicama. Pravda i unutrašnji poslovi također su važno policy pitanje, budući da će definirati i vjerojatno promijeniti kako domaću, tako i vanjsku politiku država pristupnica. Druga pitanja su u velikoj mjeri **financijska pitanja**. Poglavlje o okolišu bi trebalo sadržavati stvarna policy pitanja, no na kraju će se vjerojatno svesti na raspravu o financijama u pogledu toga kako brzo se može očekivati da kandidati provedu pravnu stečevinu u području okoliša. Financijski i proračunski pregovori, uključujući i financiranje ZPP i strukturnih fondova dovest će do dogovorenog financijskog paketa za cijelo proširenje. Postoje također i **politička pitanja**. Problemi sa slobodnim kretanjem osoba i slobodnim kretanjem kapitala uključuju vrlo važna politička pitanja slobodnog kretanja radnika i mogućnosti stranaca iz EU da kupuju zemlju. Oba ova pitanja su problematična jer su ih takvima učinili političari i mediji. **Institucionalna pitanja** u Uniji bit će vrlo važna, budući da nije moguće nikakvo daljnje pristupanje bez izmjene Ugovora iz Nice, što je promjena koja zahtijeva ratifikaciju.

**Poljoprivreda** je važno pitanje izsljedećih razloga:

- poljoprivreda je mnogo značajnija, kako poslodavac za radnu snagu i kao udio u nacionalnom BDP-u u zemljama Zapadnog Balkana nego u državama članicama EU; zadovoljavajuće rješenje za pregovore o poljoprivredi je stoga presudno za te zemlje;
- poljoprivreda dobiva mnogo subvencija iz proračuna EU i obuhvaća oko pola sredstava proračuna EU, te premda su države Zapadnog Balkana male, proširenje ima značaja za proračun;
- Pregovori Svjetske trgovinske organizacije o liberalizaciji trgovine poljoprivrednim proizvodima i domaći pritisci Unije tjeraju EU da ubrza reformu Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

Premda je u većini pregovaračkih poglavlja stajalište EU u pregovorima čisti *acquis*, u poljoprivredi je ona istaknula svoje stajalište u odlukama berlinskog Europskog Vijeća na temelju Agende 2000. Agenda 2000 se bavila temeljnim pitanjima reforme ZPP u svjetlu proširenja. Odluke Berlinskog samita o reformi ZPP smanjile su opseg i obujam reformi koje je Komisija predložila u Agendi 2000. Stoga se odmah postvilo pitanje u kojoj mjeri reforma adekvatna da bi se izbjeglo gomilanje velikih viškova hrane u budućnosti, osobito u svezi utjecaja većih cijena na proizvodnju u novim državama članicama.

Odluke donijete u Berlinu sigurno će biti jedna od početnih točaka za pregovore sa Zapadnim Balkanom. Međutim, gotovo je sigurno da će se Zajednička poljoprivredna politika značajno

reformirati u slijedećem desetljeću. U stvari, reforma se odvija cijelo vrijeme, nezavisno od velikih reformi koje se poduzimaju svakih nekoliko godina. Promjene u tržišnim režimima za individualne usjeve se prdlažu ili provode u svjetlu smjera reforme ZPP dogovorene 2003. Jasno je da to otežava svaki oblik pripremanja zemalja regije na pregovore.

U uskom području pregovora mogu se razabrati tri glavna pitanja:

- *Visina subvencija.* Berlinski samit razriješio je proračunska pitanja koja su se ticala poljoprivrede jednostavnom odlukom da poljoprivrednici u zemljama kandidatima neće dobiti izravne subvencije prihoda, što je najveća komponenta subvencija u novom ZPP i koje se plaćaju poljoprivrednicima EU-15. To predstavlja temelj za proračunsku ponudu u poljoprivredi. Berlinska odluka je izmijenjena i dopunjena tijekom pregovora za peto proširenje. U prvoj godini članstva, poljoprivrednici u novim državama članicama dobijaju 25% izravnih subvencija prihoda u odnosu na one u EU-15. Taj postotak se povećava svake godine, te dostiže 100% nakon deset godina. Zemlje pristupnice dobile su pravo nadodati na ta izravna plaćanja određeni iznos u razdoblju do 2013. godine, a također su dobile i pravo koristiti neke fondove za ruralni razvoj kako bi još nadopunile plaćanja tijekom prve tri godine članstva, premda te nadopune ne smiju podići ukupna plaćanja iznad 100% razine EU-15. Također je dogovoreno nekoliko izuzeća od općih pravila, kao što su nadopunjavanje do razine od 100% EU-15 za krumpire u Češkoj. Ova ponuda će vjerojatno biti i temelj pregovora s državama Zapadnog Balkana. No, može biti prostora za pregovaranje, budući da je poljoprivredni sektor u tim zemljama prilično malen u europskim okvirima, te bi stoga trošak svakog dogovora za proračun Unije bio prilično ograničen.
- *Referentni podaci o osnovicama za kvote i druge potpore na temelju osnovice:* Osnovica za kvote (na primjer, za šećer i mlijeko) ili za različita plaćanja (kao što su premije za sisančad krave, program plaćanja po područjima obrađenog i zasađenog zemljišta ili posebna premija za govedinu) definiraju opseg proizvodnje i količinu subvencija za sve proizvode za koje postoji Zajednička organizacija tržišta. Određivanje tih referentnih osnovica je otežano prirodom gospodarske tranzicije u zemljama posljednjeg proširenja. Ponovna privatizacija zemljišta i raspad državnih poljoprivrednih imanja uzrokovali su veliko opadanje poljoprivredne proizvodnje u mnogima od tih zemalja u prvoj polovici 1990-ih. Iz tog razloga, zemlje kandidati su radije kao referentne točke uzimale razdoblja u 1980-ima, posljednji puta kad se poljoprivredna proizvodnja odvijala u relativno normalnim uvjetima. S druge strane, EU-15 je inzistirala na referentnim godinama kao osnovicama gdje je proizvodnja (output) bila mnogo niža (1995.-99.) i stanovište EU je općenito prevladalo. S promjenama u ZPP, ta će plaćanja vjerojatno u budućnosti biti niža, te neka mogu biti i ukinuta kako se smjer politike bude odmicao od subvencioniranja proizvoda.
- *Ispravna provedba veterinarskih kontrola i standarda higijene hrane na poljoprivrednim imanjima (farmama) i pogonima za preradu hrane:* To je vrlo važno i teško područje, koje je bilo dio pregovora o poljoprivredi u petom proširenju i predstavljalo je odvojeno poglavlje u pregovorima s Hrvatskom (vidi dole).

