

ПРОШИРЕНА ЕВРОПА:

ЕКОНОМСКЕ ПРОМЕНЕ И ОЧЕКИВАЊА



Влада Републике Србије
Канцеларија за придруживање
Европској унији



Влада Републике Србије
Канцеларија за придруживање
Европској унији

ПРОШИРЕНА
ЕВРОПА:
ЕКОНОМСКЕ
ПРОМЕНЕ
И ОЧЕКИВАЊА ■

■
Мари Луиз Херштел ■

- Издавач
Влада Републике Србије
- Канцеларија за придруживање Европској унији

- За издавача
Радмила Миливојевић

Аутор
Мари Луиз Херштел

Техничка обрада
Продиде

Дизајн
Продиде

Обрада текста
Војислав Несторовић

Штампа
Типографик

Тираж
1000 примерака

Штампанье и објављивање ове брошуре финансијски је омогућено донацијом Министарства спољних послова Републике Француске.

*Cette publication est réalisée avec le soutien du
Ministère des affaires étrangères de la République Française.*

Наслов оригинала

L'EUROPE ÉLARGIE: ENJEUX ÉCONOMIQUES
Marie-Luise Herschtel



© 2004. Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques

ОД ИСТОГ АУТОРА

Finances publiques, une approche économique -

[Економски приступ јавним финансијама],
(у сарадњи са Аленом Езебијем), Paris, Dunod,
coll. "Economie module", 1990.

L'économie de la communauté européenne -

[Економија европске заједнице], Paris, Armand Colin,
coll. "Cursus", 1993.

L'économie de l'Union européenne -

[Економија Европске уније], Paris, Armand Colin/Masson,
coll. "Cursus", 1997.

- Десет земаља балтичке, централне и источне Европе учлањује се 1. маја 2004. године у Европску унију. Овај догађај има првенствено историјски и политички значај. Проширење представља такође револуцију по броју, као и увођење изузетних промена на институционалном плану. Наиме, биће неопходно да се оствари јединство разлика. Међутим, један од изазова брине становништво Уније: економска и финансијска димензија.

Постојећим и будућим чланицама Уније, проширење заиста омогућава приступ новим тржиштима. Појачаном разменом обезбеђује се раст. Земље које се придружују оствариће у економији изузетне предности, којима би требало у великој мери да надокнаде значајне трошкове њихове економске транзиције.

Међутим, према утврђеном консензусу, садашње чланице Уније постићи ће веома слабу предност. Економско усаглашавање будућих чланица створиће, наиме, додатне трошкове за Унију. Колики су ти трошкови? Да ли ће их бенефиције на које се рачуна покрити у предвиђеном року? Које ће земље чланице, који региони, сектори активности и које особе бити на добитку, а ко ће изгубити од процеса интеграције? Да ли је оправдан страх од измештања активности и од миграције радне снаге? Да ли је садашња Унија, која тешко прихвата изазов глобализације, у некој мери одговорна за тај процес?

Књига даје одговоре на ова, као и на многа друга питања.

МАРИ ЛУИЗ ХЕРШТЕЛ је предавала европску економију на париским универзитетима, а својом струком се бави у оквиру међународних организација.

www.sciences-po.fr/edition/

фебруар 2004. године

Увод

Најзначајније проширење Европске уније до сада, биће обављено 1. маја 2004. године. Овај догађај поприма капиталну историјску и симболичну димензију, јер представља крај подељене Европе створене на Јалти. Укључивање три балтичке државе (Естонија, Летонија, Литванија), пет земаља централне Европе (Пољска, Чешка Република, Мађарска, Словачка Република, Словенија) и два острва Средоземног мора (Кипар, Малта) револуционарно је, најпре, по броју. Биће неопходно да се оствари јединство разлика: политичких, институционалних, економских и социјалних, али и језичких и културних.

Од будућих десет чланица, седам је пола века било под комунистичком диктатуром. Три балтичке државе припадале су СССР, а четири државе централне и источне Европе биле су под њиховим протекторатом. Словенија и два острва прикључили су се овом повратку у Европу.

За Бугарску и Румунију, приступање се предвиђа за 2007. годину. Што се тиче Турске, заказан је састанак у 2004. години како би се евентуално започели преговори о приступању. Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и Србија и Црна Гора су на путу да ускоро са Европском унијом преговарају о дугорочним перспективама приступања.

Од 1. маја 2004. године, Европска унија имаће 450 милиона становника. Нове чланице броје 75 милиона становника, од којих је половина у Пољској. Економско богатство, односно БДП Европске уније неће се, међутим, повећати за више од 5%.

Код грађана садашњих чланица Уније у ствари преовлађују страх и скептицизам. Истраживања показују да би многи, без обзира на политичко опре-

дељење, на референдуму гласали против проширења. Отварање ка истоку посебно збуњује јавно мњење у Француској – земљи која је, поред Немачке, била основни покретач стварања заједничког тржишта и геополитички центар јединствене Европе на западу. Овим земљама наиме изгледа није нимало лако да разумеју земље истока. Поред тога, предности које политика заједнице доноси француској економији у овом тренутку теже ће се одржати после проширења. Постоји ризик и да француски језик, који је већ изгубио предност у односу на енглески, буде још више потиснут у какофонији двадесетак службених језика сутрашњице. Треба додати да је пројекат моћне јединствене Европе, са Француском као инспиратором, изложен тешким искушењима у садашњем геополитичком контексту. Наиме, државе источне Европе, које још увек страхују од суседних велесила, радије се окрећу Атлантском савезу кад је у питању њихова спољна безбедности.

Међутим, супротстављање проширењу Уније значи кретање супротним правцем од онога којим тече историја. Да бисмо се у то уверили, довољно је запитати се колика би била цена ускраћеног проширења у смислу политичке нестабилности континента и изгубљених економских могућности. Трошкови реконструкције балканских земаља представљају неку врсту мерила за пропштене прилике.

Упркос свему, проширење изазива код становништва суздржаност и страх које не треба игнорисати. Проширење, заправо, указује на одређене изазове који за заједницу значе трошкове, а њих је неопходно држати под контролом.

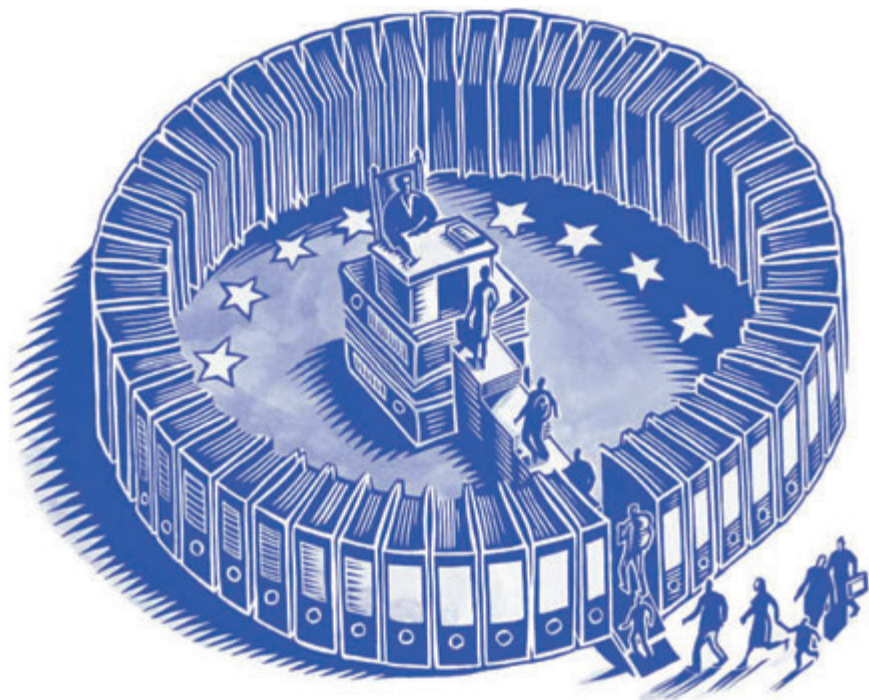
Вреди поменути највећи изазов, који је политичке природе, с обзиром на то да је дат толики значај проширењу ка истоку да су се са њим сагласили сви лидери Европске уније. Не треба заборавити да таква сагласност није постигнута када је била у питању јединствена валута, ни заједничка безбедност. Европљани ће убудуће морати да постигну консензус око аутономних иностраних политика и политика одбране, на основама атлантског партнерства коме је враћена стабилност. Међутим, у проширеној Европи је поштрана подела на атлантисте, присталице аутономне Европе и оне који остају неутрални. Дакле, не треба очекивати у скорије време политичку Европу која ће бити довољно јака да, уз свог америчког савезника, потврди сопствену визију света.

О најнепосреднијем изазову, институционалне природе, расправљаће се детаљније, јер грађани тврде да им велику бригу задаје слика од двадесет пет држава неспособних да омогуће функционисање Уније и да се плаше неизмерних трошкова које би изазвало блокирање Европе. Већ сада, веома често неизвесност прати поступак доношења одлуке у Савету министара. Када их буде двадесет пет, једногласна одлука биће право чудо, а у случају одлучивања на основу квалификоване већине, увек постоји застрашујућа могућност паралисања институција кроз честе блокаде од стране мањине. Многи посма-

трачи сматрају да основни проблем потиче од поремећене равнотеже, и иначе нестабилне, између најнасељенијих држава и оних других. У проширеној Европи, поред шест земаља у којима живи три четвртине популације, наћи ће се осам држава средње величине и једанаест малих. У сваком случају, биће неопходно направити компромис између два могућа приступа равноправности: равноправност између држава и равноправност између грађана, јер демократија подразумева већу заступљеност насељенијих земаља, при чему се оне са мање становника не смеју осећати оштећеним. Треба се надати да ће будући европски устав успети да реши овај скоро нерешив проблем.

Али, у догледно време, највећи изазов ће бити економске и финансијске природе. У јавном мњењу изражен је страх да би трошкови проширења Уније могли бити превелики за чланице. Ако се користи језик буџета, о коликим је износима, заправо, реч и која је њихова сврха? Шта представља то финансирање у односу на економско богатство Уније и имајући у виду изузетно велике потребе нових чланица? На који начин се ти трошкови распоређују у временским роковима и између земаља? Ипак, ако се изађе из буџетског оквира, у одређеном року проширење доноси и предности које су свакако политичке, али и економске, и већина грађана је тога свесна. Ове предности дају се наслутити. С друге стране, европској економској и социјалној кохезији могу припретити разне опасности у случају да се, после отварања граница, поремете тржишта. Страхови су идентификовани: усмеравање предузећа ка истоку, што за последицу има повећање незапослености на западу, масован прилив досељеника у потрази за већим платама и бољим условима рада, пораст криминала и разних облика незаконите трговине, прерана интеграција у зону евра итд. Да ли су ти страхови оправдани и, у том случају, да ли ће предности бити довољне да се надокнаде ови појединачни и колективни трошкови? Да ли, на крају, треба предвидети додатне трошкове који ће се постепено јављати уз интеграцију нових чланица у политике заједнице и, ако је тако, на којим основама?

Видећемо да заправо све треба свести у релативне оквире. Сигурно је да проблеми постоје, с обзиром на то да припреме за улазак у Унију нису довршене. Међутим, приступ нових чланица са истока само ће мало узбуркати ствари. Велика заслуга њиховог доласка је већ истицање недостатака садашњих чланица са запада, захваћених буром глобализације.



ПРЕПРЕКЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА

За прву групу кандидата преговори о приступању Европској унији званично су завршени на заседању Европског савета у Копенхагену у децембру 2002. године. Уговор о приступању потписан је 16. априла 2003. године на седници Европског савета у Атини. «Повратак у Европу» предвиђен је за 1. мај 2004. године за три балтичке државе, пет држава из централне Европе, Кипар и Малту.

Да ли ће ових десет земаља бити дочекане великодушно, раширених руку? То је заиста неизвесно, али видећемо да постоје добри разлози за такву суздржаност. Изгледа да нема одушевљења. Преовлађује обострана сумња. Ово се огледа у калкулацијама и процедурама, јер финансијске подршке изгледају, тренутно, шкрто одмерене, а постоји ризик да цена интеграције у Европску унију, која је препуна препрека, буде за све превисока.

Десет држава пролази кроз циљ

На дугом путу усидрења у Европу, који је започет одмах после пада Берлинског зида 1989. године, десет земаља из првог круга прелази одлучујуће етапе у току 2003-2004. године. Ипак, још увек се расправља о правилима игре везаним за њихову интеграцију. Нове чланице, које се чврсто држе онога што за њих представља европска идеја о равноправности, одбацују све што би личило на неку врсту превласти једне или више земаља у групи. Међутим, за земље осниваче и за велике државе, поставља се питање прихватања идеје равноправности. Унија се, наиме, шири према земљама које су по броју становника мале или веома мале, разликују се по степену развоја, а њихов укупни економски потенцијал једва да је раван потенцијалу Холандије.

Потенцијал будућих чланица

| | Становништво | | БДП | |
|-----------------------|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------|------|
| | Број становника у милионима | У % података постојеће ЕУ | БДП по глави становника* | |
| Европска унија | 378,7 | 100 | 100 | 100 |
| Кипар | 0,8 | 0,2 | 0,1 | 80 |
| Чешка Република | 10,3 | 2,7 | 0,7 | 57 |
| Естонија | 1,4 | 0,4 | 0,1 | 42 |
| Мађарска | 10,2 | 2,7 | 0,7 | 51 |
| Летонија | 2,4 | 0,6 | 0,2 | 38 |
| Литванија | 3,5 | 0,9 | 0,1 | 33 |
| Малта | 0,4 | 0,1 | 0,005 | 55** |
| Пољска | 38,6 | 10,2 | 2,2 | 40 |
| Словачка Република | 5,4 | 1,4 | 0,3 | 48 |
| Словенија | 2,0 | 0,5 | 0,2 | 69 |
| Група за 2004. годину | 74,8 | 19,8 | 4,6 | 45 |

Извор: Еуростат, подаци из 2001. године

* Стандард куповне моћи

** Подаци из 1999. године

У уговору о приступању, с обзиром на то да се ради сада о Европи од двадесет пет чланица, већ је било неопходно изменити институционална правила игре која су првобитно била предвиђена за Европу од двадесет седам чланица, укључујући Бугарску и Румунију. Уговор из Нице, текст који је у Европи Петнаесторице уз велике напоре потписан у децембру 2000. године, био је основ ових правила одлучивања, па би она могла бити измењена са усвајањем уговора о уставу проширене Уније.

Применом текстова који су тренутно на снази, десет нових чланица учествоваће на европским парламентарним изборима у јуну 2004. године, као чланице с пуним правима. Број посланика достићи ће 732. Илустрације ради, Пољска ће имати 54 посланика, колико их има и Шпанија. С друге стране, 24 места добиће Мађарска и Чешка Република, колико и Португалија, Белгија и Грчка.

Како би нове чланице имале времена да се припреме за своје нове задатке, на функцији земље која председава Европском унијом до краја 2006. године земље ће се смењивати према већ установљеном циклусу ротације. По том редоследу, Француска ће председавати Унијом у првих шест месеци 2008. године.

До стварног приступања у мају 2004. године, земље које улазе у Унију имаће улогу «активног посматрача»: говориће на Савету Европске уније, као и у Европском парламенту и учествоваће у раду стручних одбора. Од 1. маја 2004. до 31. октобра 2004. године, слаће по једног комесара у Брисел који ће имати право гласа, али «без портфеља». Европска Комисија ће, дакле, током шест месеци имати 30 комесара. Такође је планирано да нову Комисију, која ће бити постављена почетком новембра 2004. године, по добијеној сагласности од стране изабраног Европског парламента, чини по један комесар сваке земље и да сваки од њих буде задужен за по један портфељ, за старе као и за нове чланове.

И правила одлучивања, која се примењују на Савет Уније, такође су прилагођена за долазак десет нових учесника. Ове измене најпре подразумевају начин на који се гласови земаља чланица рачунају у сврху такозване квалификоване већине приликом гласања Савета. За период од 1. маја 2004. до 31. октобра 2004. године, садашњи систем гласања прилагођен је како би се прикључили нови учесници. За квалификовану већину биће потребно 88 гласова од 124. После 1. новембра 2004. године, примениће се систем гласања који је усвојен у Ници. Тако је Пољској, на пример, споразумом из Нице, додељен исти број гласова као и Шпанији, чиме су нове чланице добиле готово исту моћ којом располажу четири велике најнасељеније земље (27 наспрам 29). Чешка Република и Мађарска добиле су свака по исти број гласова као Грчка, Белгија и Португалија. До следеће одлуке, ова правила гласања примењиваће се у проширеној Унији у којој је, од укупно 321 гласа, доња граница квалификоване већине 232 гласа, а мањине која може блокирати доношење одлуке, 90 гласова.

Овај систем има једну велику ману: могуће је паралисање, јер је доња граница квалификоване већине превисока, што мањинама пружа могућност да спрече доношење одлуке. Међутим, то није све: по мишљењу појединих посматрача, као што је Ж. Л. Бурланж (J. L. Bourlange), у Ници је осмишљена права «плинара» да би се овај недостатак отклонио. Наиме, одлука се усваја само ако се са њом сагласи половина земаља, а под условом да, у Европи од двадесет седам чланица, оне представљају 74% гласова (по државном кључу) и 62% становништва (по демографском кључу). Међутим, гласови се по земљама распоређују према кључу који делимично узима у обзир разлике у броју становника, али неутралише демографску супериорност Немачке у односу на Француску, Велику Британију и Италију, а у великој мери чак и у односу на Шпанију и Пољску. Овом првом недостатку може се, дакле, додати још један: критеријум броја становника узима се два пута у обзир.

Међутим, европска Конвенција осуђује ову институционалну поставку. На тај начин, она реагује на један од највећих страхова становника садашње Уније: ризик да у проширеној Европи дође до блокаде доношења одлука због све веће комплексности. Ова Конвенција формирана је на седници Савета у Леку-ну децембра 2001. године, са задатком да напише устав проширене Европе

који ће се примењивати од 2009. године. Конвенција је себи поставила циљ да омогући управљање Европском унијом од двадесет пет, па чак и двадесет седам или више чланица, али и да дозволи земљама са одређеним ограничењима да напредују у појединим областима. У том духу, настојало се да се великим земљама да већи значај. У оквиру Комисије у Бриселу, ово појачање требало је углавном да се постигне ограничавањем броја комесара на петнаест, који су задужени за по један портфељ и изабрани равномерном ротацијом, уз које би постојали и комесари без права гласа. У Савету Уније у коме би се проширила област у којој се одлуке доносе квалификованом већином, на гласање би се примењивала нова правила. Наиме, одлуке би биле у складу са европском идејом о равноправности само ако их усвоји већина земаља чланица, које заједно чине бар 60% становништва Европе. Без намере да се улази у предвиђања о исходу битке коју води Устав, започете током међувладиног Савета у Риму, 4. октобра 2003. године, може се рећи да ће његове одредбе моћи да буду само још неповољније за мале земље, како старе тако и нове чланице, него раније.

Откад је дато зелено светло у Атини, у априлу 2003. године, старе и нове земље чланице, као и Европски парламент, морају да ратификују уговор о приступању који има више од 1000 страница.

У државама, које су већ чланице Европске уније, ратификација се врши парламентарним путем. У Француској је то обављено у Народној скупштини, 26. новембра 2003. године, где је постигнута убедљива већина. Без обзира на јавно мњење, које већином подржава проширену Европу, сигурно да оваква процедура умањује неизвесност у погледу свог исхода, јер се ту и тамо ипак могу чути гласови против проширења, који понекад знају да буду и веома бучни.

С друге стране, у већини земаља кандидата, власти су претходно морале да затраже подршку становништва путем референдума. Референдум о приступању, који је одржан 21. септембра 2003. године у Летонији, био је последњи од девет провера мишљења организованих у земљама кандидатима. Од десет земаља које су позване да се придруже Европској унији, Кипар је једини одлучио да не консултује непосредно своје становнике. Ова серија референдума, која је започета у марту 2003. године, завршила се низом гласања у корист приступања Унији. Ако се изузме случај Малте, где су гласови «за» победили са само 53,5% гласова, у већини земаља масовно се гласало за приступање: 89,61% у Словенији, 83,8% у Мађарској, 89,92% у Литванији, 77% у Пољској и Чешкој Републици, 67% у Летонији. У Словачкој, гласови «за» однели су убедљиву победу, са чак 92,46% у мају 2003. године.

Упркос дугогодишњим припремама, одређена неизвесност пратила је исход гласања. Осећај несигурности и скептицизам у односу на пројекат проширења нису само «привилегија» становника старих чланица Уније. У већини земаља кандидата, јавно мњење се заиста сложило са приступањем, уз врло изражен осећај да је статус чланице најбољи избор. Међутим, приликом изја-

шњавања нису се могла искључити изненађења у последњем минути. У неким земљама, као што је Пољска на пример, успех референдума био је такође условљен стопом одзива гласача. А у Словенији и у Мађарској је учествовање гласача достигло само 55%, односно 45%.

Ентузијазам, са којим се првих година гледало на перспективу брзе интеграције у Европу, данас је заиста опао, будући да се зна да транзиција подразумева високе економске и социјалне трошкове. Наиме, реформе и регулатива заиста су подржали економски раст, али за велики део становништва то је било тешко искуство, а неједнакости се продубљују. Такође, не треба прећутати да стварање производних центара, уз учешће страног капитала, излаже локална предузећа тешкој конкуренцији. Осим тога, обавеза да се прихвате одређени услови за приступање, о којима се преговарало под притиском, наставља да помућује средњорочне предности. Мисли се, између осталог, на неповољне перспективе укључивања у систем финансијске подршке заједнице или на ограничења слободног кретања радне снаге. Такође не треба заборавити институционалне расправе које се тренутно воде, а због којих је код земаља у процесу придруживања присутан страх да неће бити прихваћене као истински партнери.

Тесан оквир за помоћ будућим земљама чланицама

Током заседања европског Савета у Берлину 1999. године усвојен је финансијски оквир за проширење за период до 2006. године. Споразум који је био заснован на хипотези приступања шест нових земаља, конкретизован је изградом вишегодишњег програма за коришћење буџета, познатог под називом Агенда 2000. Његова основна одредба односила се на задржавање глобалне горње границе европског буџета на 1,27% кумулативног БДП чланица Уније. У 2000. години, општи буџет заједнице достигао је 89,4 милијарди евра, што представља 1,11% БДП Европске уније. Овај износ је заиста скроман: да би се у то уверили, довољно је упоредити га са општим буџетом Француске, који је те исте године достигао 262 милијарде.

У тако тесном буџету, подела ресурса Заједнице, која је водила рачуна о проширењу, сводила се на налог упућен старим чланицама Уније да уступе место новим. То, међутим, није ишло само од себе, с обзиром на то да свака особа, као и целокупно становништво, има склоност да брани стечене предности. У том организовању било је такође могуће видети и програмирање масовног преноса трошкова интеграције на земље кандидате из некадашње комунистичке Европе.

Агенда 2000 такође је садржала обавезу да се настави реформа заједничке пољопривредне политике (ЗПП), да се развију структурни фондови и да се уравнотеже буџетски доприноси између земаља чланица. Видећемо даље шта је од тога остварено.

Што се тиче финансијских улагања која се посебно односе на проширење, она су омогућавала извесно убрзавање процеса. Удвостручена је помоћ за процес придруживање намењена земљама кандидатима, но на њу ћемо се вратити касније. У периоду од 2000. до 2003. године, требало је да ова подршка достигне 3,3 милијарде евра годишње, што представља 3,5% европског буџета и 0,04% БДП Европске уније у 1999. години.

За убудуће, шефови држава и влада установили су принцип да се подршка за финансирање процеса приступања постепено повећава. Разлози који су наведени као објашњење за овакву опрезност у додели субвенција односили су се на две значајне области. Што се тиче структурних акција, истакнута је ограничена способност апсорбовања код нових чланица. Наиме, ова врста политике подршке захтева активно финансијско и техничко учествовање буџетских корисника. Што се тиче заједничке пољопривредне политике, постојао је страх да би превелика великодушност у додељивању помоћи за повећање прихода пољопривредних произвођача могла да успори развој модерне пољопривреде.

Ниски трошкови приступања у периоду од 2004. до 2006. године.

