

# Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji : ususret izazovima pregovora

---

**Edited book / Urednička knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2005**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:878504>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-12**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

**PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE  
EUROPSKOJ UNIJI**

**Ususret izazovima pregovora**

**Treći svezak**



**PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE  
EUROPSKOJ UNIJI**

**Ususret izazovima pregovora**

**Treći svezak**

*urednica*

**Katarina Ott**

**Institut za javne financije  
Zaklada Friedrich Ebert  
Zagreb, 2005.**

*Izdavači*

Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5  
<http://www.ijf.hr>

Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, Medveščak 10  
<http://www.fes.hr>

*Za izdavače*

Katarina Ott  
Rüdiger Pintar

*Glavna urednica*

Katarina Ott

*Lektorica*

Zlata Babić

*Vanjska oprema knjige*

Vesna Ibrišimović

*Naklada*

1000 primjeraka

*Priprema i tisak*

Gipa d.o.o., Zagreb, Magazinska 11

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 339.923(497.5:4-67 EU)(082)

061.1(4-67 EU:497.5)(082)

PRIDRUŽIVANJE Hrvatske Europskoj uniji / urednica Katarina Ott. -  
Zagreb : Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 2004- .

ISBN 953-6047-45-4 (Institut)(cjelina). - ISBN 953-7043-09-6  
(Zaklada)(cjelina)

Sv. 3: Ususret izazovima pregovora. - 2005.

Kazalo

ISBN 953-6047-57-8 (Institut). - ISBN 953-7043-16-9 (Zaklada)

1. Ott, Katarina

I. Hrvatska -- Zemlje Europske unije - Pridruživanje

450314231

# SADRŽAJ

<b>Autori</b>	<b>vii</b>
<b>Predgovor</b>	<b>xiii</b>
<b>Zahvala</b>	<b>xv</b>
<b>Kratice</b>	<b>xvi</b>
<b>1. Hrvatska i Europska unija: pridruživanjem do promjena</b>	<b>1</b>
Katarina Ott	
<b>2. Što proširenje Europske unije znači za Hrvatsku?</b>	<b>29</b>
Ana-Maria Boromisa	
<b>3. Trgovinska integracija i pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji</b>	<b>59</b>
Vedran Šošić i Boris Vujčić	
<b>4. Sloboda kretanja radnika u proširenoj Europskoj uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku</b>	<b>83</b>
Mirta Kapural	
<b>5. Kako se Hrvatska priprema za društvo utemeljeno na znanju?</b>	<b>107</b>
Predrag Bejaković	
<b>6. Ocjena hrvatskoga inovacijskog potencijala</b>	<b>127</b>
Zoran Aralica i Katarina Bačić	

<b>7. Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji</b>	<b>157</b>
Paul Stubbs i Siniša Zrinščak	
<b>8. Slobodno kretanje kapitala, tržište nekretnina i turizam: blagodat ili nevolja za Hrvatsku na putu u Europsku uniju?</b>	<b>181</b>
Dubravko Mihaljek	
<b>9. Proces pridruživanja Europskoj uniji i prostorno uređenje Hrvatske</b>	<b>223</b>
Jasenska Kranjčević	
<b>10. Koliko je Hrvatska spremna iskoristiti sredstva regionalne politike Europske unije? Primjer Istre</b>	<b>241</b>
Ines Kersan-Škabić	
<b>Pojmovnik Europske unije</b>	<b>271</b>
<b>Popis zanimljivih web adresa</b>	<b>284</b>
<b>Indeks</b>	<b>287</b>

## AUTORI

**Zoran Aralica**, magistrirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, smjer Operacijska istraživanja 2004. godine. Zaposlen je kao znanstveni novak u Ekonomskom institutu Zagreb, na Katedri za interdisciplinarna istraživanja. Dodatno se usavršavao u Nizozemskoj (Amestardam-Maastricht Summer University), Velikoj Britaniji (radionica o institucionalnoj ekonomiji, Herfordshire University), kao i prisustvovanjem znanstvenim skupovima u zemlji i u inozemstvu. Iskustva je stjecao radom na projektima s područja ekonomske analize, tehnološke politike i energetike. Član je Hrvatskog društva operacijskih istražitelja. Područja njegova istraživačkog interesa obuhvaćaju industrijsku politiku, tehnološku politiku te višedimenzionalne metode statističke analize.

**Katarina Bačić**, diplomirala (1999.) i magistrirala (2004.) na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Tijekom dodiplomskoga studija nagrađena je Rektorovom nagradom. Od 2000. zaposlena je u Ekonomskom institutu Zagreb. Radila je u statusu mlađeg asistenta u Odjelu za interdisciplinarna istraživanja, a zatim u statusu asistenta u Odjelu za poslovne cikluse i ekonomsku prognostiku. Autorica je znanstvenih i stručnih radova s područja međunarodne ekonomije i ekonomske prognostike. Sudjeluje u istraživačkim projektima s područja njezinih stručnih interesa.

**Predrag Bejaković**, doktorirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, radi u Institutu za javne financije u Zagrebu. Bio je stipendist Kraljevine Danske u Kopenhagenu, dobitnik Fulbrightove stipendije za Sveučilište Wisconsin, Madison, SAD, te stipendist British Councila na sveučilištima u Essexu i Bathu. Suradivao u više projekata, npr. Neslužbeno gospodarstvo u RH, Razvoj porezne uprave u Hrvatskoj i Mirovinska reforma i održivi proračun Instituta za javne financije, Program politike zapošljavanja Vlade RH. Objavljuje u znanstvenim i stručnim časopisima poput "Financijske teorije i prakse", "Časopisa za društvena istraživanja" i dr. Suautor je više knjiga s područja ekonomije, javnih financija i ekonomike rada.

**Ana-Maria Boromisa**, doktorirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, magistrirala europske studije na College of Europe, Natolin u Polj-



skoj, a diplomirala na Elektrotehničkom fakultetu u Zagrebu. Od 2001. članica Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, u kojemu je i sada zaposlena. Radila je u Institutu za međunarodne odnose, u čijim projektima i dalje sudjeluje. Autorica je brojnih članaka objavljenih u stranim i domaćim publikacijama. Istraživački interesi: proširenje EU na države SIE, ekonomski kriteriji za članstvo u EU, sektorske reforme u državama kandidatkinjama te mogući učinci proširenja EU na države jugoistočne Europe.

**Mirta Kapural**, diplomirala 1998. na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Tijekom studija nagrađena je Rektorovom nagradom. Dobitnica je stipendije Vlade RH za poslijediplomski studij u Velikoj Britaniji. Magistrirala suvremene europske studije na Sveučilištu u Sussexu, 1999-2001. radi u Ministarstvu europskih integracija, u Upravi za usklađivanje pravnog sustava. Šestomjesečna praksa (rujan 2000-ožujak 2001) u Europskoj komisiji, Bruxelles, u Općoj upravi za zaštitu okoliša. Od kolovoza do listopada 2001. radi kao predstavnica Vlade RH u Uredu Visoke Povjerenice za ljudska prava Ujedinjenih naroda u Ženevi. Od rujna 2001. do rujna 2004. radi u Uredu za ljudska prava Vlade RH, a glavna zaduženja obuhvaćala su međunarodnu suradnju s EU i UN-om. Trenutačno je zaposlena kao savjetnica u Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja. Istraživački interesi: pravo EU, pravo tržišnog natjecanja i trgovačko pravo, proširenje i vanjski odnosi EU, sloboda kretanja osoba u EU, ljudska prava i zaštita okoliša.

**Ines Kersan-Škabić**, diplomirala na Fakultetu ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Pula, magistrirala (1997) i doktorirala (2002) na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena na Fakultetu ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" u Puli kao docentica za kolegij Međunarodna ekonomija, a predaje i kolegij Europske ekonomske integracije, koji je i uvela u nastavni plan i program. Autorica više radova o proširenju EU. Istraživački interesi: proces i ekonomski učinci proširenja EU, odnos EU i Hrvatske, trgovinska politika EU, regionalna politika EU, konkurentnost hrvatskoga gospodarstva. Od 2004. godine članica je Savjeta za europske integracije Istarske županije.

**Jasenska Kranjčević**, diplomirala i magistrirala na Arhitektonskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena je u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Objavila je više znanstvenih radova s pod-

ručja prostornog planiranja. Bila je stipendistica Vlade Republike Austrije 1992. i 1995. Suradivala je u izradi Hrvatskoga bibliografskog leksikona, Leksikografskog zavoda “Miroslav Krleža”, Zagreb i Saur Allgemeine Künstler Lexikon (München – Leipzig). Sudjelovala je s referatima na nekoliko međunarodnih i domaćih skupova o ruralnom prostoru. U sklopu Radne zajednice podunavskih regija za Hrvatsku (ARGE Donauländer – Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva) 2001-2002. godine bila je voditeljica međunarodnog projekta EDP – Daten Katalogue.

**Dubravko Mihaljek**, Senior Economist u Banci za međunarodna plaćanja (BIS) u Baselu, Švicarska. Priprema analize kretanja na globalnim financijskim tržištima, gospodarskih kretanja i ekonomske politike u novim tržišnim gospodarstvima u Aziji, Latinskoj Americi i SIE. Ekonomist MMF-a u Washingtonu od 1990 do 1999. (fiskalni, europski i azijski odjeli). Profesionalnu karijeru započeo kao asistent Ekonomskog instituta u Zagrebu 1982. godine. Doktorirao ekonomiju na Sveučilištu u Pittsburghu 1990; magistrirao na Sveučilištu Minnesota 1986; diplomirao na Fakultetu za vanjsku trgovinu u Zagrebu 1981. Autor je više od 80 radova iz makroekonomije, monetarne i tečajne ekonomike, fiskalne teorije i politike, ekonomike proširenja EU, ekonomskog razvoja i bankarstva. Stalni recenzent nekoliko stranih i domaćih ekonomskih časopisa.

**Katarina Ott**, ravnateljica Instituta za javne financije, urednica časopisa “Financijska teorija i praksa”, upraviteljica Zaklade “Prof. dr. Marijan Hanžeković”, izvanredna profesorica kolegija Fiskalni federalizam na poslijediplomskom studiju Ekonomskog fakulteta u Zagrebu i kolegija Ekonomika javnog sektora na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu – Matematika u Zagrebu. Vodi projekte i objavljuje radove sa šireg područja ekonomike javnog sektora. Glavno područje interesa: odnos države i ekonomije, prije svega neslužbeno gospodarstvo, proračun, reforme javnog sektora, lokalne financije, pridruživanje EU, posebice transparentnost i odgovornost javnog sektora te sudjelovanje građana.

**Rüdiger Pintar**, studirao ekonomiju i sociologiju u Kölnu i Münchenu, diplomirao 1969. na Sveučilištu u Kölnu. Radio u Institutu za sociološka istraživanja istog sveučilišta baveći se problematikom tržišta

rada i programima profesionalne prekvalifikacije i dokvalifikacije. Doktorirao 1974. na području ekonomskih i društvenih znanosti na Sveučilištu u Kölnu. Od 1978. zaposlen u Zakladi “Friedrich Ebert” (ZFE); 1978-1984. savjetnik je u Ministarstvu profesionalnog razvoja u Dar es Salaamu, Tanzanija; 1984-1988. u glavnom uredu ZFE-a zadužen je za projekte u istočnoj i južnoj Africi; 1988-1992. djeluje u misijama u Tunisu i Alžiru; 1992-1999. ponovno je u glavnom uredu ZFE-a, zadužen za projekte u jugoistočnoj Europi, a od 2000. voditelj je Regionalnog ureda ZFE-a u Zagrebu, zadužen za projekte u Hrvatskoj te u Bosni i Hercegovini.

**Paul Stubbs**, znanstveni savjetnik u Ekonomskom institutu u Zagrebu. Pridruženi je viši istraživač u programu Globalizacija i socijalna politika Sveučilišta u Sheffieldu (VB) i u Istraživačkom centru za jugoistočnu Europu u Solunu, Grčka. Objavljuje publikacije usmjerene na istraživanje reforme socijalne politike u jugoistočnoj Europi, civilnog društva i građanskih pokreta u republikama bivše Jugoslavije, organizaciju državne vlasti na više razina i regionalnu politiku, društvenu odgovornost gospodarskih tvrtki i socijalne pokazatelje socijalne uključenosti. Radio je kao konzultant za brojne organizacije poput DFID-a iz Velike Britanije, UNICEF-a, Save the Children (UK) i UNDP-a. Stalni je suradnik časopisa “Global Social Policy”. Zajedno sa Sinišom Zrinščakom predaje predmete Globalizacija i socijalna politika i Globalizacija i neprofitni sektor na poslijediplomskom studiju u Hrvatskoj.

**Vedran Šošić**, diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlen je kao ekonomist u Sektoru za istraživanje i statistiku Hrvatske narodne banke, a vanjski je suradnik Katedre za demografiju Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Iskustva je stjecao u Vladinu Uredu za socijalno partnerstvo (reforma propisa tržišta rada) te je sudjelovao u izradi *Human Development Report – Hrvatska 2002*, u suradnji s Ekonomskim institutom, Zagreb i UNDP-om. Autor je brojnih poglavlja u knjigama i radova u časopisima. Istraživački interesi: tržište rada u tranziciji, monetarni sustav, problemi u tranzicijskom gospodarstvu (dolarizacija, trgovanje zamjenom robe, dugovi itd.) i neslužbeno gospodarstvo.

**Boris Vujčić**, diplomirao, magistrirao i doktorirao na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Certifikat Sveučilišta u Montpellieru

(Francuska) i Michigan State Universityja. Stažist u Monetarnom sektoru Europske komisije u Bruxellesu tijekom 1995. i 1996. godine. Između 1992. i 1994. istraživač u Institute of Development Studies Sveučilišta Sussex u Brightonu, predavač na Sveučilištu Freiberg u Njemačkoj i stipendist na Sveučilištu Kentucky, SAD. Od 1994. do 2000. vanjski suradnik Međunarodne organizacije rada i savjetnik u Europskoj komisiji. U HNB-u od 1997. direktor Direkcije istraživanja, a od 2000. zamjenik guvernera. Istodobno je docent na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, od 2003. izvanredni profesor. Predaje i na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu u Zagrebu, Odjelu matematike, i na Diplomatskoj akademiji Ministarstva vanjskih poslova RH. Područje specijalizacije: makroekonomija, međunarodne financije i ekonomija rada.

**Siniša Zrinščak**, diplomirao, magistrirao i doktorirao na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Izvanredni je profesor na Katedri za socijalnu politiku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te glavni i odgovorni urednik časopisa “Revija za socijalnu politiku”. Istraživački interesi: različite teme s područja socijalne politike i sociologije religije, posebice socijalne i religijske promjene u postkomunizmu, odnos globalizacije, europeizacije i socijalne politike, razvoj civilnog društva te crkveno-državni odnosi. Sudjelovao je u brojnim znanstvenim i stručnim projektima te je autor niza knjiga i radova u domaćim i inozemnim časopisima.