Mnogi drugi detaljni problemi u poljoprivrednom poglavlju odražavaju u nekim slučajevima posebnosti poljoprivredne politike u različitim zemljama. Slijedeći popis, premda nije iscrpan, daje ideju o složenostima u ovom poglavlju:

- Slovenija nije htjela da je natjeraju da raspodijeli mlječne i druge kvote pojedinačnim proizvođačima, budući da bi se to kosilo s procesom restrukturiranja poljoprivrede.
- Češka, Estonija i Mađarska zahtijevale su prijelazna razdoblja da bi dovele standarde

- baterijskih kaveza za piliće do standarda koji traži EU iz razloga dobrobiti životinja.
- Proizvođači vina u Češkoj, Mađarskoj i Sloveniji tražili su razna prijelazna razdoblja ili stalna izuzeća kako bi olakšali kontinuiranu proizvodnju tradicionalnih nacionalnih vina.
  - Poljska je tražila stvaranje nove Zajedničke organizacije tržišta za krumbire i uvođenje potpornih mehanizama za uzgajivače bilja.
  - Mnoge zemlje su tražile dopuštenje za održavanje viših standarda u nekim područjima ili sprečavanje uvoza tvari koje se smatraju opasnim (kao što su određeni varijeteti sjemenja ili određeno goveđe sjeme).
  - Češka, Mađarska i Poljska su tražile zaštitnu odredbu da bi zaštitile svoja tržišta u slučaju velikog poremećaja nakon pristupanja.

Pregovori o poljoprivredi uvijek su teški, a tek malom broju gornjih zahtjeva je na kraju i udovoljeno. Glavna prijelazna razdoblja koja su dogovorena bila su u slijedećim općenitim područjima:

- Posebni zahtjevi da se nastavi državna pomoć za određene usjeve, na primjer uljane tikvice u Sloveniji ili za siromašna područja u Cipru;
- Mala odstupanja od određenih režima ZPP-a, kako bi se vodilo računa o razlikama među državama, recimo mlječnoj kvoti u Poljskoj;
- Odobrenje da se nastavi proizvoditi i prodavati mlijeko koje ne ispunjava kvalitete standarda EU o domaćim tržištima (to će se preseliti u posebno poglavlje o zemljama Zapadnog Balkana);
- Kriteriji za osnivanje proizvodnih organizacija (Poljska);
- Smanjenje gustoće zaliha prema pravilima o goveđim premijama (Cipar i Malta).

Također će se morati održati pregovori koji će se baviti pitanjem geografskih ili tradicionalnih oznaka poljoprivrednih proizvoda, koji ih štite od konkurencije proizvođača iz drugih država članica. Većina tih oznaka odnosi se na vina ili druga alkoholna pića.

Sve to potcrtava činjenicu da svaka tržišna organizacija ima vlastite definicije, koje se primjenjuju na zemlje pristupnice osim ako se u pregovorima ne dogovore posebni aranžmani. Stoga se traži vrlo pažljiva i rana priprema zemlje pristupnice.

Konačno, postoji cijelo pitanje sporazuma o politici ruralnog razvoja. Deset država koje su se pridružile Uniji 2004. godine dobile su poseban privremeni instrument za ruralni razvoj za razdoblje od 2004.-2006., koji je obuhvaćao financijske mjere za polu-samostalnu poljoprivrednu imanja i financijsku pomoć za ispunjavanje standarda EU u područjima zaštite okoliša, higijene, dobrobiti životinja, sigurnosti hrane i sigurnosti posla. Taj je privremeni instrument dizajniran kako bi rješavao situaciju do razdoblja novog financijskog okvira koji počinje 2007., kada će se te države članice tretirati isto kao i zemlje EU-15. Bugarska i Rumunjska su ipak dobile određene mjere kako bi se nosile s posebnim situacijama (na primjer potporu polu-samostalnim poljoprivrednim imanjima koja se restrukturiraju ili plaćanje financijskih potpora kako bi se potaknulo starije poljoprivrednike u mliječnom sektoru na umirovljenje, kako bi se olakšalo restrukturiranje).

Naravno, važnija od točki pregovora je priroda buduće politike koju žele razvijati Unija i zemlje Zapadnog Balkana. Pregovori o petom proširenju promijeniti su poljoprivrednu politiku, kako u zemljama pristupnicama, tako i u Uniji. Postoji sve veći konsenzus o smjeru kojim bi trebala krenuti ZPP nakon reformi iz 2003., a vjerojatno je da će pregovori sa zemljama Zapadnog Balkana promijeniti taj smjer. Međutim, sami su sporazumi ograničeni pregovorima koje će poduzeti obje strane na međunarodnoj razini u STO, a i jedni i drugi su prije svega ograničeni odlukama o prirodi poljoprivredne politike koju žele provesti obje strane.

Ta će pitanja biti povezana s drugim poglavljima pregovora i stoga se ne mogu nezavisno rješavati.

Možda je najlakše shvatiti povezanost s proračuno, ali postoje i međusobne veze sa zaštitom potrošača, unutrašnjim tržištem i slobodnim kretanjem roba, pitanjem vlasništva nad zemljom, nastanom i slobodnim kretanjem u sluga, te okolišem. Osim toga, poveznice pregovora postojat će i s drugim poglavljima, nezavisno od stvarnih policy veza. Ustupci u poljoprivredi mogu se jednostavno koristiti za trgovanje ustupcima u drugim nepovezanim poglavljima.

## Politika sigurnosti hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Politička važnost higijene hrane i kvalitete hrane u Uniji tako je velika da nema manevarskog prostora u tim područjima. Problemi će biti s jedne strane praktična pitanja da li zemlje Zapadnog Balkana mogu fizički provesti nužne kontrole u tvornicama mesa, mlječnih proizvoda i drugim postrojenjima prije pristupanja? A ako ne mogu, kako će se riješiti proizvoda koji je ispunjavaju standarde EU? S druge strane opet postoji problem povjerenja: kako kandidati mogu uvjeriti potrošače u EU-27 da njihov izvoz hrane udovoljava visokim standardima EU, čak i kada to čine?

U području javnog zdravlja, kao i u poglavlju o okolišu u određenoj mjeri, pristupni dokumenti će uključiti pojedina poduzeća i određene pogone (tvornice mliječnih, mesnih i ribljih proizvoda). Nema puno toga o čemu se može pregovarati. Pitanje je da li svaki pogon ispunjava standarde EU? Ako ne, koja se prijelazna razdoblja mogu dogovoriti kako bi ispunili te standarde i što bi trebalo učiniti s njihovim proizvodima tijekom prijelaznog razdoblja, jer ih se očigledno ne može izvoziti, bilo unutar EU ili u treće zemlje.