Од Берлинског споразума, ствари су се промениле, јер се проширење у 2004. години односи на десет кандидата. До последњег дана пре потписивања уговора о приступању у априлу 2003. године, Европска унија и земље кандидати жучно су расправљали о кредитима неопходним за финансирање тог приступања. Претходно је то исто учињено и у самој Европској унији, између Европског парламента и Савета, а компромис је постигнут тек у последњем тренутку, у октобру 2002. године. За период од 2004. до 2006. године, договорен је максималан износ од 40,85 милијарди евра у виду иницијалних кредита намењених новим земљама чланицама. Овај износ представљаће око 12% буџета Уније од двадесет пет чланица, предвиђених за тај исти период, а 0,13% БДП проширене Уније. Уплате ће се постепено повећати током ове три године.

На први поглед, пада у очи слаб обим финансијског пакета, што би могло да значи да за будућност ништа није коначно решено. Овај износ делује још нижи ако се узму у обзир суме којима ће ових десет нових земаља заиста располагати. Наиме, постоји могућност да не буду увек у прилици да потроше целокупан износ који им се пружа, због неприлагођености критеријумима за доделу подршке Заједнице. Ако се узме у обзир реализација кредита за процес придруживања, ове земље ће од 2004. до 2006. године добити око 28 милијарди евра у виду новчаних кредита. У том истом периоду, њихов допринос европском буџету процењује се на скоро 15 милијарди евра. Дакле, суфицит у њихову корист једва ће прекорачити суму од 13 милијарди. Како би томе требало додати и нерасподељене додатне административне трошкове који се процењују на 1,7 милијарди евра, приступање кошта 15 милијарди нето, што је ниже од

половине новчаних кредита предвиђених у финансијском пакету представљеном на европском Савету у Копенхагену.

Шта представљају ови трошкови приступања у односу на финансијска средства Европске уније? Свакако да је преостали нето износ у корист нових чланова позитиван, али није превелик у односу на целокупни европски буџет, који би од 2004. до 2006. године требало да се креће око 350 милијарди евра (по ценама из 1999. године). Ј. Д. Ђулијани (Giuliani) [10] сматра да је у питању помоћ слична минијатурном облику Маршаловог плана, који би у данашње време износио око 97 милијарди евра.

Треба додати да максималном европском буџетском пакету, који није мењан и који достиже 1,27% БДП Европске уније, неће бити додатака бар до 2006. године, јер ће ови кредити заменити програме пред придруживања.

**Максимум иницијалних кредита везаних за приступање
(у милијардама евра – цене из 1999. године)
за период од 2004. до 2006. године (десет нових земаља чланица)**

| | 2004. | 2005. | 2006. |
|---|--------------|--------------|--------------|
| 1. Пољопривреда | 1,90 | 3,75 | 4,15 |
| – Заједничка пољопривредна политика | 0,33 | 2,03 | 2,32 |
| – Развој села | 1,57 | 1,72 | 1,83 |
| 2. Структурне акције | 6,07 | 6,90 | 8,77 |
| – Структурни фондови | 3,45 | 4,75 | 5,95 |
| – Кохезиони фонд | 2,62 | 2,15 | 2,82 |
| 3. Унутрашње политике и додатни трошкови транзиције | 1,46 | 1,42 | 1,38 |
| – Постојеће политике | 0,85 | 0,88 | 0,92 |
| – Нуклеарна безбедност | 0,13 | 0,12 | 0,13 |
| – Постављање институција | 0,20 | 0,12 | 0,06 |
| – Шенгенска транзиција | 0,28 | 0,30 | 0,27 |
| 4. Администрација | 0,50 | 0,55 | 0,61 |
| – Максималан збир иницијалних кредита (рубрике 1, 2, 3 и 5) | 9,93 | 12,62 | 14,91 |
| – Посебне олакшице државног трезора | 1,01 | 0,74 | 0,65 |
| – Привремена буџетска издвајања | 0,26 | 0,43 | 0,30 |
| Укупно | 11,20 | 13,79 | 15,86 |

Извор : Европски Савет, Брисел, октобар 2002. године

Како ће се поделити терет нето трошкова између старих чланица Европске уније? Треба одмах поновити да ова подршка делује безначајно у односу на износе које достижу национални централни буџети. Међутим, ови издаци ће ипак више погодити оне чланице које већ значајно доприносе европском буџету, међу којима је водећа Немачка. Што се Француске тиче, она тренутно финансира европски буџет у висини од 18%. На основу свега, финансијски пакет за приступање у периоду од 2004. до 2006. године представља за њу бруто трошак од скоро 2,5 милијарди евра годишње. Дакле, за сваког становника цена проширења износи мало више од 40 евра годишње. То није много када се упореди са оних 700 или чак 11 000 евра, по глави становника наравно, колико кошта финансирање европског буџета, односно, разних државних буџета у Француској. Међутим, ово специфично жртвовање ипак је четири пута веће од онога што се у просеку тражи од грађана Европске уније, а што износи 9 евра.

Процена трошкова, које Французима намеће приступање десет нових земаља, само се по себи разуме, подразумева да људи желе и да знају да израчунају шта добијају од Уније проширене на двадесет пет чланица. Међутим, ни за Француску, као ни за било коју другу чланицу, никада није било лако проценити директне и индиректне користи које доноси учешће у разним фазама постојања Европске уније. Анализе претходних проширења, које су накнадно спроведене, указују на знатне предности. Да ли ће тако бити и са новим проширењем? Покушаћемо да проценимо бар у којој мери.

Проблем се може поставити једноставније, усвајањем тривијалног књиговодственог приступа, тј. приступа госпође Тачер (Thatcher) која је некадашњој бриселској администрацији упутила чувену увредљиву критику: *«I'll get my money back»*. Посматрано из таквог угла, односно, да се за све што се даје мора добити нешто за узврат, Француска је још увек у повлашћеној позицији. Наиме, било да је година добра или лоша, она добија од европског буџета, захваљујући политикама заједнице, исто онолико колико му и на разне начине доприноси. Шематски се, дакле, не може сврстати ни у групу великих буџетских нето финансијера Европске уније, поред северних земаља, нити спада у групу великих буџетских нето корисника, поред јужних земаља. Ипак, то уопште не мора да значи да се ситуација у којој се налази Француска, неће променити. У Европи, која ће се проширити на двадесет пет или чак тридесет и више чланица, доћи ће до престројавања на лествици нето финансијера и нето корисника, јер ће се очигледно повећати број нето корисника буџета заједнице.

Остаје као чињеница: финансијско подржавање приступања не може се сматрати неподношљивом инвестицијом за будућност Европе.

Недовољно подстицајна структура подршке

Поред скромних износа, пажњу привлачи и једноставна структура поставки финансијског оквира за приступање предвиђеног за период од 2004. до 2006. године. Непријатно је констатовати да се, у времену у којем се друштво одликује знањем и услугама, помоћ у процесу приступања пружа преко заједничке пољопривредне политике и структурних акција. Наиме, расправе вођене током периода придруживања концентрисале су се на трансфере финансијских средстава према централној Европи, у корист пољопривреде и региона који гутају велики део ресурса заједнице. Овај вид подршке, који износи 85% укупног пакета, свакако представља одговор на проблеме изазване транзицијом, са којима се будуће земље чланице сусрећу на терену. Томе је много допринео крупан задатак реструктурирања њихових економских система, праћен напуштањем села и повећањем незапослености. Међутим, овај терет је поред тога и наследство европске политике која се налази у константном расцепу између обавезе да подстакне економску динамику и да заштити превазиђене структуре. У односу на европски буџет, постоји само једна знатна разлика: структурним акцијама, нарочито регионалним, дато је очигледно првенство у односу на пољопривредне субвенције.

Нимало не изненађује чињеница да су, у недостатку темељних реформи пољопривредне и структурне политике на крају 2002. године, преговори везани за ове две области заједнице побуђивали најжешће расправе. Да су прописи који важе за чланице Европске уније једноставно проширени и на кандидате, дошло би до пуцања буџета заједничке пољопривредне политике. Што се тиче испуњавања услова за добијање регионалне помоћи оно би постало аутоматско за скоро све регионе земаља које се учлањују. Разлог је једноставан: њихов просечан БДП по глави становника, који се процењује кроз стандард куповне моћи, достиже једва 45% БДП Европске уније.

Тако, с обзиром на укупно ограничен буџет и у недостатку консензуса око поделе жртвовања између старих земаља чланица, био је потребан француско-немачки споразум крајем октобра 2002. године како би се могли окончати преговори о приступању. У погледу пољопривредног дела, Немачка, која пружа значајан нето допринос и која је у почетку била против исплате директне помоћи пољопривредним произвођачима из земаља у процесу приступања, пристала је да постепено усклади правила која се одреде за кандидате, са онима који важе за чланице. Решење је нађено у техници *phasing in*: из године у годину, помоћ која се уплаћује новим земљама постепено расте, почевши од 2004. године са 25% износа који би добиле да и за њих важе иста правила расподеле као за «старе» чланице, како би се 2013. године дошло на 100%. Француска, чији се буџетски допринос не може занемарити и која је значајан корисник пољопривредне подршке, сложила се са стабилизацијом тржишних трошкова и директних исплата у Унији од двадесет пет земаља, односно за период од 2007. до 2013, на нивоу горње границе за 2006. годину (45,3 милијарди евра) уз повећање по паушалној стопи инфлације од 1%

годишње. На предлог комисије, Француској и Немачкој је, као компензација, одобрено смањење укупне масе структурних фондова. Када је реч о новим чланицама, њима је дозвољено да црпе из својих националних буџета како би допуниле, колико је то могуће, пољопривредну помоћ заједнице која им се годишње исплаћује.

Потребно је, дакле, припремити се за пораст трошкова после 2006. године. Не би требало, међутим, искључити могућност да се прави издаци за проширење тек појаве.

У одређивању обима финансијске помоћи за приступање, скоро једна десетина, дакле животни минимум, припада унутрашњим политикама и трошковима транзиције. Посебно су погођени кредити намењени интеграцији нових чланица у неку од већ постојећих политика, као што је, на пример, истраживање и развој. Осим тога, ова ставка обухвата читав низ специфичних видова помоћи. Они су намењени подржавању земаља које се учлањују, у њиховим напорима за појачање институције и побољшање безбедност. У то спадају трошкови за нуклеарну безбедност, коришћени да би се наставио рад на искључивању централа Ињалина у Литванији и Бохунис у Словачкој. Што се тиче трошкова за шенгенску транзицију, они се односе на безбедност нових спољних граница Европске уније (Русија, Украјина, Белорусија). Видећемо да су у питању заиста велики задаци, који захтевају огромна улагања, а које ове земље нису у стању да их предузму без подршке Уније. Зато заиста збуњује констатација да им се додељују толико слаби износи.

Очигледно да, у већ затегнутом финансијском контексту, административна припрема Европске уније за проширење захтева додатни напор. У овом моменту, уочљива је потреба за радним местима у сектору језика: активности писменог и усменог превођења за десет нових језика, стављање на располагање просторија, школа, итд. Потребно је такође запослити људе за управљање политикама заједнице, посебно ЗПП и структурним политикама. Процењује се да је неопходно повећати број запослених на 1200 службеника у администрацији, од којих 800 мора бити из нових земаља чланица, а већина се запошљава за услуге превођења.

Две кредитне линије треба да омогуће неометану интеграцију нових чланица у финансијски механизам Европске уније. Томе служе посебне олакшице државног трезора. С обзиром да нове земље, од њиховог приступања 2004. године, морају да плаћају пун буџетски допринос заједници, требало би да им ове олакшице помогну да без већих проблема поднесу нове издатке за њихове буџете. Један од циљева привремене буџетске компензације јесте да олакша финансијски прелазак из периода пред-приступања у период приступања. Од момента када су прихватиле статус кандидата за приступање, земљама је додељена специфична помоћ. Ова помоћ ће, за државе у процесу придруживања, бити постепено замењена уплатама из европског буџета, на које ће оне моћи да рачунају када постану чланице Уније са пуним правима, уз

одбијање њиховог доприноса том истом буџету. Тако ће Кипар, Малта, Чешка Република и Словенија постати буџетски нето обвезници. У виду компензације за буџетске губитке проузроковане самим приступањем, ове земље ће располагати једнократним уплатама.

Од децембра 2002. године, укупна сума која је предвиђена за приступање мало се повећала, те сада износи 43 милијарди евра у виду иницијално предвиђених кредита. Требало је додати и «поклон државне благајне» од 1,635 милијарди евра, како би се покрио недостатак у приходима. Ова «рупа», коју ће попунити петнаест старих чланица, настала је због одређивања датума приступања за 1. мај 2004. године, јер ће, механички, уплате у корист нових земаља бити уплаћене за целу годину, док ће те исте државе дуговати допринос за само осам месеци. Уз овај «поклон» додељује се и буџетски додатак од 540 милиона евра: на дан пре потписивања уговора о приступању, у априлу 2003. године, Савет Европске уније и Европски парламент донели су одлуку да се овај износ дели између нових чланица, према њиховим потребама, у областима истраживања, културе и образовања.

Овај додатак за «истраживање, културу и образовање», који је дошао у последњи час, не ублажава већ наглашава неповољан утисак да је реч о импровизованој подршци, о којој је одлучено на брзину и под притиском, а да су права питања остављена за касније.

Пажљива анализа буџетске позиције нових чланица, за сваку земљу појединачно [1], указује на то да ће свих десет, без изузетка, бити нето корисници буџета заједнице. Кипар, Малта, Чешка Република и Словенија користеће га само прелазно, помоћу буџетске *ad hoc* подршке. Међутим, Пољска је та која узима већи део, с обзиром да ће добити 50% одобрених новчаних кредита. Ови износи биће двоструко већи од њеног доприноса буџету. Мађарска и Чешка Република поделиће 25% уплаћених средстава, али ће њихов чист добитак бити осетно слабији. У преговорима, боље су прошле балтичке земље: иако ће свим трима заједно припасти тек трећина износа који је одређен само за Пољску, ови кредити биће три пута већи од њиховог доприноса буџету заједнице. У апсолутном износу, Литванија и Летонија биће, дакле, иза Пољске и Мађарске, трећи и четврти нето корисник финансијског пакета за приступање.

Кључеви за приступање: критеријуми из Копенхагена

У јуну 1993. године, европски Савета у Копенхагену, прихватио је принцип проширења Европске уније и дефинисао критеријуме за приступање. Ови критеријуми усаглашавања који дају оквир припремама земаља кандидата за интеграцију, везани су за политику, економију и институције.

Пре свега, поштовање ових критеријума захтева од кандидата да поседује политичке институције које гарантују демократију, владавину права, људска права, поштовање мањина и њихову заштиту.

На основу економских критеријума, од земаља се захтева да докажу постојање стабилне тржишне економије, као и способност суочавања са притиском конкуренције и са тржишним силама унутар Европске уније.

На крају, земља кандидат треба да докаже да је способна за преузимање обавеза које проистичу из припадности Европској унији. Између осталог, мора и да прихвати циљеве политичке, економске и монетарне политике. Ови последњи услови упућују на способност примењивања политикā и прописā Уније, који се називају «*acquis communautaire* (правним тековинама заједнице)».

Према овим текстовима, земље кандидати нису поштеђене. Ако су неке од њих, као што су Пољска, Мађарска и Чешка Република, већ чланице НАТО пакта и за своју спољну безбедност располажу «америчким кишобраном», од других земаља источне Европе, међу којима и Бугарска и Румунија, се очекује да се убрзо придруже Атлантском савезу. Међутим, за приступање Европској унији које се за сада своди на економски део плана, од будућих чланица захтева се много више него осамдесетих година, у време проширења према земљама са југа Европе. То је, између осталог, због напретка у погледу економске интеграције, који је током последње деценије постигнут у Европи од петнаест чланица.

Када свака земља преда кандидатуру, њен напредак се одређује на основу ових критеријума. Они су били основа и за билатералне преговоре о приступању, који су започети 30. марта 1998. године, са десет најнапреднијих држава кандидата. Од тог момента, брзо и потпуно преузимање «*acquis-a communautaire*» постало је главни циљ будућих чланица.

Методична процена напретка у транзицији

Агенда 2000, као финансијски оквир и програм процеса проширења, донет на заседању европског Савета у Берлину 1999. године, садржи једну методу процењивања: Она предвиђа приказивање напретка који је остварен на путу транзиције, кроз редовне извештаје глобалног карактера и за сваку државу засебно, обезбеђујући на тај начин равноправно третирање кандидата и објективност у процењивању њихове ситуације.

Свака држава кандидат мора да истакне преузете мере прилагођавања кроз детаљну контролну листу, што омогућава да се узму у обзир исти аспекти за сваку земљу и да се обезбеди транспарентност у процени. Извештаји које саставља Комисија заснивају се на вишеструким изворима, који омогућавају укрштenu проверу. Поред информација које достављају земље кандидати,

користе се и извештаји Европског парламента, процене које врше садашње чланице Уније или «земље близнакиње», радови међународних и невладиних организација итд.

Како би олакшала рад на усаглашавање, Комисија врши функцију интензивног мониторинга помоћу разрађеног механизма. У питању је партнерство за приступање који укључује све врсте помоћи у оквир вишегодишњег планирања. Оно одређује, на краткорочном и средњорочном плану, приоритете везане за демократију, макроекономску стабилизацију, нуклеарну безбедност и преузимање «acquis-a». Да би се упознале са методама рада заједнице, земље кандидати прикључују се, на пример, елаборацији политикa заједнице у областима образовања и обуке, животне средине, превоза и истраживања. Канцеларија за техничку помоћ (TAIEX)¹, створена *ad hoc* како би олакшала задатак преузимања «acquis-a», укључује стручњаке који преносе информације и који, током специфичних семинара и студијских обилазака, интервенишу у административним установама и предузећима земаља кандидата. Twinning помаже кандидатима да на терену обезбеде испуњавање обавеза које намеће приступање. Оно се заснива на слању одређених стручњака Уније, службеника земаља чланица или самосталних стручњака у одређене институције, како би се формирали њима одговарајући стручњаци на задацима који их очекују. Они такође могу бити примљени у одговарајућим структурама са запада. Ове размене очигледно доприносе увођењу веће транспарентности, а самим тим и борби против корупције. Уз непрекидно праћење рада уводе се и специфични циљани поступци који се, на пример, односе на исправност хране или на спровођење децентрализације.

До одлуке о приступању, крајем 2002. године, у земљама које су се кандидовале вођено је 205 мисија у којима је учествовало више од 800 стручњака из разних области. У овај посао, посебно су укључене Уједињено краљевство, Немачка, Шведска и Аустрија. Француска је учествовала знатно дискретније, уступивши чак место Холандији и Финској. Као што се претпоставља, с великом пажњом је прегледана област нуклеарне безбедности. После пољопривреде, најбројније мисије односиле су се на четири основна стуба унутрашњег тржишта: на слободан промет људи, робе, услуга и капитала.

У погледу политичких критеријума, инспекције се односе на функционисање разних институција и начин на који се права и слобода гарантују у пракси. Посебна пажња поклања се поштовању људских права и заштити мањина. Нарочито се истичу мере које су земље кандидати предузеле да би се бориле против корупције.

Постојање успешне тржишне економије оцењује се према степену либерализације цена и размене, активној примени права својине у одговарајућем правном окружењу, постављању стабилног макроекономског оквира, посто-

¹ *Technical Assistance and Information Exchange unit*, Канцеларија за размену информација о техничкој помоћи – прим. прев.

јању консензуса о економској политици коју треба водити, развојном стању ефикасног финансијског сектора итд. Што се тиче способности суочавања са притиском конкуренције и великим тржишним потенцијалима унутар Европске уније, она захтева довољан физички капитал, који укључује и инфраструктуру. Томе се могу додати активности обуке за побољшање људског капитала. Поред тога, узима се у обзир и степен комерцијалне интеграције државе у Европску унију, њено законодавство и политика по питању конкурентности, развоја малих предузећа итд.

Способност кандидата да прихвати обавезе које намеће приступање упућује на преузимање «*acquis-a communautaire*». Овај «*acquis*» је кодификован у документу од 80 000 страница, у којем су кроз 31 поглавље и 24 000 предмета обухваћене све норме заједнице. Ова метода омогућава да се за сваког кандидата, кроз свако поглавље и сваки предмет појединачно, процени пут који је прешао на плану транспозиције у области законодавства земље, политикā и прописā Уније, као и њихове примене у свакодневној пракси. На тај начин се омогућава истицање онога што још треба да се уради.

У билатералним преговорима се и даље оштро расправља о садржају одређених осетљивих поглавља, као што су контрола на границама, пољопривреда, конкуренција или животна средина. Проналажење решења, често по цену комплексних и тешких поступака, одузима време, захтева много енергије и средстава. У недостатку компромиса, излаз је пре често, како многи тврде, пронађен кроз захтев о привременој дерогацији.

У току преговора о придруживању, поглавље се проглашава привремено закљученим у случају када се ставови свих саговорника ускладе по свим питањима. Тако је европски Савет у Копенхагену, одржан у децембру 2002. године, окончао је преговоре за десет земаља кандидата, на основу објаве о закључењу 31 поглавља. За Бугарску се то односило само на 23 поглавља док је за Румунију, у том моменту, само 16 поглавља могло да се прогласи закљученим. Крајем октобра 2003. године, Бугарска је била закључила 26 поглавља, а Румунија само 20, док у оба случаја још никаква буџетска одредба у погледу приступања није била донета .

За земље у процесу придруживања, преговори су без сумње повукле са собом дубоке институционалне, економске и социјалне реформе. Међутим, у овом моменту, резултати извршених процена прете да пруже лажну слику о постигнутом напретку.

Пре свега, из разлога због којих све земље Европске уније деле одговорности, преговори о најкритичнијим тачкама, као што су пољопривреда и структурне акције, још нису завршени. Затим, нема никакве сумње да ће земље кандидати морати још да напредују како би биле спремне за приступање. Наиме, било би изненађујуће да је обрнуто. Комисија је, у новембру 2001. године, сматрала да заиста све земље испуњавају политичке критеријуме,

али су, према њеном мишљењу, једино исправно функционисали, односно по прописима тржишта, економски системи Кипра и Малте. За друге земље, назначено је да способност пружања отпора притиску конкуренције и великим тржишним потенцијалима унутар Уније није напредовала, а оцена за усвајање «acquis-а» сведена је на напомену «приметног напретка».

У свом извештају из октобра 2002. године [7], Комисија је заиста похвалила свих десет кандидата из првог круга приступања, под условом да се припреми последњи низ реформи које се односе само на одређене секторе. Међутим, шест месеци уочи проширења, ниједна од десет земаља још увек није технички спремна да уђе у Европску унију. Ово чињенично стање методично је утврдила Комисија (6), почетком новембра 2003. године. Посветићемо се касније темама «озбиљне забринутости», уоченим у овом последњем глобалном извештају о праћењу припрема будућих чланица, али већ сад се можемо запитати колики је реални политички домет ове критичке процене.

Условљено приступање

Свих десет нових земаља поздравило је својим гласањем крај дуге и скупе фазе транзиције. Међутим, видели смо да «зелено светло», које су добили за придруживање, не значи да се њихове припреме сматрају довољним. У овом моменту, Европска унија и даље просуђује способност нових земаља да у своја национална законодавства укључе политике и прописе Уније, као и да их примене на терену.

Како би се олакшао процес транзиције, на који ћемо се вратити, новим чланицама пружена је помоћ заједнице. Осим тога, у правцу њихове економије усмерене су и велике приватне инвестиције. Видећемо да су ове земље, опустошене комунизмом, оствариле заиста изузетан економски напредак: отвориле су своја тржишта, преусмериле спољну трговину према Унији, појачале приватни сектор, развиле и модернизовале опрему итд.

Могло би чак да се говори о сјајном успеху, јер су ове земље, током неколико година своје кандидатуре, успеле да присвоје велики део наслеђа које је заједница деценијама градила. Подвиг је утолико већи што садашње чланице Уније, чак десет година након оснивања унутрашњег тржишта, нису увек умеле нити пристајале да у своје законодавство унесу одредбе заједнице, које су, наиме, саме усвојиле. Француска, у друштву Немачке и Португалије, не даје уосталом увек најбољи пример у овој области.

У оваквом контексту, корисно је подсетити да недостатак институционалне припремљености постојеће Уније може да постане најскупља препрека за успешно проширење. Поред тога, није тајна да постојећих петнаест чланица не могу да се сложе у одређеним областима као што су пољопривреда, структурна политика и финансијске и буџетске одредбе за убудуће. Проши-

рење је, дакле, одлучена ствар, али да би било успешно спроведено биће потребно прећи још неколико етапа.

После оваквог ограђивања, подразумева се да нове чланице морају да се укључе на ригорозан начин у оквир заједнице. Да би то постигле, поставља се питање да ли су им администрација, полиција, судство довољно ефикасни и добро организовани? Да ли њихове политичке партије, социопрофесионалне организације и удружења грађанског друштва обављају своје функције активно и самостално? Да ли је могуће применити модерна правила управљања у свим предузећима? Најзад, да ли су перспективе накнадне интеграције у евро зону довољно узете у обзир, посебно у финансијском систему?