## PREDGOVOR

Tijekom prošlih godina, otkako smo 2002. godine započeli s projektom *Praćenja pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji* i objavili prvu publikaciju, Hrvatska je uspješno zakoračila na put prema članstvu u EU. Prve zadaće na tom putu bile su svladati međunarodnu izolaciju zemlje tijekom devedesetih, zatim je u listopadu 2001. potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u veljači 2003. uslijedila je službena prijava za članstvo u EU koja je rezultirala pozitivnim odgovorom iz EU u travnju 2004. i, na kraju, u lipnju iste godine dobiven je status zemlje kandidatkinje. U prosincu 2004. godine Europska komisija proširene EU objavila je da je 17. ožujka 2005. početni datum pregovaračkog procesa. Na političkoj razini pridruživanje EU bio je glavni prioritet obiju vlada od 2000, koje su imale i potporu većine političkih stranaka. Iako je u tom razdoblju većina javnosti pozdravila takvu politiku, tijekom posljednje godine u Hrvatskoj je, začuđujuće, zabilježen velik pad oduševljenja Unijom. Nećemo ulaziti u detalje tog pada zanosa, ali on zasigurno pokazuje kako pridruživanje EU i s time povezani procesi reforme vode i strahu i negativnim očekivanjima građana.

Iako se Hrvatska može osvrnuti na uspješno razdoblje procesa pridruživanja koje je iza nje, još uvijek ostaju mnogi problemi na različitim društvenim razinama koji se moraju riješiti kako bi se udovoljilo uvjetima članstva i usvojilo standarde EU. U tom smislu, i u smislu pozitivnog odaziva hrvatske javnosti, kao i međunarodnih krugova, na tok pridruživanja, Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javne financije iz Zagreba nastavili su s projektom analize i procjene procesa pridruživanja Hrvatske EU uz pomoć hrvatskih istraživača. Bez obzira na redovita službena izvješća Vlade i međunarodnih organizacija o napredovanju u provedbi reforma u Hrvatskoj, držimo kako je važno predstaviti kritički stav neovisnih domaćih stručnjaka o procesu pridruživanja, obuhvaćajući političke, ekonomske i socijalne razine društva. Godišnjim izvješćem, koje namjeravamo objavljivati i ubuduće, želimo pridonijeti javnoj raspravi o razvoju hrvatskog društva u procesu pridruživanja EU. Nedavna podvojena stajališta hrvatske javnosti o članstvu u EU pokazuju kako je javna rasprava o toj temi i poželjna i potrebna.

Kako bismo razradili opsežne sastavnice procesa pridruživanja, obuhvaćajući različita gledišta, u svakoj od publikacija odabrali smo različite teme. Dok je sadržaj prve knjige bio usmjeren na eko-

nomiju, zakonodavstvo i pitanja civilnog društva, druga se više bavi-la institucionalnim aspektima političkih pitanja i zakonodavstvom.<sup>i</sup> Ovaj put tema je pridruživanje Uniji i njezini zahtjevi kao ključ transformacije društva. Iz iskustava drugih zemalja poznato je kako je pridruživanje EU doista snažan poticaj i pokretačka sila za provedbu programa reformi. Ne smije se zaboraviti, bez obzira na zahtjeve i uvjete pridruživanja EU, kako su Hrvatskoj još uvijek potrebne reforme koje će preobraziti društvo za njezino dobro. Kao i prve dvije publikacije, i ova pokušava dati čitatelju dublji uvid u neke od političkih i ekonomskih problema pridruživanja EU. Za sve zainteresirane osobe i za relevantne institucije Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javne financije tijekom godine opet namjeravaju organizirati niz radionica o temama iz različitih poglavlja uvrštenih u ovu publikaciju kako bi se stručnjacima omogućilo da raspravljaju o problematičnim područjima. Ovom knjigom i idućim radionicama želimo znatnije pridonijeti javnoj raspravi o pridruživanju Hrvatske EU, koja je bitna za prihvaćanje i provedbu nužnih reformi na tom putu.

Konačno, želim zahvaliti svima koji su pridonijeli ovom projektu, posebice dr. Katarini Ott, ravnateljici Instituta za javne financije i urednici knjige, za njezine doprinose i plodnu suradnju s Institutom, te prof. dr. Nenadu Zakošek s Fakulteta političkih znanosti na njegovoj suradnji i sudjelovanju u uređivanju i pripremi priloga.

Zagreb, siječanj 2005.

Dr. Rüdiger Pinter  
voditelj Regionalnog ureda za  
Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu  
Zaklada "Friedrich Ebert"

---

<sup>i</sup> "Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe", Zagreb, 2003. i "Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi", Zagreb, 2004.

## ZAHVALA

Vjerojatno je neizbježno da i ova zahvala bude vrlo slična zahvalama u prethodne dvije knjige.

Najprije bih zahvalila prijateljima i kolegama iz Zaklade Friedrich Ebert na financijskoj potpori i zanimanju za složene i duboke probleme priprema Hrvatske za eventualno priključenje Europskoj uniji. Osobito sam zahvalna Rüdigeru Pintaru, koji će nas, nažalost, nakon završetka ove knjige napustiti, i Nenadu Zakošek, koji će, nasreću, ostati s nama u ovom zajedničkom projektu.

Zahvaljujem i sve većoj skupini kolega od kojih su neki surađivali u jednoj, neki u dvije, a neki i u sve tri knjige. Svima im zahvaljujem na njegovanju zajedničkog duha koji je prisutan ne samo u knjigama, nego i u brojnim tematskim radionicama te u službenim i neslužbenim viđanjima. Zahvaljujem svima i na tome što strpljivo izdržavaju bezbrojne e-mail prepiske u kojima raspravljamo i o najsitnijim detaljima – od ekonomskih, pravnih i političkih, pa sve do jezičnih problema i pitanja.

Zahvaljujem prevoditelju i lektoru Grahamu McMasteru, lektorici Zlati Babić, Marini Kesner-Škreb, autorici pojmovnika, Martini Fabris, urednici literature, i Pavi Turudiji, tehničkoj urednici knjige. Ove godine, mogu nasreću zahvaliti i Rebeci Prebble, mladoj praktikantici u Institutu za javne financije s Victoria sveučilišta u Wellingtonu, na Novom Zelandu, koja je pažljivo iščitavala engleske verzije tekstova.

Valja zahvaliti i anonimnim recenzentima, jer svaki je članak imao najmanje dva recenzenta. Oni su obavili strpljiv, odgovoran i često nezahvalan posao, trudeći se da izvuku najbolje što mogu od autor-skih ideja i pristupa temama. Zahvaljujući upravo njima, tekstovi su sada znatno bolji.

Posebno zahvaljujem svojoj desnoj ruci Marini Nekić, koja savršeno usklađuje sve – od sastanaka i radionica do tiskanja i medija, i svakoga – autore, prevoditelje, lektore i, naravno, mene.

U Zagrebu, 1. prosinca 2004.

Katarina Ott  
urednica

## KORIŠTENE KRATICE

BDP	bruto domaći proizvod <i>(Gross Domestic Product)</i>
CADSES	Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability <i>(program tehničko-financijske pomoći EU za Jugoistočnu Europu)</i>
CEFTA	Central European Free Trade Agreement <i>(Sporazum o slobodnoj trgovini Srednje Europe)</i>
CI	Community Initiatives <i>(Inicijative EU)</i>
CIS	Community Innovation Survey
CONSPACE	Common Strategy Network for Spatial Development and Impementation <i>(Mreža strategije za prostorni razvoj)</i>
DZS	Državni zavod za statistiku RH <i>(Central Bureau of Statistics)</i>
EAGGF – Orijentacija	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – Guidance Section <i>(Europski fond za poljoprivrednu orijentaciju i garanciju – sekcija Orijentacija)</i>
EFTA	European Free Trade Association <i>(Europsko udruženje za slobodnu trgovinu)</i>
EPO	European Patent Office <i>(Europski ured za patente)</i>
ERDF	European Regional Development Fund <i>(Europski fond za regionalni razvoj)</i>
ESDP	European Spatial Development Perspective <i>(Strategija prostornog razvoja EU)</i>
ESF	Europski socijalni fond <i>(European Social Fund)</i>



ESPON	European Physical Planning Observation Network <i>(europska mreža prostornog planiranja)</i>
EU	Europska unija <i>(European Union)</i>
FIFG	The Financial Instrument for Fisheries Guidance <i>(financijski instrument za orijentaciju u ribarstvu)</i>
HITRA	Program hrvatskoga inovacijskog tehnološkog razvitka <i>(Croatian Innovation Technology Development Program)</i>
HUP	Hrvatska udruga poslodavaca <i>(Croatian Employers' Association)</i>
ICT	Information and communication technology <i>(informatičke i komunikacijske tehnologije)</i>
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession <i>(instrument strukturne politike u prepristupnom razdoblju)</i>
JIMs	Joint Inclusion Memoranda <i>(zajednički memorandumi o socijalnoj uključenosti)</i>
KF	Kohezijski fond <i>(Cohesion Fund)</i>
MMF	Međunarodni monetarni fond <i>(International Monetary Fund)</i>
MOR	Međunarodna organizacija rada <i>(International Labour Organisation)</i>
NAPs/incl	National Actions Plans on Social Inclusion <i>(nacionalni akcijski planovi protiv siromaštva i socijalne isključenosti)</i>
OMC	Open method of co-ordination <i>(model otvorene koordinacije)</i>

OPIS	Operational Programme for the Information Society
PDV	porez na dodanu vrijednost <i>(Value Added Tax)</i>
POS	poticana stanogradnja
PPS	Purchasing Power Standards <i>(paritet kupovne moći)</i>
RCA	Revealed comparative advantage <i>(otkrivene komparativne prednosti)</i>
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development <i>(poseban program EU namijenjen rješavanju strukturnih prilagodbi u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja)</i>
SF	Strukturni fond <i>(Structural fund)</i>
SIE	Srednja i Istočna Europa <i>(Central and Eastern Europe)</i>
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju <i>(Stabilisation and Association Agreement)</i>
SSSH	Savez samostalnih sindikata Hrvatske <i>(Croatian trade union federation)</i>
TSB	turistička satelitska bilanca <i>(tourism satellite accounts)</i>
USPTO	US Patent Office <i>(Ured SAD-a za patente)</i>
WTO	World Trade Organization <i>(Međunarodna trgovinska organizacija)</i>
ZND	Zajednica Neovisnih Država <i>(Commonwealth of Independent States)</i>



## Poglavlje 1.

# HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA: PRIDRUŽIVANJEM DO PROMJENA

Katarina Ott  
*Institut za javne financije*  
Zagreb

## SAŽETAK

U ovom se poglavlju prikazuju rezultati trogodišnjeg projekta u kojemu skupina hrvatskih istraživača prati pripreme za eventualno pridruživanje Hrvatske EU. Prva hipoteza je da svojevrsna stvarna integracija Hrvatske u europski prostor već postoji i da bi se trebala i dalje razvijati poboljšavanjem relevantnih institucija i usklađivanjem sa standardima i zahtjevima EU. Druga je teza da, usprkos iskazanoj odlučnosti hrvatske Vlade da se pridruži EU i usprkos ohrabrujućim signalima iz EU, oklijevanja u strukturnim i institucionalnim reformama mogu ugroziti ne samo uspjeh budućih pregovora i odgoditi priključivanje Hrvatske EU, nego i preobrazbu Hrvatske u suvremenu i efikasnu državu. U prvom dijelu ovog poglavlja analiziraju se promjene u Hrvatskoj tijekom nekoliko posljednjih godina vezane uz administrativni i pravni sustav, ekonomsku održivost i demokraciju, ljudska prava i temeljne slobode. U drugom dijelu naglasak je na učincima posljednjeg proširenja EU, konkurentskim pritiscima i djelovanju tržišta, slobodnom kretanju radnika, znanju i inovacijama, socijalnim pitanjima, tržištu nekretnina i prostornom planiranju te regionalnoj politici. Poglavlje završava zaključcima i preporukama. Želimo naglasiti nužnost strukturnih reformi u zakonodavstvu, sudstvu i javnoj upravi; restrukturiranja poljoprivrede i brodogradnje, privatizacije javne infrastrukture i turizma; strpljive i mudre pregovore s EU te mogućnost promišljanja svojevrsnoga virtualnog članstva koje bi nam pomoglo u razvijanju *de fac-*

to integracije čak i bez *de iure* članstva. Budućnost Hrvatske ovisit će o sposobnostima Vlade da donese i provede nužne reforme i o spremnosti građana da izdrže potrebne – makar i bolne – prilagodbe, žrtvujući što god sada za bolji život u budućnosti.

### **Ključne riječi:**

Europska unija, Hrvatska, pridruživanje, priključivanje, pristupanje, transformacija

## **UVOD**

Prva hipoteza ovog poglavlja jest da svojevrsna *de facto* integracija Hrvatske u europski prostor već postoji i da se treba dalje produbljivati i razvijati izgradnjom relevantnih institucija i harmonizacijom sa standardima i zahtjevima EU.<sup>1</sup> Drugo je polazište da, usprkos deklarativnoj odlučnosti hrvatske Vlade da se priključi EU što je prije moguće i usprkos ohrabrujućim signalima iz EU, oklijevanja u strukturnim i institucionalnim reformama mogu ugroziti uspjeh budućih pregovora i odgoditi ne samo stvarni datum priključivanja Hrvatske EU, već i završetak preobrazbe zemlje u suvremenu i efikasnu državu. Iz toga možemo donijeti dva zaključka. Prvo, građani Hrvatske trebaju iskoristiti proces pridruživanja kao poticaj za stalna poboljšavanja ekonomskih i institucionalnih preduvjeta za stabilan ekonomski rast, razvoj i demokratizaciju, bez obzira na formalnu integraciju. Drugo, Vlada treba učiniti sve da ubrza te procese i od deklarativne retorike prijeći na konkretno djelovanje i provođenje odgovarajuće politike.

Sa željom da podignemo svijest građana i probudimo Vladu iz njezina samozadovoljnog stanja, moramo se upitati u kojoj se fazi *de facto* integracije Hrvatska stvarno nalazi, s kojim se problemima suočavamo, koja su moguća rješenja tih problema, djelujemo li dovoljno brzo u rješavanju tih problema i djelujemo li u pravom smjeru, te čemu se možemo nadati kako u skoroj, tako i u daljnjoj budućnosti.

Zbog toga se u ovoj knjizi bavimo temama za koje mislimo da su u ovom trenutku najznačajnije, imajući na umu da ne ponavljamo one kojima smo se bavili u prethodne dvije knjige.