Kratka prijelazna razdoblja također su u petom proširenju dogovorena u fitosanitarnom području.

Problemi **politike zaštite okoliša** djeluju vrlo složenima, premda bi ih trebalo moći lakše riješiti od onih koji se tiču poljoprivrede.

Poglavlje o zaštiti okoliša je u petom proširenju zaprimilo najveći broj zahtjeva za tranzicijskim razdobljima i iznimkama, a u njemu je i odobren najveći broj njih. Jedini razlog bio je sposobnost financiranja provedbe politike zaštite okoliša Zajednice u novim državama članicama.<sup>13</sup> Nema sumnje da su te zemlje zaista htjele ostvariti istu kvalitetu okoliša kao i postojeće države članice, budući da je komunističko razdoblje ostavilo velike probleme s upropaštavanjem okoliša koje je trebalo rješavati. Istina je da se političari zaštite okoliša nije davao najveći prioritet u ranim godinama tranzicije u srednjoj i istočnoj Europi, uglavnom zbog hitnijih problema u drugim područjima koje su uprave trebale rješavati. Ali s porastom svijesti javnosti i razvojem značajne srednje klase, zahtjev za višim standardima zaštite okoliša postao je glasnjiji. Problem je uvijek kako financirati provedbu pravne stečevine Zajednice u kontekstu drugih gorućih zahtjeva prema javnim financijama<sup>14</sup> Situacija na Zapadnom Balkanu neće se znatno razlikovati, premda tamo problemi s okolišem mogu biti manjeg intenziteta.

<sup>13</sup>Problemi provedbe pravne stečevine u području politike okoliša ne smiju se procjenjivati. To je, uistinu, područje gdje je izvršenje sadašnjih država članica dosta slabo. Velik broj postupaka protiv država članica zbog neprimjenjivanja ili pogrešnog primjenjivanja zakona o zaštiti okoliša Zajednice opisano je detaljno u godišnjem izvješću Europske Komisije o Praćenju provedbe zakona Zajednice.

<sup>14</sup>Troškovi povezani s usvajanjem pravne stečevine Zajednice će se dijeliti između privatnog sektora, javnog sektora i potrošača. Pitanje da li javni i privatni sektori mogu podići troškove do krajnjeg potrošača ovisit će djelomično o stupnju konkurencije na tržištu. Privatni sektor će imati troškove zbog novih standarda zdravstva i sigurnosti, pravne stečevine iz područja okoliša i drugih dijelova regulative EU. Javni sektor, međutim, morat će snositi troškove većine novog zakonodavstva zaštite okoliša koje se ne može prebaciti na potrošača, kao i drugih infrastrukturnih područja i putem promjena regulative koja utječe na poduzeća u vlasništvu države.

Financijski trošak provedbe politike zaštite okoliša Zajednice, koja se sastoji od troškova ulaganja, te tekućih troškova i troškova održavanja, procijenila je Svjetska Banka i različiti drugi pouzdani izvori.<sup>15</sup> Premda se neke od makro-procjena mogu ispraviti radi detaljne procjene utjecaja, ostaje činjenica da nijedna od zemalja o kojima je riječ ne može prije pristupanja financirati sve mjere zaštite okoliša, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru. Čak i kada bi za to bilo omogućeno financiranje, i dalje ne bi bilo u najboljem interesu država kandidata ili EU poduzimati velika ulaganja na području okoliša u kratkom vremenu, što bi imalo značajne inflatorne učinke, a u nekim okolnostima bi moglo i povećati kamatne stope u drugim sektorima gospodarstva.

Svjetska Banka je dala općenitu procjenu troškova ispunjavanja pravne stečevine EU u području zaštite okoliša na slijedeći način:

*8.14. Polazište za procjene je studija Europske Komisije (EDC, 197.) iz 1997. godine, kao i kasnije studije u kojima su te brojke revidirane za određene zemlje. Na temelju procjena investicijskih troškova za Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju i Baltičke države, "najboljih procjena" srednjih vrijednosti koje pokrivaju razdoblje od 20 godina, ukupne investicije u tim zemljama iznose između 860 i 1.720 eura po stanovniku. Stvarni troškovi mogli bi biti za do trećinu manji ili 50% posto veći, ovisno od toga kako se investicije ostvaruju te koje se politike potpore provode. Čini se da manje zemlje imaju nešto veće investicije po stanovniku, što nije nelogično s obzirom da za zaštitu okoliša EU imaju značajan element "fiksni troškova". Ukupne investicije za direktive za vodu blizu su onima za direktive za zrak, a veće su za oko 50% od direktiva za čvrsti otpad. Procjene dodatnih godišnjih tekućih (naspram kapitalnih) rashoda iznose oko **80-120 eura po stanovniku** za čitavu skupinu. Pod pretpostavkom da će kapitalni izdaci biti jednako raspoređeni tijekom 20 godina, godišnji rashodi iznositi će između 4 i 5 posto sadašnjeg BDPa – što je daleko više no što ZSIE trenutačno troše.*

*Izvor: Svjetska Banka, Gospodarski memorandum zemlje, Hrvatska 2003.*

Zahtjev za prijelaznim razdobljima vjerojatno će se ticati primarno tri policy područja: gradskih otpadnih voda, pitkih voda i ispuštanja u vodu, te otpada. Ta tri područja obuhvaćaju veliki dio procijenjenog ukupnog troška provedbe. U smislu prioriteta politike EU prema pregovorima (vidi gore), Unija pri razmatranju zahtjeva za prijelaznim razdobljima u tim područjima treba pokazati relativno dosta razumijevanja. Izravni učinci neprovođenja direktiva u prva dva područja u smislu deformiranja konkurencije ili prekograničnih eksternalija vjerojatno će imati malo značenje. Istina je da ispuštanja vode teku u Mediteran, ali progresivno poboljšavanje tijekom desetljeća nakon pristupanja bolje je od poboljšanja ili brzog poboljšanja koje se ne može održati (na primjer, putem nesposobnosti da se izdrže godišnji tekući troškovi i troškovi održavanja). Otpad je složenije pitanje, ali ovdje postoje neki zahtjevi za prijelaznim razdobljima koji se tiču isključivo pitanja domaćeg otpada.

Najrazboritija strategija kako za EU, tako i za zemlje Zapadnog Balkana bila bi stoga da dvije strane zajedno razmotre najprikladniji način za provedbu politike Zajednice u kontekstu dostupnih izvora financiranja i u svjetlu potrebe da se održi makroekonomska stabilnost i ekonomski razvoju, uspostavljajući i djelotvorno prijelazno verificiranje napretka. Potreba da se razmotri dostupno financiranje očigledno zahtijeva da se ovo poglavlje razmotri zajedno s financijskim i proračunskim pitanjima, te poljoprivrednim poglavljem.