Видећемо да у примени законодавства заједнице на терену има великих пропуста. Уосталом, наведимо само да француске пословне средине [13] настављају да се жале због очигледних препрека у конкурентности, као и због великих проблема у домену заштите животне средине. На списку сметњи налазе се: превисок ниво државне помоћи и превише слаба отвореност јавног тржишта; пропусти права интелектуалне својине и мањкавости у борби против фалсификовања; задржавање административних препрека у разменама, неуспех у процедурама узајамног признавања норми и уверења у одређеним областима; опстајање техничких сметњи, између осталог санитарних и фитосанитарних; постојање многих фискалних и царинских препрека које ограничавају слободан промет добара, услуга и капитала. Овај списак би могао, лако да се продужи.

Неопходно је, дакле, наставити са проценивањем стања припремљености за приступање. Наиме, после потписивања и ратификације уговора о приступању од стране будућих чланица, треба спречити свако слабљење активности усаглашавања, које веома коштају на политичком и економском плану. Да би се помогло овим земљама да скрате период транзиције, посебни облици помоћи намењени јачању њиховог административног и судског апарата унети су у финансијски пакет за приступање. Ова *ad hoc* подршка већ је крајем 2002. године достигла износ од близу милијарду евра.

Као и раније, процена се врши за сваку земљу појединачно, јер су ситуације различите. Ипак, да нове чланице не би морале да «јуре за правним тековинама» које се непрестано обнављају, процене су ограничене на одредбе које су биле на снази до 1. новембра 2002. године.

С друге стране, Европска унија је покушала да пружи себи начин да примораridoшлице да се ускладе са «правним тековинама заједнице». Подигла је поштовање прописа заједнице везаних за правну ефикасност и сигурност на ниво услова за доделу субвенција пољопривреди и структурним акцијама. Примера ради, усвајање модерних прописа за управљање малим и средњим предузећима преставља предуслов за исплаћивање помоћи. Другим речима,

уколико будуће чланице не буду успеле да се ускладе, у принципу за то неће трпети последице садашње земље чланице, већ оне саме.

Транзиционе мере за лечење рана

Многи посматрачи сматрају да би било боље да је одлука о проширењу донета тек по завршетку обостраних припрема за тај догађај. То се није догодило углавном због одређених политичких прилика: званично закључивање преговора сматрало се првенственим, по цену прихватања разних транзиционих мера, које су затражиле и садашње и будуће чланице Европске уније.

Ове транзиционе мере, прихваћене у принципу као изузетак, временски су ограничене (у зависности од области, од две до три године, а највише до десет година) и јасно су им дефинисани модалитети као и поље примене. Осим тога, Комисија сматра да не би требало да изазову промене у прописима и политикама Уније, нити да поремете њихово функционисање или да унесу значајну неравнотежу у конкуренцију [7]. Ниједна дерогација није везана за циљеве одређене у уговорима Уније, поготову што се тиче економске и монетарне Уније. Коначно, администрација заједнице обећава да ће строго контролисати извршење ове транзиције на терену.

Око 200 захтева транзиционих мера потиче из земаља које приступају. Односе се, пре свега, на оне области у којима примена права заједнице захтева велике инвестиције. Најчешћи је случај са заштитом животне средине, на пример, када треба да се граде фабрике за обраду отпадних вода. У неком другом регистру, може се навести израда стратешких резерви нафте. Друге транзиционе мере су одговор на захтеве за продужење рока за усаглашавање: фискалне мере, одређене финансијске услуге, прописи о здрављу и безбедности на радном месту итд. Последњи низ мера односи се на ограничавање слободе стицања некретнина: на пример, куповина земљишта или споредних пребивалишта у случају да купци потичу из Уније Петнаесторице; могло би се додати да се ова мера посебно односи на Немце у Пољској.

Тридесетак транзиционих мера усвојено је на иницијативу Европске уније. Оне се углавном односе на заостајање у преговорима које се може приписати садашњим чланицама. Међутим, у многим случајевима се ова заостајања објашњавају стрепњама њиховог становништва. Већ је напоменуто да ће, самим тим, нове чланице тек за десет година располагати целокупном пољопривредном помоћи.

Друге мере транзиције имају циљ, иако то није увек експлицитно, да ублаже нову конкуренцију или чак да сачувају предузећа са запада од регионалних и секторских поремећаја који би могли да буду праћени исувише болним реструктурирањем. То је случај са ограничавањем увоза одређених типова алуминијума.

Осим тога, садашње земље чланице које то желе имаће право на привремено ограничавање слободног промета људи из земаља у процесу приступања. Из истих разлога је приступ тржишту националног друмског превоза (локални друмски транспорт) привремено сужен.

Такође, из тежње да се појача заштита права индустријске својине за фармацевтске производе и робне марке Уније Петнаесторице произашао је списак ограничења кад је у питању слободан промет добара.

Међутим, ова ограничења су несрећна, јер откривају сав обим неприпремљености за проширење. Изгледа ипак да су равноправност пред законом и заштићеност законом основе уједињеног економског простора. Требало је да садашње земље Уније и нове чланице буду тога свесне на време.

Специфични заштитни механизам

Од 1. маја 2004. године, поштовање законодавства и прописа заједнице биће контролисано на исти начин и истим средствима као и у земљама које су већ чланице: годишњи извештаји, притисак од стране «других земаља кандидата», стандардизација учинка, покретање поступака за прекршај пред Европским судом правде итд. На захтев најзабринутијих влада Петнаесторице, Комисији је додељено јако оружје, како би спречила евентуалне неправилности.

Пре свега, уговори о приступању садрже на економском плану, као и приликом претходних проширења, једну општу заштитну клаузулу. Она се примењује у ситуацијама које се одликују великим проблемима који би могли да погоде све секторе економије или да створе озбиљан ризик од економског оштећења у одређеној зони. На ову клаузулу могуће је позивати се против сваке чланице, како старе тако и нове. У том случају, предвиђено је преузимање неопходних заштитних мера које ипак не изискују увођење контроле на границама.

Затим, да би се разрешиле одређене ситуације својствене проширењу, у текстовима су предвиђени специфични механизми заштите применљиви у случају да дође до очигледног неиспуњавања обавеза којих су се прихватиле нове чланице. Механизам се пре свега односи на функционисање унутрашњег тржишта, као и на области судства и унутрашњих послова. На ове заштитне одредбе, као у случају опште клаузуле, биће могуће позивати се током три године од момента приступања. Мере предузете за њихову примену моћи ће да остану на снази и после тог периода, до регулисања ситуације.

На тај начин би се могла у пракси казнити повреда прописа о исправности хране, која наноси озбиљну штету функционисању унутрашњег тржишта. Очекује се да ове заштитне мере, које могу да умире стрепњу грађана, буду пропорционалне и временски ограничене, али оне нису детаљније одређене.

Такође није одређен ни степен озбиљности прекршаја изнад кога се заштитни механизам покреће. У случају потребе, он би могао дакле, да послужи као оружје за спречавање пораста конкурентности на унутрашњем тржишту, од чега се веома страхује.

Друга област која се посебно надгледа јесте област потпуне примене прописā заједнице у «шенгенском простору». Овај термин је прикладан за именовање географског простора у коме владају исти прописи о слободи, безбедности и правди, на плану промета људи. Међутим, слобода кретања и настањивања, као и последице укидања унутрашњих граница, представљају велике и политички осетљиве проблеме. Суочавање са овим питањима, која задају толику бригу грађанима, предвиђено је у две фазе. На дан приступања, земље ће морати да буду у стању да обезбеде строгу контролу на граничним прелазима, уз евентуално дељење инфраструктуре, опреме и патрола са суседним земљама чланицама. Укидање контроле на унутрашњим границама предвиђа се тек после неког времена након приступања. О томе ће се одлучивати посебно за сваку нову чланицу.

Када се може очекивати прелазак на евро?

Наравно да приступање Европској унију не значи истовремено и учествовање у економској и монетарној Унији. У складу са уговором Уније, земље које су јој приступиле усвојиће евро тек касније, док ће економске политике и за њих одмах постати заједничка брига. Оне ће учествовати, дакле, у координирању ових политика, тј. у расправама о важним усмерењима економских политика, пакту о стабилности и расту итд. Биће укључене и у мултилатерално надгледање. Пре свега, њихова политика о девизном курсу неће више бити аутономна, јер ће ове земље, убрзо после приступања, морати да се ускладе са девизним механизмом европског монетарног система.

Интеграција у евро зону, која подразумева учешће у политици јединствене валуте, представља последњи циљ за све будуће чланице. Да би до тога дошле, мораће да надокнаде економско заостајање. По том питању, Унија из опреза не одређује никакав календар, јер ће брзина којом ће свака земља достићи неопходну усаглашеност очигледно зависити од њених личних економских карактеристика и покренутих економских политика.



ТРАНЗИЦИОНИ НАПОРИ

Опште је уверење да успех проширења зависи пре свега од степена припремљености свих укључених актера, како будућих тако и садашњих чланица Уније.

Међутим, видели смо да је недовољна прилагођеност садашњег институционалног оквира заиста очигледна. Свим посматрачима пада у очи заостајање. Унија Петнаесторице приступила је фази прикључивања, пре него што је завршила изградњу чврстих темеља за превазилажење конфликта, неизбежних у Унији од двадесет пет чланица.

У области економије, реформа политика заједнице тек је започета. То се, између осталог, односи на модернизацију заједничке пољопривредне политике која је ипак неопходна за решавање потреба једног скупа земаља, толико различитих по својим структурама. Што се тиче структурних акција, њихово тренутно функционисање које се може сматрати превазиђеним, за сада се неће мењати. Дакле, болне одлуке се остављају за касније.

Међутим, тачно је да на земљама кандидатима лежи највећа одговорност за обезбеђивање успешне интеграције. У области економије, од највећег значаја је постизање довољне усаглашености њиховог производног апарата и администрације, у циљу неометаног функционисања унутрашњег тржишта.

Поставити питање докле су ове земље стигле у својим транзиционим напорима омогућава да их боље упознамо и да се сагледа чињеница да је ово искуство било и јесте увек болно за шире слојеве њиховог становништва, јер су неједнакости постале све дубље. Може се исто тако уочити да су реформе и реструктурирање заиста подстицајно деловали на раст економије у овим

земљама, али да је тај процес адаптације, који у суштини много кошта, углавном обављен о трошку земаља кандидата. Тако се може стећи увид у питање да ли су, с једне и с друге стране, суме које су исплаћене били довољне односно да ли су уложени напор били на нивоу. Уколико се испостави да то није случај, вредело би размислити о евентуалним додатним трошковима, јер ће ове трошкове, с обзиром на то да је приступање прихваћена чињеница, убудуће морати да сноси цела Европска унија.

Подршка у фази пред-придруживања

Убрзо после пада Берлинског зида, Европска унија донела је одлуку да подржи транзицију земаља из балтичке, централне и источне Европе.

Да би се подстакла економска размена, повлашћени тарифни третман, који се углавном одобрава земљама у развоју, убрзо је замењен европским споразумима. Ови споразуми омогућавали су постепено успостављање слободне размене између Уније и будућих удружених земаља. Тако је за већину индустријских производа требало да се постепено укида царина на увоз у Унију. Заузврат, требало је да удружене земље преузму обавезу да ће, у периоду од десет година, укинути царинске и друге препреке за увоз производа из Европске уније. Унија је 1. јануара 1997. године заиста укинула све царине на увоз готових производа из поменутих земаља. За извоз индустријских производа у ове земље, укидање царине окончано је 1. јануара 2002. године.

Од 1991. године, земљама балтичке, централне и источне Европе додељена је помоћ за процес придруживања, намењена да подржи њихову модернизацију на финансијском плану. За десет земаља које се тренутно придружују, подршка за земље кандидате биће замењена и појачана већ 2004. године, финансијским пакетом за приступање од 2004. до 2006. године, какав је претходно приказан. Према томе, само је помоћ за пред-приступање била и још јесте стварно уплаћивана од стране Уније земљама кандидатима и онима у процесу приступања.

Ова помоћ разделјена је на три програма названим по скраћеницама које су узете из поетичног административног језика заједнице:

- PHARE (*Programme d'aide à la restructuration économique* – Програм за помоћ у реструктурирању економије) је, посебно, намењен јачању демократских институција и државне администрације.
- ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* – Инструмент структурних политика у периоду пред-придруживања) се односи на инфраструктуру животне средине и превоза.
- SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* – Посебан програм за пољопривреду и развој села) обухвата подршку намењену пољопривреди и развоју сеоских области.

Укупан износ одобренних кредита за ове програме, у периоду од 1990. до 2003. године, ближи се суми од 20 милијарди евра (по ценама из 2000. године), од чега је 6,8 милијарди за период од 1990. до 1999. године исплаћено у готовини, а 13,2 милијарде за период од 2000. до 2003. године у виду већ уговорених кредита. У годишњем просеку, ови износи чине до 1999, 0,008% БДП Уније, а за следеће четири године, 0,04% тог истог показатеља економског богатства.

Ове износе треба приближити максималној суми коју треба исплатити новим чланицама, пре него што падну под режим општег права на помоћ заједнице, не узимајући у обзир њихове личне доприносе буџету Уније. Треба подсетити да се поменута сума креће мало изнад 40 милијарди евра, односно, да износи око 0,15% БДП Петнаесторице.

Програм PHARE створен је у време пада Берлинског зида, како би се пружио помоћ Мађарској и Пољској у њиховом напору да се економски усагласе са Унијом. Као једина финансијска подршка земљама кандидатима до 1999. године, а затим допуњен осталим програмима, PHARE представља и даље главни извор помоћи за процес транзиције економских система који чекају на придруживање. Знатно увећан, овај буџет који је од 1990. до 1999. године износио укупно 6,8 милијарди евра, достиже 6,2 милијарде у периоду од 2000. до 2003. године (по ценама из 2000. године). Једна трећина кредита додељена је за јачање административних и институционалних капацитета кандидата. Ове суме су првенствено намењене за успостављање административне структуре довољно стручна за управљање будућом новчаном подршком структурних фондова. Наиме, ова помоћ биће додељена само земљама које су способне да дефинишу планове вишегодишњег структурног развоја и да их се придржавају. Преостале две трећине буџета PHARE односе се на финансирање инвестиција неопходних за усаглашавање предузећа и инфраструктурџа са европским нормама.

Стварањем два преостала програма за финансирање, европски Савет у Берлину обогатио је збирку разних облика подршке. Од 2000. до 2003. године, ISPA располаже буџетом од 4,2 милијарде евра за финансирање пројеката у областима животне средине и инфраструктура превоза, док SAPARD за исти период користи буџет од 2,8 милијарде евра, као помоћ за модернизацију пољопривреде.

Од 2004. године, ови програми ће се односити само на Бугарску и Румунију, земље кандидате које чекају «зелено светло» за приступање.

Одлучујући транзициони напредак

За осам земаља балтичке, централне и источне Европе, закључење преговора о приступању заиста је представљало посебну етапу на путу економске

транзиције [3]. Прва фаза транзиције врло је скупо коштала у погледу губитака радних места, производње и прихода. Међутим, током деценије деведесетих година, сви кандидати вратили су се на позитивне стопе раста. Данас, Пољска, Мађарска, Словенија и Словачка прелазе ниво производње који су достизале 1989. године, када је срушен Берлински зид. Чешка Република и Естонија му се приближавају. На основу њихових садашњих могућности, с правом се може очекивати да ће интегрисање у јединствено тржиште имати на њихове економске системе много слабији ефекат него претходни удар који је изазвао реструктурирање њиховог производног система.

Одређене анализе, које мере економски напредак помоћу разних индикатора, показују да осам земаља – будућих чланица, из некадашњег источног блока, достижу данас ниво усаглашености који представља отприлике 70% просека Уније Петнаесторице. Водећим земљама (Словенија, Чешка Република, Мађарска, Естонија, Словачка) се приписује ниво усаглашености близу нивоу Шпаније и Португалије у моменту њиховог приступања. Међутим, Летонија, Литванија, а поготову Пољска, не достижу црту од 70%. Бугарска и Румунија су толико далеко од ње, да је њихово приступање морало да се одложи. Што се тиче Турске, на основу нивоа усаглашености који је измерен према овим критеријумима, она има да пређе још дугачак пут.

Труд уложен од 1990. до 2002. године, који је био заправо врло неуједначен, исплатио се у виду кумулативног повећања БДП: практично 18% за Мађарску, око 15% за Естонију и Летонију, неких 10% за Чешку Републику, Пољску и Литванију и близу 5% за Словенију и Словачку.

За већину земаља кандидата, след реформи подржале су либералне економске политике обележене отварањем и дерегулацијом, тј смањењем степена државне контроле тржишта. Што се тиче области друштвених тековина, на пример, реформама је дозвољена прилична смелост, јер ови народи имају «мање да изгубе» од оних који припадају садашњој Унији. Удео приватног сектора у БДП креће се данас између 70% и скоро 90% (Словачка). Део везан за прописане цене, углавном за енергију, представља само 10% до 20% индекса цена.

Осам будућих земаља чланица које су изашле из планске економије, имају сада економију чија се структура [9] све више приближава структури Уније Петнаесторице. Тачно је да њихов пољопривредни сектор још увек доприноси двоструко више БДП него у Европској унији, а у Естонији и Литванији чак и три пута више. Међутим, већ је започето уравнотеживање у корист индустријског сектора, док је значај услужних активности све већи. Што се тиче запослења, постоје већи контрасти: индустрија производње свакако води, али пољопривреда запошљава и даље исти број људи као и комерцијални и ремонтни сектори.

Успешна економска интеграција

Данас су економске последице приступања за нове земље знатно блаже него раније. Наиме, њихова економска интеграција у Унију је већ великим делом остварена. Спољна трговина са истоком углавном је преусмерена ка западу: од 1990. године, трговински токови ових осам земаља су утростручени када је у питању извоз, а четворостручени што се тиче увоза. Европска унија постала је главни економски партнер земаља које се придружују: 70% њиховог извоза намењен је Унији, а 58% увоза потиче из петнаест садашњих чланица Уније. Данас, ових десет земаља заједно представља другог комерцијалног партнера Европе Петнаесторице, одмах после САД.

Са Естонијом, Словенијом и Мађарском на челу, ове земље су створиле густу трговинску мрежу, захваљујући флексибилности и могућности адаптације њиховог економског сектора. Дакле, у овој области, будуће чланице немају разлога да завиде земљама које се могу поредити по демографском и економском обиму, као што је, на пример, Португалија.

Што се тиче негативних последица проширења, које су биле разлог за страх за економске системе са запада, оне су, са гледишта трговинске размене, неосноване. Повећање заједничког тржишта има чак повољан утицај, што се може видети кроз развој размена које бележе велики суфицит у корист запада. Убудуће, пре постоји ризик да трговински токови са Унијом забележе успоравање свог напретка и да предузећа са запада пропусте одређене прилике, односно, да превише простора буде остављено трговини ових земаља са САД, Русијом, Кином итд.

Наиме, придошлице могу да се супротставе конкуренцији, бар у секторима усмереним ка извозу. Њихова интеграција у међународну и европску поделу рада довољно је напредовала. Осим тога, ове земље ће располагати још неко време компаративним предностима које не треба занемарити: правом радном снагом са јаким стручним квалификацијама, а, пре свега, смањеним трошковима рада. Према *Еуростату* из марта 2003. године, цена радне снаге на сат достиже само мали део цене у земљама Уније: 4 евра у просеку према 24 евра у Француској. Треба ипак напоменути да и у овој области важи правило неуједначености, јер цена на сат достиже, у просеку, 11 евра на Кипру, 9 у Словенији, 4 у Пољској, Мађарској и Чешкој Републици, а близу 3 у осталим земљама.

Значајан, али крхак раст

Од почетка преговора о приступању, трансформације код нових чланица подржавала је динамика раста и повећања продуктивности, каква се не памти у Унији Петнаесторице: у периоду од 1996. до 2002. године, напредак реалног БДП био је осетно и непрекидно већи од просечног напретка на западу. Овај

активан раст омогућио им је да смање разлику у односу на животни стандард Уније.

Ипак, осим у 2000. години која је за све била веома успешна, постигнуте добре перформансе скривају врло неуједначене појединачне резултате. Мађарска бележи непрекидан и стабилан пораст. Заузврат, у другим земљама, нарочито у Пољској, као и у Чешкој Републици, балтичким земљама, па и у Словачкој, тај раст је нестабилнији, односно, крхкији.

Од 2002. године, економски системи централне Европе глобално се лакше одупиру светском успоравању него Унија Петнаесторице, што представља охрабрење што се тиче њиховог средњорочног потенцијала раста. Те године, њихов пораст у просеку је достигао 3,5% према 0,7% у Европској унији. За 2003. годину, предвиђени пораст се креће око 3,1% за ове земље према 0,4% за Унију. Међутим, разлике у развоју су се повећале. За балтичке земље, неки очекују спектакуларан развој, као у Ирској. Чешка Република, Мађарска и Словачка и даље бележе завидне стопе раста. Што се тиче Пољске, у којој је ипак концентрисано 38 милиона од укупних 75 милиона нових грађана, она још увек касни и вуче на доле просечну стопу раста те зоне. Због географске близине, на ову земљу посебно утиче економска стагнација у Немачкој. Када је реч о Кипру и Малти, њихов демографски и економски обим превише је слаб да би разлике у порасту могле видно да утичу на развој зоне.

Смањење инфлације и побољшање продуктивности

У свим земљама које треба да се учлане, раст се ослонио на пад инфлације. Стабилност цена више не представља значајан проблем, иако притисак инфлације не посустаје.

Данас свих десет земаља у процесу придруживања има једноцифрену стопу инфлације. У 2002. години, за пет земаља (Летонија, Литванија, Пољска, Чешка Република и Малта) стопе инфлације су биле једнаке или ниже од стопе евро зоне (2,2%). Само су Словенија и Мађарска забележиле веће стопе (7,5%, односно, 5,3%). Успут напоменимо да ова стопа у Бугарској износи само 6%, али 24% у Румунији и близу 60% у Турској.

Овом смањењу инфлације у свих десет земаља помогла је реална процена девизног курса, као и пад прописаних цена и цена прехранбених производа. Ово смањење подржава унутрашњу потражњу, нарочито приватну потрошњу. Наиме, повећање продуктивности, које је више него пропорционално у производној индустрији, праћено је осетним повећањем плата. А због мобилности радне снаге, ова повећања шире се и на сектор услуга. Тако, ако се узме у обзир пад инфлације, овај висок пораст номиналних плата може се одразити у повећању бруто плата. Уз паралелни развој, полако се свуда повећавају социјални трансфери у корист домаћинства.

Што се тиче продуктивности рада, која је још на врло ниском нивоу, чак и у сектору производње, свуда прати линију која има тенденцију расте. У Мађарској, Пољској и Словачкој може се говорити о изузетном повећању раста. Међутим, ово повећање износи двоструко већи број у корист страних предузећа, отворених у централној Европи, у односу на локална предузећа.

У Мађарској и у Чешкој Републици, продуктивност сада достиже у просеку 50% продуктивности Уније Петнаесторице, а 40% у Пољској.

Развој ових земаља представља срећну околност за економију Европе, јер доприноси расту предузећа на западу. Овај напредак је повољан и за друштвену страну Европе, јер што се више повећа животни стандард у овим земљама, то ће цена радне снаге мање представљати одлучујућу конкурентску предност, а проширење бити мањи социјални изазов за Европу.

**Раст, инфлација, незапосленост
Европа Петнаесторице, земље у процесу придруживања
и земље кандидати, 2002. године**

| | БДП Развој у % | Стопа инфлације | Стопа незапослености |
|----------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|
| Европа Петнаесторице | 0,7 | 2,2 | 7,7 |
| Бугарска | 4,0 | 6,0 | 17,4 |
| Кипар* | 4,0 | 2,0 | 4,0 |
| Чешка Република | 2,2 | 1,8 | 9,2 |
| Естонија | 4,4 | 3,8 | 12,5 |
| Мађарска | 3,5 | 5,3 | 5,8 |
| Летонија | 5,5 | 2,3 | 8,0 |
| Литванија | 4,8 | 1,1 | 12,0 |
| Малта* | - 0,8 | 2,5 | 6,5 |
| Пољска | 1,2 | 2,1 | 17,4 |
| Румунија | 3,8 | 24,0 | 10,5 |
| Словачка | 4,0 | 3,3 | 18,3 |
| Словенија | 2,8 | 7,5 | 11,5 |
| Турска* | - 7,4 | 57,6 | 8,5 |

* Процене из 2001. године

Извори : *DB Research, Еуростат*, на основу националних извора

Раст стимулисан директним страним инвестицијама

Прилив директних страних инвестиција (ДСИ), пре свега европских, један је од кључева, и то не најмањи, за објашњење економске метаморфозе земаља у процесу придруживања. Брз напредак ДСИ после пада Берлинског зида померио је обим залиха страних инвестиција са 3,5 милијарди долара у 1990. години, на скоро 120 милијарди у 2002. години.