U prvoj knjizi (Ott, 2003) analizirali smo ekonomske i pravne izazove. Pisali smo o makroekonomiji, bankarstvu i financijama, oporuzivanju, državnoj pomoći, trgovinskoj politici, energetici, poljoprivredi, zaposlenosti, pravnom sustavu, civilnom društvu i ravnopravno-

sti spolova. Shvatili smo da nije dovoljno upoznati okvire i zahtjeve EU, usporediti Hrvatsku s drugim zemljama i nabrojiti naše prednosti i nedostatke. Zaključili smo da će najvažniji čimbenik u procesu priključivanja – a nismo čak ni govorili o *priključivanju*, nego smo rabili manje pretenciozan naziv *pridruživanje* – biti uloga građana Hrvatske u postizanju ekonomskog razvoja, efikasnih institucija i društva koje poštuje zakone i prava pojedinaca.<sup>ii</sup>

U svim područjima kojima smo se bavili naglašavali smo probleme obrazovanja (ne samo temeljnog obrazovanja stanovništva, već i specifičnog obrazovanja o EU, npr. o pravnoj stečevini i Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU), kvalitete javne uprave i neovisnih agencija, normativne prema stvarnoj usklađenosti s pravilima EU, propisima i zahtjevima, odluke o tome trebaju li se prilagodbe raditi odmah ili kasnije i, naravno, osjetljivog pitanja odnosa prema regionalnim inicijativama. Otkrili smo da su posebno značajni problemi vezani uz razvoj građanskog društva i zaštitu prava pojedinaca.

Tako smo došli do druge knjige (Ott, 2004), u kojoj smo naglasili institucionalne izazove. Institucije nisu samo u modi, već su i važne kako za ekonomiju, tako i za društvo jer mogu utjecati na stopu rasta BDP-a i razvoj demokratizacije. U tom kontekstu analizirali smo makroekonomski i fiskalni sustav, siromaštvo, nejednakosti i socijalnu isključenost, vladavinu prava i pravosudni sustav, *governance* i javnu upravu, zaštitu potrošača, okoliša i manjina, znanost i visoko školstvo, te društvene vrijednosti.<sup>iii</sup> Ulazeći dublje u nabrojena područja, shvatili smo da su, nažalost, prilagodbe često samo normativne, da raste birokratiziranost, da su zakoni često nedovoljno usklađeni i jednako tako manjkavi i uzrokuju probleme u sudstvu te da moramo biti svjesni problema koji će se pojavljivati nakon što neke od susjednih zemalja postanu članice EU. Zaključili smo da će ključna pitanja, sa ili bez priključivanja EU, biti čvrsta volja i odlučnost za reforme unutar zemlje, bolja primjena postojećih i brže uspostavljanje novih zakona i institucija, kvaliteta i depolitizacija javne uprave, posebno sudstva, te, naravno, kvaliteta i spremnost institucija za deregulaciju i liberalizaciju tržišta.

Svjesni neizvjesnosti mogućeg datuma eventualnog priključivanja Hrvatske EU, koje može ovisiti o spremnosti ili nespremnosti Hrvatske, o spremnosti ili nespremnosti Bugarske i/ili Rumunjske, stajalištima unutar EU prema Turskoj i o mogućem zamoru EU zbog zadnjeg proširenja i promjena te problema koje je ono uzrokovalo, u ovoj trećoj knjizi, kao što smo naglasili na početku, koncentriramo se na proces priključivanja kao ključ za transformaciju Hrvatske. Želimo nagla-

siti međunarodni kontekst, eventualne posljedice posljednjeg proširenja EU, naš status prema Bugarskoj i Rumunjskoj, te aspekte pravne stečevine EU kojima se nismo bavili u prethodnim knjigama, ili, ako jesmo, mislimo da su sada posebno značajne iz nekog drugog kuta. U ovoj se knjizi koncentriramo na značenje proširenog EU za Hrvatsku, trgovinsku integraciju, slobodu kretanja radnika, pripremljenost za društvo utemeljeno na znanju, sposobnosti inoviranja, socijalnu politiku, socijalnu uključenost i socijalni dijalog, slobodno kretanje kapitala, tržište nekretnina i turizam, prostorno planiranje i, konačno, regionalnu politiku.

U nastavku ovog poglavlja najprije ćemo analizirati promjene u posljednjih nekoliko godina koje se tiču administrativnog i pravnog sustava, ekonomske održivosti i demokracije, ljudskih prava i temeljnih sloboda. U drugom dijelu sažet ćemo glavne teme ove knjige te završiti zaključcima i preporukama.

## **PROMJENE U HRVATSKOJ U POSLJEDNJIH NEKOLIKO GODINA**

Kad je riječ o okviru EU za pregovore o priključivanju Hrvatske, naše će napredovanje uvelike ovisiti o ispunjavanju kriterija iz Kopenhagena; održivosti političkih reformi, regionalnoj suradnji i suradnji sa sudom u Haagu; o poštovanju slobode, demokracije, ljudskih prava, osnovnih sloboda i vladavine prava; administrativnom i sudskom sustavu; predanosti Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i zahtjevima pravne stečevine EU (Enlargement Weekly, 2004). Sva se ta pitanja odlično uklapaju u kontekst naše tri knjige. Ako u tom kontekstu razmotrimo promjene što se odnose na teme kojima smo se bavili posljednjih nekoliko godina, Vlada je, čini se savršeno svjesna problema i prioriteta, obećavajući mnogo, a ne isporučujući dovoljno. Reforma sudstva, na primjer, čini se jednim od prioriteta Vlade, proračun nadležnog ministarstva konstantno raste, no broj neriješenih slučajeva, koji je jedan od najvećih problema našeg sudstva, i dalje se povećava. Pokušajmo sad sistematizirati neka od glavnih pitanja.<sup>iv</sup>

### **Administrativni i pravni sustav**

Vlada je na papiru i na riječima predana reformi *javne uprave* naglašavajući borbu protiv korupcije, uređenje zemljišnih knjiga i kata-

stra te usvajanje kodeksa ponašanja javnih službenika. Javna uprava prolazi kroz neprestane reforme, no promjene se često rade bez prethodnih analiza potreba i odgovarajućih procjena učinaka te je teško predvidjeti rezultate. Najbolji je primjer reorganizacija Vlade 2004, kada je gotovo preko noći smanjen broj ministarstva i uspostavljeni državni uredi. Nedostaje dugoročna strategija promjena, a često i potrebna koordinacija. Ministarstvo europskih integracija, na primjer, zaduženo je za promjene javne uprave za potrebe EU, dok je Državni ured za javnu upravu odgovoran za promjene za domaće potrebe. Ured je dodatno preopterećen kratkoročnim problemima (poput priprema za izbore) i stoga ne može provoditi značajniju dugoročnu strategiju javne uprave.

Slično se može zaključiti i kad je riječ o *governanceu*: površne reforme bez stvarnog sadržaja, novi zakoni i promjene postojećih zakona bez brige o njihovoj primjeni. Vladavina prava – doneseni su određeni novi zakoni, ali još uvijek postoji velik broj neriješenih slučajeva, a neodgovarajući su i kriteriji za izbor sudaca; depolitizacija – broj ljudi u javnoj upravi koji se postavljaju po političkoj odgovornosti raste (zamjenici i pomoćnici ministara, državni tajnici); otvorenost građanima – novi zakon, ali još uvijek postoje zamjerke novinara, što stavlja Hrvatsku na 84. mjesto, iza svih ostalih zemalja srednje i istočne Europe (SIE), osim Rumunjske, na globalnoj listi slobode tiska (Freedom House, 2004); borba protiv korupcije – novi zakoni uz brojne izmjene i slabi rezultati zbog kojih Hrvatska dijeli 67. mjesto s Poljskom, dok su sve ostale zemlje SIE-a daleko ispred nas, a iza nas je samo Rumunjska (Transparency International, 2004).

Problemi s reformom javne uprave i kvalitetom *governancea* mogu se jasno vidjeti na primjeru *energetike*. Zbog stagnacije reforme javne uprave u Hrvatskoj, ali i zbog novih zahtjeva unutar pravne stečevine EU, razina usklađivanja sa zahtjevima EU u tom sektoru, nažalost, pada. Kad je riječ o sposobnosti energetskog sektora u Hrvatskoj da se suoči s konkurencijom u EU, nedostaje nam usklađivanje s novim propisima Unije, nismo donijeli odgovarajuće zakone i propise, nismo uspostavili efikasnu kontrolu ni uveli odgovarajuće kazne. Snažan lobi unutar sektora dodatna je zapreka uspješnoj reformi. Drugi problem – uspješna regionalna suradnja – također će zahtijevati značajne pravne prilagodbe, ali, naglasimo opet, pravne prilagodbe neće biti dovoljne bez efikasne provedbe. Stvarne prilagodbe u hrvatskoj energetici ne bi trebale biti problem, ali restrukturiranje nailazi na snažne otpore i to može ugroziti konkurentnost ne samo na regionalnoj razini i na razini



EU, već i unutar zemlje. Pritom moramo spomenuti da se ukupna konkurentnost u zemlji, nažalost, pogoršava. Hrvatska je po konkurentnosti 2004. bila na 61. mjestu, iza svih zemalja SIE-a osim Rumunjske, dok se 2003. nalazila na 53. mjestu u svijetu (World Economic Forum, 2004).

*Pravni sustav* i dalje se bori s problemom normativne prema stvarnoj usklađenosti, no odnosi s EU neprestano se poboljšavaju. Ako usporedimo izvještaje iz 2002. i 2004, čini se da Europska komisija više nema primjedbi na izborni zakon (status dijaspore i manjina), ljudska prava i status nacionalnih manjina te na regionalnu suradnju. Problemi i dalje postoje u reformi sudstva – posebice ih zabrinjava neefikasnost i dugo trajanje postupaka, neodgovarajući izbor i obrazovanje sudaca te zaštita ustavnih prava građana; regulacija Hrvatskog radija i televizije – netransparentni odabir članova vladajućeg tijela koji ne omogućuje političku neovisnost i pluralizam te slaba zastupljenost nevladinih predstavnika; spor povratak imovine povratnicima – uzrokovano nedostatkom stambenog prostora, neefikasnošću lokalnih vlasti i sporim sudstvom te, konačno, suradnja sa sudom u Haagu kad je riječ o jednoj osobi koja cijelu zemlju drži u pat-poziciji (European Commission, 2002; 2004). I dalje, nažalost, nisu riješeni trajni problemi redefiniranja SSP-a u hrvatskom ustavnom i pravnom sustavu, kao ni promjena pravne kulture u kojoj bi Sabor trebao vjerodostojno tumačiti zakone. Sve to naglašava potrebu da se zauzme novi smjer na putu ka vrijednostima pluralističke demokracije. Odgovorno ministarstvo najavilo je u 2004. paket sveobuhvatne reforme, no poboljšanja su zasad vidljiva samo u bržim postupcima u zemljišnim knjigama, ali ne i u drugim područjima. Ministarstvo je optimistično, no čini se da i dalje nedostaju stvarne projekcije i objektivni pokazatelji.

## **Ekonomska održivost**

Na početku našeg projekta kao da smo se najviše brinuli zbog makroekonomskih pitanja značajnih za priključivanje EU, no sada se čini kao da nas iz godine u godinu sami makroekonomski pokazatelji najmanje brinu.

- Ekonomski rast je usporen (5,2% BDP-a 2002, 4,3% 2003. i 3,6% 2004/IIIQ), no još je uvijek na pristojnim razinama u usporedbi s većinom novih i, posebice, starih članica EU.
- Stopa inflacije je stabilna i ispod 2% godišnje.

- Deficit bilance vanjske trgovine, iako još uvijek vrlo visok, poboljšao se s 8,5% 2002. na 7,3% 2003, a očekuje se da će biti oko 6% 2004.
- Vanjski dug raste sa 67,5 % BDP-a 2002. na 81,9 % 2003, no pojavljuju se ohrabrujući znaci stabilizacije rasta u 2004.
- Proračunski je deficit opće države, kao i obično, veći od očekivanoga, ali se trajno smanjuje i očekuje se da će iznositi 4,5% 2004. i 3,7% 2005.
- Povoljni ekonomski rast doveo je do blagog porasta zaposlenosti i blagog, ali trajnog smanjenja stope nezaposlenosti (14,9% 2002, 14,3% 2003. i 13,8% I-VI/2004).

Među dobrim znacima možemo spomenuti da je Standard & Poor's povisio kreditnu ocjenu hrvatskih dugoročnih obveznica u stranoj valuti (s BBB - na BBB), dok su ocjene kratkoročnog duga (A-3) i duga u domaćoj valuti (BBB+/A-2) ostale iste. U novoj Strategiji pomoći zemlji Svjetske banke udvostručen je iznos zajmova na koje Hrvatska ima pravo pa on sad iznosi 1,5 milijardi dolara. Glavna svrha tih zajmova bit će olakšavanje integracije Hrvatske u EU u razdoblju 2005-2008. Naravno, isključivo o nama ovisi hoćemo li iskoristiti moguća sredstva iz tih izvora za temeljite strukturne reforme ili ih potrošiti bez pozitivnih rezultata.

U skladu s trendovima u EU, *porezni teret* u Hrvatskoj se smanjuje i približava prosjecima EU. Udio poreznih prihoda u BDP-u u Hrvatskoj iznosio je 2002. 41,4% (snizio se na 41,0% 2003), u usporedbi s 40,5% u EU-15, 38,5% u EU-25, ali 34,5% u novim članicama. Porezna struktura u Hrvatskoj slična je onoj u novim članicama, s nižim udjelom oporezivanja dohotka i višim udjelom oporezivanja potrošnje, što može pomoći poticanju ekonomske aktivnosti. Ukupno porezno opterećenje i dalje treba snižavati, ali to će, naravno, ovisiti o uspjehu smanjivanja izdataka i ne može se dogoditi bez ozbiljnih strukturnih promjena. Nasreću, čini se da postoje vidljiva poboljšanja u jednom dijelu rashoda, a to su državne potpore. Konačno je odgovorna državna agencija bolje opremljena i očekuje se da će moći odobravati i nadgledati državne potpore, napravljeni su programi za usklađivanje s kriterijima SSP-a i sustavom EU, poboljšavaju se registri i postupci.

Vlada namjerava stabilizirati vanjski dug na manje od 80% BDP-a i sniziti deficit proračuna opće države na 3,7% BDP-a 2005. Nažalost, čini se da se Vlada više brine o prikupljanju dodatnih prihoda nego o smanjivanju rashodne strane proračuna. Posebice je spora privatizacija u ključnim granama kao što su turizam, osiguranje i mobilna telefonija. Ozbiljna reforma javne uprave tek treba početi. Spori tok fi-

skalne konsolidacije i institucionalnih reformi mogao bi negativno utjecati na razvoj privatnog sektora i ugroziti potencijalni rast ekonomije u cjelini. Hrvatska će morati provesti i duboke strukturne reforme u zakonodavstvu, sudstvu, poljoprivredi i brodogradnji, privatizirati javnu infrastrukturu i mnoga poduzeća u turizmu. Sudeći prema iskustvima brojnih zemalja, te reforme i privatizacije mogle bi pozitivno djelovati i na brzinu i na veličinu fiskalne konsolidacije.