<sup>15</sup>Svjetska Banka (1999.), *Češka Republika: Usklađivanje s direktivama Europske Unije o zaštiti okoliša*, Washington DC i EDC Ltd. (1997), i *Troškovi poštivanja usklađivanja zakonodavstva EU s područja okoliša u ZSIE*, Brisel (studija koju je naručila Europska Komisija).



Dogovorena prijelazna razdoblja u poglavlju o politici zaštite okoliša u petom proširenju, popisana u nastavku, ponekad su bila vrlo dugačka u usporedbi s onima dogovorenim u drugim poglavljima pregovora (najduže dogovoreno prijelazno razdoblje je bilo u ovom području):

- otpad: prijelazna razdoblja do pet godina dogovorena za direktivu o pakiranju otpada, a do 2012 za direktivu o odlagalištima otpada;
- voda: do 2015. za direktivu o otpadnim vodama i kvalitetu pitke vode i do 2007. za ispuštanje opasnih tvari u vodeni okoliš;
- zrak: do 2016. za direktivu o velikim pogonima s izgaranjem, 2010. za IPPC, 2006. za spalionice otpada;
- zaštita prirode: do 2008. za direktivu o pticama iz 1979. (samo Malta) i 2009. (ili duže) za lov na lasice u Estoniji.

Poglavlje o **pravdi, slobodi i sigurnosti** je jedno od najbrže rastućih područja rada u Uniji. Nove države članice moraju potpisati pravnu stečevinu Schengena i njena provedbena pravila, te policijski osigurati vanjske granice Unije. Moraju provesti i propise vizne politike, promicati suradnju u kaznenim pitanjima (prije svega o trgovini drogom i ljudima) te policijsku suradnju. Svi kandidati moraju se o tome sporazumjeti usprkos činjenice da se radi o složenoj i skupoj zadaći dovođenja graničnih kontrola na razinu koju EU traži za svoje vanjske granice.

Schengenska pravna stečevina mora se provoditi pri pristupanju, s iznimkom onog dijela pravne stečevine koja je povezana s ukidanjem kontrole unutrašnjih granica. Prije no što se dođe do te faze, Vijeće mora jednoglasno odlučiti da nova država članica ispunjava sve potrebne kriterije kako bise dopustilo podizanje kontrola unutrašnje granice. Na kraju 2006., ta odluka i dalje nije donesena za zemlje koje su se priključile Uniji 2004. godine.

Radi se o problemu vjerodostojnosti. Postoje veće sumnje u nekoliko starih država članica EU u pogledu toga da li će kontrole koje vrše nove države članice biti dovoljne da se Unija zaštiti od međunarodnog kriminala, kao i povećanog nezakonitog useljavanja. Takve sumnje zadiru i izvan ovog poglavlja, te se postavljaju i sumnje o sposobnosti kandidata da na odgovarajući način kontroliraju kretanje živih životinja preko vanjske granice.

Možda ovo poglavlje neće ispasti najteže u pregovorima sa zemljama Zapadnog Balkana, ali ono predstavlja najveće izazove u procesu pristupanja u smislu dokazivanja državama članicama EU da se pravna stečevina u tom području djelotvorno provodi.

Drugi važan aspekt ovog poglavlja je odnos između politike unutrašnjeg pravosuđa i unutrašnjih poslova (PUP) i vanjske politike. Stvaranje neprobojnih vanjskih granica Unije opravdano je uklanjanjem unutrašnjih granica, što znači da pojedinačne države članice više ne mogu kontrolirati tijek osoba iz drugih država članica. Međutim, to utječe na odnose između susjeda ili između blisko povezanih država. Veza između Poljske i Ukrajine je narušena mjerama koje su provedene na poljskim granicama kako bi se ispunita pravna stečevina PUP-a.

Budući da će se zemlje Zapadnog Balkana vjerojatno priključiti Uniji u različito vrijeme, to bi moglo postati veći problem. Također se treba nadati da se mogu uspostaviti posebni dogovori da bi se taj problem riješio prije pristupanja, a ne nakon pristupanja, kao što je bio slučaj s Poljskom i Ukrajinom. No, kakve god se mjere poduzmu, kao što su sadašnji naponi za olakšavanje viznog režima, postojat će veliki utjecaji na politiku zbog provedbe pravne stečevine u tom području na

terenu.

Također treba uzeti u obzir gospodarsku važnost vanjske granice. Tamo gdje postoje bliski gospodarski odnosi u međunarodnim granicama, kao u državama Zapadnog Balkana, nametanje kontrola vanjskih granica može imati razoran učinak na lokalne gospodarske aktivnosti.

Osnovni problem u poglavlju o slobodnom kretanju osoba je **slobodno kretanje radne snage**. Postojat će problemi u svezi međusobnog priznavanja kvalifikacija, te mogu postojati i problemi u svezi koordinacije sustava socijalne sigurnosti, ali se možemo nadati da će se oni riješiti na tehničkoj razini.

Ishod pregovora u ovom području vjerojatno je predodređen iskustvom petog proširenja. Stare države članice EU, bojeći se poplave tražitelja posla iz novih država članica, pregovarale su o dugim prijelaznim razdobljima za slobodno kretanje radnika. Prijelazni režim predlaže inicijalno razdoblje od dvije godine, nakon čega slijedi daljnje razdoblje od tri godine o kojem mora odlučiti svaka pojedina država članica zasebno, te konačno razdoblje od dvije godine kada okolnosti, prema stajalištima države članice, zahtijevaju ukupno sedmogodišnje prijelazno razdoblje ako država članica koristi sve tri faze prijelaza.

Režim odabire svaka pojedinačna država članica. Stoga već postoji iskustvo kako taj sustav radi u praksi. Irska, Švedska i Velika Britanija odlučile su provesti pravnu stečevinu i odobriti slobodno kretanje, uz tek beznačajne rezervacije. U prve dvije godine od petog proširenja, i Irska i Velika Britanija primale su radnike iz novih država članica, i to u mnogo većim brojkama no što je očekivano. To iskustvo, koje je tim gospodarstvima znatno koristilo, dovelo je do promjene u percepciji država članica. Nekoliko njih odlučilo je prihvatiti pravnu stečevinu nakon prvog dvogodišnjeg prijelaznog razdoblja (Finska, Grčka, Italija, Portugal i Španjolska). Čini se da samo Austrija i Njemačka žele koristiti cijelo sedmogodišnje prijelazno razdoblje.