Повећање удела земаља балтичке, централне и источне Европе у директним инвестицијама, усмереним ка земљама које се полако издижу, доказ је њихове атрактивности. Приватизовани су читави делови некадашњих планских привреда. Индустрија и услуге отвориле су се овом капиталу. Посебно су контролу осигурања и банака преузели страни инвеститори.

Ова улагања доводе до трансфера технологије, што снажно доприноси модернизацији продуктивног капитала. Осим тога, повољно утичу на локалну производњу и постају, на тај начин, значајан адут за трајни раст. Страна предузећа користе, наиме, локалне факторе производње, а локална предузећа усвајају њихове методе руковођења и управљања. Међутим, не треба прећутати њихове евентуалне негативне ефекте, посебно када доприносе потискивању локалних предузећа.

Поред тога, ови приливи страног капитала су повећали и подстакли девизне резерве или помогли у смањењу спољних дуговања.

Током читавог периода пред-придруживања, прва група кандидата, а међу њима посебно Естонија, Пољска, Чешка Република и Мађарска, привукла је највећи део ДСИ. Њихов износ страних инвестиција достижу данас ниво од скоро 50% БДП, осим у Пољској (20%), а све те земље и даље се налазе на карти планираних светских инвестиција.

Током последње деценије, све ове земље биле су врло активне, много више од Немачке, на пример, посебно у области индустрије. Географска близина производних центара и тржишта западне Европе сигурно има везе са овом убрзаном транзицијом. Наиме, до ових земаља се лако долази преко мора (Естонија) или оне имају заједничке границе са Европом Петнаесторице.

Транзиција по цену високе стопе незапослености

За земље у процесу придруживања, права цена транзиције огледа се у порасту незапослености и пропадању радних места. Пословање у сектору услуга јесте видно напредовало, али губици проузроковани реструктурирањем у индустријском и пољопривредном сектору нису надокнађени. Гледано из тог угла, труд који су земље кандидати уложиле у усаглашавање достигао је границе могућности њиховог становништва и издржљивости њиховог друштва.

У току ових пет година преговора и убрзане транзиције, незапосленост се стабилновала на високом нивоу, упркос наглашеном расту. Према европским статистикама, ових десет нових чланица данас броје близу пет милиона незапослених, од којих је 3,2 милиона у Пољској. У просеку је стопа незапослености, у 2002. години, достигла скоро 15% у земљама које се придружују, према отприлике 8% у Европској унији. Пет од ових земаља има већу стопу незапослености од Француске, у којој је она иначе врло висока. Незапосленост младих је код њих два пута већа него код Петнаесторице. Поред тога, стопе запослености приближавају се граници од 80%, па су чак и ниже. Наравно, постоје велике разлике: на Кипру и Малти незапосленост је слаба, у висини од 4%, односно, 6%.

У таквим условима, проширење представља за Европу прави социјални изазов. Да би се стало на пут овој појави, у овим земљама ће морати да се наставе структурне реформе, нарочито уз успешно реструктурирање малих и средњих предузећа која запошљавају око 50% радне снаге. Осим тога, економски системи поменутих земаља улажу још мање у истраживање и развој од њихових будућих партнера.

И даље велике разлике у приходима

Поновљено је већ безброј пута: иако ће пето проширење увећати становништво Европе за 20%, укупно економско богатство Уније порасће за мање од 5%. Просечни БДП по глави становника у десет нових земаља, процењен према стандарду куповне моћи, износи нешто мало више од 40% БДП садашње Уније. Према великом броју посматрача [9], процес надокнађивања економског заостајања земаља у процесу придруживања одвија веома споро, иако се разлика у БДП по глави становника нешто смањила у односу на просек Уније, од када су, 1996. године, убрзани транзициони подухвати.

На тај начин, први круг проширења ствара у Европској унији групу сиромашних земаља, међу којима постоје ипак неке значајне разлике. Наиме, ниво прихода, у односу на просек Уније, креће се од 33% (Литванија) до 69% (Словенија), преко 40% у Пољској. Овим цифрама треба ипак веома опрезно баратати, јер је сива економија обимна и тешко се процењује. Међутим, разлике у примањима су толико велике, да будуће чланице страхују од последица које би могле да настану, у моменту укидања граница за људе. Највише се плаше све бржег одлива мозгова (студенти, научници итд.) у Европску унију и остале крајеве света, као и изласка квалификоване радне снаге из њихове земље, посебно из администрације.

Дакле, економска и социјална усаглашеност источних земаља са западним још није постигнута. Свакако да није искључено да се једног дана и оствари, уколико се наставе мере усаглашавања, чему се сигурно можемо надати. У том погледу, брзо побољшање које су постигле земље из трећег проширења

служи као пример. Од њиховог приступања, а посебно захваљујући структурној подршци заједнице, Шпанија, Португалија и Грчка су до данас делимично надокнадиле своје заостајање. Што се тиче Ирске, она је доживела прави узлет, због чега се данас налази међу првим БДП по глави становника у Унији.

Међутим, новопридружене земље крећу са још ниже тачке. Пољској ће, на пример, бити потребне деценије да би достигла садашњи релативни ниво Шпаније. Чак и за земље у којима су приходи по глави становника блиски просеку Уније, процес достизања њеног нивоа свакако ће бити спор. Наиме, све ове земље су, као што ћемо видети, наследиле из комунистичког доба, оно што се стидљиво зове структурним слабостима.

Неуједначеност прихода генерално се објашњава трајним разликама у располагању природним ресурсима, у нивоу технологије и у перформансама институција. Што се тиче земаља у процесу приступања, често се истичу две кључне области развоја: још увек недовољан степен квалификованости њихове радне снаге и, у зависности од гране, превелика неуједначеност инвестиција у средства за производњу. Наиме, трајање и квалитет образовања и обуке у овим земљама још увек су осетно испод стандарда Европске уније. Ово чињенично стање уопште не искључује постојање врхунских образовања. Што се тиче средстава за производњу, транзиционо реструктурирање учинило их је скоро потпуно застарелим. Земље са истока, које су стимулисане директним страним инвестицијама, труде се да брзо надокнаде своје заостајање. Међутим, књиговодствена вредност средстава и опреме по запосленом, изражена у националним цифрама, и даље се процењује на само једну десетину вредности која је срачуната за старе чланице [14].

Треба додати да ће земље централне Европе генерално морати још много да се потруде да би ускладиле своје економске структуре. То је, пре свега, случај са инфраструктуром. Железничке и бродске мреже заиста су добро развијене, бар на квантитативном плану, али аеродрома и лука је у изузетно малом броју, а мрежа аутопутева је очигледно недовољна. Мрежа којом је Пољска, на пример, располагала крајем деведесетих година, мања је од мреже у Литванији, повећана у периоду од десет година тек за неколико километара због недостатка средстава. Дакле, потребе за капиталом остају огромне. Што се тиче финансијских система, приватизације банака заиста су напредовале крупним корацима захваљујући страном учешћу, али они морају бити развијенији да би могли подржати конкурентне производне системе. У овом тренутку се, између осталог, жали због још превеликог броја неуспелих кредита, скоро непостојећих дугорочних кредита и превише скромног финансирања МСП (мала и средња предузећа).

Када се овај економски раскорак споји са константно високим нивоом незапослености, почиње да се сумња у скорији завршетак фазе надокнађивања економског заостајања. Видећемо да ће ово стање релативног сиромаштва,

у недостатку истинске социјалне политике у Европи, у најмању руку утицати на европске пољопривредне и структурне политике.

Дакле, процес надокнађивања економског заостајања који се одвија у земљама из првог круга, мораће да се убрза зарад уласка у унутрашње тржиште. Поред свега тога, тренутни напредак транзиције не дозвољава новим чланицама да планирају брзо усвајање евра. Шта рећи, у том контексту, за Бугарску, Румунију и Турску?

Сметње на путу ка еврџ

Подразумева се да приступање Европској унији није синоним учешћа у Економско-монетарној унији (ЕМУ). Међутим, од нових земаља се очекује да, убрзо после придруживања, интегришу Европски монетарни систем II (ЕМС II). Ради се о механизму девизног курса који захтева аутоматску интервенцију централних банака у односу на неограничени обим девизних средстава у тренутку интервенције. Дакле, интеграцијом у систем, земље ће морати да прихвате утврђени паритет своје валуте у односу на евро. С друге стране, централне банке мораће да задрже курсеве својих валута у границама флукутације од отприлике 15% у односу на овај паритет.

Скоро све земље које се придружују дале су до знања да желе што брже да уђу у ЕМУ. Оне желе да уведу евро у што скорије време, не само због симболичне вредности тог учешћа, већ и у нади да ће се тако дефинитивно ослободити ризика који прати девизни курс и да ће имати ниже каматне стопе захваљујући укидању додатка на име ризика. Међутим, прерани улазак у евро зону носи одређене ризике на које указује политика чекања, за коју се определила само Чешка Република.

Све остале земље које се придружују имају намеру да учествују у ЕМС II од 1. маја 2004. године. Међутим, изгледа Унија Петнаесторице то не жели. Земље у процесу приступања, које су одлучиле да у периоду транзиције примене квази пливајући девизни систем, се излажу ризику да уђу у ЕМС II са неадекватним девизним курсем. Превисок курс, са њихове тачке гледишта, могао би да угрози конкурентност локалних предузећа на унутрашњем европском тржишту. У том случају би централне банке и власти дотичних земаља биле у обавези да развију одређене стратегије (дириговане каматне стопе, најављиване економске политике итд.) којим би покушале да спрече превисок курс у тренутку уласка у ЕМС II. Тиме би се можда жртвовала борба за стабилизацију цена.

У овом контексту, треба подвући да су финансијска тржишта последњих година подигла вредност приступању ових десет земаља. Наиме, њихово учествовање у Унији обезбеђује и инвеститорима, као и предузећима која се ту покрећу, додатну правну заштиту. Осим тога, највеће земље у процесу

приступања морале су да се суоче и са притиском за извршење ревалоризације своје валуте: пољски злоти, мађарска форинта, чешка и словачка круна. Разлог за то био је двострук: прилив страног капитала и оно што се назива реалном ревалоризацијом преко «Баласа-Семјуелсон ефекта». Овај ефекат подразумева пораст цена или стопе инфлације: више него пропорционално повећање продуктивности у сектору производње праћено је високим порастом плата, које се шире на све секторе економије.

Забринутост земаља које приступају Унији, у вези са евентуално превисоким курсом валуте са којом улазе, није дакле неоснована. Она се може образложити и чињеницом да је, на основу уговора из Мастрихта, забрањена девалвација коју би нека од земаља применила како би побољшала своју конкурентивност. Од момента када се учлане у ЕМС II, политика девизног курса нових чланица постаће, наиме, заједнички интерес за целу Европску унију.

Поред обавеза везаних за улазак у ЕМС II, земље у процесу приступања мораће да задовоље и друге критеријуме из Мастрихта: стабилност цена, усаглашеност каматних стопа и јачање државних финансија. Међутим, провера њихове ситуације у односу на ове критеријуме неће моћи да се изврши пре 2006. године, јер ће ове земље морати пре тога да учествују у систему девизног курса током две године без већег притиска на стабилност њихових валута. Дакле, за земље из првог круга, улазак у евро зону не може се очекивати пре 2007. године.

Известан напредак у усаглашавању реалних економских система заиста постоји, но на путу нових земаља према евро зони појављују се друге препреке. Међу њима вероватно неће бити недовољна стабилност цена: осим Словеније и Мађарске, земље у процесу приступања испуњавале су 2002. године критеријум ниске стопе инфлације, тако да могу мирно да планирају учествовање у евро зони за 2007. годину.

Проблеми могу настати, посебно за највеће земље које се придружују, из затегнуте ситуације њихових државних финансија. У 2002. години државни дефицит учвршћен према стандардима Европске уније (углавном се искључују приходи од приватизације), био би већи за 9% од БДП у Мађарској и у Чешкој Републици, а 5% у Пољској. Поред тога, у 1999. обим државних трошкова још је варирао између 31% и 44% у зависности од земље. Осим неколико изузетака, државна дуговања свакако остају испод границе од 60%, али ће за интеграцију у ЕМУ ипак морати да се предузму изузетне мере финансијског јачања. Оваква процена може деловати строго, ако се помисли на врло затегнуту ситуацију у којој се већ неко време налазе садашње чланице евро зоне, као што су Немачка и Француска. Међутим, за земље које приступају, не треба заборавити ни спољнотрговински дефицит, од којих су неки веома значајни, а чије финансирање углавном обезбеђују директне стране инвестиције.

Политика чекања Чешке Републике добро илуструје предности и мане преразног учествовања у евро зони. Економија ове земље располаже већ довољно ниским каматним стопама да не би морала да очекује значајно смањење услед брзог уласка у ЕМУ. Међутим, ова земља страхује од негативних ефеката исхитреног интеграција.

Критеријум из Мастрихта, који налаже да горња граница државног дефицита буде 3% БДП, очигледно има циљ да ограничи простор за маневрисање на нивоу буџета и фискалног система земаља учесница. Међутим, постоји ризик да значајно смањење државног дефицита угрози раст проузрокујући бројна структурна ланчана усаглашавања. То што је Европска унија подсетила земље са превисоким државним дефицитом, односно, земље које се не придржавају критеријума из Мастрихта, да хитно морају да доведу у ред своје буџете, показује да пакт о стабилности још увек постоји. Међутим, у земљама које приступају Унији, потребе за појачањем државних финансија толико су велике да би захтевале прераду система фискалних и социјалних доприноса. Дакле, може се сумњати у њихову способност да до 2005. године испуне критеријуме из Мастрихта.

Недостаци у усаглашавању са нормама заједнице

Грађани Европе често исказују дубок страх због проширења, што је сигурно у вези са стрепњом за економију њихове земље, али првенствено за њихову личну добробит. Иако не познају увек реалну ситуацију ових земаља које су дуго биле заробљене у комунистичком режиму, грађани су свесни да ће требати времена да се надокнади економски, социјални и институционални раскорак будућих чланица. Брига која се најчешће јавља, односи се на угрожавање безбедности (пораст несигурности на путевима и на мору, отежана борба против корупције, прања новца, организованог криминала и разних облика недозвољене трговине итд.) и здравља (недовољно поштовање норми за заштиту потрошача, посебно прехранбених, ризици које стварају нуклеарне центре итд.).

Тако је, шест месеци пре истека предвиђеног рока, у свом глобалном извештају о праћењу припрема за приступање ових десет земаља [6], Комисија навела одређен број области у којима ће земље кандидати морати додатно да се потруде како би попуниле књигу техничких услова коју су одредили уговори о приступању. Комисија је посебно указала на 39 тачака које представљају « озбиљну забринутост ». То укључује неколико осетљивих сектора као што су исправност хране, обука медицинског особља или контроле на мору.

Подохвати ових десет земаља су доиста оцењени као изузетни. Од 2400 прочељаних тачака из 31 поглавља, 70% је од Комисије већ добило « зелено светло » у моменту када је одлучено приступање, 25% је условно задовољило, али ће 5% захтевати предузимање хитних мера.

За сваку од десет земаља, укључујући и Словенију која се у процесу транзиције ипак сматра најбољим учеником, идентификован је бар један разлог за озбиљну забринутост. Пољска је земља која највише заостаје, нарочито у пољопривреди. Њу са девет опомена прати Малта (са шест), Летонија и Чешка Република (са пет, односно, четири).

За све земље, састављен је, дакле, списак области које захтевају конкретне и непосредне мере. Допуњен је још једним списком, где се наводе питања која се сматрају мање важним, али која ипак захтевају последње улагање труда. Доиста, често се ради о истим проблемима, који се за сваку земљу јављају на једном или другом од ова два списка.

Много напора још треба да се учини на плану борбе против кријумчарења, корупције, прања капитала и организованог криминала. То је посебно случај у Пољској, три балтичке земље и Чешкој Републици. Контроле на спољним границама морају се појачати и у Мађарској, а управљање државним финансијама треба побољшати. Самим тим, проблеми обучавања особља, контроле државних администрација, фискалне и царинске сарадње, модернизације информационах и комуникационах технологија постају лајтмотиви.

Неке земље, као што су Чешка Република, Мађарска, Словачка и Словенија, посебно су прозване због непоштовања правила конкуренције: либерализација осигурања или информисања, тендери у јавном сектору, државна помоћ индустријском сектору, интелектуална и индустријска заштита, мере против трустова итд.

Недостаци из области заштите животне средине не налазе се међу главним бригама, осим недовољне контроле квалитета воде у Пољској и незадовољавајуће обраде животињских отпадака на Малти. Индустријско загађивање ипак делује забрињавајуће у Пољској, Мађарској, Словачкој и Естонији.

С друге стране, на заостајање у усаглашавању радног законодавства са комунитарним правом гледа се као на проблем који треба хитно решити: регулација рада у сектору друмског превоза у Чешкој Републици, равноправност у третирању мушкараца и жена на радном месту у Естонији, дискриминација на тржишту рада у Словачкој итд.

Међу секторима који захтевају хитно усаглашавање, посебно су истакнута четири. Као прво, земље касне са увођењем у своју националну и регионалну администрацију система плаћања и контроле који је неопходан за добијање помоћи у области пољопривреде. То је случај са Пољском, али и са Словачком и Мађарском којима се замерају исти недостаци. Затим, закашњења се нагомилавају у области заштите потрошача, поготову на нивоу пољопривредне исправности хране. Као пример може се навести случај Пољске, где није завршено усклађивање кланица и млекара са европским нормама. Неким структурама одобрене су транзиционе мере, док се планира затварање више

погона. Што се тиче ветеринарских контрола у Пољској, Летонији и на Малти, оне су још увек недовољно ригорозне за ефикасну борбу против евентуалних епидемија, као што је болест лудих крава. Скренута је пажња на значајно заостајање и у сектору риболова, било да се ради о контролним системима за квоте, за величину мрежа или за норме безбедности. Малта ће тако бити опоменута за сигурност на мору. Најзад, обука особља, посебно медицинског, још увек касни, што прети да успори међусобно признавање диплома на европском тржишту рада.

Индустријализован је велики број малих земаља, као што су Чешка Република, Мађарска, Словачка и Словенија. Ове земље имају велике шансе да брзо надокнаде пропусте у припремама и да се интегришу без већих проблема. Вероватно ће се теже ускладити балтичке земље које имају значајан пољопривредни сектор и још увек превише слаб животни стандард. Неки њихови проблеми повезани су вероватно за снажне руске или бар русофоне мањине. Док Пољска, земља са најархаичнијим економским и финансијским структурама, бележи највеће заостајање за проширење.

Пољска се дефинише и посматра као велика земља. Као модел узела је Шпанију, другу периферну земљу која је још увек рурална и католичка, која има славну прошлост и која је тек недавно започела транзицију ка демократији. Међутим, упркос импресивним подухватима, модернизација Пољске, ако се узме у обзир њен садашњи економски ниво, може да потраје још неколико деценија.

Међутим, од Пољске је затражено да сама, одмах и на одлучан начин, уведе ред у девет области, међу којима су ветеринарска и фитосанитарна контрола или пак сигурност рибарских бродова. Ипак, најозбиљније тужбе, упућене Пољској, углавном су социјалног карактера. Посебно се очекује одлучујући напредак у администрацији и правосуђу како би ова земља могла да преузме обавезе које намеће приступање Унији: још увек нема прописа о запошљавању службеника преко конкурса, а правосудном систему недостају ефикасност и транспарентност.

У овом контексту, корупција и недозвољена трговина сваке врсте остају забрињавајући проблеми у Пољској. У оквиру њих, развијена је сива економија, скоро индустријска, а једну од њених специјалности представља растурање на велико фалсификованих маркираних производа стотинак фирми, по целој Европској унији: алкохол, цигарете, дискови, касете, софтвери, електронска опрема, резервни делови, луксузни производи итд. Али, то није све. Пољска се сусреће и са огромним проблемима у обезбеђивању својих граница: 1200 километара је раздваја од суседа из бившег Совјетског Савеза. Под заштитом ове простране паралелне економије, на њеним границама развијено је кријумчарење дрогом, анаболицима, оружјем, уметничким делима... Роба се лако продаје на великој пијаци варшавског стадиона, тзв. руској пијаци, или на пијацама које се налазе на граници са Немачком. Ова недозвољена трго-

вина, илегална имиграција и трговина људима повећавају се под притиском локалних мафија. Њихова омиљена места су, између осталог, гранични прелази са Украјином, тамо где су се пољске породице задржале након великих сеоба становништва, после 1945. године. Ниво сузбијања ових организованих преступа углавном је безначајан [1].

Према томе, изгледа да Пољска мора хитно и темељно да обнови своју политичку, административну и правосудну културу уколико жели да испуни очекивања својих европских партнера.

Шта се може очекивати ако земље кандидати, Пољска пре свих, не послушају налоге који су им упућени? Очигледно је да чињенице које утврди Комисија, ма колико биле забрињавајуће, неће спречити стварни улазак десет земаља у Унију. Биће евентуално споменуте на расправама везаним за ратификацију у националним скупштинама Петнаесторице.

Међутим, Европска унија обезбедила је себи начин да убеди земље кандидате. Видели смо да оне земље које 1. маја 2004. године још увек не буду имале административне структуре неопходне за добијање и управљање разних видова подршке заједнице, на које имају право, неће моћи да их користе неко време. Затим, у случају да дође до прекршаја који би озбиљно пореметио унутрашње тржиште, биће могућа примена заштитних клаузула. Ове заштитне мере установљене су за супротстављање најтежим ситуацијама до којих би могло да дође током прве три године после проширења. На пример, ако буде неопходно, биће могуће затворити границе за неисправне прехранбене производе, а неквалификовано особље моћи ће да очекује запослење само у својој земљи. У сваком случају, све ове земље биће слободне да после 1. маја 2004. године одреде сопствена правила за приступ тржишту рада, док ће шенгенски простор, у том моменту, остати затворен за источне земље.



Поглавље 3

ПРОШИРЕНА ЕВРОПА: ЕКОНОМСКЕ ПРЕДНОСТИ И РИЗИЦИ

Није довољно само рећи «да проширење за све представља добитак и да ће ново уједињење Европе проширити зону мира, просперитета и безбедности по целом континенту» [7]. Руководиоци на свим нивоима знају да је у будућим земљама чланицама било потребно започети процес усаглашавања у ком ће морати да се истраје, што је и њих и Европску унију коштало доста енергије, времена и финансијских средстава. Упознати су уједно и са страховима грађана једне и друге стране, који захтевају одговор.

Оно што грађане Уније Петнаесторице брине више од буџетских трошкова садашњег и неког будућег проширења, јесу евентуалне опасности које пре-те економији њихових земаља и њиховом личном и социјалном благостању. Генерално су свесни да проширење отвара нова тржишта за њихова предузећа. Међутим, због непосредног економског и социјалног утицаја укидања граница, многобројни су они који страхују од пораста незапослености у својим земљама, као и од пада животног стандарда [12].

У овом поглављу, покушаћемо да разјаснимо неколико економских последица овог догађаја, које се очекују и од којих се страхује на западу. Међутим, ако постоје предности и опасности, оне ће морати да се мере према свом реалном обиму, јер, све у свему, проширење ка истоку само додаје неколико страница огромном каледоскопу глобализације.

Шта се добија?

Већина грађана са запада убеђена је да ће проширена Европа у одређеном року, на основу динамике трговинске размене, пружити могућност трајнијег

економског пораста, заснованог на појачаној политичкој стабилности и елану нових земаља.

Међутим, они не заборављају да постоји ризик да дође до измештања инвестиција и радне снаге за шта оптужују низак ниво плата и слабе социјалне заштите у земљама које се придружују. Плаше се прилива имиграната проузрокованог слободним прометом радне снаге на проширеном тржишту, што може да повећа незапосленост на западу.