Nekoliko je razloga zbog kojih možemo očekivati niže *troškove eventualnog priključenja za proračun 2007.* godine nego što smo prije predviđali. Prvo, Hrvatska je postala kandidatkinja za EU, što znači da može početi koristiti pretpriступna sredstva; drugo, Ministarstvo financija promijenilo je svoje fiskalne projekcije za 2005-2007; treće, slijedeći iskustva novih članica, Hrvatska mora prilagoditi BDP za nezabilježeni dio ekonomije. Prema novom izračunu, troškovi eventualnog priključenja za proračun iznosili bi 0,65% BDP-a 2007. Nažalost, očekuje se da će proračunski deficit biti viši i iznositi 3,55% BDP-a 2007. (više o kalkulacijama u Cuculić, Faulend i Šošić, 2004). Iako se fiskalna disciplina u mnogim članicama EU pogoršava te možda možemo očekivati neke izmjene Sporazuma o stabilizaciji i rastu do vremena kad Hrvatska postane članicom EU, to ne znači da možemo olabaviti našu fiskalnu disciplinu. Proračunski deficit u Hrvatskoj još je uvijek na znatno višim razinama od propisane granice. Što možemo zaključiti? Vanjski čimbenici kao što je stjecanje statusa kandidatkinje popravili su fiskalne projekcije, dok su ih unutarnji čimbenici kao što je fiskalna disciplina pogoršali. EU još jedanput šalje ohrabrujuće signale.

## **Demokracija, ljudska prava i temeljne slobode**

Ako najprije pogledamo *nevladin sektor*, možemo reći da se pojavljuju brojne dobre inicijative kao što je Nacionalni forum za Europu, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Program informacija i obrazovanja o EU za nevladine udruge. Sve su to dobri znaci i nadajmo se da će – posebno ako imamo na umu sporost i oklijevanja Vlade – poboljšati slab status nevladinih organizacija s obzirom na Vladu u Hrvatskoj i omogućiti im jači utjecaj u društvu. Ipak, postoji i bojazan za opravdanost takvog optimizma jer se u Programu Vlade za 2004-2007. nijednom riječju ne spominje civilno društvo.

Jedna od tema koja je konstantno pod lupom EU jest, naravno, *zaštita nacionalnih manjina*. Svjedoci smo brojnih zakonskih poboljša-

nja vezanih uz manjine, jezike, obrazovanje, povratak izbjeglica i reintegraciju, ali i problema u praksi. Problemi ne nastaju samo zbog različitih opstrukcija, već su i posljedica nedovoljnih stambenih mogućnosti i još uvijek loših ekonomskih uvjeta u područjima posebne državne skrbi koji se pokušavaju riješiti državnim potporama tim područjima. Postoje i institucionalna poboljšanja poput vijeća nacionalnih manjina (registrirano je 230 vijeća), ali slabo je zanimanje za sudjelovanje u njima. Usprkos mnogim pozitivnim koracima, potrebno je daljnje usklađivanje s europskim zakonima i europskim pozitivnim praksama, osobito edukacija većinskoga, ali i manjinskog stanovništva.

Doneseni su antidiskriminacijski zakoni o *ravnopravnosti spolova, o zaštiti od nasilja u obitelji i o istospolnim zajednicama*. Uspostavljen je Vladin ured i imenovana pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Normativne se prilagodbe čine savršenima, ali praksa zaostaje. Zakoni nude rješenja na papiru koja se ne provode u praksi jer novi pojmovi često ne nailaze na razumijevanje, neke su odredbe nepotpune i ne mogu se provoditi, građani ne prijavljuju kršenja prava, policija često nije dovoljno senzibilizirana.

U institucionalnom aspektu *zaštite potrošača* došlo je do određenih poboljšanja. Ipak, Zakon o zaštiti potrošača nije dovoljno precizan i sveobuhvatan i sadržava brojne nedostatke te su u pripremi dopune i promjene. Kasni i izrada nacionalnog programa. Razlozi su reorganizacija nadležnog ministarstva te slabo informiranje građana (samo 20% građana svjesno je svojih prava koja proizlaze iz zakona), ali i trgovaca. Uočeni su i nedostaci u upravljanju sredstvima CARDS-a, koja se ne koriste u dovoljnoj mjeri i postoje bojazni hoće li se uopće iskoristiti. Stoga je nužno što prije uspostaviti učinkovitu komunikaciju i usklađenost svih tijela zaduženih za zaštitu potrošača.

Spektakularnih poboljšanja nema ni u *zaštiti okoliša*, no određena su poboljšanja vidljiva u regulaciji pristupa informacijama i priprema za CARDS projekt koji se odnosi na unapređivanje zakonodavstva o okolišu. Ohrabruje ipak činjenica da je javnost – usprkos nesuglasticama unutar Vlade – izuzetno angažirana u nekim ekološkim pitanjima kao što je, na primjer, otpor projektu Družba Adria.

Možemo zaključiti da je Vlada svjesna što treba poduzeti i premda to radi odveć sporo – uglavnom u obliku novih ili promijenjenih zakona, propisa i institucija – barem se neki preduvjeti za daljnje promjene polako uspostavljaju. Svakako najviše zabrinjavaju spore promjene u javnoj upravi i sudstvu, dok ekonomska situacija izgleda obećavajuće, a najviše ohrabruju promjene u razini demokracije, ljudskih prava i temeljnih sloboda.

## USUSRET IZAZOVIMA PREGOVORA: JE LI HRVATSKA SPREMNA?

### Učinci posljednjeg proširenja

Analizirajući moguće učinke posljednjeg proširenja, *Ana-Maria Boromisa* zaključuje kako je zbog veličine zemlje, razine razvoja, geografskog položaja i već uspostavljenih gospodarskih veza učlanjenje u EU ekonomski najbolji odabir za Hrvatsku. Moramo donijeti odluku: ima li išta strateški značajnije od EU (kao što je ribarstvo i nafta u Norveškoj) i koliko smo spremni platiti za članstvo, a da ne znamo kad će se to dogoditi?

Reforme su povezane s tranzicijom i njihova uspješna provedba trebala bi omogućiti održivi rast. One bi bile nužne čak i da se EU ne proširuje i da Hrvatska nije potpisala SSP. Proširenje EU i uspostavljanje slobodnih trgovinskih zona stoga naglašavaju potrebu reformi, mogu ih ubrzati i mogu se promatrati kao korisne za Hrvatsku usprkos činjenici da donose troškove prilagodbi. U tom kontekstu Boromisa preporučuje da se utvrdi koliko je brzo integracija uopće moguća, da se promisli o alternativnim mogućnostima za integraciju u međuvremenu, da se definiraju dodatne strategije i planiraju reforme imajući na umu mogući vremenski plan za članstvo. Posebno je važno da javnost bude svjesna kako su neke od reformi povezanih s EU povezane i s tranzicijom i kako bi bile nužne i bez EU, te da ulaskom u EU reforme i s tim povezani troškovi neće prestati.

Razmatrajući različite mogućnosti, Boromisa tvrdi kako je progresivni scenarij moguć ako Hrvatska obavi svoj dio posla, ali da on označava tek najbrži moguć scenarij, što ne mora nužno značiti i brzo članstvo. Također upozorava kako se reforme, uključujući i one nepopularne, često imenuju “europskima” stvarajući dojam da Hrvatska čini sve što može, ali da nas EU ne prihvaća. Usprkos formalnoj suglasnosti o većoj europeizaciji, takva percepcija može usporiti primjenu reformi, što znači da će u procesu integracije biti ključna upravo domaća politika.

Označavanje nepopularnih reformi “europskima”, što nije uvijek točno, i istodobno naglašavanje kako je članstvo u EU naš “strateški cilj” šalje zbunjujuće signale. Čini se kao da nitko nije spreman reći kako Hrvatskoj svakako trebaju reforme, uključujući i one nepopularne. Stoga treba procijeniti koliko bi članstvo moglo koštati i kojim redoslijedom treba provoditi reforme. Hrvatska mora znati svoj pregovarački položaj – ako je članstvo naš strateški cilj, imamo li onda uopće o čemu pregovarati?

Trebalo bi jasno definirati i to koliku smo cijenu spremni platiti za puno članstvo (koje može biti vrlo daleko). Iako je puno članstvo prema postojećim analizama zasad ekonomski najbolji odabir, Hrvatska treba biti otvorena i za mogućnosti “virtualnog članstva”, kao što je politička ili ekonomska integracija i sudjelovanje u odlučivanju bez punog članstva. Postoje različite mogućnosti i njihove kombinacije za sudjelovanje u EU. Prednost virtualnog članstva jest omogućivanje različitih redoslijeda reformi. Za malu zemlju virtualno članstvo može smanjiti troškove, posebno u uvjetima ograničenoga ljudskog kapitala.

Podizanje svijesti javnosti da postoji i život izvan EU i da su reforme potrebne u svakom slučaju, i to za uspješnu tranziciju, a ne radi EU, moglo bi pomoći da se održi napredak reformi i omogući zadovoljavanje kriterija za članstvo. Zadovoljavanje kriterija treba promatrati kao europeizaciju i stoga kao cilj, a ne kao uvjet.

## **Suočavanje s konkurentskim pritiscima i djelovanjima tržišta**

Ekonomski kriteriji za članstvo u EU zahtijevaju da u zemlji djeluje tržišno gospodarstvo koje će se moći suočiti s pritiscima konkurencije i djelovanjem tržišta unutar Unije. U zadnjem mišljenju Europske komisije (2004) stoji da u Hrvatskoj funkcionira tržišno gospodarstvo, ali da ono nije sposobno suočiti se s konkurentskim pritiscima i djelovanjem tržišta unutar Unije. Ono, naravno, može postati sposobno da zadovolji i drugi uvjet ako Hrvatska nastavi primjenjivati reforme uz pomoć kojih bi se uklonile preostale slabosti.

*Vedran Šošić* i *Boris Vujčić* tvrde da je prije raspada Jugoslavije Hrvatska imala vrlo otvoreno gospodarstvo, no dok su gospodarstva ostalih zemalja SIE-a tijekom tranzicije postajala otvorenija, hrvatsko se gospodarstvo zatvaralo. Pogoršanje hrvatskog koeficijenta trgovinske otvorenosti u devedesetim godinama posljedica je smanjenja trgovine s bivšim jugoslavenskim republikama i stagnacije trgovine s drugim zemljama. Moramo, naravno, naglasiti da je u ovom pristupu riječ o trgovini robom, bez trgovine uslugama, što znači da bi zbog posebnog značaja turizma za Hrvatsku pokazatelji trgovinske otvorenosti bili posve drugačiji da autori govore o cjelokupnoj trgovini.

Hrvatska se 2000. učlanila u Svjetsku trgovinsku organizaciju, a do kraja 2003. potpisala je preferencijalne trgovinske sporazume s 31 zemljom, uključujući i stare i nove članice EU. I SSP je Hrvatskoj omo-

gućio povoljan položaj, uklanjajući ograničenja u izvozu mnogih osjetljivih proizvoda, no SSP u usporedbi s Europskim sporazumima nije dopustio Hrvatskoj ulazak u paneuropski sustav dijagonalne kumulacije podrijetla, što je ozbiljna prepreka međunarodnoj trgovini.

Iako je Europska komisija povoljno ocijenila sposobnost Hrvatske da se ekonomski bolje uklopi u EU, hrvatska trgovina i dalje pokazuje velike pristranosti prema bivšim jugoslavenskim republikama, posebice prema Bosni i Hercegovini i Makedoniji. Sklonost trgovanju s tim zemljama posljedica je naslijeđenih trgovinskih struktura koje su se pojačale ranim sklapanjem preferencijalnih trgovinskih sporazuma s nekima od tih zemalja i gubljenjem položaja na tržištu EU zbog konkurenata iz zemalja SIE-a koji su se trgovinski brže integrirali u EU. Izgubljeni položaj ne može se nadoknaditi u kratkom razdoblju, no trgovinsku integraciju s EU treba ubrzati kako bi se smanjile postojeće pristranosti i dugoročni troškovi restrukturiranja trgovine. Zemlje SIE-a, koje su možda najozbiljniji konkurenti Hrvatskoj na tom tržištu, istodobno su i članice EU nakon desetljeća sudjelovanja u paneuropskom sustavu dijagonalne kumulacije podrijetla. Postojeći sustav bilateralnih trgovinskih odnosa zapravo znači da se velik dio trgovine između Hrvatske i EU ne provodi unutar slobodnoga trgovinskog režima, što koči izravna strana ulaganja u proizvodnju i otežava integraciju hrvatskoga gospodarstva u europske proizvodne lance.

Šošić i Vujčić tvrde kako bi za poboljšanje trgovinske integracije s EU za Hrvatsku bilo poželjno da u što bržem roku postane članicom EU. Pokušaji čvršće integracije sa zemljama jugoistočne Europe pružili bi nam tek privremeno utočište na tržištima zemalja koje su još zatvorenije od Hrvatske. Takav bi pristup povećao dugoročne troškove restrukturiranja trgovine te nipošto ne bi smio biti prioritet naše politike. To ne znači da autori sugeriraju smanjivanje trgovine s republikama bivše Jugoslavije i nekim zemljama SIE-a, nego povećanje trgovine s EU i ostalim zemljama svijeta.

## **Sloboda kretanja radnika, obrazovanje i inovacije**

Usprkos bojaznima zbog mogućih učinaka otvaranja naših granica širim tržištima rada koje su česte u našim medijima, *Mirta Kapural* tvrdi kako je Hrvatska već integrirana zahvaljujući odredbama SSP-a, relevantnom hrvatskom zakonodavstvu i bilateralnim sporazumima s

više zemalja EU. U Hrvatskoj već sada radi više od 20.000 registriranih stranih radnika, uglavnom u brodogradnji i graditeljstvu, većinom iz Bosne i Hercegovine. Njihov se broj podudara s povećanim potrebama za sezonskim radnicima u Hrvatskoj. Većina radnika iz Hrvatske nalazi se u Sloveniji, Italiji, Austriji i Njemačkoj. Slovenija je nakon priključenja morala nametnuti neka ograničenja radnicima iz zemalja koje nisu članice EU. Zbog toga će manji broj radnika iz Hrvatske moći raditi u Sloveniji. Iskustva novih članica pokazuju da možemo očekivati porast broja stranih radnika u Hrvatskoj i smanjenje broja radnika iz Hrvatske koji rade u inozemstvu.

Na putu prema EU suočit ćemo se s potrebom daljnjeg usklađivanja zakonodavstva i s prijelaznim razdobljem za slobodno kretanje radnika koje može trajati od dvije do sedam godina.<sup>v</sup> Hrvatska će morati poboljšati zakonodavstvo koje se odnosi na obostrano priznavanje kvalifikacija i koje neće diskriminirati na temelju državljanstva, koje će osigurati primjenu nacionalnih strategija i planova, poboljšati obrazovanje i stručno usavršavanje kako sredstvima iz javnog, tako i onima iz privatnog sektora te iz dostupnih pretprijetnih sredstava EU. Vlada i mediji morat će redovito obavještavati javnost o stanju pregovora i pokušati se dogovarati s profesionalnim udruženjima te ih obavještavati o pravilima koja se na njih odnose.