Istovremeno, čini se da dok stare države članice postaju liberalnije u svojem tretmanu prvih osam novih država članica iz srednje i istočne Europe, liberalnije države članice, Irska i Velika Britanija su odlučile nametnuti ograničenja radnicima iz Bugarske i Rumunjske nakon što pristupe Uniji u siječnju 2007.

Istina je da su zemlje Zapadnog Balkana mnogo manje od bilo Bugarske ili Rumunjske. Pa ipak, izuzetno je vjerojatno da će Unija zahtijevati isti režim kao i u petom proširenju.

Postoji također i pitanje tržišta radne snage za zemlje kandidate, odnosno da li će doći do odljeva visoko stručnog osoblja u javnom sektoru (doktori, zubari, medicinske sestre) nakon što se njihove kvalifikacije budu priznavale. To je već problem u Poljskoj i Baltičkim zemljama. U tim zemljama također postoje nedostaci stručne radne snage u građevinarstvu. Međutim, taj argument odljeva mozgova nema uloge u pregovorima. Općenito, slobodno kretanje radne snage u zemljama kandidatima smatra se simbolički važnom sastvnicom članstva u Uniji. To je također važno gospodarsko pitanje. Kretanje radnika iz manje razvijenih država članica u više razvijene uvijek je bilo važan dio poboljšavanja kvalitete radne snage, a bivša Irska je dobar primjer za to, gdje je velik broj irskih građana koji su se preselili u druge države članice, sada vratili u Irsku s poboljšanim vještinama, te su značajno pridonijeli irskom gospodarskom čudu.

Radi se o političkom, prije no gospodarskom ili socijalnom pitanju. Postoji dosta tjeskobe u područjima Unije s visokom nezaposlenošću (na primjer u novim *Bundesländer*), tako da priljev radnika koji dolaze iz novih država članica i koji su sretni raditi za niže nadnice oduzima te poslove domaćim radnicima. Političari će morati posvetiti pažnju tim strahovima u procesu proširenja. Treba se i pronaći način za slučaj Zapadnog Balkana koji će dopuštati redovitu kontrolu situacije na tržištu rada, tako da se svako dogovoreno prijelazno razdoblje može okončati čim preestane

politički otpor slobodnom kretanju radnika.

Poglavlje o **slobodnom kretanju kapitala** ima dva potencijalno teška područja za pregovaranje: liberalizaciju kratkoročnog kretanja kapitala i kupovine poljoprivrednog zemljišta i šuma od strane stranaca iz EU.

Liberalizaciju kratkoročnog kretanja kapitala neki smatraju izuzetno opasnom u situaciji kada bi kratkoročni kapital mogao vrlo brzo napustiti financijski sustav, što bi dovelo do pata tečaja i značajnih problema za poduzeća koja su se zaduživala u stranim valutama.

Na kraju, i usprkos značajnim raspravama, sve nove države članice prihvatile su pravnu stečevinu u tom području. Do sada je ekonomska klima bila takva da još nisu isprobane nikakve slabosti.

Prodaja zemlje strancima iz EU je ipak pitanje koje će sigurno biti dio završnog dogovora. Sve nove države članice dobile su prijelazne dogovore. Jednako kao i s pitanjem slobodnog kretanja radne snage, taj problem djeluje više kao politički nego kao stvaran problem. Pa ipak, to je problem, kao i slobodno kretanje radnika, budući da ga takvim smatraju političari i biračko tijelo.

Postoje tri ozbiljna pitanja:

- opasnost da će stranci kupiti dovoljno velika područja zemljišta da dođe do socijalnih napetosti;
- opasnost da stranci kupuju zemlju samo zbog dobitaka u kapitalu koje žele ostvariti;
- opasnost da će porast cijena, zbog ulaska stranaca na tržište, otežati restrukturiranje poljoprivrede.

Postoji mnogo slučajeva da su stranci iz EU zaobilazili nacionalna ograničenja u novim državama članicama kako bi kupovali zemljište, i to obično po tek desetini cijene poljoprivrednog zemljišta slične kvalitete drugdje u Uniji. Premda te nezakonite ili kvazi-nezakonite kupovine ostaju rijedak slučaj, one svakako uzorkuju veće glavobolje stanovnicima tih zemalja i postaju važno pitanje u političkim raspravama. To je osobito slučaj u zemljama koje su se često morale boriti protiv strane okupacije zemlje u relativno nedavnoj prošlosti. Jasno je da će doći do socijalnih napetosti i reakcije protiv pristupanja ako stranci kupe velika područja zemljišta.

U Hrvatskoj je ta stvar već prerasla u veliko političko pitanje, gdje se na vladu vrši značajan pritisak da djeluje kako bi ograničila mogućnost stranaca da kupuju nekretnine. Istovremeno, broj stranaca iz EU koji su kupili nekretnine u Hrvatskoj dostigao je takve razmjere da su države članice EU došle pod pritisak da osiguraju da Hrvatska Vlada zadrži liberalan stav prema stranom vlasništvu nad zemljom.

Ključni je faktor, naravno, razlika u cijenama između zemljišta u državama članicama EU i u zemljama pristupnicama. Ako se razvije potpuno liberalizirano tržište zemljištem, može se očekivati da će se cijene zemljišta značajno povećati u slijedećem desetljeću, premošćući jaz koji sada postoji između njih i starih članica EU. To će dovesti do značajnih kapitalnih dobitaka za lokalne, ali i strane zemljovlasnike. Jasno, dok kandidati imaju interes objeručke dočekati izravna strana ulaganja u poljoprivredi kako bi razvili taj sektor, oni nisu zainteresirani za špekulativnu kupovinu zemlje.

U Hrvatskoj ovo osobito zabrinjava, budući da ljepota Jadranske obale i relativno dobro razvijena infrastruktura privlače ulagače iz država članica i drugih područja.

Konačno, postoji zabrinutost da će porast cijena zemljišta otežati restrukturiranje poljoprivrede. Mađarski dokument o stajalištima naveo je ukratko argument za to: *Ako bi (povećanje cijena zemlje) spriječilo mađarske seljake da imaju pristup zemlji po prihvatljivim cijenama i ako bi se to kosilo s politikom mađarske vlade koja teži stvaranju ekonomski bolje strukture vlasništva...* Proces restrukturiranja oslanja se na dinamične poljoprivrednike koji kupuju ili unajmljuju zemlju od poljoprivrednika koji odustaju od te profesije. Ako se cijene sukladno tome povećaju zbog toga što stranci kupuju zemlju, proces restrukturiranja će se utoliko otežati.