Забринутост руководиоца предузећа и њихових запослених за будућност «Француске као локације», о чему се говорило у дневном листу *Le Monde*, 27. јуна 2003. године, представља прави пример тог стања. Наиме, они сматрају да им је привреда хендикепирана. Да би потврдили ове процене, износе низ критеријума, од којих су на првом месту недовољно флексибилно радно време и превисоки трошкови плата. У овом контексту, ипак се не сматра да интеграција централне Европе у заједничко тржиште има толико бруталан утицај колико улазак Кине на светска тржишта. Међутим, економија земаља са истока заиста се доживљава као реална опасност, иако је продуктивност њихове радне снаге још увек доста слаба. Чини се да је брзина прилагођавања ових земаља изненадила послодавце и њихове запослене. Они не знају како да реагују у односу на економске системе у којима су процењене марже профита веће за 10% него у Француској, с обзиром на разлике које постоје у генералним трошковима, таксама и локалним порезима, као и у другим издацима. Страхују да ће нестати економски аргументи о близини, квалитету, услузи итд., који су створени да би се очувала национална производна база.

Међутим, нема сумње да ће проширење Уније на двадесет пет чланица позитивно утицати на раст економије и на европску запосленост. Ипак, тешко је сагледати реалан обим предности и трошкова везаних за приступање нових земаља. Осим тога, он ће сигурно варирати у зависности од промена које Европска унија буде уносила у своје економске и социјалне политике. Треба имати у виду да је простор маневрисања постојећих и будућих земаља чланица још увек довољно широк да би се скренуо ток догађаја. Добици и губици које ће проширење донети њиховој макроекономској стабилности, као и просперитету и добробити њихових грађана, зависе пре свега од њихових одлука.

Можемо ли се послужити прошлошћу да бисмо одмерили изазове? Садашње проширење има неких сличности са претходним. Што се тиче повећања становништва (20%), оно је значајније од проширења из 1986. године када су се интегрисале Шпанија и Португалија. У том погледу, сличније је проширењу из 1973. године када су се уклањивале Велика Британија, Данска и Ирска. Ако се пореди по површини (23%), мање је од проширења ка Аустрији, Шведској и Финској из 1995. године.

Међутим, треба ли подсетити и да се ово проширење фундаментално разликује од других. Оно се заснива на изазову да се у глобално напредну економ-

ску заједницу интегрише група од десет земаља чији становници располажу животним стандардом два пута нижим од европског просека. Као што је већ споменуто, осам од ових земаља, у заиста различитим економским и социјалним условима, завршава тешку транзицију са планске економије ка отвореној тржишној економији.

Улазак ових десет земаља већ је проузроковао економске последице, поготово у Немачкој и Аустрији, земљама које се граниче са новим чланицама. Међутим, ове последице се осећају и наставиће да се осећају и у Француској.

Свако проширење има одређене сличности са процесом постављања унутрашњег тржишта деведесетих година. Дакле, у проширеној Унији, може се логично очекивати повећање стопе раста. Ова повећања раста свакако ће бити неједнако расподељена по њеној територији. Биће значајнија за економске системе нових чланица које користе погодности које пружа смањивање разлика у животном стандарду између истока и запада. Ипак, када су садашње земље чланице у питању, раст стопа не би требало да буде занемарљив.

Обим овог оствареног пораста зависиће, пре свега, од комерцијалне размене, тока улагања и миграције између земаља чланица Уније [14]. Посматрано из тог угла, проширење је само епифеномен светске либерализације размена. Свакако ће усмерења, која земље чланице и Европска унија буду дале економској, финансијској и социјалној политици, моћи да подстакну или успоре пораст. У том погледу, стратегије покренуте да би Европа постала, према жељи израженој на седници Европског Савета у Лисабону, «најдинамичнија економија знања на свету до 2010.» биће одлучујуће.

Комерцијалне размене: перспективе раста

Након тешке транзиције која је уследила после 1989. године, становништво источних земаља пожелело је да се брзо приближи животном стандарду западне Европе и да надокнади заостајање у потрошњи и опреми. Захваљујући укидању баријера, спољна трговина ових земаља окренула се ка западу, што је проузроковало велику економску интеграцију.

Од друге половине деведесетих година, количина увоза из централне Европе у Унију и извоза из Уније у ове земље, већа је чак десет пута. У овом моменту, 70% извоза из земља које приступају усмерено је ка Европској унији. С друге стране, близу 60% увоза долази из Уније.

Преокрет у разменама показао се кроз кумулативни комерцијални суфицит од преко 100 милијарди евра, у корист Уније Петнаесторице, што је отворило нова или сачувало постојећа радна места.

Пољска, Чешка Република, Мађарска, Словачка и Словенија, које деле границе са Немачком, Аустријом и Италијом, најбрже су преусмериле своју спољну трговину ка западу. Самим тим, ове земље убрзале су реформе неопходне за интеграцију у унутрашње тржиште, док је балтичким земљама било потребно више времена да се ослободе руског утицаја; близина са Шведском, Финском, Немачком и Пољском сада им пружа могућност да надокнаде изгубљено време.

У већини земаља кандидата, овим перформансама допринело је постојање велике количине солидно квалификоване радне снаге, чија је цена у просеку пет пута нижа него у западној Европи. Осим тога, економска снага ових земаља лежи у њиховој флексибилности, способности прилагођавања и предузетничким елану. О томе сведочи реструктурирање великих индустријских комплекса, које је извршено убрзо после пада Берлинског зида и праћено стварањем густе мреже малих и средњих предузећа.

С друге стране, предузећа садашњих чланица Уније су искористила нове прилике за извоз на сасвим различите начине. Немачка има више од четвртине удела на тржишту свих дванаест земаља – оних које приступају и оних које су се кандидовале, највише захваљујући снази своје економије и географској близини. Са тачно 6% учешћа, Француска се налази испред Аустрије и Велике Британије, а иза Италије. Могла би, дакле, додатно да стимулише свој раст, када би својим извозницима помогла да искористе потпуну отвореност тржишта.

Наиме, приступање Унији представља одређену врсту континуитета процеса либерализације: нове чланице ће прећи из бесцаринске зоне у царинску Унију. Према томе, нестаће физичке баријере у разменама. Трошкови везани за размене биће нижи због уштеде на времену чекања и поједностављених формалности на границама. Осим тога, административне, техничке и фискалне баријере у разменама биће враћене на нивое који се могу упоредити са онима који и даље постоје у садашњој Унији. Истовремено, земље централне Европе усвојиће заједничке спољне тарифе Уније, које су генерално ниже од тарифа примењених од стране ових земаља према осталим земљама.

Дакле, под притиском процеса проширења, тржишта између садашњих и нових чланица Европске уније биће потпуно отворена. Исто ће се догодити и између самих нових чланица, што може да проузрокује прираст раста.

То би заиста могло да се деси, с обзиром да се очекује да ове земље до 1. маја 2004. године испуне критеријуме за приступање, што подразумева усвајање свих норми и прописа унутрашњег тржишта. Но, не треба заборавити да је један од главних циљева проширења стварање стабилне правне средине у Европи. Тако, усвајање «*acquis communautaire*» треба да у одређеном року смањи ризике и неизвесности које још увек угрожавају трговинску размену са овим земљама. Посебно, смањење ризика од неуспех још зависи од обимног

програма. Приступање Унији требало би ипак да оконча политике размене и произвољне промене у посредном систему опорезивања. Права својине биће прецизирана, а политике конкурентности и државне помоћи кодификоване. Очекује се да оснивање страних предузећа постане потпуно слободно, а да им се слободан повратак остварених добитака у земљу омогући отварањем тржишта капитала. Уколико се буде поштовао овај оквир, стварање добра кроз интензивирање размене не би требало да буде занемариво.

Међутим, не би било разумно очекивати да се одмах по приступању значајно повећају комерцијалне размене са земљама централне Европе. Обим размене заиста је порастао током десет година транзиције, али томе је веома допринело замењивање некадашњих комерцијалних партнера, који се налазе у Совјетском Савезу и његовим земљама сателитима, новим партнерима са запада. Ови токови размене су већ успостављени, па се може предвидети да ће земље у процесу приступања изнова трговати са својим суседима на истоку, пре свега са Русијом.

У сваком случају, утицај приступања десет земаља на потенцијал размена биће скроман. Обим размена које су у игри више је него скроман; разлог томе су између осталог разлике у величини између економије ових десет земаља и економије Петнаесторице. Већ смо рекли да проширење повећава економско богатство Европске уније за само 5%. Дакле, обим робе која је извезена из Уније у централну и источну Европу, као и оне која је увезена из ових земаља, може само да буде скроман: у овом тренутку, креће се око 1% БДП Уније и 4% њених спољних размена. То се односи чак и на Немачку која је ипак умела да извуче велику корист од отварања тржишта ка истоку: ток размене не прелази 4% њеног БДП.

Међутим, није исцрплен потенцијал трговине између Европске уније и земаља које приступају, односно оних које су се кандидовале. Трговинска размена ће моћи краткорочно да се повећа у свим секторима, а поготово у онима где либерализација још није довршена. То се већ односи на индустрију аутомобила. Оног момента када будуће чланице буду ушле у заједничку пољопривредну политику, моћи ће такође да дође до повећања размене пољопривредних производа. Према недавним проценама [14], размена пољопривредне робе могла би да се утростручи. У сектору служби, а првенствено у финансијским службама, где је либерализација тек започета, такође се очекује интензивирање размене.

Дакле, логично је да ће проширена Унија, на неком средњорочном и дугорочном плану, остварити повећања раста. Да би их максимизовала, неопходно је да Унија искористи нове прилике за инвестирање и да повећа своје специјализације. Међутим, с обзиром на то да између садашње Уније и источних земаља постоји асиметрија у токовима размене, проширење неће моћи подједнако да утиче на обе зоне.

За земље у процесу приступања као и за земље кандидате, очекују се значајни добици. Трговинска размена – са садашњом Унијом и између њих самих – пет највећих земаља централне и источне Европе (осим Пољске), могла би да се повећа за једну трећину. Када је реч о БДП ове групе земаља, стручњаци се слажу у предвиђању да ће значајно порасти, што је везано за интеграцију у унутрашње тржиште: 2% годишње по мишљењу Комисије [8], а 5% на средњорочном плану према неким додатним анализама [14], с тим што су повећања врло различита од једне земље до друге. У односу на тренутну ситуацију непрекидног раста, приступање не би требало да има спектакуларан утицај, јер представља исход процеса који је започет пре десет година. Предности које доноси приступање уочљивије су ако се за поређење узме «катастрофална» ситуација у којој приступања нема. Видимо тада да ово повећање раста постоји углавном захваљујући поново стеченом поверењу економског света у источне земље.

За Унију Петнаесторице, Комисија процењује годишњи профит проширења на 1% додатног повећања БДП. Друге процене указују на знатно скромније годишње повећање, од отприлике 0,2% БДП Петнаесторице. У том случају би поменуто повећање одговарало стварању отприлике 300 000 нових радних места. Да ли га зато треба занемарити? Не, јер се ради о стварном добитку који би, између осталог, могао да уравнотежи додуше слабије буџетске трошкове покренуте од стране Уније за приступање и предвидљиве за период после приступања. Међутим, ова добит неће бити једнако подељена између садашњих земаља чланица, па ће Немачка, због географске близине и обима своје економије, бити највећи буџетски корисник.

Предности и ризици директних инвестиција на истоку

За економски раст у периоду после приступања, на истоку као и на западу Европске уније, кључна улога припадше одлукама о инвестирању.

Подстакнуте ниском ценом радне снаге и перспективом проширења, директне стране инвестиције (ДСИ) снажно су се развиле у земљама кандидатима. Однос између обима ДСИ и БДП, корисни индикатор модернизације продуктивног капитала, свуда је постигао стабилан напредак: у 2000. години, кретао се око 45% у Мађарској, Чешкој Републици и Естонији, близу 30% у Летонији, Бугарској и Словачкој Републици, а око 20% у Литванији, Румунији и Пољској [3]. У овом приливу инвестиција, Француској је припадао део од 20%, што ју је сврстало на треће место међу инвеститорима, иза Немачке и САД, а испред Аустрије, Уједињеног краљевства и Холандије. Француска предузећа највише су улагала у Пољској и у Румунији, али и у Словенији, Мађарској и Чешкој Републици. Активност је посебно била интензивна у секторима изградње и јавних радова, животне средине, банкарских служби, дистрибуције на велико, пољопривредних прехрамбених производа, аутомобила и телекомуникација.

ДСИ допринеле су стабилности платног биланса у централној Европи. Осим тога, појачањем индустријских сектора и служби, добиле су одлучујућу улогу за реструктурирање предузећа и за трансфере технологија. На тај начин, помогле су у покретању корисног циклуса развијања ових економских система, који у догледно време користи целокупној Унији. Не мора да значи да ће се трошкови и предности појавити истовремено, јер ће економско усаглашавање нових чланица захтевати доста времена, за неке од њих вероватно неколико десетина година. Конкурентски притисак, као и реструктурирање које усаглашавање повлачи за собом, могу се дакле појавити пре бенефиција, мада њихов обим зависи од политике раста установљене и на једној и на другој страни.

Дакле, нимало не изненађује чињеница да је на западу, у овом моменту, веома раширена забринутост да ће се незапосленост повећати уколико предузећа изместе своју производњу како би искористила ниске плате. Ова стрепња није неоправдана. Наиме, у наведених десет земаља, цена радне снаге на сат, у индустрији и службама, осетно је нижа него у Европској унији: у 2000. години, у просеку 4,21 евро наспрам 22,70 евра [1].

Овом страху од нелојалне конкуренције предузећа измештених на исток, може се супротставити неколико аргумената. Као прво, продуктивност плаћеног рада, која је још увек доста слаба иако је радна снага у овим земљама прилично добро формирана, надокнађује слабе трошкове, ако не у потпуности онда делимично. Затим, трошкови пореских и социјалних издвајања по основу плата чине скоро 50% трошкова радне снаге, што је близу нивоа који је достигнут на западу, нарочито у Француској. Томе може да се дода да ће се убудуће ниво социјалне заштите земаља у процесу придруживања више приближавати нивоу Европске уније, него што ће се удаљавати. Не треба занемарити ни чињеницу да ће предузећа покренута на истоку морати да испуне обавезе које намеће приступање. Усаглашавање са нормама и прописима (државна помоћ, закључивање јавних послова, сигурност и здравље потрошача, заштита животне средине итд.) који већ сад важе за предузећа на западу, сигурно ће утицати на њихове трошкове производње. Најзад, за неке секторе (локални друмски транспорт, црна металургија итд.) ће се применити одређене транзиционе мере, да би се ублажио конкурентски притисак.

Да би се одговорило на страх од измештања предузећа, треба истаћи да, будући да је отварање тржишта готова ствар још од средине деведесетих година, стратешко покретање предузећа у перспективи проширења је већ увелико извршено. Што се тиче компаративних предности будућих земаља чланица, што је карактеристика мање развијених економских система, може се рећи да ће изгубити на својој оштрини. Већ у данашње време, производи који захтевају бројну радну снагу, мање су конкурентни у земљама источне Европе, у поређењу са Индијом, Кином и земљама Магреба.

У динамичном сагледавању процеса придруживања, одлука о покретању нових производних места у централној и источној Европи отвара приступ новим тржиштима на којима још постоји тражња. Овај потез омогућава и обogaћење асортимана производа којима се тргује у проширеној Унији [14]. Укратко речено, током процеса отварања, земље кандидати прво су извоз природних ресурса замениле извозом готових производа. Затим је извоз производа са високим коефицијентом капитала и радне снаге заузео место извоза производа који укључују бројну, слабо квалификовану, радну снагу. Размена између садашње Уније и земаља које приступају, као и земаља кандидата, све више ће се убудуће ограничавати на један исти сектор активности, на сличне производе, што је већ одавно случај са разменом између првих шест, па девет и на крају петнаест садашњих чланица. Овај напредак у правцу размене унутар истих сектора већ се може осетити у трговини са земљама као што су Естонија, Мађарска, Чешка Република, Словачка и Словенија. Покретање фабрика и предузећа у централној и источној Европи представља упуштање у процес који, у одређеном року, постаје повољан за све. Обогаћујући економски раст ових земаља, он стимулише потрошњу њиховог становништва, што ће се делимично одразити и на куповину производа увезених из садашње Уније.

Међутим, у скорој прошлости, велики број сектора и региона у садашњим земљама чланицама, као и у новопридруженим, био је подвргнут усаглашавањима тим болнијим што је удар конкуренције био тежи.

Прве на које се ово односило биле су и остале земље чија становништва живе с једне и друге стране садашњих економских граница. Наиме, инвестиције се првенствено усмеравају ка земљама које су географски близу крајњих европских тржишта. То је посебно случај када је у питању производња, за коју је најважнији низак ниво трошкова превоза. Ако прилив инвестиција ка истоку настави да се повећава после приступања, може се десити да земље као што су Немачка и Аустрија поново буду изложене великој конкуренцији у секторима чија је производња намењена локалној потрошњи и у регионима који се налазе на њиховим источним границама.

Што се тиче других крајева Европске уније, ширење источних економија неповољније је пре утицало на запосленост и то више у јужној, него у северној или западној Европи. Удар конкуренције, који следи за повећањем ДСИ после приступања, могао би поново да погоди ове регионе, с обзиром на то да су код њих плате за најмање квалификовану радну снагу и даље веће од плата у источним земљама.

Како ублажити ове ударе? Као што је урађено у доба немачког уједињења, плате радне снаге на истоку могле би се убрзано ускладити са износом који се исплаћује у Унији Петнаесторице, на пример, убрзавањем уласка нових земаља у евро зону. Ова стратегија изазвала би нове ударе, јер би оштетила

њихова предузећа, обесхрабрила директно инвестирање код њих и тако би, у одређеном року, скупо коштала целу Унију.

Шта ће се заправо десити са даљим развојем ДСИ у земљама које се придружују? Да ли је централна Европа још увек толико атрактивна? Приликом претходних придруживања, ДСИ су се импресивно развиле између осталог у Шпанији и у Португалији, али из искуства знамо да се ситуације никада не понављају на потпуно идентичан начин. Неки посматрачи сматрају да је обим ДСИ, који је постигнут у земљама у процесу приступања, већ замашан, што би значило да не може много да се повећа после приступања. У овој области, као и у многим другим, предузете мере у циљу бољег руковођења у овим земљама биће одлучујуће, као и правац изабран од стране њихових лидера за економску политику, посебно у погледу приватизацију и опорезивање предузећа.

Према извештају из 2003. године о глобалним инвестицијама UNCTAD-а², земље које се придружују треба да страхују тим више од овог смањења, што је у поређењу са 2001. годином десет земаља централне и источне Европе, од укупно деветнаест, већ у 2002. години забележило пад директних инвестиција. Ово узмицање мање се испољава кроз број страних предузећа, покренутих на њиховом подручју, него кроз милијарде уложених долара. Да би зауставиле ову тенденцију, владе Словачке, Пољске и Чешке Републике упустиле су се у праву трку, како би умањиле порезе на профит предузећа и тиме их привукле у што већем броју.

Пољска, други корисник ДСИ у региону, највећи је губитник у овом смањењу. Мађарска је такође пала на лествици корисника, са четвртог на осмо место. Победнице су оне земље које су наставиле са приватизацијом, на првом месту Чешка Република, затим Словачка и Литванија. Чешка, као прва дестинација страних инвеститора, повећала је своју атрактивност користећи на вешт начин одобрене помоћи Уније, посебно у области регионалног развоја.

Међутим, да ли ће стратегије убрзавања приватизација, фискално надметање и финансијско подстицање бити довољни да се одрже и повећају токови улагања после процеса приступања? Није извесно, јер ове земље саме постају жртве измештања одређених страних предузећа, између осталог према Кини где је цена радне снаге без конкуренције. Свесне ове опасности, земље централне и источне Европе се труде да повећају свој ниво конкурентности и циљају више у хијерархији додатних вредности производње. Надају се да ће на тај начин све више привлачити истражне и развојне јединице страних компанија, као што су центри за информатичке послове и за телекомуникације.

У контексту проширења, какав је ток покретања међународних предузећа на западу Европске уније, а посебно у Француској? У садашњој ситуацији,

² Конференција Уједињених Нација за трговину и развој – прим. прев.

која није баш сјајна, постоји ризик да велика заинтересованост страних инвеститора за земље са атрактивним ценама штетно делује на значајне локације Европске уније. Наиме, у ишчекивању оживљавања привреде, руководиоци имају тенденцију да бирају локације са ниским платним и пореским трошковима, како би ограничили трошкове својих акционара. Зато у 2002. години, опадање ДСИ у западној Европи није било изненађујуће, нарочито после смањења директних инвестиција америчких предузећа. Како процењује фирма *Ernst & Young*, у односу на 2001. годину ово смањење још увек није значајно по броју покренутих међународних предузећа, али јесте штетно, јер га прати смањење створених или задржаних радних места за свако од тих предузећа.

Ако се посматра регистровани број покренутих предузећа у 2002. години, Француска ипак остаје међу најатрактивнијим локацијама, додуше иза Уједињеног краљевства, али испред Немачке, Шпаније и Италије. Француска, дакле, још увек држи исти удео на тржишту покренутих страних предузећа. Осим тога, требало би да у 2003. години, ако се пореди са претходном, буде мање оних међународних руководилаца који намеравају да изместе своје активности из Француске. Међутим, треба бити опрезан по питању атрактивности земље на неком средњорочном плану. Дobar пример представља ситуација индустријског Алзаса. До јуче је привлачио директне стране инвестиције пружањем веома разноврсних активности, а био је и нето извозник радне снаге. Данас се суочава са реструктурирањем, затварањем предузећа и порастом незапослености, углавном због чињенице да веома зависи од немачке економије. За наредни период, страхује од конкуренције земаља које се интегришу у Унију, али се и припрема за то, развијањем својих инфраструктура, политиком подстицања пословне мреже у аутомобилској индустрији и отварањем ка новим технологијама.

Последњих година су ДСИ недостајале и у неким другим земљама које су, дакле, платиле цену измештања, свакако у корист источне Европе, али и Русије и Азије. За ове земље, првенствено за Италију, а онда и за Немачку и Шпанију, проширење учествује у економској глобализацији а самим тим има веома опипљиву цену. У неизвесној ситуацији и све док буду недостајале стратегије за валоризацију потенцијалних локација у поменутих земљама, ова цена може само да расте.

Не вреди затварати очи пред процесом који проширење само још додатно убрзава: неприлагођеним или недовољно стручним радним активностима свуда у Европи прети опасност од неминовног укидања, а исто важи и за сваку производњу са слабим додатном вредношћу. А ако проширење, глобално гледано, и доноси повећање динамике и економског богатства за целу Европску унију, захваљујући директним европским и међународним инвестицијама које привлачи, тај добитак неће моћи једнако да се подели између земаља, региона и сектора активности.

Миграције: трошак или шанса?

Страх од прилива имиграната представља једну од највећих стрепњи коју грађани Уније изражавају у вези са проширењем. По њиховом мишљењу, ова «инвазија», проузрокована слободним прометом људи у проширеној Европи, може само да погорша већ ендемичну незапосленост на западу.

Међутим, страх од миграција има најмање две стране. Прва представља масовно досељавање радника пореклом из земаља будућих чланица у западну Европу. Друга се односи на повећању илегалне миграције из суседних земаља будућих чланица, с обзиром да их деле превише пропустљиве границе.

Слободан промет људи за путовање, становање и рад у земљи за коју се одлуче, једна је од четири основне слободе које Европска унија пружа својим чланицама. Да ли ће за нове земље овај принцип важити од момента придруживања?

Осим тога, садашње земље чланице, којима су се придружиле Норвешка и Исланд, али од којих су се одвојиле Велика Британија и Ирска, створиле су «шенгенски простор». Првобитни споразум између Француске, Немачке и све три земље Бенелукса, закључен је 1985. године, у Шенгену у Луксембургу. Он предвиђа појачану размену информација и бољу обезбеђеност спољних граница, како би држављанима земаља које су изван овог простора било омогућено да се слободно крећу у њему, уколико су ушли на легалан начин. Међутим, тај легалан начин подразумева поседовање «шенгенске визе», с тим што постоје одређене дерогације предвиђене за држављане неких четрдесет земаља, између осталог северне и јужне Америке. Проширење Уније помериће један део њених спољних граница према истоку, а управљање тим границама биће поверено новопримљеним земљама. Истовремено ће применом Шенгенског споразума бити укинута контрола на старим границама које су постале унутрашње границе. Да ли ће свих десет земаља ући у шенгенски простор одмах након приступања Унији?

У погледу илегалне миграције и имиграције, садашње земље чланице предузеле су одређене мере опреза, свесне да јавно мњење страхује од масовног досељавања становништва са истока.