Trenutačno je priličan broj radnika iz Hrvatske zainteresiran za sezonske poslove u Njemačkoj, Austriji i Italiji, ali se uočava i pad tog interesa. Određen broj radnika zanima se i za rad u Sloveniji, no mogućnosti bi se mogle smanjiti zbog prijelaznih razdoblja novih članica. Istodobno, napredak pregovora s EU mogao bi smanjiti potrebu radnika iz Hrvatske da odlaze na rad u inozemstvo. Osim toga, ekonomski rast, niža nezaposlenost i perspektiva skorijeg priključenja EU mogli bi privući više radnika u Hrvatsku, posebice iz obližnjih zemalja.

Kapural preporučuje pripremu pregovaračkih skupina koje će, koristeći se iskustvima novih članica i pažljivo prateći pregovore EU s Rumunjskom i Bugarskom, pokušati dogovoriti prijelazno razdoblje do pet godina s postupnim povećanjem slobode kretanja radnika, uključujući posebnu klauzulu o mirovanju, pravilo o prednosti Zajednice i jednaka ograničenja. Cilj je te mjere omogućiti slobodno kretanje radnika i istodobno izbjeći da najbolji mladi i visokoškolorani stručnjaci odu ih Hrvatske, a da nas preplave niskokvalificirani radnici iz drugih zemalja.

Poboljšanje obrazovanja i stručnog usavršavanja radnika nužno je za postizanje boljeg položaja radnika iz Hrvatske na proširenom europskom tržištu rada. *Predrag Bejaković* strahuje da je Hrvatska loše



pripremljena za društvo utemeljeno na znanju i da to može biti velika prepreka uspjehu na tržištu EU. Cilj je EU da do kraja ovog desetljeća postane najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo u svijetu utemeljeno na znanju, sposobno za održivi ekonomski rast s više radnih mjesta i boljim radnim mjestima te većom socijalnom kohezijom. Nedovoljna obrazovanost u tom bi kontekstu mogla biti značajan nedostatak, posebice ako se ima na umu već postojeći strah u vezi sa sposobnošću Hrvatske da se nosi s konkurentnim pritiscima i djelovanjem tržišta unutar Unije (European Commission, 2004).

Bejaković tvrdi da radna snaga u Hrvatskoj nema ni znanja ni sposobnosti potrebnih za suvremeno konkurentno gospodarstvo, te da u sustavima obrazovanja i usavršavanja još uvijek nisu poduzeti odgovarajući koraci da se to popravi. On naglašava opće probleme poput nedovoljnog naglaska na razvoju analitičkog mišljenja i sposobnosti za rješavanje problema<sup>vi</sup> te slabe veze između obrazovanja i svijeta rada. Posebno su uočljivi problemi visokog obrazovanja: relativno mali broj upisanih studenata, predugo prosječno trajanje studiranja, relativno nizak udio studenata koji diplomiraju na fakultetima prirodnih i tehničkih znanosti, neodgovarajuće znanje i vještine diplomanata u nekim društvenim znanostima. Obrazovanje odraslih i cjeloživotno obrazovanje gotovo i ne postoji (sudjeluje samo 0,2% stanovništva starijeg od 35 godina, u usporedbi s prosjekom EU koji iznosi 7%).

Bejaković nudi brojne preporuke za poboljšanje obrazovanja u Hrvatskoj, no ovdje ćemo naglasiti samo najvažnije: promjenu sustava tako da ga vodi potražnja, a ne ponuda, fleksibilniji i efikasniji sustav koji će uključivati decentralizaciju i privatizaciju, tako da studente priredi za odgovornost, inicijativu i rješavanje problema.

Nažalost, predlagane su brojne strategije obrazovanja, no niti su počele djelovati, niti se primjenjuju, niti su ikakve krupnije reforme primijenjene na bilo kojoj razini.

Koristeći se Europskom ljestvicom uspjeha u inoviranju, *Zoran Aralica* i *Katarina Bačić* zaključuju da prema europskim standardima Hrvatska stoji dobro u usporedbi s ostalim zemljama SIE-a, posebice u odnosu prema Bugarskoj i Rumunjskoj, ali nije učinila značajniji napredak u inovacijskom potencijalu i inovacijskoj politici u odnosu prema EU. Prema *pokazateljima ljudskih potencijala* Hrvatska je blizu prosjeku EU kad je riječ o postocima diplomiranih u znanosti i inženjerstvu, stanovništva sa završenim visokim obrazovanjem i zaposlenih u uslužnim poduzećima visoke tehnološke razine, ali je daleko ispod prosjeka EU po sudjelovanju u cjeloživotnom obrazovanju. Po svim

*pokazateljima stvaranja znanja* Hrvatska stoji loše, blago zaostaje za prosjekom EU u javnim izdacima za istraživanje i razvoj, ali znatno zaostaje u izdacima poslovnog sektora u istraživanje i razvoj i katastrofalno zaostaje u prijavama patenata. Kad je riječ o *pokazateljima prijenosa i primjene novog znanja*, Hrvatska stoji dosta dobro prema prosjeku EU i vrijednostima u zemljama SIE-a, premašujući prosjek EU po malim i srednjim poduzećima uključenim u inovacije te malim i srednjim poduzećima koja ulažu unutar samoga poduzeća, ali zaostaje po izdacima za inovacije.

Vlada je zacrtala uspostavljanje suvremenoga inovacijskog sustava među mikroekonomske i strukturne prioritete, postoji program razvoja inovacijske tehnologije, Državno vijeće za konkurentnost stavlja inovacije među vodeće prioritete, ali ne postoji nacionalna industrijska koncepcija koja bi uključivala provođenje inovacijske politike.

Na temelju međunarodnih usporedbi i trenutačnog institucionalnog okruženja u zemlji, možemo zaključiti da je Hrvatskoj potreban suvremeni nacionalni sustav inovacija, promjene u znanosti i visokom obrazovanju kako bi se integrirala u Europski istraživački prostor, uvođenje načela cjeloživotnog obrazovanja, posebice među nezaposlenima, čvršća primjena inovacijske politike, uz istodobno usklađivanje s ostalim područjima ekonomske politike, posebice znanosti i tehnologije, malih i srednjih poduzeća te industrijske politike. Aralica i Bačić naglašavaju potrebu utvrđivanja izričitih ciljeva inovacijske politike, bolje primjene programa, uklanjanje prepreka financiranju, uvođenje statistike potrebne za praćenje mjera i instrumenata inovacijske politike koji će omogućiti procjenu, nadzor i ocjenjivanje napretka.

Očito su potrebne značajne promjene. Teoretski, inovacijska je politika važna tema, no poboljšanja se u stvarnosti ne mogu postići preko noći niti ih može ostvariti sama država. Poboljšanja će ovisiti o promjeni stajališta stanovništva i poslovnog sektora te o promjenama u poslovnom okruženju. Vlada treba imati na umu da se situacija neće popraviti većim ulaganjem sredstava, već reformom sustava obrazovanja i znanosti, utvrđivanjem standarda kvalitete, načela kontrole, procjene i nagrada za utvrđene standarde kvalitete.<sup>vii</sup>

## **Unutar proširene socijalne Europe**

Baveći se položajem Hrvatske u proširenoj socijalnoj Europi, *Paul Stubbs* i *Siniša Zrinščak* obrazlažu kako se EU danas mnogo više

nego nekada bavi pitanjima socijalne politike i socijalne uključenosti, no poboljšanja socijalne politike još uvijek ovise o samim državama i ne može se mnogo očekivati od EU. Mišljenja EU o socijalnoj politici u Hrvatskoj nasreću nisu česta i obično su povoljna. Kad je riječ o socijalnoj zaštiti, zadnji izvještaj proglašava hrvatski sustav izdašnim u usporedbi s veličinom gospodarstva (European Commission, 2004).

S ograničenim formalnim utjecajem EU, ali pod utjecajem različitih međunarodnih aktera, hrvatska je Vlada poduzimala različite aktivnosti vezane uz reformu socijalne politike: decentralizacija 2001. potaknula je socijalni dijalog; program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti 2002. bavio se i ulogom i zadacima različitih državnih tijela, no, nažalost, nije otišao dalje od tvrdnji na papiru; projekt reforme sustava socijalne skrbi 2002. koji je obuhvatio socijalne usluge, socijalnu skrb, politike tržišta rada i mjerenje siromaštva doveo je do toga da od 2004. imamo kvalitetnije podatke o siromaštvu; potpisani su odgovarajući sporazumi sa socijalnim partnerima i uspostavljen Ured za socijalno partnerstvo; Hrvatska je ratificirala Europsku socijalnu povelju i tri dodatna protokola. Usprkos brojnim naporima Hrvatske i dobrim procjenama EU, i dalje postoje brojni problemi, a i reforma kao da je zamrznuta, kao da se zapravo ništa ne događa.

Financijska potpora EU Hrvatskoj u području socijalne politike bila je ograničena i uglavnom usmjerena na povratak izbjeglica na ratom zahvaćena područja. Hrvatska izrađuje minimalističke izvještaje koji obično nisu dio šireg procesa osvješćivanja javnosti i dogovaranja sa svim sudionicima. Očit je nedostatak strateškog smjera socijalne politike, nemogućnost da se riješe ključna pitanja kao što je uloga centara za socijalnu skrb i uloga nedržavnih sudionika, kako u civilnom društvu, tako i u privatnom sektoru, te nedostatak decentraliziranih sveobuhvatnih mehanizama socijalnog planiranja. Gotovo i nema rasprave o značaju pružanja usluga u zajednici nasuprot institucionalnoj brizi. Nema kratkoročnih, srednjoročnih ni dugoročnih pokazatelja uspješnosti za socijalnu zaštitu u budućnosti. Koordinacija različitih politika, uključujući nedavno donesenu politiku prema obitelji, također nije dobro razvijena.

Stubbs i Zrinščak predlažu da se više uloži u razradu temeljnih načela socijalnog dijaloga i socijalne politike, u jačanje socijalnog dijaloga i poticanje socijalne uključenosti te u mjere za primjenu socijalnog dijaloga i jačanje sustava socijalne zaštite. Potrebno je poboljšati statistiku i baze podataka, uvesti međunarodno usporedive kvalitativne i kvantitativne pokazatelje socijalne isključenosti i siromaštva, kao i me-

tode za njihovo izračunavanje; uskladiti zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU i djelotvorno primjenjivati njegove odredbe, a u srednjem roku prirediti se za komunikaciju s EU o zaposlenosti, socijalnoj uključenosti i mirovinama. Pritom se treba dogovarati sa svim sudionicima ne samo na državnoj nego i na lokalnoj razini, ali i na razini sektora i poduzeća. Potrebno je poticati veću svijest javnosti o socijalnoj uključenosti i socijalnom dijalogu.

Socijalna zaštita i socijalni dijalog nisu prioritetna područja u odnosima EU s Hrvatskom jer se druge teme, poput regionalnog i lokalnog razvoja, posebice ratom zahvaćenih područja, povratak izbjeglica, prava manjina i pravni sustav, obično promatraju kao veći problem. Osim toga, Hrvatska je, kad je riječ o socijalnim problemima, sličnija zemljama srednje Europe nego Bugarskoj i Rumunjskoj. Ipak, morat ćemo uskladiti zakonodavstvo i djelotvorno ga primjenjivati.

Uz izuzetak Bugarske i Rumunjske, socijalna politika do sada nije bila značajna u pregovorima kandidatkinja s EU. Ipak, zbog najnovijeg razvoja europskoga socijalnog modela moglo bi se dogoditi da se Hrvatska suoči s povećanim zahtjevima EU. Ako se unaprijed ne priredimo, eventualno priključivanje Hrvatske EU sigurno će stvoriti dodatne socijalne napetosti i učiniti socijalno isključene još ranjivijima. Stubbs i Zrinščak zaključuju kako nam se bez temeljitih promjena može dogoditi da ne budemo spremni za socijalne dimenzije članstva, kako u kratkom, tako i u srednjem roku.

## **Tržište nekretnina, turizam i prostorno planiranje**

U skladu sa SSP-om, Hrvatska se već obvezala liberalizirati većinu kapitalnih transakcija i omogućiti prodaju nekretnina strancima nakon 2009, odnosno četiri godine od stupanja SSP-a na snagu. *Dubravko Mihaljek* objašnjava kako je sadašnji režim prodaje nekretnina strancima, koji će ostati na snazi do 2009, relativno liberalan u nekim segmentima (npr. stranci koji osnuju poduzeće u Hrvatskoj mogu kupovati nekretnine bez ograničenja), no relativno ograničavajući, netransparentan i složen za druge. Stranci koji ne osnuju poduzeće u Hrvatskoj i do godine dana čekaju dopuštenje za kupnju kuće za odmor. Iako se autor ne bavi širim implikacijama takve situacije, možemo dodati da takav različit pristup potencijalnim ulagačima ne stvara dobru sliku o Hrvatskoj i omogućuje plodno tlo za korupciju. Nezgodna posljedica tog i drugih oblika birokratizacije loša je ocjena Hrvatske u razli-

čitim istraživanjima poslovnih uvjeta. Primjerice, Heritage Foundation (2005) svrstava Hrvatsku na 74. mjesto u svijetu po ekonomskim slobodama, u istu skupinu sa Senegalom i Ugandom. Za razliku od hrvatskoga, gospodarstvo Estonije rangirano je kao 4. najslobodnije gospodarstvo u svijetu.

Razvoju tržišta nekretnina i turizma u Hrvatskoj prepreka je i nedovoljna provedba propisa o zaštiti okoliša i prostornom planiranju, nesposobne i često neodgovorne lokalne vlasti te slaba infrastruktura (primjerice, odlaganje smeća, problemi kanalizacije i lokalnog prijevoza). Hrvatsko zakonodavstvo, osim toga, nudi vrlo slabu zaštitu od špekulacija nekretninama. Iako to zasad nije dovoljno vidljivo zbog toga što nedostatak kapitala sprečava građane Hrvatske da se više upuštaju u špekulacije, jednom kad se tržište nekretnina otvori i strancima, takva bi se slabost zakonodavstva mogla brzo pokazati i u praksi dovesti do potencijalno velikih lomova na lokalnom tržištu nekretnina.

Zbog nedostatka informacija i stručnih analiza o tim značajnim temama političari i javnost, nažalost, često raspravljaju bez utemeljenih empirijskih, ekonomskih i pravnih argumenata. Stajališta u raspravi često ovise prije svega o ideologijama, interesima lobija ili pukom nepoznavanju činjenica. Mihaljekov članak možda je prvi ozbiljni pokušaj da se shvati kako bi otvaranje tržišta nekretnina strancima moglo utjecati na lokalna tržišta nekretnina, turizam i cjelokupno gospodarstvo.