Stvarna je nepoznanica koliko će u zemljama Zapadnog Balkana nakon pristupanja biti stvaran pritisak za kupovinom zemlje od strane građana koji nisu iz EU. Neki misle da neće biti veći no danas, budući da je vlasništvo nad zemljom u stranim zemljama obično složeno i budući da će reforma Zajedničke poljoprivredne politike izvršiti pritisak na smanjivanje vrijednosti poljoprivrednog zemljišta u EU-15. Međutim, privlačnost Jadranske obale daje dodatnu dimenziju koja nije bila prisutna u petom proširenju. Međutim, nema sumnje da je ovo vrlo važno pitanje za glasače u tim zemljama.

Konačno, tu je poglavlje o **financijama i proračunu**, koje je u jasnoj vezi sa svim drugim teškim pregovaračkim poglavljima i bit će glavno bojište, premda više između sadašnjih država članica nego s novim državama članicama. Proširenje neće propasti zbog proračuna. Konačno, proračun Europske Unije je tek oko 1,0% BDP-a EU ili oko 2% javne potrošnje EU, i vjerojatno će ostati na toj razini u srednjoročnoj budućnosti. Međutim, ako se mjeri količina rasprave koja se o tome vodi, izgledalo bi da je to najvažniji problem. Morat će doći do financijskog sporazuma u pristupnim ugovorima koji je prihvatljiv svim stranama, čak i ako nikoga ne bude zadovoljio.

Premda financije i proračun ne bi trebali biti tako teški za rješavanje kao poljoprivreda, budući da se radi o manjem broju policy pitanja, ona će biti izuzetno komplicirana. Posljednjih godina neto doprinositelji proračunu Unije postali su mnogo stroži u svojim zahtjevima za smanjivanjem svojih doprinosa, dok neto upriličitelji izgleda vide financijske transfere iz Brisela kao svoje pravo, čak i kada postanu previše razvijene da bi udovoljile kriterijima koji se koriste za utvrđivanje prava na strukturne i kohezijske fondove.

Financijski pregovori za pristupanje država Zapadnog Balkana ne bi trebali toliko bremeniti sukobima kao oni u petom proširenju, i to iz nekoliko razloga:

- zemlje o kojima je riječ su male, ukupno tek nešto više od 20 milijuna ljudi;
- iskustvo s 12 novih država članica pokazuje da se proširenje može poduzeti bez većih destabilizirajućih utjecaja na proračun;
- EU je uspjela razviti sustave za financiranje pristupanja siromašnih i poljoprivrednih država koje pristupaju Uniji tijekom prošlog proširenja, te stoga ne mora ponovo razrađivati šeme u tom pogledu;
- Financijski okvir za razdoblje 2007-13 je dogovore, uz određene reforme koje smanjuju napetosti oko pristupanja država Zapadnog Balkana (na primjer, britansko ponovno otvaranje rasprave o proračunu ne odnosi se na rashode za proširenje).

Usprkos tome, zemlje Zapadnog Balkana su općenito siromašne i poljoprivredne zemlje, što znači da će imati nešto utjecaja na rashodovnoj strani proračuna. Pa ipak, ne treba pretpostavljati da će politike EU biti iste kao i sada kada i posljednja država Zapadnog Balkana uđe u EU: ZPP će se svakako i dalje reformirati, možda smanjujući trošak ukupne politike. Možda će doći i do daljnje reforme strukturnih fondova. No, druge politike, kao ZVSP možda koštaju sve više no u prošlosti. Važno je da zemlje Zapadnog Balkana kontinuirano dobro prate politike EU tijekom integriranja u Uniju.

Na prihodovnoj strani proračuna, države članice u petom proširenju sve su zatražile prijelazni mehanizam za svoje proračunske doprinose, koji bi ih štitio od toga da budu neto doprinositelji proračunu Unije u prvim godinama članstva. Neke su bile formalnije i predlagale posebne mehanizme na temelju prijašnjih pristupanja, koji bi djelotvorno garantirali neto financijske koristi od pristupanja tijekom prvih pet godina članstva, putem intervencije bilo u vlastitim sredstvima ili na rashodovnoj strani proračuna. Imajući u vidu prijelazno razdoblje za izravne subvencije prihoda u ZPP i očekivan spori porast strukturnih fondova, to je izgledalo kao razumno stanovište. Pa ipak, EU-15 su to odbacile, jer su bile sklonije ad hoc metodama osiguravanja da nove države članice ne postanu neto doprinositelji proračunu Unije.

Te su se ad hoc mjere odnosile samo na rashodovnu stranu proračuna. Schengenska potpora pružila je financijsku potporu za uvođenje nužnih sustava i opreme za vođenje vanjske granice Unije. Sve nove države članice imale su koristi od te potpore osim Češke. Vršile su se i paušalne isplate (poptora tijekom novca), kako bi se teoretski osiguralo da nijedna nova država članica ne bude neto doprinositelj proračunu u prvim godinama članstva. Češka i Poljska dobile su pravo promijeniti svoje stavke strukturnih fondova za 2004.-2006. u proračunske subvencije kako bi se nosile s potencijalno problematičnom proračunskom situacijom u prvim godinama članstva. Na kraju, dogovoreni su i određeni ad hoc mehanizmi, na primjer da bi se dala kompenzacija zemljama za sigurnosne mjere u nuklearnim postrojenjima (Bugarska i Litva).

Završno područje pregovora bit će **institucionalna pitanja**. Prerano je da bi se moglo reći išta konkretno o tim pitanjima, budući da će biti potrebna promjena Ugovora. Čini se gotovo sigurno da će države Zapadnog Balkana dostići rasprava o budućim institucionalnim promjenama u Uniji, koja je u punom jeku od kraja 2006., ali će vjerojatno potrajati još nekoliko godina. Postoje mišljenja da bi se moglo unijeti male promjene u Ugovore kako bi se omogućilo rano pristupanje Hrvatske Uniji. U vrijeme pisanja ovog rada, čak je i to nesigurno. Sve što se može reći o petom proširenju je da je većina institucionalnih pitanja riješena Ugovorom iz Nice na način koji je općenito fer, a u nekim slučajevima i velikodušan prema državama pristupnicama. Teško je predvidjeti da li će to biti slučaj i za Zapadni Balkan.

## F. PRIPREMANJE ZA PREGOVARANJE U KLJUČNIM POGLAVLJIMA PREGOVORA

Premda je državama teško dugo unaprijed planirati pregovore, a pogotovo kad se ne zna kako će započeti, zemlje Zapadnog Balkana morat će vrlo rano poduzeti mjere. To je očigledno za Hrvatsku i BJR Makedoniju, ali se odnosi i na druge zemlje.