Прва се односи на то што, током преговора са кандидатима за приступање, нису предвиђене никакве транзиционе мере у односу на тржиште рада – за разлику од онога што је одлучено за тржишта робе, услуга и капитала. Због тога, мада већ одавно могу путовати без визе, само мали број држављана будућих земаља чланица ради у земљама садашње Уније. Њихов број се процењује на око 850 000. С обзиром на то да се најчешће ради о привременим, па чак и сезонским радницима, већина ових људи одлучује се за суседне регионе и земље, пре свега за Немачку и Аустрију. Тако, Француска, која још увек

памти долазак избеглица деведесетих година, у време сукоба на Балкану, ни тада није била једна од главних дестинација, а данас је то још мање.

Осим тога, неколико садашњих чланица захтевало је додатне прописе за контролу кретања радне снаге. Из тога је произашао споразум о транзицији, на основу којег ове земље могу да ограниче слободан промет држављана нових чланица Уније: до 2007. године у почетку, а затим за максимални период од седам година после приступања Унији. Неке садашње чланице, међутим, не желе да ограниче улазак радника из централне Европе.

Што се тиче оне друге стране проблема, тј. илегалне имиграције са «Великог истока», могло би се рећи да су предузете мере такође многобројне. Да ли ће оне бити довољне? За сада је сигурно да земље првог круга неће бити део шенгенског простора као чланице са пуним правима, све док им границе не буду довољно обезбеђене. Ове земље, ипак нису чекале на 1. мај 2004. године, као раније утврђени датум, да би направиле прве кораке ка шенгенском простору: једна за другом, у зависности од фазе припрема у којој су се налазиле, увеле су визе за путнике из осталих земаља. Међутим, те визе за сада нису «шенгенске визе», јер не омогућавају улазак у друге земље Европске уније. Што се тиче контрола на границама између нових и старих чланица, биће укинуте тек после периода од најмање две године, односно, не пре краја 2006. Тај исти период транзиције био је наметнут и претходним потписницима Шенгенског споразума.

Да би контрола на унутрашњим границама била укинута, потребно је обезбедити спољне границе. После почетка преговора о приступању, свих десет земаља појачало је контроле на овим границама, између осталог захваљујући помоћи од 500 милиона евра коју је обезбедила Унија. Међутим, иако њихове царинске службе на источним граничним прелазима у овом моменту доприносе борби против недозвољене трговине и разбојништва из осталих земаља, ове земље и даље тешко стају на пут илегалној имиграцији и неоправданом тражењу азила.

Као што је већ речено, Пољска представља поучан пример. Дугачка граница дели је енклавом Калининграда од Русије, од Литваније, земље у процесу придруживања, од Белорусије и Украјине. Озбиљни проблеми јављају се, нарочито, на граничним прелазима са Украјином, у местима где су пољске породице остале да живе после великих сеоба становништва према западу, после конференције на Јалти 1945. године. Животни стандард и перспективе развоја ове пољске дијаспоре толико су ниски, да је то довело до појаве жалосне мреже илегалне имиграције и трговине људима. Постоји и додатни проблем: Пољска ће због приступања Унији морати да наметне Пољацима из Украјине визе за улазак на њену територију, што је свакако веома непопуларна мера. Она дакле напредује опрезно, одлажући судбоносни датум.

Европска унија, свесна ових ризика, наставиће да финансира јачање источних царинских прелаза. Финансијски пакет за придруживање, из децембра 2002. године, садржи додатних 970 милиона евра за период од 2004. до 2006. године, као помоћ новим чланицама за испуњавање «Шенгенских» обавеза. Да се вратимо на Пољску: 10% буџета који је намењен за надзор спољних граница преузеће петнаест садашњих држава чланица. Да ли ће то бити довољно? Побољшано функционисање царинске управе не захтева само обезбеђивање адекватније опреме, већ и премештање службеника са запада на источне границе. Наиме, запошљавање локалних службеника, који цео живот раде у истом региону и чији «рођаци» живе са друге стране границе, не олакшава борбу против корупције – другог зла ових области, која ће једног дана морати да се искорени. Међутим, у Пољској где је становништво тако често пресељавано, премештање се тешко доживљава.

У суштини, проширење само обелодањује проблеме са којима се Европска унија већ одавно сусреће, када је у питању илегална имиграција и запошљавање странаца «на црно». Наиме, централна Европа дели свој проблем источне границе са земљама чланицама које имају дугачке поморске границе, као што су Шпанија, Италија и Грчка. У том смислу, било би охрабрујуће да Европска унија, чим буде потписан уговор о приступању, прогласи управљање спољним границама једним од главних приоритета.

Што се тиче миграционих токова унутар проширене Европе, од којих наша становништва толико стрепе, поставља се питање колико би они могли да се прошире и којим интензитетом? Поред тога, уколико се у областима са једне и друге стране нових унутрашњих граница очекују проблеми везани за економску интеграцију, зар они не захтевају одређене мере заједнице намењене појачању ефикасности контрола? Најзад, зар се миграција радника из централне Европе не би могла посматрати као адут за садашњу Унију, па можда чак, бар за сада, и као једна од главних предности новог проширења?

Од масовне емиграције радне снаге из нових чланица, страхује се очигледно због велике разлике у приходима. Међутим, приступање Шпаније, Португалије и Грчке, где је ниво прихода по становнику био заиста слаб у то време, није проузроковало велике миграције, свакако због рецесије која је владала у земљама Уније почетком деведесетих година, након обустављања транзиционих мера.

Највероватније ни ново проширење неће много утицати на миграције унутар Европе. Према недавним проценама [10], број становника који потичу из земаља централне и источне Европе, а живе у садашњој Унији, могао би да се повећава за 335 000 људи годишње. Овај годишњи прираст, који би представљао једва 0,1% садашњег становништва Уније, полако би се смањивао током наредних деценија, упркос укидању ограничења на слободан промет радне снаге. У одређеном року, становништво које би се преселило представљало би само 1% укупног становништва Уније.

У Немачкој би, међутим, могло да се деси да радници пореклом из источне Европе достигну на крају три пута већи проценат становништва. Узред буди речено, такав прираст једва би омогућио да се стабилизује активно становништво у овој земљи, у којој је демографија посебно слаба. Према неким другим анализама [12], овај прираст би се посебно осетио у Аустрији. За остале садашње чланице, радници из источне Европе чинили би, на неком средњорочном плану, мање од 0,5% њихове радне снаге, а једва 0,1% за Француску.

У суштини, становништво централне и источне Европе, од почетка економске транзиције, није показало велику мобилност, ни у својим земљама ни према другима. Ово миграционо понашање подсећа на оно које се могло опазити код других популација Европе током претходних проширења. Одлука о напуштању сопствене земље у циљу проналажења посла на другом месту свакако зависи од економских фактора, али исто тако и од географске близине, језика, миграционих традиција или постојања етничких или породичних веза у земљи дестинације. Између осталог, одбојност према мобилности лако се може објаснити, када је реч о становништву које је, као пољско, безброј пута кроз историју морало да се пресељава.

Ако разлике у приходима у велико утичу на одлуку о пресељењу, могућност проналажење радног места такође је од великог значаја. А управо, с обзиром да су стратегије економске транзиције биле веома успешне у земљама првог круга, њихове стопе раста самим тим постале су веће него у садашњој Унији. Млади људи из ових земаља имаће утолико већу жељу да остану у својој домовини, уколико им се пружи нада да ће учествовати у њеном развоју, као и због страха да се другде нађу изложени незапослености.

У проширеној Европи, ипак ће, повремено долазити до појаве повећане мобилности, што ће створити ситуације оштре конкуренције у одређеним сегментима тржишта рада и тржишта производа.

Најпре се мисли на стручне послове, односно, на послове који захтевају квалификацију која се тражи. Код нових чланица, обука и стручно образовање могу достићи добар ниво. Тако би још годинама, лица која имају такво образовање могла бити спремна да раде другде, за плате незнатно веће од оних које се исплаћују у њиховој земљи.

Међутим, уз подстицање иновација, ова миграција стручних радника, уз то младих, моћи ће да буде адут земаља које их примају. Долазак ових младих људи ће такође, бар у једном периоду, смањити терет који се јавља услед старења популације. Досељеници из нових земаља чланица ипак неће бити довољно бројни да би решили проблеме одласка у пензију, у садашњој Унији. Осим тога, стећи ће сопствена права. На крају, могао би да буде у питању само проблем спојених судова. Заправо, феномен миграције скупо кошта земље из којих креће, јер смањује њихове стопе раста и тиме ствара ризик да се погорша дефицит друштвених буџета.

Феномен миграције за сада може да створи или погорша тензије у граничним областима. Становништво у регионима Немачке и Аустрије који се граниче са земљама пред приступањем, располаже приходом који је по глави становника већи за отприлике 15% од просека у садашњој Унији, док тај исти приход с друге стране границе може бити чак 50% нижи. После интеграције свих десет земаља у унутрашње тржиште, резидентне популације би могли бити угрожене јачом конкуренцијом на основу цена и порастом броја радника који прелазе границу. У овим пограничним областима постоји, дакле, основ за страх од «социјалног дампинга», иако ствари нису једноставне будући да економија има кружни ток. Наиме, радници који прелазе границу троше и плаћају порез у земљи која их прими, што за толико умањује приходе земље у којој живе. Да би отклонила ове пролазне проблеме, Унија мора да установи програме којима ће циљ бити појачање конкурентности пограничних региона.

Каква ће бити ситуација за десет или више година? Да ли ће се миграције са истока према западу показати као издатак или као шанса за економију Европске уније? Нажалост, као једини одговор на ово питање намеће се чињеница да не треба преценити ни трошкове ни предности.

Према француском Институту за међународне односе [5], Европа, чак и проширена према истоку, чак и увећана зближавањем са Русијом и земљама на југу Медитерана, неће престати да слаби у односу на Сједињене Америчке Државе и Кину. Уколико се наставе тешке тенденције које се јављају у овом моменту, постоји ризик да до 2020. године просечни годишњи раст Уније остане испод горње границе од око 2% годишње, да би затим пао на око 1%. Самим тим, удео Европске уније у укупној светској производњи, који је износио 23% у 2000. години, може да се смањи, углавном у корист Азији, с обзиром да је позиција Америке глобално обезбеђена.

Но, ако заиста постоји одређено економско слабљење европских земаља, које је по мишљењу историчара почело после 1914. године, чињеница је да стварање Европске уније није могло да заустави тај процес. Са учешћем од око 40% на светском тржишту, Унија данас ипак представља водећу светску трговинску зону. Да ли онда треба тражити узроке овог слабљења у престанку рада два мотора која на дуже стазе обезбеђују просперитет народа: у демографији и техничком напретку?

Све слабија демографија у Европи Петнаесторице представља застрашујућу реалност [10]. Ако се суштински ништа не промени, она ће у 2050. години бројати само 339 милиона становника, према 377 милиона у 2001. године. Овај губитак од 58 милиона становника представља више од 70% популације нових чланица. Наиме, у овим земљама је стопа демографског раста негативна, осим на Кипру, Малти и у Словачкој. Исто важи и за Бугарску и Румунију, као и за земље Балкана: Албанију, Србију и Црну Гору, Македонију, Босну и Херцеговину и Хрватску. Једини прави изузетак је Турска. Другим речима, чак и ако Европа успе да се прошири и забележи значајан пораст становништва,

то ипак неће бити довољно: Европа која би се проширила на тридесет три чланице бројала би данас 574 милиона становника, али велика је могућност да би до 2050. године пала на 540 милиона, заједно са Турском.

Узалудно је, дакле, говорити о садашњем проширењу као потенцијалној опасности за демографију. У овом моменту је чак и илегална имиграција из осталих земаља превише слаба да би се «изашло из демографске зиме». Многи посматрачи сматрају да би Европа, уколико жели да задржи добро место у светском стварању добара, морала хитно да осмисли активну демографску политику, а паралелно да шире отвори своје границе за стручне досељенике.

Што се тиче техничког напретка, који представља други мотор развоја, он за сада иде у корист Сједињених америчких држава. Да би Европа побољшала своју продуктивност и задржала предност у односу на земље Азије које, са Кином на челу, муњевитом брзином надокнађују своје заостајање, морала би да започне јединствену политику иновације и новог освајања врхунских сектора економије. Но, оваква политика мора обавезно да прође кроз арбитражу између административних, социјалних и пољопривредних трошкова, с једне стране и трошкова за образовање и истраживање, с друге стране.

Стрепње од проширења, као одраз слабости Европе

Већ сада државе Старог Континента имају тешкоћа у одржавању животног стандарда својих становника. У 2003. години, две године после увођења евра и шеснаест година након стварања јединственог тржишта, Европа и даље има тешкоћа у обезбеђивању раста својим сопственим потенцијалима. Заправо, проширење на десет малих земаља централне Европе неће створити, нити решити, ниједан суштински проблем. Оно ће изазвати исте ефекте као и отварање ка међународној економији: нову расподелу инвестиција, остварених добара и радних места, у корист економских система у којима су трошкови нижи, а тржишта флексибилнија. Европски БДП свакако ће се повећати услед све интензивније размене, али још брже ће порасти број људи који желе да имају користи од тога, смањујући тако део оних који су навикли да добијају много. Као што је већ раније речено, не треба очекивати да, у непромењеним економским и социјалним условима, проширење европске зоне свима помогне у расту.

Како најбрже откочити унутрашњи механизам Европе, да би могла поново да покрене свој раст, независно од осталих великих економских зона света? Различитост интерних услова сваке земље додатно отежава вођење уговорене политике за подстицање економског раста и запослености у свету, где је конкурентски притисак све јачи. Структуре, социјални трошкови, могућности уштеде и улагања нису исти, разлика постоји и у демографском развоју, а ни амбиције ни колективни циљеви нису слични. Уз то, суочавањем са међуна-

родном конкуренцијом која наводи инвеститоре да се првенствено окрећу земљама и регионима са ниском ценом рада, посебно су оштећене земље са скупим системом социјалне заштите, као што су Француска и Немачка. Иронијом историје, ове две велике земље, некадашњи покретачи економске и политичке изградње Европе, данас морају највише да се прилагођавају новој ситуацији, а најтеже то постижу.

Раздрмати Европу тако да Унија постане «до 2010. године најдинамичнија економија знања на свету», био је циљ шефова држава, који су се састали у марту 2000. године на седнице Европског Савета у Лисабону. Но, из њихових предлога којима је циљ да Унију учине компетитивнијом и да повећају њену стопу раста, потпуно су искључени проблеми демографије и имиграције. Осим тога, иако до залагања за покретање ове стратегије долази у контексту борбе против искључивања, модернизације система социјалне заштите и очувања животне средине, стратегија из Лисабона заправо се представља као програм појачаних економских мера за повећање продуктивности рада и смањење цене коштања. Дакле, она се у суштини заснива на појачању конкурентског притиска између европских предузећа и на реформи тржишта рада.

Ова стратегија обухвата одређен број амбициозних поступака међу којима су повећање стопе учешћа активне популације на 70% и укључивање већег броја жена и старијих радника у ту популацију. Али, њен кључни елемент представља убрзање техничког напретка, који се сматра најзначајнијим покретачем просперитета. У том духу, предложено је да се истраживање подстакне додељивањем финансијских средстава у висини од 3% БДП, да се побољша стручност радника првенствено развијањем сталног образовања, да се олакша приступ новим технологијама, да се развију конкурентна тржишта преко потпуне либерализације стратешких сектора (телекомуникације, транспорт, енергија, финансијске службе итд.), да се подржи конкурентност малих и средњих предузећа која стварају радна места и, најзад, да се реформише целокупни систем социјалне заштите, а посебно пензиони систем, како би се дугорочно стабилизovali државни доприноси.

Међутим, више од три године после Лисабона, европске земље и даље споро журе на путу реформи. Многи грађани садашњих земаља чланица страхују од повећаног конкурентског притиска услед проширења, што би ипак морало да подстакне њихове лидере да жустрије воде неопходне структурне реформе.

Од нових чланица се већ категорично захтева да своје економске и социјалне политике укључе у стратегију из Лисабона. Дешава се чак да су у појединим областима, као што су нове технологије у комуникацији, ове чланице боље припремљене од западних земаља. Међутим, иако им је још увек изузетно тешко да финансирају трошкове истраживања у висини од 3% БДП или да започну политике повећања стопе активности, оне морају у потпуности да учествују у пројекту из Лисабона.



БУЏЕТСКИ ИЗАЗОВИ У НАРЕДНОЈ ДЕЦЕНИЈИ

Одговарајући на питање [12] о негативним аспектима проширене Европе, грађани садашње Уније на прво место стављају су страх да ће проширење превише коштати њихове земље. Стрепњу да ће се њихова лична и колективна ситуација погоршати је тим разумљивија што је припрема за приступање, од стране земаља са истока као и са запада, остала непотпуна. Исто тако, забринутост грађана у вези са питањем неопходних финансија за успешно проширење заиста није без основа.

До сада буџетски трошкови ширења Уније, било да су ефективни или предвиђени на краткорочном плану, остају скромни. Да ли се треба плашити експлозије ових трошкова у наредној деценији? А, ко ће платити за проширење? Ово поглавље посвећено је «везаном» приступу финансијској димензији трошкова проширења који ће се неминовно појавити.

Проблематика

Видели смо да је током целог периода транзиције, од пада Берлинског зида до 2003. године, процес усаглашавања земаља источне Европе био умерено финансиран. До 1999. године, годишњи трошкови фазе пред приступања достигали су једва 0,008% економског богатства, односно БДП Уније. У току наредне четири године, заиста су се удвостручили, али су представљали само 0,04% тог истог потенцијала. За период од 2004. до 2006. године, ова подршка намењена свим земљама из првог круга строго је формулисана на седници европског Савета у Копенхагену, 2002. године. Према томе, максимални трошкови за приступање износе, у годишњем просеку, само 0,15% БДП Уније Петнаесторице.

Да ли ћемо у будућности присуствовати расту буџетских трошкова? Ту могућност не треба искључити, јер ће кретање ка проширеној Европи највише утицати на буџет тек на средњорочном плану. Разни видови притиска на буџет посебно ће се развити са повећањем трошкова, и то у корист нових чланица, везаних за пољопривреду и структурне акције.

Појавиће се и нове финансијске потребе за спровођење унутрашње и спољне политике заједнице, као и у администрацији. Наиме, у многим областима, финансијска подршка заједнице је од највећег значаја за нове чланице. Довољно је сетити се да њихово усаглашавање са политикама и прописима Уније није завршено. Што се тиче модернизације њихових инфраструктура, неизвесно је да ли ће ове земље бити у могућности да обезбеде свој удео у финансирању, у складу са прописима заједнице на основу којих могу располагати подршком Уније. С обзиром на то да ће учешће у евро зони захтевати од њих да контролишу државне дефиците, још је неизвесније да ли ће им тако скромна помоћ бити довољна.

Другим речима, питање је како ће се кретати трошкови проширења после прве три године? За сада је то заиста неизвесно, јер ће у периоду после 2006. године развој европског буџета у потпуности зависити од одлука земаља чланица. Што се тиче деловања које ће долазак нових земаља имати на буџет, зависиће од остварења конкретних реформи у оквиру пољопривредне и структурне политике. То су, наиме, политике које захтевају највећих кредита: 78% европског буџета за 2004. годину, односно, првог буџета предвиђеног за Унију од двадесет пет чланица.

Европски парламент покушао је да израчуна трошкове које би проширење изазвало у случају да се не спроведе ниједна реформа [11]. Ослањајући се на финансијски оквир за период од 2004. до 2006. године, проценио је трошак за 2013. годину на близу 0,35% кумулативног БДП Уније од двадесет пет чланица. Према *status quo* сценарију, ова сума била би додата на буџет Уније Петнаесторице, увећан за једну четвртину. Независно од спекулативног, али и релативно безначајног карактера ове цифре, у поређењу са буџетским трошковима земаља, она је морала да послужи као сигнал, можда чак и као аларм.

У ствари, финансирање проширења у оквиру садашње горње границе европског буџета не би требало да буде неизводљиво. Такав подвиг зависи од степена великодушности садашњих чланица према новопримљеним земљама, јер ће део фондова који је дат Европљанима са запада морати да се пребаци на исток. Ако се посматра из тог угла, управљање европским буџетом везано је за решења која ће земље чланице настојати да пронађу у односу на два кључна проблема: одштету коју ће региони, садашњи корисници структурних фондова Уније, тражити када изгубе новчану помоћ, јер ће постати компаративно богатији у проширеној Европи, и исплату непосредне помоћи намењене повећању прихода пољопривредних произвођача.

У случају евентуалне поновне расподеле помоћи, велики «добитник» могла би да буде Пољска, пољопривредна земља која се може квалификовати за сваку врсту структурне помоћи. Постоји могућност да се обим разних видова помоћи, која ће у складу са поставкама финансијског оквира представљати само 1,27% њеног БДП у 2004. години, а 2,7% у 2006. години, нагло повећа чим ова помоћ почне да се исплаћује у пуном обиму. Према симулацијама француског Министарства финансија, нето приход Пољске, ако се узму у обзир износи које ће уплатити Европској унији и суме које ће добити, могао би 2013. године да достигне 4,6% њеног БДП. Велики «губитник» могла би да буде Шпанија. Као садашњи највећи корисник регионалне помоћи, са преосталом нето разликом који достиже у 2004. години 0,93% њеног БДП, може да се деси да јој се од 2007. године новчана помоћ драстично умањи услед преусмеравања средстава помоћи према истоку, а уједно да постане од 2013. године буџетски нето финансијер. Није искључено да ће, у том моменту, сваки Шпанац добијати десет пута мању помоћ него један Пољак.

Што се тиче Француске, она би, поред Немачке, могла највише да плати проширење. До сада врло привилегована, с обзиром на значајну помоћ којом располаже у области пољопривреде, а уз буџет који достиже 1,15% економског потенцијала Уније, њен нето допринос би могао да пређе са 0,22% БДП, у 2004. години, на 0,46% у 2013. години. Ово погоршање могло би се објаснити, с једне стране, ограничењем средстава намењених пољопривреди, чији је Француска највећи корисник, а која ће морати да се поделе између свих, а с друге стране, смањењем структурних помоћи.

Анализа пројекта првог буџета Уније од двадесет пет чланица није од велике помоћи у разумевању онога што треба да се догоди. Наиме, овај пројекат просто укључује трошкове везане за проширење, онакве какви су предвиђени у финансијском оквиру придруживања у периоду од 2004. до 2006. године.

**Пројекат буџета за 2004. годину, после проширења,
у милионима евра**

| | |
|--------------------------------------|----------------|
| 1. Пољопривреда | 49 305 |
| 2. Резерве | 442 |
| 3. Буџетска помоћ новим чланицама | 1 410 |
| 4. Помоћ за период пред придруживања | 3 455 |
| 5. Спољне подршке | 5 082 |
| 6. Администрација | 5 983 |
| 7. Унутрашње политике | 8 667 |
| 8. Структурне подршке | 41 035 |
| Укупно: | 115 379 |

Извор: Европска Комисија

Овом проблему може се приступити и на други начин: горња граница европског буџета могла би да се спусти, а заједно с њом и износ буџетских доприноса за земље Уније. Таква мера зависи од обима који би процес усаглашавања европских економских система могао да добије, а затим и од обима смањења финансијских потреба пољопривредне и структурне политике. Стављајући се у контекст напретка у усаглашавању, покушало се, на основу разних сценарија реформисања ове две најважније политике Уније [15], да се сагледају последице које би ове реформе имале на буџет. Резултат није тако забрињавајући на економском, али је алармантан на политичком плану.

Према ауторима анализа, у наредној деценији, а упркос проширењу, требало би да се смањи учешће ових скупих политика у буџету. Уз претпоставку да обе поменуте политике успеју да одрже трошкове проширења на нивоу који је предвиђен финансијским пакетом за приступање у 2006. години, односно, на висини од 0,11% кумулативног БДП Уније из 1999. године, ти трошкови ће се и даље додавати на подршке којима ће располагати садашње земље чланице, а које су процењене на 0,77% кумулативног БДП за 2007. годину. Дакле, у проширеној Европи би 2007. године учешће ових политика било у порасту од 14%, ако се пореди са *status quo* ситуацијом. Очигледно да ће, убудуће, обим смањења учешћа ове две политике у буџету зависити од обима крупних укидања у пољопривредним и структурним програмима, на уштрб садашњих чланица.