Mihaljek preporučuje odmjeren pristup otvaranju tržišta nekretnina. Iako će Hrvatska u dugom roku profitirati od stranih ulaganja u nekretnine, on tvrdi da se postupnija liberalizacija u kratkom roku može opravdavati zbog više razloga. Navodi porast cijena na tržištu kuća za odmor koji bi mogao utjecati na cijene na lokalnom stambenom tržištu (o čemu već postoje neki dokazi); troškove prilagodbi na tržištu stanova i u građevnoj industriji zbog naglih velikih porasta potražnje kuća za odmor; gubitak konkurentnosti turizma ako bi se kršili propisi o gradnji i ako bi se pretjerano gradilo na obali te makroekonomske pritiske zbog velikih i naglih priljeva kapitala.

Mihaljek je zagovornik dobro osmišljene javne rasprave koja bi pomogla u formuliranju argumenata što bi ih naši pregovarači s EU mogli koristiti u pokušaju da produlje prijelazno razdoblje za prodaju nekretnina strancima. Preporučuje transparentnu i efikasniju primjenu postojećih propisa o prodaji nekretnina strancima; odlučnu primjenu propisa o gradnji, posebice na javnim površinama uz obalu; poboljšanje propisa i administrativnih postupaka koji se odnose na kupnju i prodaju nekretnina te razvoj instrumenata i institucija za financiranje stanovanja.

Kako se postojeći režim prodaje nekretnina strancima doživljava kao relativno liberalan, autorove preporuke za postupniju liberalizaciju vjerojatno će biti dobro primljene u domaćoj javnosti. Autor, međutim, shvaća da proces pregovaranja neće hrvatskim pregovaračima dati mnogo prostora za postizanje značajnijih ustupaka na tom području.

Ipak, moramo naglasiti da Hrvatska treba bržu i potpuniju liberalizaciju i deregulaciju kako bi ubrzala procese prilagodbe ne samo na tržištu nekretnina, gdje bi gospodarstvo moglo profitirati od dotoka kapitala (naravno, uz uvjet da se istodobno poboljšaju propisi o tokovima kapitala i špekulativnim aktivnostima), već i u industrijama kao što je brodogradnja, u kojoj su državna zaštita, državne potpore i upletanja politike značajne prepreke ekonomskom restrukturiranju. Očekivalo bi se da restrukturiranje bude jeftinije ako se poduzme prije nego kasnije.

Osim toga, zadržavanje ograničenja vodi različitim neformalnim i ilegalnim aktivnostima. Zainteresirani će kupci uvijek pronaći neki način da kupe nekretnine do kojih im je stalo. To vidimo već i sada, kad je mnogim strancima jednostavnije i jeftinije osnovati poduzeće i kupiti nekretninu na ime poduzeća nego čekati čiste papire da istu nekretninu kupe kao privatni pojedinci. Mihaljek ističe kako povećana potražnja stranaca za kućama za odmor u Hrvatskoj može potaknuti lokalne vlasti i građevinare da zaobiđu nedavno uvedene propise o gradnji i da se što brže naplate od zainteresiranih stranih kupaca. Stoga predlaže da i političari i društvo u cjelini pažljivo razmotre je li bolje ograničiti vlasništvo nad nekretninama ili strože poštovati propise o okolišu, prostornom planiranju i špekulacijama te provoditi propise o gradnji. Ja bih svakako zagovarala ovaj drugi pristup, jer se i domaći i strani vlasnici mogu jednako loše ponašati. To znači da je, bez obzira na to je li riječ o domaćim ili stranim vlasnicima nekretnina, provedba propisa ključna. Ako se propisi budu poštovali, monetarnim i fiskalnim vlastima bit će se lakše nositi i s makroekonomskim učincima kapitalnih priljeva koji će neizostavno pratiti povećanu prodaju nekretnina strancima, bez obzira na to kakav pristup liberalizaciji tržišta nekretnina Hrvatska odabere.

*Jasenska Kranjčević* obrazlaže kako možemo očekivati da će prostor Hrvatske biti izložen snažnim i dugoročnim promjenama zbog priprema za pristupanje i zbog činjenice da već sada graničimo s novim članicama EU. To znači da se Hrvatska mora bolje upoznati sa svim aktivnostima koje se tiču razvoja prostora na razini EU i više se uključivati u njih.

Ratna razaranja, uvođenje parlamentarne demokracije, jačanje privatnog vlasništva, tranzicija, nova teritorijalna organizacija, global-

izacija i integracijski procesi, sve je to dovelo do krize sustava vrijednosti i zanemarivanja općeg i dugoročnog interesa u prostoru. Nove lokalne vlasti nisu bile spremne preuzeti zadatke planiranja prostora; pravo vlasništva doživljava se kao apsolutno pravo nad nekretninom, bez poštovanja zaštite javnog interesa; vlasti na raznim razinama loše surađuju, a slabe su i vodoravna i okomita koordinacija. Zbog svega toga lokalni planovi ostaju na razini utvrđivanja građevnih zona, slabo prilagođenih suvremenim zahtjevima. Svjedoci smo i širenja građevnih zona bez potrebne infrastrukture, neodgovarajuće brige za odlaganje smeća, nedovoljnih baza podataka, nejasnih vlasništava, zastarjelih geodetskih planova i nedovoljnog sudjelovanja u međunarodnim projektima.

U poglavljima o pravnoj stečevini EU ne postoje izravne obveze koje se odnose na prostorno planiranje. Zahtjevi EU prije svega se odnose na obveze kandidatkinja da usklade svoje politike i ciljeve s europskima, da ugrade mehanizme za usklađivanje interesa Unije i drugih članica u nacionalno zakonodavstvo, da pripremaju, donose i usvajaju propise utemeljene na načelima zakona, države blagostanja, financijske opravdanosti i demokratskog društva, da poštuju međunarodne preporuke, direktive, ugovore i konvencije. U procesu priključivanja najprije ćemo morati procijeniti stanje, utvrditi vlastite ciljeve i politiku te ih uskladiti s interesima EU. Morat ćemo poticati sudjelovanje javnosti, uskladiti zakonodavstvo, potkrijepiti prostorno planiranje odgovarajućim financijskim analizama, bolje upravljati i djelotvornije nadgledati zakonodavstvo i, konačno, osigurati usklađeno planiranje prostornih, ekonomskih i socijalnih ciljeva razvoja.

## **Korištenje sredstava regionalne politike Europske unije**

*Ines Kersan-Škabić* objašnjava kako će, s BDP-om nižim od 75% prosjeka EU i suočena sa strukturnim poteškoćama, Hrvatska, kad postane članica, moći koristiti strukturne fondove i Kohezijski fond EU.

Kao i ostale zemlje zapadnog Balkana, Hrvatska, u skladu sa SSP-om, već sada može sudjelovati u CARDS programu kojemu je cilj potpora reformama i izgradnji institucija potrebnih za primjenu SSP-a. Regionalni razvoj visoko je na listi prioriteta, a zadaća mu je smanjiti razlike u razvoju i ojačati lokalne vlasti.

Većina sredstava koja je 1990-ih iz EU stizala u Hrvatsku usmjeravana je u humanitarne svrhe, a iznosi su bili relativno maleni u

usporedbi s drugim zemljama SIE-a. U 2002-2004. sredstva iz EU usmjeravaju se u stabilizaciju demokracije, ekonomski i društveni razvoj, pravosuđe i unutarnje poslove, javnu upravu, primjenu SSP-a, okoliš i prirodne izvore.

Za izgradnju potrebnoga institucionalnog i ekonomskog okvira u skladu sa standardima EU, Unija omogućuje velik broj projekata direktno putem programa PHARE, ISPA i SAPARD. Hrvatska može i indirektno, suradnjom domaćih regija s regijama iz članica EU, doći do sredstava iz programa Interreg III. Kao i u svim ostalim programima, sredstva su ograničena, no sposobnosti Hrvatske da ih iskoristi možda su još ograničenije. Istra je jedna od najrazvijenijih regija u Hrvatskoj i regija s tradicionalnim vezama s više regija u EU. Istra već sada sudjeluje u prekograničnim, međudržavnim i međuregionalnim suradnjama, od kojih profitira uglavnom tako što se upoznaje s međunarodnim projektima i otvara si vrata za dodatne mogućnosti financiranja iz EU. Primjer Istre pokazuje da indirektno sudjelovanje u regionalnom financiranju EU postoji već sada, no moraju se zadovoljiti određeni preduvjeti, a to ovisi prije svega o nama samima, a ne o EU.

Tri su vrste problema koji ograničavaju mogućnosti Hrvatske da se koristi sredstvima regionalne politike EU. Prvo, ne postoji jedinstveni pravni dokument koji bi obuhvatio probleme regionalnog razvoja za cijelu zemlju, a postojeća regionalna politika usmjerena je na manje razvijena i ratom razorena područja. Drugo, Regionalni razvojni fond zasad je aktivan samo putem proračuna i ne bavi se sudjelovanjem regija u projektima EU. Treće, županijske i državne vlasti ne surađuju dovoljno u svojim aktivnostima prema stranim regijama kad je riječ o pojedinačnim projektima.

Kako bi se poboljšale mogućnosti Hrvatske da se koristi sredstvima regionalne politike EU, trebat će donijeti određene razvojne dokumente poput nacionalnog razvojnog plana potrebnoga za pregovaranje o sredstvima iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda jednom kad Hrvatska postane članicom, i nacionalnu strategiju regionalnog razvoja koja će se odnositi na sva područja, ne samo na ona koja zaostaju. Drugo, morat ćemo osnovati i reorganizirati neke institucije poput regionalnih razvojnih agencija na razini županija koje će biti upućene u mogućnosti i metode financiranja iz EU. Treće, morat ćemo popraviti suradnju s regijama EU razvijajući međuregionalnu suradnju, partnerstva i zajedničke projekte na razini županija i pratiti zbivanja u susjedstvu.

Pristupanje EU moglo bi Hrvatskoj donijeti brojne mogućnosti za korištenje sredstava regionalne politike EU. Mogućnosti postoje već



i sada, kad je Hrvatska samo kandidatkinja. No da bismo mogli koristiti čak i dio tih sredstava, potrebno je uložiti velike napore kako bi se izbjegla situacija koja se dogodila u zemljama SIE-a, koje su zbog slabe mogućnosti prihvata iskoristile samo oko pola sredstava koja im je EU namijenio. Zbog velikih razlika među hrvatskim regijama, nedovoljnog usklađivanja i koordinacije uspjeh će uvelike ovisiti o naporima i sposobnostima lokalnih vlasti da se samoinicijativno uključe u projekte, neovisno o kvaliteti podrške s državne razine.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Što bismo mogli zaključiti nakon temeljitog proučavanja promjena u Hrvatskoj i priprema za pristupanje EU? Hrvatska je prešla dugi put od prvih nesigurnih dana uspostavljanja države, vođenja rata i prvih koraka na putu tranzicije iz socijalističkoga u tržišno gospodarstvo. Nažalost, sve se to odvijalo istodobno i ograničilo naše mogućnosti da se priključimo skupini najuspješnijih država SIE-a. Kako bismo ih stigli, sada nam treba ozbiljna predanost strukturnim reformama u gotovo svim aspektima života, posebice reforma javne uprave i sudstva, restrukturiranje nekih od najproblematičnijih industrija i privatizacija javne infrastrukture. Te su nam reforme nužne neovisno pristupanju EU.

Vlada je, barem na papiru, predana reformama, no promjene se često uvode bez prethodnih analiza potreba i ocjena učinaka te je teško predvidjeti rezultate. Svjedoci smo površnih reformi bez stvarnog sadržaja te novih zakona i izmjena bez prave brige o njihovoj primjeni i provedbi. Ne postoji dugoročna strategija, a često ni potrebna koordinacija. Vlada si često dopušta da bude preopterećena gorućim kratkoročnim problemima umjesto da se bavi važnijim dugoročnijim pitanjima. Zbog toga smo svjedoci prilično slabog vrednovanja Hrvatske u različitim međunarodnim usporedbama pokazatelja, npr. slobode medija, percepcije korupcije, konkurentnosti i ekonomskih sloboda. Usprkos svim tim nedostacima, odnosi s EU iz dana u dan su sve bolji.

Ako se imaju na umu svi problemi s javnom upravom i sudstvom, gospodarstvo se zapravo drži vrlo dobro. Spomenimo pristojne stope ekonomskog rasta i inflacije, sniženja deficita tekuće bilance plaćanja i deficita proračuna opće države (iako oba na prilično visokim razinama), lagano smanjivanje stope nezaposlenosti, poboljšanje kreditne ocjene i sniženje poreznog opterećenja. Sve to pokazuje da bi hrvatsko gospodarstvo bilo sposobno i za bolja postignuća kad bi se insti-

tucionalno okruženje popravilo. Nažalost, strani dug je previsok, a fiskalne prilagodbe prespore. Vlada je sklonija promjenama na prihodnoj nego na rashodnoj strani proračuna, a privatizacija je prespora, posebice u najproblematičnijim granama. Potrebne su strukturne reforme u zakonodavstvu, sudstvu i javnoj upravi, restrukturiranje poljoprivrede i brodogradnje, privatizacija javne infrastrukture i turizma. Takve bi promjene mogle dovesti do bolje fiskalne konsolidacije i pozitivno utjecati na ekonomski rast.

Kad je riječ o demokraciji, ljudskim pravima i temeljnim slobodama, svjedoci smo različitih zakonskih i institucionalnih poboljšanja, no provedba i praksa zaostaju. To je vidljivo u brojnim područjima, npr. u zaštiti nacionalnih manjina, ravnopravnosti žena i muškaraca, pravima potrošača ili zaštiti okoliša. Nasreću, vidljive su i brojne dobre inicijative u vezi s izgradnjom nevladina sektora, što potiče očekivanja da bi taj sektor mogao imati veći utjecaj u društvu jednom kad se stvore preduvjeti za njegovo djelovanje.

Većina stručnjaka se slaže da prema našim sadašnjim spoznajama, veličini Hrvatske i blizini EU pristupanje može biti najbolje rješenje za Hrvatsku. Imajući na umu iskustva i učinke posljednjeg proširenja EU, konkurentne pritiske i djelovanje tržišta, učinke slobodnog kretanja radnika, stanje obrazovanja, znanosti i inovacija, slobodno kretanje kapitala, tržište nekretnina i turizam, socijalnu ili regionalnu politiku, očito je da pristupanje EU dugoročno može biti korisno za Hrvatsku. No bez ozbiljnih reformi, restrukturiranja i provedbe pristupanje može imati i negativne učinke na konkurentnost, stabilnost i blagostanje društva te utjecati na mogućnosti našeg razvoja i rasta.

U EU postoji optimizam i Hrvatskoj je odobren status kandidatkinje te utvrđen datum početka pregovora. Optimistična je i hrvatska Vlada, koja je konačno našla dovoljno jak cilj koji može poslužiti za postizanje kohezije u društvu. Konačno, optimistični su i hrvatski građani koji, usprkos svojevrsnim strahovanjima, očekuju čuda od pristupanja EU. Postoje, naravno, osnove za optimizam, ali moramo biti svjesni i razočaranja koja se mogu pojaviti ako se pristupanje ne ostvari dovoljno brzo ili ako pristupanje ne donese očekivana čuda. Što bi mogle biti najvažnije strategije za postizanje uspjeha?