Na temelju iskustva petog proširenja moguće je razviti strategije za rješavanje težih poglavlja.<sup>16</sup>

Jedan od ključnih preliminarnih koraka je organizirati što šire nacionalne konzultacije kako bi se osiguralo da vlast, a prije svega pregovarači, znaju koji će vjerojatno biti pravi problemi zbog

<sup>16</sup>Piotr Serafin i Alan Mayhew, *Priručnik za pregovaranje za Hrvatsku 2006.*, kojeg je za Hrvatsku Vladu izradio i spoznorirao UK FCO Global Opportunities Fund.

pristupanja. Konzultacije mogu, naravno, uslijediti nakon širenja informacija o promjenama koje će pristupanje vjerojatno donijeti.

Očigledno je da je važno konzultirati poslovne interese i zastupnike radnika. Međutim, konzultacije bi morali ići i dalje od toga, kako bi obuhvatile i nevladine organizacije, vjerske skupine i druge dijelove civilnog društva. Konzultacije pomažu građanima u pripremanju na utjecaj pristupanja, ali također pružaju i vitalne informacije državi za pripremanje pregovaračkog procesa.

Zemlje Zapadnog Balkana imaju sreće jer imaju iskustva 12 novih država članica na temelju kojih se mogu pripremati za pregovore. To iskustvo također omogućava Vladi da svoje informacije prije pregovora građanima učini mnogo konkretnijima no što je bio slučaj kod zemalja posljednjeg proširenja.

Nakon što se odrede ključna područja pregovora, postoji nekoliko strategija koje se mogu koristiti za olakšavanje stvarnih pregovora.

U nekim područjima je moguće donijeti nediskriminatorno nacionalno zakonodavstvo kako bi se ostvarili određeni ciljevi. To je svakako bila taktika koju su usvojile mnoge države članice kako bi zaštitile nacionalne ciljeve korištenja zemlje ili politike nekretnina. Nacionalni zakon koji osigurava da osobe koje imaju obradivo zemljište žive i rade na njemu vjerojatno će se smatrati odgovarajućom ako ne diskriminira različite skupine građana EU. Može se zamisliti da ako bi se smatralo iz socijalnih razloga nepoželjnim posjedovati previše imanja koja se koriste kao drugi dom, mogu se izraditi zakoni koji ograničavaju nabavu drugih domova ili to ljudima čine financijski nezanimljivim. No, takvi bi zakoni trebali biti nediskriminatorni. Nacionalni zakoni usmjereni na zaštitu važnih krajobraza (na primjer Jadranske obale) ili nacionalnih arhitektonskih blaga, također su sukladni pravu EU ako su nediskriminatorni.

S ekonomskog stanovišta rijetko ima smisla štiti zemlju od stranih ulagača, osobito u sirmoašnjim regijama. To je, ipak, općenito prilično važno političko pitanje. Politički argument može prirodno nadjačati ekonomski ako je presudno održati javnu potporu procesu pristupanja. To je bio smisao rasprave u Poljskoj, gdje je iz povijesnih razloga ideja da stranci kupuju zemlju nakon pristupanja bila osobito razorna. Mnogi strani ulagači su također to pitanje učinili kontroverznim korištenjem sumnjivih pravnih taktika kako bi stekli vlasništvo nad zemljom. Poljski zakon koji je donesen značajno ograničava mogućnost kako poljskih građana, tako i stranaca da kupuju poljoprivredno zemljište.

Nacionalni zakoni se također mogu koristiti za obranu određenih moralnih stavova ili tradicija koji bi mogli biti ugroženi pristupanjem Uniji. Pravna situacija u vezi abortusa i reklamiranja usluga abortusa razlikuju se od jedne do druge države članice. Malta je imala protokol uz Ugovor koji je navodio da u tom području nacionalni zakoni imaju prednost pred zakonima Zajednica. Irska, međutim, ima nacionalni zakon koji zabranjuje reklamiranje usluga abortusa u Irskoj.

U slučaju da su ugroženi vitalni nacionalni interesi, može biti moguće i uvjeriti države članice Unije da prihvate određena odstupanja u Pristupnom ugovoru, kako bi se zadržala podrška integracijskom procesu. Ovdje će biti presudna bliska suradnja s Komisijom. Komisija tradicionalno igra ulogu neke vrste posrednika između pregovaračkih strana. Premda je ona izvršni organ Unije, uvijek je se smatralo prijateljem zemalja koje pregovaraju o pristupanju. To je sasvim prirodna stvar. Komisiju se smatra neutralnim arbitrom između država članica. Ona zna stavove država članica, kao i stav države pristupnice. Jedna od njenih uloga je izraditi moguća kompromisna rješenja koja se onda mogu predložiti državama članicama u Vijeću.

Također je očigledno da će biti potrebno lobirati kod ključnih država članica ako zemlja pristupnica mora naći rješenja koja će je zadovoljiti. Kako je pristupanje pitanje o kojem se odlučuje

jednoglasno, ne može se zanemariti niti jedna od 27 država članica. Međutim, jasno je da određene države članice imaju veći utjecaj na odluke od drugih. Također će postojati države članice koje su osobito blisko povezane sa zemljama pristupnicama. Hrvatska, na primjer, je uvijek imala potporu susjeda, osobito Austrije i Njemačke. Druge zemlje Zapadnog Balkana pronaći će sličnu potporu unutar Unije. Svi te kontakte trebat će ostvariti rano kako bi se dobila potpora za odluke koje treba donijeti, kako bi se tražilo mišljenje Komisije i otvorili pregovori.

U većini slučajeva, posebni zahtjevi oko nacionalno važnih pitanja će u najboljem slučaju otvoriti put prema pregovorima o prijelaznim razdobljima. Međutim, više je moguće ostvariti kada su pitanja tako važna da ugrožavaju nacionalni konsenzus o integraciji s Unijom. U petom proširenju, Malta je dobar primjer, premda je činjenica da se radi o malom, prenaseljenom otoku olakšala Malti da istakne posebnost svojeg slučaja. U pregovorima je Malta uspjela ostvariti pravo da održi svoje nacionalno zakonodavstvo o sekundarnim rezidencijama i abortusu (vidi gore) te da se pobrine da njena neutralnost ne bud ugrožena Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Unije.