Следећи овај ток размишљања, ако би дошло до смањења трошкова ових политика између 2007. и 2013. године, и то зависно од економског напретка, обим овог смањења зависио би од изабраног сценарија реформе. Уколико би садашњи прописи наставили да регулишу структурне фондове – односно, ако би структурне помоћи биле убудуће додељиване садашњим државама чланицама по истим процедурама као данас – а, ако би, поврх тога, заједничка пољопривредна политика остала непромењена, укупни трошкови ових политика за Унију од двадесет пет чланица умањили би се до 2013. године, али би се то смањење ограничило на 20% укупне масе. На основу тога, може се ипак закључити да би се, 2007. године, повећање издатака везаних за проширење потпуно избрисало. Ни у Унији од двадесет седам чланица, укључујући Румунију и Бугарску, не би дошло до већих промена. У случају значајније реформе, којом би се постепено обустављале директне исплате пољопривредника, а структурна помоћ концентрисала на најсиромашније земље и најоскудније регионе, Европска унија би имала још већу уштеду: кредити за пољопривредне и структурне политике у корист садашњих земаља чланица значајно би се смањили. Дакле, учешће ових политика, у Унији од двадесет пет земаља, било би већ 2007. године за 15 % ниже него у сценарију без реформи. У 2013. години ово учешће било практично упола ниже од онога што би се очекивало за 2007. годину, опет у одсуству реформе.

Свесни смо да се резултати оваквих анализа заснивају на расположивим подацима и усвојеним хипотезама пословања, које ће убрзо престати да

важе. Заслуга им је ипак што доказују да нема разлога да се, на средњорочном плану, уз помоћ економског напретка и реформи политика заједнице, повећање буџетских трошкова проширене Европе схвати као фаталност. Ипак, проблем који се поставља нашим лидерима и за неку скорију будућност остаје исти: како одговорити на могућност експлозије трошкова проширења после 2006. године?

Међутим, још увек је све могуће и у једном и у другом правцу. Садашње чланице су се од 1999. године једино потрудиле да поставе одређен број заштитних одредби. Уз то, свесне чињенице да ће преговоре и политичке одлуке бити теже постићи после проширења, ипак су започеле ревизију заједничке пољопривредне политике, у јуну 2003. године. С друге стране, одложена је реформа структурних фондова.

Расправа о финансирању Уније и заједничких политика, за период од 2007. до 2013. године, почеће крајем 2003. – почетком 2004. године. Од маја 2004. године, нових десет чланица моћи ће у потпуности да учествују у гласању и да евентуално блокирају промене које захтевају једногласност. С обзиром на то да постоји могућност да дође и до општег довођења у питање структуре буџета, није искључено да ће садашњим чланицама бити оспорене и садашње предности, као што је коришћење кохезионог фонда којим тренутно располажу Шпанија, Португалија и Грчка, или «британски чек» о коме ће се касније говорити. Удубићемо се мало више у промене које могу да унесу преговори, али подразумева се да је немогуће било шта рећи о њиховом исходу. Неизвесности су бројне. Видећемо ипак које мотивације могу имати учесници у овој расправи, и, са становишта финансијских последица, које су врсте реформе које се могу применити за политике Уније.

Неизвесно окружење финансијске расправе 2007–2013.

Ако се уставним уговором, од момента када он ступи на снагу, постигне нова равнотежа између власти укључених у расправу (Савет, Комисија, Европски парламент итд.), то може у великој мери утицати на битку око финансирања Уније.

По завршетку институционалне реформе, Европски парламент могао би да добије нова овлашћења. Извесно је и проширење заједничког процеса одлучивања. Такође би било могуће да се Парламент изјашњава не само о трошковима, већ и о приходима европског буџета. У том случају, оно што се назива властитим ресурсима, односно националним доприносима, могло би се заменити европским порезом. Није потпуно искључено ни укидање категорије обавезних трошкова о којој само Савет за сада доноси крајњу одлуку. Самим тим, износи који су блокирани у корист заједничке пољопривредне политике, а који и данас чине практично 45% европског буџета, могли би се доделити развоју оних политика које уносе већи динамизам у економију.

На седници Савета, финансијска дискусија биће у принципу започета на основу правила једногласности. За овај услов се у Ници изборила Шпанија, у жељи да задржи своје структурне помоћи. С друге стране, правило квалификоване већине примењује се на сваку реформу заједничке пољопривредне политике. Горња граница сопствених ресурса, која одавно представља 1,27% БДП заједнице – или 1,24% националног бруто дохотка од 2002. године, према новом обрачунском основу – могла би да се подигне или спусти само уколико се постигне договор по том питању. Међутим, трошкови за сада не достижу ту горњу границу, али с обзиром да се због проширења страхује од притиска на расположива финансијска средства, ова горња граница вероватно ће наставити да служи као заштитна баријера. Било би, дакле, сигурније очекивати да ће земље које су значајни буџетски нето обвезници у заједници (Немачка, Француска, Италија), и ако буду започети оштри разговори, желети да се колач као и раније подели између старих и нових гостију, али да се не повећава. Овакво усмерење је тим извесније што те земље у овом моменту не успевају да контролишу свој државни дефицит, што ће их навести да одбију већи допринос Европи.

Међутим, како приступити ревизији онога што се обично назива «британским чеком»? Овај попуст, уведен 1984. године у циљу да олакша издатке Уједињеног краљевства које је у то време било сиромашније од Француске и које није имало велике користи од пољопривредне политике, наставља да умањује за две трећине нето допринос ове земље. Последњих година, достигао је преко 5 милијарди евра годишње, од чега је 1,3 милијарде платила Француска. А Француска страхује да ће убудуће плаћати још више. Осим тога, ово подешавање изгубиће још од своје сврсисходности у проширеној Унији у којој Уједињено краљевство више уопште неће моћи да се позове на слаб просперитет. И како ће финансирање овог попушта погодити и нове чланице, чији ће буџетски доприноси такође да порасту, од тренутка њиховог приступања, у корист Уједињеног краљевства, оне неће одолети искушењу да се придруже осталим земљама чланицама како би захтевале његово укидање.

Најоштрије расправе односиће се ипак на коришћење фондова. Појавиће се нове финансијске потребе у многим областима, као што су администрација или политике унутрашње и спољне безбедности, али у центру пажње наћи ће се првенствено помоћ намењена пољопривреди, као и структурне и регионалне подршке. Наиме, нове чланице не само да се надају правичној подели фондова који су издвојени за поменуте политике, него ће чак бити у ситуацији да траже део који им припада. Колики ће бити обим средстава пребачених у њихову корист, с обзиром на слаб приход који имају по глави становника и на велики значај пољопривреде за њихову економију? Прелазак на проширену Европу намеће фундаменталне ревизије, бар да би се избегла подела на богате и сиромашне земље.

У овој расправи, став националних влада биће одлучујући. Најпре, велику улогу играће стратегија крупних буџетских нето финансијера, са Немачком

на челу. Кретање пољопривредних трошкова у проширеној Европи зависиће првенствено од опција које буду предложили садашњи највећи буџетски корисници, посебно Француска као велики извозник. Што се тиче преусмеравања регионалних помоћи у корист нових чланица, то ће пре свега бити посао Шпаније, Португалије и Грчке. Наиме, ове земље су тренутно нето кориснице европског буџета, на темељу структурних фондова.

Перспективе повећања трансфера структурних средстава према земљама у процесу придруживања

Финансијска подршка проширења за период од 2004. до 2006. године, предвидела је прогресивни раст структурних интервенција у корист десет нових земаља. Подсећамо да ће у ове три године, помоћ у виду структурних и кохезионих фондова достићи отприлике 22 милијарде евра по ценама из 1999. године, од чега је 9 милијарди за 2006. годину. Све у свему, представљаће 55% укупног пакета намењеног проширењу, али само 6,2% европског буџета и 0,07% БДП Уније од двадесет пет чланица. Тако ће сваки становник земаља у процесу придруживања добити пола више од Европљана са запада, али пола мање од Шпанца, Португалца или Грка.

По свој прилици, будућа кохезиона политика у проширеној Европи не сме да се задовољи овим привременим механизмима. Пријем у 2004. години 75 милиона грађана који сви заједно стварају БДП једнак холандском, а 2007. године додатних 34 милиона људи, проузроковаће пад просечног економског потенцијала Уније по становнику и знатно продубити неједнакости у нивоима развоја. Земљама централне и источне Европе ће, дакле, највероватније морати у будућности да се додели већи део структурног буџета.

Међутим, ове земље пате од онога што се назива недовољним капацитетом апсорбовања подршке коју пружа заједница. Европска помоћ додељује се, наиме, земљама, регионима, секторима и предузећима, у складу са уредбама заједнице. Међутим, источне земље често имају тешкоћа у управљању исплаћеним фондовима. Осим тога, најчешће им недостају пројекти који подстичу иновације, а за оне пројекте који испуњавају прописане услове за одобрење помоћи; углавном тешко проналазе неопходна финансијска средства за кофинансирање у висини од 50%, у складу са општим прописом заједнице. Постоје решења за побољшање тог капацитета апсорбовања: одређена средства помоћи могу се, на пример, преbacити из структурних фондова у кохезиони фонд. Приступ овом фонду, намењеном великим пројектима инфраструктура превоза и животне средине, захтева наиме нижу стопу суфинансирања и подређен је флексибилнијим правилима коришћења.

Берлински споразум из 1999. године, који чини основу програма Агенда 2000, за све земље чланице ограничава структурне помоћи на 4% њиховог БДП. Када је крајем 2002. године дошао моменат да се земље у процесу

приступања дотакну теме финансија, садашње чланице послужиле су се аргументом по коме је њихов капацитет апсорбовања недовољан да би им се доделиле структурне дотације више од 4% њиховог БДП. У 2006. години, ови трансфери једва ће достићи 2,5% њиховог економског потенцијала.

Највероватније ће нове чланице, захваљујући подршци на финансијском и техничком плану, бити у могућности да довољно побољшају своју институционалну и административну надлежност, како би од 2007. године апсорбовале субвенције чији ће се износ још више приближити износу од 4% њиховог БДП. Уосталом, биће у позицији да врше политички притисак током преговора о буџету за период од 2007. до 2013. године, да би добиле повећање трансфера према њиховим регионима.

Према томе, од 2007. године треба рачунати на веће годишње трансфере од оних предвиђених за 2004–2006, утолико пре што Румунија и Бугарска треба да се придруже групи десет земља из првог круга. Уосталом, неке анализе [1, 15] једногласно истичу више него удвостручене годишње дотације које ће чинити око 0,18% кумулативног БДП из 1999. године. Зависно од хипотеза разликују се рокови до када ће доћи до ових додатних трошкова. Трошкови проширења за структурне процесе удвостручили би се од 2007. године, уколико се за нове чланице, као основа, узме једнака дотација по становнику као она која се у просеку исплаћује за садашњу Унију и ако се, с друге стране, претпостави да ће за регионе и секторе садашње Уније, када је додела помоћи у питању, наставити да важе данашњи прописи. Добија се врло сличан резултат ако се претпостави да ће од 2007. године све нове чланице моћи да апсорбују субвенције у висини од 4% њиховог БДП. Међутим, уколико би се кренуло од хипотезе да ће се капацитет апсорбовања свих дванаест земаља поступно побољшавати, новчана помоћ би у периоду од 2007. до 2013. године била у порасту.

Проблем је, дакле, веома једноставан. Да ли ће бити могуће одржати структурне трошкове на њиховом садашњем нивоу, односно, на висини од скоро 0,35% БДП заједнице, смањивањем дела којим располажу садашње државе чланице? Да ли их треба повећати да би се одговорило на потребе свих региона и свих сектора који касне, на западу колико и на истоку? Осим тога, уколико се повећају, коју горњу границу треба изабрати и у односу на које критеријуме? У разговору се цифра од 0,45% често истиче као догма. Ако би се ипак кренуло од хипотезе да се све више апелује на кохезиону политику, с обзиром на проблеме Уније која је све разноврснија на економском, социјалном и физичком плану, финансијске потребе будуће структурне политике кретале би се, по многим стручњацима, близу 0,55% БДП Европске уније.

Препреке реформи структурних акција

Било би свакако довољно реформисати структурне политике да би се избегло просто додавање потреба нових чланица захтевима садашњих. Међутим, реформа структурних и кохезионог фонда је по многим питањима конфликтна.

Таква је, пре свега, у погледу положаја држава чланица у односу на европски буџет: већ одавно се интереси буџетских нето финансијера супротстављају интересима буџетских нето корисника. Ова расправа тренутно делује нерешиво, тим пре што ће променити ток са склапањем нових савезништава. Наиме, неке садашње чланице, као што је Француска, могле би да постану значајни нето обвезници. Што се тиче нових чланица, оне ће готово све бити на другој страни, на челу са Пољском – великим буџетским корисником.

Овој расправи може се додати и свађа између садашњих корисника структурних помоћи (земље, региони, сектори, групе) који страхују да ће бити оштећени и осталих, оних који су добили мањи део и нових чланица, који желе нову расподелу фондова. Међу садашњим корисницима, Шпанији ће се до 2006. године доделити још скоро четвртина укупног буџета који је намењен структурним акцијама. Што се тиче Грчке и Португалије, којима ће припасти још по око 11%, оне ће користити изговор да се налазе у истој ситуацији као и земље које касне у развоју. Међутим, Немачка и Италија такође су значајне кориснице структурних фондова, свака у висини од скоро 15%, због подршке бившој ДР Немачкој и јужној Италији. Нема сумње да ће се владе ове две земље наћи под притиском ових региона који заостају, али у овом моменту оне нису спремне да саме издрже трансфере финансијских средстава на исток, шта више уз повећање њихових доприноса. Из тог разлога се залажу за непопустљивост, како не би још више погоршале свој буџетски положај. Периферни региони Ирске такође могу да изгубе новчану помоћ.

Расправу додатно компликује распад унутар табора прималаца структурних помоћи. Наиме, на овој страни, осим земаља и региона, налазе се и планинске или приморске зоне, влажне или суве зоне, зоне близу Арктика, зоне које су слабо насељене или пограничне, зоне које се суочавају са индустријским кризама, кризна градска насеља, села којима прети напуштање, острва, крајње периферни региони итд. По овом или оном основу, Француска или Уједињено краљевство такође се суочавају са структурним проблемима.

Међутим, сви садашњи корисници залажу се за трајност исплаћених фондова или бар дају до знања да ће бранити своје предности колико год то буде могуће.

Укључење нових чланица у структурну политику поремећено је и веома ограниченим знањем о стварном утицају структурних акција, због чега се буди сумња у недостатку ефикасности. БДП Шпаније по становнику заиста је пре-

шао са 72% просека заједнице у 1988. године на 84% у 2001. години, а БДП Португалије са 59% на 72%. Ирска је у том истом периоду постигла примеран успех, с обзиром на то да је свој БДП по становнику подигла са 64% на 118%. Међутим, када је у питању Грчка, која је примала заиста редовну и издашну помоћ, резултати су разочаравајући. Наиме, животни стандард њених становника прелази једва 65% европског просека. Поред свега тога, за велики број региона у садашњој Унији, као што је Калабрија на пример, предвиђени кредити не могу се деблокирати због непостојања стабилних пројеката.

Осим тога, нема никаквих показатеља неразвијености са неоспорном економском основом, који би били прихватљиви на финансијском плану. Шта мислити, на пример, о аргументу да је западним регионима, који су постали крајње периферни с обзиром на то да се центар Европе премешта ка истоку, неопходна помоћ? Извесно је да ће проширена Европа на заостајање у развоју додати нове регионалне проблеме. Периферни положај може да смањи конкурентност, чинећи индустријска и пољопривредна реструктурирања тежим. Економска интеграција може бити отежана у пограничним пределима, а прелазак на евро напорнији за одређене секторе итд. До сада није пронађен, нити прихваћен, ниједан синтетички показатељ који би омогућио да сви ови регионални и структурни проблеми буду узети у обзир.

У суштини, структурна политика Уније, у својој садашњој организацији, користи критеријуме квалификованости који се разликују у зависности од зацртаних циљева. Најважнији циљ, назван «циљ 1», састоји се у пружању помоћи најсиромашнијим регионима Уније како би надокнадили своје заостајање у развоју, а заснива се на критеријуму БДП по становнику нижег од 75% просека Уније. Он апсорбује две трећине структурних фондова заједнице. Остатак фондова намењен је, скоро подједнако, циљевима 2 и 3 који се односе на проблеме везане за реструктурирање и запосленост, који су присутни и у успешнијим регионима. У овим областима, већа специјализованост средстава за помоћ омогућава већу флексибилност критеријума квалификованости. Поред ових структурних фондова постоји и кохезиони фонд који је, треба подсетити, усмерен на велике пројекте инфраструктуре превоза и животне средине. Њиме управљају прилично флексибилни критеријуми за додељивање. Ове разлике довеле су до коришћења структурне политике у све већем броју области. У многим случајевима, она је претворена у инструмент за поделу средстава, чиме изазива све веће подозрење.

Ипак, структурна политика заједнице могла би да буде ефикасно средство за додељивање средстава, у мери у којој би заиста помагала мање конкурентним чланицама да стекну предности које пружа комплетнија интеграција у Унију. Са тог аспекта, смањивање разлике која постоји између различитих финансијских могућности региона, у виду нивоа БДП по становнику, представља само индиректан циљ. Међутим, с обзиром на то да бољег нема, овакав критеријум квалификованости за добијање помоћи дуго ће још опстати.

Последња техничка опасност се односи на недовољну контролу коришћења пренетих финансијских средстава. С једне стране покретање структурних и кохезионог фонда је у надлежности Комисије чији се интереси могу разликовати од интереса држава. То је случај са буџетским нето обвезницима који су у овом моменту искључени из директне контроле. Што се тиче земаља – буџетских корисника, оне углавном сматрају да је финансијске ресурсе боље поделити него наменити за одређене пројекте који подстичу раст.

Са гледишта земаља – великих финансијера европског буџета, добро би дошла адаптација подстицајних структура, којом би добиле већи значај у односу на буџетске кориснике. Надају се да ће, на пример залагањем за напуштање уједначене стопе суфинансирања, ограничити раст будућих буџетских трошкова структурне политике. Национална финансирања варирали би, у том случају, у зависности од користи које би планиране инвестиције имале за заједницу. У садашњим државама чланицама, могла би да чине преко 50%. Међутим, могла би да буду и испод, па чак и да их уопште нема за одређене пројекте у новим земљама чланицама, што би омогућило боље концентрисање помоћи. Други предлози односе се на залагања за позајмице уместо поклона, на вршење интензивније контроле уз истинске казне и на постављање ограничавајућих услова за доделу фондова. Требало би размишљати и о стварању кохерентнијих политика раста.

Дакле, основни циљ ревизије структурне политике би могао да буде смањење њеног буџетског трошка, путем боље концентрације субвенција на кориснике који, према критеријумима које треба одредити, нису у могућности сами себе да финансирају. Тако посматрано, Европи се отвара више могућности за реформу.

Могућности за реформу структурне политике

Реформа структурних акција, која би за све земље поштовала горњу границу апсорбовања од 4%, ограничавајући уједно и трошкове на 0,45% БДП заједнице или чак мање, могла би да се одвија у два правца .

Као прво, таква реформа морала би да доведе до боље концентрације средстава на развој региона са економском богатством који је, по становнику, мањи од 75% просека Уније. Затим, она би требало да омогући боље контролисање ефикасности ове политике, већим поштовањем принципа супсидијарности. У ту сврху, неки стручњаци предлажу да се она врати на национални ниво, што би могло да се оствари када би се управљање новчаном подршком заједнице, на пример, поверило националној надлежности буџетских корисника, што су у овом случају најсиромашније земље, а најбогатијим земљама препустила брига о економском надокнађивању у њиховим заосталим регионима и секторима. Требало би паралелно омогућити укидање или смањење оне врсте структурних помоћи чија је економска ефикасност често сумњива,

као што је, на пример, помоћ за економску реорганизацију или за одржавање нивоа запослености.

Дакле, решења постоје, али велики су изгледи да ће се расправа о будућем финансирању Уније претворити у свађу. Међу најконфликтнијим проблемима налази се избор нових критеријума квалификованости за помоћ намењену развоју региона, а, успут, и за евентуалну транзициону подршку регионима који губе у случају промена у додели. Што се тиче предлога који иду у правцу стриктније примене принципа супсидијарности, у овој фази они остају врло оспоравани.

Смањење БДП по глави становника у Унији, као једна од последица проширења, снажно ће утицати на критеријуме квалификованости. У Европи од двадесет пет чланица, БДП по глави становника, на основу стандарда куповне моћи, спустиће се на 91% просека Уније Петнаесторице из 2002. године. У Европи од двадесет седам чланица смањиће се чак на 86% [15]. Земље и региони садашње Уније доживеће, дакле, релативно повећање животног стандарда. Међутим, у глобалу се њихова ситуација неће променити. На основу простих статистичких података, велики број региона који су до јуче били сиромашни, сутра ће се релативно обогатити, јер ће њихов БДП по глави становника прећи црту од 75%. Према проценама Комисије, ови региони који ће после проширења на двадесет пет чланица изгубити своју квалификованост, броје 37 милиона становника. Једна трећина тих области у сваком случају неће бити прихваћена због њиховог економског развоја, али преостале две трећине биће искључене због примене статистичких података. Највише ће бити погођена Немачка, а најмање Португалија. Неколико региона Шпаније, Грчке и Италије изгубиће структурну подршку током процеса раста, али ће долазак Бугарске и Румуније, 2007. године, снажно погодити ове земље. Опасност да после проширења изгубе могућност квалификовања за структурне помоћи реална је, дакле, за велики број региона садашње Уније.

Унија за сада не намерава да доведе у питање критеријум квалификованости од 75%. Планира се, напротив, корекција последице примене статистичких података. Као решење, најчешће се нуди додела одређене транзиционе подршке свим регионима који ће изгубити могућност квалификовања. Такође се предлаже варирање нивоа *phasing out payments*, у жаргону заједнице, на пример, већом дарежљивошћу према регионима који не би изгубили могућу квалификованост да није дошло до проширења.

У суштини, контекст расправе већ је пун конфликта: на самиту у Ници, Шпанија је наике уз подршку Грчке, Португалије, па чак и Италије, чврсто затражила да помоћ додељена регионима садашње Уније постане трајна. У том контексту би већа флексибилност критеријума квалификованости могла да се укаже као могући излаз. Граница од 75% би у том случају била подигнута, тако да се статистички ефекат смањи или чак поништи. У сваком случају, Шпанија се већ изборила да се и даље примењује једногласно одлучивање о свакој

врсти реформе структурне политике, што садашњим корисницима гарантује повластице у будућем уређењу. Међутим, како натерати Немачку да се сложи са укидањем помоћи која је намењена њеним источним регионима, а да плаћа за Шпанију?

У овом контексту није бескорисно подсетити да је главни циљ структурне политике, у складу са сукцесивним уговорима Уније, смањење разлике у развоју. Према томе, требало би да напредак БДП по глави становника остане централни критеријум. Алтернатива која се нуди земљама чланицама у будућим финансијским расправама делује једноставно: прихватити статистички ефекат и смањити подршку одређеним регионима садашње Уније или повећати колач, односно, европски буџет.

Што се тиче расправе о осталим питањима, тачније о предлогу да се управљање регионалним подршкама, под контролом, повери администрацијама сиромашних земаља које би биле једини корисници поменуте помоћи, а да се изврши ревизија одређених структурних помоћи у циљу њиховог смањења, у зависности од њихове економске ефикасности на терену, таква расправа још није отворена. Овакви предлози подразумевају, наиме, да земље које располажу БДП бар једнаким са европским просеком по глави становника, пристају да саме реше своје структурне проблеме, без подршке заједнице.

Да би се извукла из безизлазне ситуације и у циљу да ограничи буџетске трошкове, како би задржала попуст на свом доприносу, британска влада предложила је да се у проширеној Европи структурне помоћи намене искључиво земљама чији ће просечни БДП по становнику представљати мање од 90% новог просека заједнице. У том случају би само нове чланице, Португалија и Грчка, могле да их користе.

Уосталом, у питању су само предлози, јер ништа још није одлучено у вези са прилагођавањем структурних акција скором доласку десет земаља.

Проширење и заједничка пољопривредна политика

Заједничка пољопривредна политика (ЗПП) предмет је расправа још од кад је установљена, шездесетих година. Упркос Мек Шери (Mac Sharry) реформи до које је дошло 1992. године, маса пољопривредних трошкова, као и негативни ефекти одобрених помоћи (несразмера према међународној конкуренцији, загађење околине, прехранбена несигурност итд.) и даље су предмет расправа. Како почињу да се указују додатни буџетски трошкови проширења, тако нова реформа постаје све неопходнија.