- *Strukturne reforme, strukturne reforme i strukturne reforme.* Hrvatska očajnički treba strukturne reforme u zakonodavstvu, sudstvu i javnoj upravi, restrukturiranje poljoprivrede i brodogradnje te privatizaciju javne infrastrukture i turizma. Uspješan kraj takvih reformi označio bi

i uspješnu transformaciju. Bilo bi odlično kad bi se to ostvarilo istodobno s pristupanjem EU, no čak i ako ne bi, Hrvatska bi bila na dobitku. I ova i naše prethodne dvije knjige nude obilje sugestija i preporuka za potrebne reforme.

- *Strpljivi i mudri pregovori s EU*, imajući na umu da baš i nema mnogo prostora za pregovaranje. Razni ustupci i prijelazna razdoblja možda se i mogu postići, no trajna izuzeća nešto su što u EU ne dolazi u obzir. To znači da ćemo morati znati naše prioritete, znati što zapravo želimo, koju smo cijenu spremni za to platiti i pokušati pregovorima ostvariti najbolje moguće rezultate. Naravno, pritom moramo znati i kako pregovarati. Ne smijemo gubiti vrijeme, energiju i oskudne pregovaračke sposobnosti zahtijevajući povlašteni položaj u prevelikom broju područja, već se usredotočiti na ona najvažnija.
- Budući da, bez obzira na ohrabrujuće signale iz EU, još uvijek nije jasno kad bismo zapravo mogli postati članicom Unije, mogli bismo razmišljati i o *mogućnostima svojevrsnoga virtualnog članstva* koje bi nam moglo pomoći da produbimo *de facto* integraciju i bez *de iure* članstva. Virtualno članstvo ne mora biti kraj svijeta za Hrvatsku, već može značiti niže troškove prilagodbi i manju birokratizaciju, što je ionako poželjno, posebno u zemlji s tako oskudnim ljudskim resursima.

Na kraju, ne postoji jamstvo za uspjeh. Društva se koriste svojim resursima na različite načine – najbolja od njih da bi napredovala, najgora da propadnu.<sup>viii</sup> Između te dvije krajnosti postoje brojne mogućnosti. Budućnost Hrvatske ovisit će o sposobnostima Vlade da primjenjuje i provodi reforme o kojima tako mnogo govori i o spremnosti građana da izdrže potrebne, često i bolne reforme, žrtvujući štogod sada za bolji život u budućnosti.

---

i Zanimljiv pogled o *de facto* integraciji prema *de iure* integraciji dan je u članku Gligorov (2004).

ii Cijeli bi se mali esej mogao napisati o razlikovanju pojmova pridruživanje, priključivanje i pristupanje, odnosno association i accession. U prve dvije knjige ti su pojmovi upotrebljavani kao sinonimi, a u ovoj se uglavnom pridruživanje, priključivanje i pristupanje mogu shvatiti kao gradacija. Ipak, moguće je da svi autori nisu dosljedno upotrebljavali te pojmove, pa ostavljamo lingvistima i pravnicima da ih jasnije razgraniče.

iii O razlozima neprevođenja na hrvatski i upotrebi izvornog pojma governance, vidjeti Bađun (2004).

iv Zahvaljujem kolegicama i kolegama koji sustavno prate svoja područja i ažuriraju podatke na projektu na kojima se temelji ovaj dio mog teksta. To su: Marijana Bađun, Alida Ban, Predrag Bejaković, Ana-Maria Boromisa, Judita Cuculić,

*Michael Faulend, Ramona Franić, Marina Kesner-Škreb, Danijela Kuliš, Aida Liha, Dubravko Mihaljek, Siniša Rodin, Vedran Šošić, Alan Uzelac, Snježana Vasiljević i Igor Vidačak.*

- v *Sve stare članice EU osim Velike Britanije i Irske uvele su različita prijelazna razdoblja za slobodno kretanje radnika iz novih članica u rasponu od dvije do sedam godina.*
- vi *Kao znak promjene možemo navesti da je skupina profesora nedavno uspjela uvesti bridž kao izborni predmet na Fakultetu elektrotehnike i računarstva u Zagrebu.*
- vii *Više o povezanim problemima financiranja znanosti i visokog obrazovanja može se naći u Bajo, 2003.*
- viii *Zanimljivi pristupi prije svega ekološkim, ali i drugim značajnim čimbenicima zbog kojih neka društva uspijevaju, a druga propadaju mogu se naći u Diamond, J. Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies. W. W. Norton & Company (1999) and Diamond, J. How Societies Choose to Fail or Survive. New York: Viking Books (2004).*

## LITERATURA

- Aralica, Z. i Bačić, K., 2005.** “Ocjena hrvatskoga inovacijskoga potencijala” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 127-156.
- Bađun, M., 2004.** “Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 125-159. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU2/Badjun.pdf>].
- Bajo, A., 2003.** *Financiranje visokog školstva i znanosti* [online]. Zagreb: Institut za javne financije. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/publikacije/indexpub.html>].
- Bejaković, P., 2005.** “Kako se Hrvatska priprema za društvo utemeljeno na znanju?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 107-125.
- Boromisa, A., 2005.** “Što proširenje Europske unije znači za Hrvatsku?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 29-57.
- Cuculić, J., Faulend, M. i Šošić, V., 2004.** “Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europsku uniju s proračunskim deficitom?” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 47-73. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU2/cuculic-faulend-sosic.pdf>].
- Enlargement Weekly, 2004.** *Newsletter of the EC* [online]. 12 October 2004. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly\\_121004.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_121004.htm)].
- European Commission, 2002.** *Croatia - Stabilisation & Association Report* [online]. April 4, 2002. Brussels. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/com02\\_341.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/com02_341.htm)].
- European Commission, 2004.** *Croatia: Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union* [online]. 20 April 2004, Brussels. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/rep3/cr\\_croat.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep3/cr_croat.htm)].
- Freedom House, 2004.** *Freedom of the Press: A Global Survey of Media Independence* [online]. Available from: [<http://www.freedomhouse.org/research/pressurvey/allscore2004.pdf>].

- Gligorov, V., 2004.** "European Partnership with the Balkans". *European Balkan Observer*, 2 (1), 2-8.
- Heritage Foundation, 2005.** *Index of Economic Freedom* [online]. Washington: The Heritage Foundation: Wall Street Journal. Available from: [<http://www.heritage.org/research/features/index/>].
- Kapural, M., 2005.** "Sloboda kretanja radnika u proširenoj Europskoj uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 83-105.
- Kersan-Škabić, I., 2005.** "Koliko je Hrvatska spremna iskoristiti sredstva regionalne politike Europske unije? Primjer Istre" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 241-269.
- Kranjčević, J., 2005.** "Proces pridruživanja Europskoj uniji i prostorno uređenje Hrvatske" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb : Institut za javne financije: Friedrich Ebert Stiftung, 223-240.
- Mihaljek, D., 2005.** "Slobodno kretanje kapitala, tržište nekretnina i turizam: blagodat ili nevolja za Hrvatsku na putu u Europsku uniju?" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 181-222.
- Ott, K. (ur.), 2003.** *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe* [online]. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/index.html>].
- Ott, K. (ur.), 2004.** *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi* [online]. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU2/index.html>].
- Stubbs, P. i Zrinščak, S., 2005.** "Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb : Institut za javne financije: Friedrich Ebert Stiftung, 157-180.
- Transparency International, 2004.** *Transparency International Corruption Perception Index* [online]. Available from: [<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cp>].
- Šošić, V. i Vujčić, B., 2005.** "Trgovinska integracija i pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Eu-*

*ropskoj uniji: ususret izazovima pregovora.* Zagreb : Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 59-82.

**World Economic Forum, 2004.** *Global Competitiveness Report 2004-2005* [online]. Available from: [[http://www.weforum.org/pdf/Gcr/-Growth\\_Competitiveness\\_Index\\_2003\\_Comparisons](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/-Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons)].

## Poglavlje 2.

# ŠTO PROŠIRENJE EUROPSKE UNIJE ZNAČI ZA HRVATSKU?

Ana-Maria Boromisa

*Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti\**

Zagreb

## SAŽETAK

Hrvatska je propustila prvi krug proširenja EU na istok,<sup>i</sup> ali bi pristupne pregovore mogla započeti tijekom 2005. Na temelju Privremenog sporazuma, zakoni se postupno usklađuju s *acquisom*.<sup>ii</sup> Troškovi prilagodbe povezani s integracijom i nedefiniran rok za uključivanje u punopravno članstvo mogli bi potaknuti rast euroskepticizma, smanjiti spremnost za reforme i usporiti ih. Kašnjenja u provedbi reformi potrebnih za dovršetak tranzicije i uspjeh integracijskog procesa mogu ugroziti njihovu učinkovitost i onemogućiti razvoj sposobnosti za suočavanje s tržišnim snagama u EU. Razvoj sposobnosti za suočavanje s tržišnim snagama u EU ekonomski je kriterij za članstvo. Stoga bi takav razvoj mogao spriječiti ispunjavanje uvjeta za članstvo, a time smanjiti potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije.

### **Ključne riječi:**

proširenje, Europska unija, Hrvatska, kandidati, kriteriji za članstvo

*\*Autorica sudjeluje u ovom projektu kao neovisni istraživač, pa iznesena stajališta nisu povezana sa službenim stajalištima institucije u kojoj je zaposlena. Autorica zahvaljuje anonimnim recenzentima i Katarini Ott na korisnim komentarima.*



## UVOD

Cilj je ovog rada identificirati glavne promjene nastale prvim krugom proširenja EU na istok i njihov učinak na brzinu integracije Hrvatske u EU. Razmatraju se mogućnosti sudjelovanja Hrvatske u procesu integracije do stupanja u punopravno članstvo.

Najprije se analiziraju zahtjevi EU i načini kako se zbog proširenja EU mijenja razina do koje Hrvatska zadovoljava uvjete za članstvo. Zatim se razmatraju mogući ekonomski učinci proširenja na Hrvatsku i na njezinu sposobnost za uključivanje na tržište EU. Osim ekonomskih značajki proširenja, u ovom se radu identificiraju i neka institucionalna pitanja i pitanja vezana za pregovore koja bi se trebala uzeti u obzir pri preispitivanju položaja Hrvatske prema proširenom EU i drugim državama kandidatkinjama (Bugarskoj, Rumunjskoj i Turskoj).

Na temelju provedene analize zaključujemo da će proširenje EU pojačati učinke pridruženog članstva Hrvatske, koji podrazumijevaju znatne troškove prilagodbe u kratkom roku. Znatni troškovi bi mogli potaknuti euroskepticizam i usporiti ekonomske reforme nužne za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije u srednjem i dužem roku. Dakle, istodobni procesi pridruživanja Uniji i proširenja EU mogli bi usporiti proces integracije.

## ZAHTEJEVI EUROPSKE UNIJE

Ugovor o EU određuje da svaka europska država koja poštuje načela zajednička državama članicama (slobodu, demokraciju, ljudska prava i temeljne slobode, vladavinu prava) može zatražiti primanje u članstvo Unije (čl. 49).

Država koja podnese zahtjev može postati punopravnom članicom ako ispuni uvjete za članstvo. Ti su uvjeti definirani zaključcima Europskog vijeća iz Kopenhaga (1993)<sup>iii</sup>. Država kandidatkinja mora ispuniti *političke kriterije* (stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina), *ekonomske kriterije* (postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva, sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama u Uniji) i *razviti sposobnost za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva*, uključujući prihvaćanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. To znači da kandidat mora učinkovito primjenjivati pravila EU (usvojiti i primijeniti *acquis*) i politike prije članstva. Unija, pak, mora

biti *sprema primiti nove članice*, tj. financijski okvir EU mora omogućivati primjenu politika i uz uključivanje novih članica te osigurati da se predstavnici novih članica mogu uključiti u institucije EU. Napredak pregovora ovisi o zadovoljavanju kriterija za članstvo.<sup>iv</sup> Potrebne reforme moraju se provesti u razdoblju prije pristupanja, pa su stoga prijelazna razdoblja, određena prema područjima i trajanju, ograničena.

Kao što je Europsko vijeće više puta navelo, kriteriji za članstvo ostat će isti.<sup>v</sup> No kako se EU mijenja, referentne će se vrijednosti promijeniti. Stoga ćemo pokušati identificirati najznačajnije promjene koje uzrokuje proširenje EU.

Usklađenost s *političkim kriterijima* za članstvo ne mijenja se zbog proširenja EU.<sup>vi</sup> Ispunjavanje političkih kriterija nužno je za napredak integracije, ali ekonomske reforme uvjet su za ekonomsku integraciju.

*Ekonomski kriteriji za članstvo* podrazumijevaju, prvo, uspostavljeno tržišno gospodarstvo te, drugo, sposobnost za suočavanje s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Postojanje tržišnoga gospodarstva odnosi se uglavnom na “domaće” politike u državi kandidatkinji.<sup>vii</sup> Sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije mijenja se s promjenom relevantnog tržišta (tržišta EU). Ta sposobnost podrazumijeva minimalnu razinu konkurentnosti u glavnim ekonomskim sektorima države kandidatkinje. Komisija vrednuje usklađenost s drugim ekonomskim kriterijem na temelju različitih elemenata, među kojima su razina do koje vladina politika i propisi djeluju na konkurentnost (trgovinska politika, politika tržišnog natjecanja, državna potpora, potpora malim i srednjim poduzećima) te razina i brzina trgovinske integracije s EU prije proširenja (opseg i vrsta robe koja se razmjenjuje s državama članicama).

U vezi sa zahtjevom za *preuzimanje ostalih obveza koje proizlaze iz članstva*, proširenje je usko povezano s unutarnjim razvojem EU. Stoga zemlja kandidatkinja mora prihvatiti institucionalne i financijske promjene i reforme politika te uskladiti svoje zakonodavstvo s novim *acquisom*. Reforme potaknute proširenjem EU nužne su za funkcioniranje proširenog EU i za razvoj njegove sposobnosti da u sljedećem krugu (ili krugovima) proširenja prihvati nove članice. Primjerice, nove su se članice morale uskladiti s *acquisom* EU prihvaćenim do 30. rujna 2003. (European Commission, 2004c:10). Taj se rok primjenjuje i za dovršetak pregovora s Bugarskom i Rumunjskom, dok će se države koje još nisu započele pregovore (npr. Hrvatska) u pretpristupnom razdoblju morati usklađivati s “više *acquisa*”.

*Sposobnost EU da prihvati nove članice* uvelike ovisi o uspjehu ovog proširenja, ustavnog ugovora i dogovora o financiranju. Dosad prihvaćenim revizijama osnivačkih ugovora (Ugovor o EU i Nacrt Ustava) definirana su neka načela o postupku odlučivanja u EU, ali nije odgovoreno na pitanje kako će se institucije EU promijeniti u idućim krugovima proširenja.