## G. POLITIČKA EKONOMIJA PROŠIRENJA I PRISTUPANJA

Jedan dio pregovaračkog procesa je pregovaranje među državama članicama EU. Između ostaloga, tim se pregovaranjem dogovaraju posebna plaćanja postojećim državama članicama.<sup>17</sup>Budući da neke države dobivaju, a druge gube od proširenja, vjerojatno će se pregovarati prije proširenja kako bi se redistribuirali neki dobiti od proširenja. Tijekom petog proširenja, Nicolaidis je to jezgrovito izrazio u svojem radu (vidi fusnotu 13): *Države članice nisu se još sporazumjele o datumu proširenja budući da i dalje moraju pregovarati između sebe o veličini kompenzacijskih posebnih plaćanja.*

Budući da se većina proračuna Unije i dalje tiče redistribucije putem poljoprivredne politike i strukturnih fondova (otprilike 80% proračuna EU), reforma u ta dva područja kao i glede vlastitih sredstava će zapravo presuđivati o srednjoročnom financijskom okviru i godišnjim proračunima.

Policy reforma bit će predmet revizije proračuna Unije, koji je dogovoren za 2008/9 u financijskom okviru za 2007-13. Daljnja reforma ZPP-a će gotovo sigurno biti važan dio te revizije, pod pritiskom proračunskih razmatranja, procesa proširenja, kao i pregovora u STO. Reforma će svakako u konačnici dovesti do smanjenja rashoda na poljoprivredu. Ako se to ostvari putem redukcije cijena i parcijalne renacionalizacije ZPP-a, dovest će do povećanja pozicije neto doprinositelja Francuske i smanjenja njemačkog doprinosa EU. Ako se to dogodi kroz daljnje smanjenje cijena u kombinaciji s regresivnim izravnim subvencijama prihoda za poljoprivrednike, to će u cjelini dovesti do značajnog smanjenja poljoprivredne potrošnje Zajednice, smanjenja neto doprinosa Njemačke, ali i mnogo dubljeg restrukturiranja njemačke poljoprivrede.

Teško je reći koja je srednjoročna šansa za radikalne reforme. Ono što je sasvim jasno je da je Unija bila kadra provesti prilično radikalne reforme tijekom proteklog desetljeća i po, zahtaljujući u velikoj mjeri vanjskom pritisku STO. Postoje snažni zagovornici ZPP subvencija i zaštite unutar Unije, prije svega države članice s velikim poljoprivrednim sektorima, pto sada uključuje i neke od novih država članica, kao što su Mađarska, Litva, Poljska i Rumunjska, kao i zemlje kao što su Francuska i Irska iz EU-15. Pa ipak, sigurno je da je potpora za element subvencija u ZPP-u opala, kako sa smanjenjem radne snage zaposlene u poljoprivredi, tako i s doprinosom poljoprivrede BDP-u Unije. Ako se nastavi najnoviji porast cijena poljoprivrednih proizvoda, pritisak za reformu politike može se i povećati.

<sup>17</sup> P. Nicolaidis, Završnica proširenja Europske Unije: Značaj Europskog Vijeća u Feiri, neobjavljeni rad predan na Radionici o proširenju u Natolinu, rujan 2000.

Te će promjene, ako dođe do sporazuma o njima, u pravilu utjecati samo na ZPP u slijedećem razdoblju financijskog okvira, 2014-2020. Određene promjene mogu u međuvremenu biti nužne, ako se ponovo pokrene Razvojna runda Dohe u STO-u i ako ona bude uspješno zaključena. U suprotnom će neposredni rashodi ZPP-a postepeno rasti kako se plaćanja poljoprivrednicima u novim državama članicama budu postupno povećavala prema paritetu s plaćanjima poljoprivrednicima u EU-15. Ipak je moguće da će iznos za poljoprivredu dogovoren u financijskom okviru biti nedovoljan za pokrivanje rashoda za ZPP do 2013. U tom slučaju bit će nužne promjene politike.

Danas još nije jasno u kojoj mjeri se može reformirati drugi glavni program rashoda Unije, Strukturni fondovi, do momenta pristupanja zemalja Zapadnog Balkana. Ako se održe slični propisi u usporedbi s onima koje imamo danas, svih pet zemalja će biti obuhvaćeno opesgom programa koji pomažu najsiromašnijim područjima Unije. U petom proširenju, nove države članice su prilično dobro tretirane u pogledu Strukturnih fondova, ali dolazilo je do žučljivih svađa između starih država članica, osobito između država neto doprinositeljica i Španjolske.

Ta će proračunska pitanja vjerojatno biti mnogo manje važna u proširenju na Zapadni Balkan, no što su bila u petom proširenju. Zaista, u cjelini nema velike vjerojatnosti da će se stvoriti značajniji otpor pristupanju Zapadnog Balkana u 27 država članica. Sve države EU-27 shvaćaju važnost ispunjavanja obećanja regiji i veza između pristupanja i stabilnosti u regiji.

Opasnost je u tome da sama Unije neće promaći dovoljno kolektivne snage da izvrši nužne promjene za buduće upravljanje Unijom. U ovom izvješću o kapacitetu EU za integraciju, Komisija naglašava tri vitalna područja u kojima je potrebno djelovati kako bi se osiguralo da se proširenje Unije glatko odvija<sup>18</sup>:

- osiguravanjem da kandidati uistinu ispunjavaju uvjete koje im je propisala Unija;
- osiguravanjem potpore građana EU proširenju;
- osiguravanjem da institucije, politike i proračun Unije mogu odoljeti svim pritiscima proširenja

Ovo posljednje područje je upravo ono područje koje bi potencijalno moglo usporiti pristupanje zapadnobalkanskih zemalja Uniji. Nakon neuspjeha ustavnih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj, ne postoji jasan plan kako bi se institucionalnu promjenu trebalo ponovo staviti na dnevni red Unije. Neke države članice zalažu se za male promjene Ugovora, kako bi omogućile pristupanje Hrvatske. To bi bio znak drugim državama Zapadnog Balkana da je Unija ozbiljna u svojim obećanjima o pristupanju. Druge više vole tražiti temeljna rješenja za ustavna pitanja umjesto da vrše male ad hoc promjene, budući da se boje da će ad hoc rješenje odgoditi nužnu temeljnu reformu na nekoliko godina.

Najružičastiji scenarij je da tekući gospodarski oporavak u Uniji nastavi stvarati radna mjesta i smanji nezaposlenost, a da revizija proračuna Unije 2008/2009 dovede ne samo do promjena politika, nego i do nužnih institucionalnih reformu. To bi otvorilo put pristupanju zemalja Zapadnog Balkana u posljednje tri godine tekućeg financijskog okvira, 2007-2013.

<sup>18</sup> Europska Komisija (8. studenog 2006.), *Strategija proširenja i glavni izazovi 2006.-2007.* COM(2006)649.



No, ta mogućnost ovisi o tome da li će se države u regiji pobrinuti da budu spremne za pristupanje. Premda će utjecati na tijek događaja u Uniji biti teško za zemlje Zapadnog Balkana, no pripremanje na pristupanje je u rukama samih zemalja.