Оваква реформа у сваком случају треба да преуреди европски модел пољопривреде: као прво, да усклади овај модел са прописима Светске трговинске организације (СТО), што подразумева да се на тржишту смањи подршка

на основу које се европске пољопривредне цене одржавају изнад светских курсева; затим, да одврати произвођаче од интензивне пољопривреде, за коју се сматра да загађује околину и штети здрављу. У ту сврху, најчешће се предлаже да се према «другом стубу» преусмере трошкови «првог стуба», који обухватају 90% пољопривредне подршке од чега две трећине одговара директној помоћи за повећање прихода пољопривредних произвођача а остатак подржавању цена. Овај други стуб процеса за развој села, који је до сада запостављен, укључује помоћ за опрему, реновирање селâ, промоцију туризма, побољшање руралне инфраструктуре и услова живота итд. Допуњен је одређеним мерама за превремену пензију, за програме пошумљавања и за вредновање пољопривредне средине итд.

Тако, управо скоро проширење чини нову реформу тако хитном. Зна се да пољопривредни сектор заузима много важније место у земљама првог круга и земљама кандидатима него у Унији Петнаесторице. У одређеним земљама у процесу приступања, 40% популације још живи у руралној средини. Пољска, Румунија и Бугарска увећаће активно рурално становништво за 140% у Европи, а њену обрадиву пољопривредну површину за 44%. С друге стране, производња неће порастати за више од 12%. Ако се не може искључити могућност да се у одређеном року развије конкурентска пољопривреда у овим земљама, и то на великим површинама, ипак реформа ЗПП не може заобићи социјалне проблеме руралног света на истоку. У том погледу, посебно би добродошло усмеравање финансијске подршке намењене пољопривреди нових чланица, ка политици развоја села. Наиме, та политика је током периода транзиције запостављена у корист индустријског и градског развоја. Таква политика уједно би омогућила да се ублаже друштвене тензије везане за преструктурурање.

У дискусијама се ипак расправљало о директној помоћи за повећање прихода пољопривредних произвођача, а не о кредитима за развој села. Што се тиче потпуне интеграције нових земаља чланица у режим подршке намењене тржиштима, земље чланице нису је доводиле у питање. С друге стране, неке су се супротставиле ширењу принципа директних исплата на пољопривредне произвођаче земаља које се придружују.

Ово одбијање је разумљиво из буџетског угла. Према међуминистарској студији коју је водила холандска влада [1], трошкови доделе директне помоћи за повећање прихода пољопривредних произвођача са истока, уз примену целе стопе, могли би 2007. године да достигну 0,07% кумулативног БДП из 1999. године. То је ипак упора више од онога што је се садашња Унија обавезала да потроши у 2006. години за све пољопривредне интервенције које иду у корист нових чланица. Ако се Румунија и Бугарска придруже Унији и уколико не дође до било какве реформе ЗПП, трошкови доделе директне помоћи, уз примену целе стопе, могли би да представљају чак и 0,18% кумулативног БДП [15]. У том случају само ови трошкови били би много већи од финансијског

учешћа за приступање, које је Уније прихватила за 2006. годину, за све политике заједнице заједно.

Процена укупних додатних трошкова који се односе на неререформисану ЗПП, али уз примену целе стопе и за десет нових земаља, знатно варира од једне студије до друге. Ови трошкови могли би да се крећу између 0,09% и 0,16% кумулативног БДП из 1999. године. По општем правилу, наведене цифре представљају одређени ред величина. То још више важи за резултате који су везани за будуће политичке одлуке на плану помоћи за развој села или за даља кретања пољопривредних цена на светским тржиштима. Међутим, што се тиче утицаја проширења на пољопривредне трошкове, према одлукама које се односе на директне помоћи пољопривредним произвођачима, поменуте цифре делују прилично скромно.

Да би се увидео значај јабуке раздора, односно, директних помоћи, треба се вратити уназад. Наиме, од Мек Шери реформе, директна помоћ за повећање прихода пољопривредних произвођача заменила је на западу трошкове подржавања цена, који су до тада били најважнији инструменти ЗПП. Међутим, у оквиру споразума о финансијским перспективама ЗПП, закљученом између Француске и Немачке октобра 2002. године у Берлину непосредно пре међународног самита у Бриселу, није предвиђено ширење директних исплата и на пољопривредне произвођаче нових земаља чланица. Аргументи су већ били ту: с обзиром на то да су директне исплате уведене почетком деведесетих година како би се надокнадило смањење одређених загарантованих цена, оне се не би односиле на пољопривредне произвођаче земаља у процесу приступања и земаља кандидата; с друге стране, даље вођење ЗПП, која би обухватала издашно исплаћивање прихода и, на тај начин, фаворизовала ниско продуктивна предузећа уместо да подстиче њихову интеграцију у продуктивне економске секторе, не би ишло у прилог развоју земаља источне Европе.

Овај споразум приморао је Унију да трајно примени различит третман, супротно уговорима, приморавајући је тако да преузме одговорност за дискриминацију међу пољопривредним произвођачима са истока и са запада, а да не помињемо неизбежне поремећаје конкуренције које би овај третман створио на пољопривредним тржиштима у корист произвођача садашње Уније.

Дакле, није чудно што финансијски оквир приступања за период од 2004. до 2006. године укључује директне исплате у корист нових чланица, чије би постепено увођење требало да подстакне неопходне структурне реформе. То ће, у суштини, највише погодити кредите за развој села.

Шта се у овој фази анализе дешава са финансијским перспективама ЗПП од 2006. године па на даље? На основу Берлинског споразума, Француска и Немачка предложиле су да се директна помоћ која треба да се исплати пољопривредним произвођачима Уније између 2007. и 2013. године готово замрзне на ниво 2006. године. За узврат, обавезале су се да стабилизују, чак и

смање буџет пољопривреде повећавајући га током тог истог периода у споријем ритму од инфлације. По мишљењу Жака Делора [11], *phasing-in* директне помоћи која се исплаћује пољопривредним произвођачима нових земаља чланица, биће на тај начин надокнађен кроз *phasing-out* помоћи која иде у корист пољопривредника садашњих чланица. Ови предлози били су прихваћени од стране Петнаесторице. Дакле, биће тешко суштински их довести у питање.

Проширење и реформа ЗПП у 2003. години

Стегнути у корсет из Берлина, притиснути Сједињеним америчким државама као и СТО, у тежњи да преговарају о садржају ЗПП са петнаест, а не са двадесет пет чланица, министри пољопривреде Уније усвојили су крајем јуна 2003. године Фишлер (Fischler) реформу. Четири тешкаша Европске уније – Немачка, Француска, Велика Британија и Италија – увидела су, наиме, да је у њиховој користи да бар у одређеној мери реформишу ЗПП, бар да би се ограничио утицај који ће на њихове доприносе вршити трансфери финансијских средстава са запада на исток.

Какав је био општи контекст ове реформе? Како је потреба за појачањем политике развоја села постајала све хитнија, пожелело се да се значајнији износи пренесу са првог на други стуб ЗПП. Међутим, с обзиром на то да је тај трансфер морао да се изврши уз гарантовање буџетске неутралности проширења Европе, било је неопходно не само спустити цене подршке, већ и смањити директну помоћ намењену пољопривредним произвођачима свих земаља Уније.

У ствари, у моменту утврђивања Агенде 2000, већ су били вођени оштри разговори о свим могућностима смањења директних исплата за повећање прихода. Нису бројни избори који, у оквиру константног буџетског пакета, омогућавају финансирање развоја села, интегришући при томе нове чланице. Прво се јавља национално суфинансирање директних исплата по моделу структурне политике: овај вид финансирања омогућио би да се учврсти њихов редистрибутивни аспект, а био би уз то јефтинији захваљујући бољој контроли. Другу опцију представља поступно укидање ових помоћи, на пример, у виду годишњег фиксираних процента смањења, што се назива и «дегресијом». Већ неко време се предлаже модулација или ограничавање помоћи одобрене по пољопривредним предузећима, односно породичним газдинствима, на основу критеријума које још треба одредити. Ово решење иде у корист најмањих газдинстава која су најбројнија на истоку. Најзад, треће решење представља двострука усаглашеност или увођење услова, поготово оних везаних за животну средину и прехранбену сигурност, у циљу добијања помоћи. Ни ова мера не уноси праве иновације.

Пољопривредни трошкови Уније од двадесет седам чланица могу се до 2013. године смањити у мањој или већој мери у зависности од интензитета рефор-

ми [15]. У случају националног кофинансирања директних исплата у висини од 50%, буџет ЗПП могао би да се смањи за више од једне четвртине. Постоји и друга страна медаље: земље чланице морале би да преузму на себе трошкове подршке за повећање прихода својих пољопривредних произвођача. У случају тоталног укидања директних исплата, пољопривредни буџет двадесетседморице могао би да се смањи на само 60% свог износа без реформи. Био би, у том случају, потпуно посвећен подршци тржишта и развоју села.

Реформа ЗПП из јуна 2003. године инспирисана је свим овим опцијама. Најважнији део ове реформе јесте «растављање» директне помоћи намењене пољопривредним произвођачима од нивоа производње. Овакав механизам одговара тежњи ка ефикаснијој контроли трошкова, тим што не подстиче више пољопривредне произвођаче на већу производњу како би добили субвенције. Ово «растављање» је пропраћено увођењем двоструке усаглашености или условљавањем помоћи, како би се олакшао прелазак на пољопривреду која у већој мери поштује животну средину и квалитет.

У пракси ће бити реч о јединственој исплати, додељеној према ономе што је исплаћено у виду разноврсне и многоструке помоћи у периоду од 2000. до 2002. године. Да би добио ову премију за експлоатацију, пољопривредни произвођач мораће да поштује услове за побољшање животне средине, прехранбене заштите и животних услова животиња.

Међутим, у питању је само делимично растављање. Земље које то буду желеле, на првом месту Француска, моћи ће да обезбеде својим произвођачима жита и сточарима део помоћи према оствареној производњи. Поред тога, требало би да овај систем буде установљен тек од 2005. године, и то само за оне земље које то буду желеле. Немачка, Француска и остале земље, које су замрзавање директних исплата сматрале приоритетом, већ располажу периодом транзиције до 2007. године. На овај начин, врши се оно што неки зову делимичним враћањем ЗПП на национални ниво.

Модулација директних помоћи представља други низ значајних мера реформе. Она би требало да измири два циља: да, опорезивањем великих пољопривредних предузећа са запада, обезбеди праведност и да извуче додатна финансијска средства у корист другог стуба ЗПП, тј. развоја села. Наиме, земљама које се придружују веома су потребне инвестиције, за повећање ефикасности и квалитета производње њихових великих пољопривредних предузећа, како би се мале породичне фарме развијале у правцу наменске пољопривреде итд.

Техника модулације биће у виду обавезног прелевмана на директну помоћ која се исплаћује главним пољопривредним предузећима. Почетак функционисања овог механизма предвиђен је за 2005. годину, са одбитком од 3%, а затим од 5% у периоду од 2008. до 2013. године. Само би предузећа која годишње примају више од 5000 евра помоћи била опорезивана. У овом моменту

би се то односило на тек једну четвртину пољопривредних предузећа која, између осталог, користе скоро 80% помоћи. Што се тиче коришћења прихода, земљама чланицама остаће широка маргина деловања: у висини од отприлике 80% прихода наплаћеног на њиховој територији, обезбедиће средства за развој сопствених села. Самим тим, сума која треба поново да се подели најсиромашнијим регионима Уније неће представљати више од 20% прихода тог прелевмана на директну помоћ.

Овим механизмима морале су бити додате, највише на захтев СТО, мере које би омогућиле да се, на тржиштима, пољопривредне цене заједнице приближе светским ценама. На крају ће само за ретке млечне производе бити снижене цене интервенције, односно, курсеви испод којих се произвођачима исплаћују финансијски доприноси, мада ће квоте млечних производа бити задржане до 2014. године.

Треба се запитати да ли је овде реч о реформи која може да оконча приговоре упућене ЗПП од стране наших трговинских партнера. Свакако да није; да ли зато бар задовољава пољопривредне секторе садашњих и будућих земаља чланица?

То је само делимично случај. Наиме, с обзиром на то да поменута реформа има као примарни циљ, рекло би се, да замрзне укупан буџет ЗПП до 2013. године, она не предвиђа смањење директне помоћи за пољопривредне произвођаче. Ни дегресија помоћи, ни њено национално кофинансирање не улазе у овај механизам. Смањење буџета једва се назире кроз обавезу земаља чланица да поштују дисциплину горње границе и да буду задовољне годишњим пакетима који ће им бити додељени. Смањење директне помоћи доћи ће на ред тек од 2007. године, уколико се јави опасност од прекорачења горње границе пољопривредних трошкова, каква је одређена крајем 2002. године.

Циљ појачања другог стуба ЗПП – развој села, нарочито у корист пољопривреде са истока, зависи од финансијске ефикасности модулације помоћи, другим речима, од прихода од обавезног прелевмана на директну помоћ. Међутим, већ је увођење овог механизма планирано је врло постепено.

Ипак, користећи механизме који су нови у свету пољопривреде, реформа из 2003. године одредила је нови оквир активности за европске пољопривредне произвођаче. Упркос проширењу, ЗПП не би дакле требало да буде предмет новог уређивања у току наредних финансијских преговора.

Самим тим, ни суме које су у игри, ни њихова подела на разне директне помоћи, подршку тржишта и развој села неће моћи значајно да се промене у будућности. У овом моменту се за целокупну ЗПП предвиђа око 45 милијарди евра годишње за подршку. Током 2001. године, пољопривредни трошкови достигли су 41,5 милијарди евра. Француска је располагала највећим делом,

што чини скоро четвртину, односно, 9,2 милијарде, затим Шпанија (6,2 милијарде), Немачка (5,9 милијарди), Италија (5,3 милијарди) и најзад Уједињено краљевство (4 милијарди). За период од 2004. до 2006. године, максимални иницијални кредити предвиђени за десет нових чланица износе 9,8 милијарди евра, приближно ономе што Француска прима годишње. Дакле, Француска неће у скороје време изгубити своју позицију главног корисника пољопривредних трошкова.

Остале политике заједнице у односу на проширење

Очигледно је да ће проширење учинити финансијску ситуацију разних администрација заједнице још затегнутијом него што већ јесте због повећања трошкова, посебно за додатно запослена лица и за зграде институција заједнице.

Проширење такође намеће нове финансијске потребе за спољне акције, јер ће Унија која се шири ка истоку створити нове мисије за помоћ и подршку земаља које се граниче са новим чланицама. Поред тога, проширење врши додатан притисак на унутрашње политике, посебно на подршку технолошког истраживања и развоја, која је заиста потребна за економско усаглашавање нових чланица.

Од интеграције земаља централне Европе потичу и нови трошкови, којима се одговара на нове приоритете. Довољно је сетити се да припрема за приступање није завршена, а да је списак заостајања и недостатака које треба надокнадити до 1. маја 2004. године још увек дугачак. На пример, биће неопходно још боље заштитити нове спољне границе и обезбедити, колико је могуће, ефикасну и неподмитљиву контролу. Свакако није у интересу Уније да препусти новим чланицама целу одговорност за ове тешке задатке. Осим тога, Европска унија ће морати да одреди нове маргине финансирања, да би успела да се суочи са захтевима европских грађана, који све више брину због проблема унутрашње безбедности и санитарне контроле.

Није лако проценити обим финансијских средства која су посебно додељена за ове нове задатке. Пројекат првог буџета за двадесет пет чланица, који је приказан на почетку овог поглавља, укључује наике само једну линију трошкова везану искључиво за десет нових чланица: буџетску помоћ од 1,4 милијарде евра. За све установљене политике заједнице – пољопривредну политику, структурне помоћи, унутрашњу и спољну политику итд. – кредити у корист нових чланица интегрисани су у одговарајуће ставке овог пројекта буџета.

Ова буџетска помоћ намењена посебно новим чланицама представља 1,2% буџета предложеног за 2004. годину. Оне треба да покрију све додатне транзиционе трошкове придруживања: нуклеарну безбедност, усаглашавање административних структура, појачање постојећих институција, буџетске пре-

лазне компензације итд. Овај износ је у складу са Агендом 2000 и финансијским оквиром придруживања; међутим, делује доста безначајно у односу на потенцијалне трошкове таквих акција. Заиста није лако с прецизношћу проценити трајање и интензитет помоћи која је још увек потребна новим земљама чланицама да би могле ефикасно да управљају фондовима заједнице. Осим тога, забележени случајеви расипања или лоше употребе пренесених финансијских средстава од стране корисника, не олакшавају задатак оних који се залажу за појачану подршку.

У сваком случају, пројекат буџета за 2004. годину прави места новим чланицама увећавајући, до предвиђеног износа, финансијска средства за администрацију и унутрашње политике. Међутим, с обзиром на то да је буџетски пакет ограничен и да је део намењен ЗПП готово замрзнут, спољне и структурне акције су те које ће бити подешаване за усаглашавање. Тако, део који се односи на структурне акције смањено се до неких 35% буџетске масе.

Прерано је да би се, иза одговорā на непосредне финансијске обавезе проширења, видео почетак неке нове буџетске стратегије. Усмеравањем подршке на земље којима је најпотребнија, циљ овакве стратегије био би, наиме, да се трошкови намењени "старој политици" пребаце према "новој политици", посебно у корист заштите животне средине и подршке економског истраживања и развоја.



Закључак

Проширење Уније са десет земаља балтичке и централне Европе биће извршено 1. маја 2004. године. Оправдано се може очекивати да оваква Унија буде предност за Европу, односно проширење њеног простора где влада мир установљен правом и обећаним просперитетом.

Предузете транзиционе мере према демократији и тржишној економији, које је предузело осам земаља ослобођених од совјетске владавине, биле су болне за становништво. Постигнут је изузетан напредак. Међутим, није све савршено.

На страни садашње Уније, не може се довести у питање стрпљиви административни посао припреме. Заправо, у садашњој организацији заједнице, Унија обавља оно што државе-чланице одлуче. А то је и слаба страна. У овој фази, чини се да је проширење извршено без праве политичке, економске и финансијске стратегије, према институционалном плану који је склепан за ту прилику, без ефикасног режима владања за континент. Уговором о европском Уставу биће пружена последња прилика у тој области.

На страни будућих чланица, чији је просечни животни стандард још доста низак, остаје још много тога да се уради. Страхове које исказују грађани са запада у односу на скори долазак нових чланица нису без основа. Ипак, и ако се остваре, поремећаји везани за њихову интеграцију, од којих се толико стрепи, углавном ће само истицати проблеме који постоје у једној Европи захваћеној буром глобализације. Међутим, заостајање и недостаци у њиховим напорима да се усагласе са законима и уредбама заједнице су реални и представљају свакодневни предмет расправе.

Да ли је транзиција скупо коштала садашњу Унију? Да ли ће придруживање оптеретити европске буџете? Без размишљања, одговор је – не. У прошлости се кретање ових десет земаља према Европи често поистовећивало са трком пуном препрека. За убудуће, већина грађана садашње Уније слаже се са својим лидерима, бар у вези са два захтева: прво, трошкови проширења морају остати што је могуће нижи; затим, проширење, нарочито за њихове земље, не треба да проузрокује смањење предности заснованих на садашњем систему подршке коју заједница пружа пољопривреди и регионима.

Нека се забринути умире: суме које су у игри за проширење представљају само мали део европског буџета који опет не тежи много у односу на националне буџете. Осим тога, бројне су заштитне одредбе, односно, баријере које су земље поставиле за период после приступања, како би се спречили евентуални буџетски испади.

Да ли је овако боље? Не зна се. Недостатак средстава свакако има везе са недовољном припремом за приступање. Што се тиче будућих издатака, натегнути европски буџет значи, по свакој логици, да ће садашње чланице морати да направе места новим земљама. Међутим, место које ће морати да се остави биће онолико колико ће заостајање нових чланица у развоју бити значајно. С обзиром да солидарност између старих и нових Европљана није само обавеза већ и потреба, сутра ће бити неопходно финансирати оно што нису хтели да финансирају јуче. Ако буде потребно, ово финансирање биће обављено преко националних буџета.



Библиографија

André (René) за делегацију Народне скупштине за Европску унију, «Rapport d'information sur l'élargissement de l'Union européenne à dix pays candidats», *Assemblée nationale*, 773, 8. април 2003. године.

Badré (Denis) за делегацију Сената за Европску унију, «Union européenne: les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement à l'Est», *Les rapports du Sénat*, 228, од 1995–1996. године.

Boillot (Jean-Joseph), «Les défis de l'adhésion dans la décennie à venir», *DREE*, 2002. година.

Böttcher (Barbara), «Wichtigste Etappe geschafft – Beitritt zum 1. Mai 2004», *Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa*, *Deutsche Bank Research* [10], 17. децембар 2002. године, стр. 3–8.

Colombani (Philippe), «Chronique d'un déclin annoncé, Le commerce mondial au XXIème siècle», *Institut français des relations internationales*, октобар 2002. године.

Европска комисија, *Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union*, Брисел, 5. новембар 2003. године.

Европска комисија, *Vers l'Union élargie*, Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, Брисел, 9. октобар 2002. године.

- Европска комисија, «L'impact économique de l'élargissement», *DG Affaires économiques*, Брисел, мај. 2001. године.
- Fitoussi (Jean-Paul), Le Cacheux (Jacques) (dir.), *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2004*, Pariz, Fayard-Presses de Sciences Po, 2003. године.
- Giuliani (Jean-Dominique), «Pour l'Europe réunie», *La lettre de la Fondation Robert-Schuman*, специјалан број, бр. 11, 11. децембар 2002. године.
- Jouen (Marjorie), Navarro (Lluis), «Les implications financières de l'élargissement et des réformes des politiques de l'UE», *Notre Europe. Président Jacques Delors*, фебруар 2003. године.
- Kok (Wim), *Élargissement de l'Union européenne. Résultats et défis*, Rapport à la Commission européenne, 26. март 2003. године.
- Silguy (Yves-Thibault de), «Réussir l'élargissement», *Mouvement des entreprises de France*, септембар 2002. године.
- Van Der Putten (Raymond), «Les effets de l'élargissement de l'UE sur les marchés des biens et du travail», *Conjoncture BNP PARIBAS*, јули–август 2002. године, стр. 2–14.
- Weise (Christian), «How to Finance Eastern Enlargement of the EU», *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Discussion Papers 287, Берлин, јун 2002. године.

Садржај

| | |
|--|----|
| Увод..... | 7 |
| Поглавље 1 ПРЕПРЕКЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА | 11 |
| Десет држава пролази кроз циљ | 11 |
| Тесан оквир за помоћ будућим земљама чланицама | 15 |
| Ниски трошкови приступања у периоду од 2004. до 2006. године | 16 |
| Недовољно подстицајна структура подршке | 19 |
| Кључеви за приступање: критеријуми из Копенхагена | 21 |
| Методична процена напретка у транзицији | 22 |
| Условљено приступање..... | 25 |
| Транзиционе мере за лечење рана..... | 27 |
| Специфични заштитни механизам | 28 |
| Када се може очекивати прелазак на евро? | 29 |
| Поглавље 2 ТРАНЗИЦИОНИ ПОДУХВАТИ | 31 |
| Подршка у фази пред-придруживања | 32 |
| Одлучујући транзициони напредак | 33 |
| Успешна економска интеграција | 35 |
| Значајан, али крхак раст..... | 35 |
| Смањење инфлације и побољшање продуктивности | 36 |
| Раст стимулисан директним страним инвестицијама | 38 |
| Транзиција по цени високе стопе незапослености | 38 |

| | |
|---|----|
| И даље превелике разлике у приходима | 39 |
| Сметње на путу ка еврџу | 41 |
| Недостаци у усаглашавању са нормама заједнице | 43 |

Поглавље 3 ПРОШИРЕНА ЕВРОПА:

| | |
|--|----|
| ЕКОНОМСКЕ ПРЕДНОСТИ И РИЗИЦИ..... | 49 |
| Шта се добија? | 49 |
| Комерцијалне размене: перспективе пораста | 51 |
| Предности и ризици директних инвестиција на истоку | 54 |
| Миграције: трошак или шанса? | 59 |
| Стрепње од проширења, као одраз слабости Европе | 64 |

Поглавље 4 БУЏЕТСКИ ИЗАЗОВИ У НАРЕДНОЈ ДЕЦЕНИЈИ

| | |
|---|----|
| Проблематика | 67 |
| Неизвесно окружење финансијске расправе 2007–2013. године | 71 |
| ■ Перспективе повећања трансфера структурних средстава према земљама у процесу придруживања | 73 |
| ■ Препреке реформи структурних акција | 75 |
| ■ Могућности за реформу структурне политике | 77 |
| Проширење и заједничка пољопривредна политика | 79 |
| Проширење и реформа ЗПП у 2003. години | 82 |
| Остале политике заједнице у односу на проширење | 85 |

| | |
|----------------|----|
| Закључак | 89 |
|----------------|----|

| | |
|---------------------|----|
| Библиографија | 93 |
|---------------------|----|