## **ZAHTEVI EUROPSKE UNIJE I PROCES ŠIRENJA**

Uključivanje deset novih članica 1. svibnja 2005. označilo je najveći krug proširenja u povijesti Unije. Deset je novih članica postiglo zadovoljavajuću razinu usklađenosti s EU, ali usklađivanje još nije dovršeno. Komisija smatra da u novim članicama neka pitanja zahtijevaju pojačane napore, a u vezi s usklađenosti pojedinih područja izrazila je ozbiljnu zabrinutost. Riječ je o područjima koja se odnose na jedinstveno tržište i dodjelu sredstava iz fondova EU korisnicima u novim članicama.

Bugarska i Rumunjska, kandidatkinje koje su bile uključene u pristupne pregovore, ali ih nisu uspjele dovršiti navrijeme, smatraju se “dijelom istog, uključivog i ireverzibilnog procesa proširenja” (European Council, 2003). Njihovo je članstvo odgođeno za 2007<sup>viii</sup>, što znači da bi pregovore morale dovršiti tijekom 2004. godine kako bi mogle potpisati pristupni ugovor najkasnije do kraja 2005. Budući da napredak pregovora ovisi o ispunjavanju kriterija za članstvo, Bugarska i Rumunjska moraju nastaviti provoditi nužne reforme. Bugarska je dovršila pristupne pregovore u lipnju 2004. (Bulgarian Government, 2004). Rumunjska također napreduje i nastavit će pregovore na temelju istih osnova i načela koja su se primjenjivala za deset novih članica.

Usklađenost Hrvatske s uvjetima za članstvo usporediva je s Bugarskom i Rumunjskom prije proširenja EU. Neposredno prije proširenja Komisija je objavila Mišljenje o kandidaturi Hrvatske za članstvo u EU (European Commission, 2004a). Mišljenje je pripremljeno na temelju iste metode koja se koristi u redovitim izvještajima. Njime je Komisija potvrdila da Hrvatska zadovoljava političke kriterije definirane za ključcima Europskog vijeća iz Kopenhagena 1993. godine i politikom stabilizacije i pridruživanja. Uvjetovanost definirana politikom stabilizacije i pridruživanja uglavnom objašnjava političke kriterije za član-

stvo na individualiziranoj osnovi.<sup>ix</sup> Bugarska i Rumunjska, kao što je navedeno u redovitim izvještajima, također ispunjavaju političke uvjete.

Kad je riječ o ekonomskim kriterijima, Hrvatska je uspostavila djelotvorno tržišno gospodarstvo. Trebala bi se moći suočiti s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama koje djeluju na tržištu EU u srednjem roku ako nastavi provoditi reforme namijenjene uklanjanju preostalih slabosti (European Commission, 2004a:53). Komisija je slično ocijenila Bugarsku i Rumunjsku u posljednjem redovitom izvještaju.

Sposobnost Hrvatske da preuzme ostale obveze koje proizlaze iz članstva ocijenjena je na temelju:

- obveza definiranih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), osobito onih koje su već stupile na snagu donošenjem Privremenog sporazuma, a obuhvaćaju slobodno kretanje robe, konkurenciju te zaštitu intelektualnoga i industrijskog vlasništva,
- napretka u usvajanju *acquisa*, njegovu stupanju na snagu i provedbi.

Komisija je zaključila da će Hrvatska biti sposobna preuzeti obveze koje proizlaze iz članstva u srednjem roku, uz uvjet da provede znatno usklađivanje zakona s *acquisom* i da se osigura njihovo poštovanje i provedba. U Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumunjskoj sposobnosti administracije i sudova trebale bi se i dalje unapređivati da se omogući odgovarajuća primjena *acquisa*. Usklađivanje propisa u Rumunjskoj nije uvijek provedeno dovoljno kvalitetno, zbog čega su potrebne revizije, što je usporedivo sa stanjem u Hrvatskoj.

Usporedba Mišljenja i redovitih izvještaja pokazuje da Komisija smatra kako je moguće da Hrvatska ispuni uvjete za članstvo u srednjem roku, što je i plan Vlade. Glavna je razlika između redovitih izvještaja za Bugarsku i Rumunjsku i Mišljenja o Hrvatskoj to što je u Mišljenju Komisija navela da bi integracija u jedinstveno tržište i prihvatanje *acquisa za sada* mogli izazvati poteškoće u većem broju sektora, vezano uz njihovu sposobnost da se suoče s konkurentskim pritiskom. Komisija je istaknula kako bi rješavanje načelnih teškoća moglo pridonijeti većim investicijama i rastu, te time pojačati konkurentnost Hrvatske. Takav tekst upućuje na zaključak da je moguće uključivanje Hrvatske u EU u *kasnijoj fazi*, te da bi u sljedećem mišljenju (ili prvom redovitom izvještaju) Komisija mogla zaključiti kako Hrvatska ne zadovoljava drugi ekonomski kriterij za članstvo.

Usprkos tome, kasnije uključivanje u punopravno članstvo ne bi se trebalo smatrati indikatorom nedostataka hrvatskoga gospodarstva.

Naime, u smislu “uobičajenih” razvojnih kriterija, kao što su bruto društveni proizvod po stanovniku, potrošnja energije, očekivana životna dob i sl., Hrvatska je razvijenija od Bugarske i Rumunjske (više o tim pokazateljima vidjeti npr. World Bank, 2004), koje se smatraju dijelom prvog kruga proširenja EU na istok. Ispunjavanje kriterija za članstvo zapravo znači uspješan dovršetak tranzicije (više vidjeti u EBRD, 2004) i stvarnu usklađenost sa standardima EU. Zbog toga se ispunjavanje kriterija za članstvo može smatrati ciljem, a ne uvjetom za članstvo.

## UČINAK PROŠIRENJA

U ovom dijelu rada ukratko procjenjujemo učinak proširenja na ispunjavanje kriterija za članstvo (Hrvatske i proširenoga EU), učinak proširenja na hrvatsko gospodarstvo Hrvatske i na brzinu integracije Hrvatske u EU.

Kao što smo već utvrdili, proširenje uzrokuje promjenu razine spremnosti države kandidatkinje za suočavanje s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama EU, a obveze koje proizlaze iz članstva mijenjaju se s razvojem EU (nove politike, novi *acquis*). Sposobnost EU da prihvati nove članice izrazito ovisi o razvoju novih politika i *acquisa*.

Budući da je jedinstveno tržište jedno od glavnih postignuća ekonomske integracije unutar EU, u ovom se radu ekonomski učinak proširenja aproksimira s učinkom uključivanja deset novih članica u jedinstveno tržište.<sup>x</sup>

## Učinak proširenja na ispunjavanje kriterija za članstvo

### Gospodarski kriteriji za članstvo

Kako se EU širi, raste i unutarnje tržište. Uklanjanje preostalih trgovinskih prepreka<sup>xi</sup> između starih i novih članica i između novih članica međusobno povećava konkurentski pritisak na tržištu EU, a time utječe na razinu do koje kandidati ispunjavaju drugi ekonomski kriterij za članstvo. Ti učinci s vremenom rastu, pa vremenska dimenzija postaje važna za procjenu usklađenosti s kriterijima za članstvo.

Za ostvarivanje učinaka integracije potrebno je vrijeme. Naime, “negativna integracija”, čiji se učinci mogu ostvariti u kratkom roku,

postignuta je prije proširenja.<sup>xii</sup> Razdoblje koje je proteklo od proširenja prekratko je da bi se *ex post* mogli analizirati njegovi učinci.<sup>xiii</sup> Stoga ovdje najprije utvrđujemo statističke promjene koje uzrokuje proširenje, a koje su nove referentne točke za procjenu “stvarnih” učinaka proširenja (*ex ante*).<sup>xiv</sup>

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

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

Tablica 1. “Statistički” učinak proširenja Europske unije na trgovinsku razmjenu Hrvatske

	Izvoz, kao postotak ukupnog izvoza	Uvoz, kao postotak ukupnog uvoza	Razmjena, kao postotak ukupne razmjene
EU-15	54,2	57,8	58,6
EU-25	67,6	72,5	72,8

Izvor: Boromisa; 2004b.

Proširenje je također uzrokovalo porast unutarnje trgovine (intra-EU) za 10% i smanjivanje vanjske trgovine (extra-EU) za 9%. Dakle, učinak proširenja EU jest smanjivanje razmjene EU-25 s trećim zemljama, no taj je učinak (na EU) suprotan učinku na pojedine trgovinske partnere. Dakle, za Hrvatsku proširenje znači povećanje opsega razmjene s EU. Struktura razmjene s EU (vrsta robe koja se razmjenjuje) nije se promijenila zbog proširenja. Najznačajniji izvozni proizvodi u EU-15, identificirani na razini 98 grupa proizvoda prema dvoznamenkastoj kombiniranoj nomenklaturi koja označava statističku klasifikaciju EU, bili su brodovi, odjeća, električni aparati te drvo i proizvodi od drveta. Izvoz u EU-15 izrazito je ovisio o izvozu deset grupa proizvoda koji su ostvarivali oko 70% ukupnog izvoza Hrvatske u EU-15. Uvozna je struktura raznolikija, a deset najvažnijih uvoznih proizvoda čini oko 60% ukupnog uvoza. Zbog proširenja struktura izvoza nije se znatnije promijenila. Najznačajnijih deset proizvoda prema kombiniranoj nomenklaturi ostali su isti, samo se njihov redoslijed malo promijenio. Izvozna se specijalizacija smanji-

la, pa umjesto 71% najznačajnijih deset proizvoda čini 67% ukupnog izvoza u proširenu Uniju. Uvozna struktura gotovo se ne mijenja zbog proširenja, te deset najznačajnijih proizvoda čini 58% ukupnog uvoza, u usporedbi sa 61% prije proširenja.

Nadalje, empirijska su istraživanja pokazala da se tijekom uspostave jedinstvenog tržišta smanjio udio interindustrijske razmjene (razmjene proizvoda različitih industrijskih grana) u Europi, a povećao udio intraindustrijske razmjene (razmjene unutar iste industrijske grane) (European Commission, 1996). Isto se dogodilo u zemljama kandidatkinjama u pretpristupnom razdoblju. Brzina trgovinske integracije s EU bila je i u jakoj pozitivnoj korelaciji s promjenom strukture izvoza u EU (IMF, 2000; vidjeti i Boromisa i Mikić, 2003). Dakle, viša razina intraindustrijske razmjene podrazumijeva sličnije industrijske strukture, tj. manju specijalizaciju u pojedinim državama i niže troškove prilagodbe. Razina intraindustrijske razmjene između Hrvatske i EU povećava se nakon proširenja EU, što podrazumijeva višu razinu usklađenosti s kriterijima za članstvo.<sup>xv</sup>

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

## Preuzimanje ostalih obveza iz članstva

Hrvatska će morati preuzeti “više *acquisa*” u pretpristupnom razdoblju. Obveza preuzimanja novog *acquisa* ne bi se mogla izbjeći ni da je Hrvatska već postala punopravnom članicom. Ipak, iskustva deset<sup>xvi</sup> novih članica pokazuju da je *screening* i praćenje usklađenosti u pojedinim područjima oštriji za kandidatkinje nego za članice EU. Primjerice, usporedba analiza državnih potpora u EU i izvještaji o provedbi pojedinih politika (npr. liberalizacije telekomunikacijskih usluga) s redovitim izvještajima pokazuju da se od zemalja kandidatkinja traži dosljedna provedba politike EU i u područjima u kojima države članice EU odstupaju od dogovorenih načela.

Osim toga, EU je tijekom priprema za proširenje pokrenuo nove politike i revidirao postojeće. To obuhvaća reviziju “unutarnjih” politika EU (kao što je zajednička poljoprivredna politika) i politika prema trećim zemljama (mediteranske države, Rusija, Ukrajina, Zajednica nezavisnih država (ZND) i transatlantski partneri). Instrumenti politika prema susjednim regijama podrazumijevaju stvaranje zona

slobodne trgovine i kumulaciju pravila o podrijetlu. Očekuje se da će do 2010. biti uspostavljena zona slobodne trgovine između EU i mediteranskih država, te da će pravila o podrijetlu robe omogućivati kumulaciju podrijetla. Dakle, kad se Hrvatska uključi u EU, morat će omogućiti slobodni pristup domaćem tržištu proizvodima iz više država, ne samo iz članica EU. Ujedno, morat će biti u stanju suočiti se s konkurentskim pritiskom na tržištu država članica, a konkurenciju će pojačati provedba politika EU – proizvodi iz svih (ili gotovo svih) susjednih država imat će slobodan pristup tržištu EU. Osim toga, liberalizacija hrvatske trgovinske politike prema mediteranskim državama i ZND-u bit će među elementima na temelju kojih će se procjenjivati usklađenost s pravilima EU i ispunjavanje drugog kriterija za članstvo.

EU će razviti i neke politike koje nisu izravno vezane za proces proširenja. Hrvatska će morati prihvatiti i takve politike. One bi mogle obuhvatiti ustavni dogovor, financijska pravila (uključujući pitanja kao što su donošenje i podjela proračuna, državne potpore) i pitanja vezana za politiku konkurencije.

Dakle, u pretpristupnom razdoblju Hrvatska će morati slijediti razvoj EU. Međutim, u usklađivanju s politikama EU potreban je oprez. Primjerice, članstvo Hrvatske u CEFTA-i prije proširenja EU bilo je prekratko da donese znatnije koristi,<sup>xvii</sup> a ugovorene obveze prema CEFTA-i bile su teškoća tijekom pregovora o dopunama SSP-a kako bi se uzeli u obzir učinci proširenja. Naime, radi prilagodbe proširenom EU, provedeni su pregovori o *tehničkim prilagodbama SSP-a*. Dogovoren je novi protokol SSP-a (Protokol 7). Njegova je namjena redefiniiranje kvota, kako bi se uzelo u obzir učinak proširenja. EU je zauzeo stajalište da su tehničke prilagodbe jednostavna matematika: postojećim se kvotama dodaju kvote ugovorene sporazumima o slobodnoj trgovini između Hrvatske i novih država članica. Hrvatska je tražila da se kvote povećaju samo za količine koje su nove članice stvarno i iskoristile. Naime, članice CEFTA-e nisu iskoristile sve kvote, a prema nekim državama nisu bile ni ugovorene jer nisu bile potrebne. Stoga bi tehničke prilagodbe, da je provedeno načelo za koje su se zalagali pregovarači EU, omogućile znatno povećanje kvota kojima bi se koristile stare članice i time dovele do daljnjeg povećanja uvoza iz EU.

Konačno, EU se i dalje razvija, pa se može smatrati pokretnom metom. Proširenje uzrokuje potrebu daljnjih reformi i stoga dodatnih obveza koje proizlaze iz članstva, ali još nije moguće utvrditi kako će proširenje utjecati na brzinu i smjer njihovog kretanja.



## Sposobnost Europske unije da prihvati nove članice

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

Financijski okvir za sljedeći krug proširenja ovisi o veličini proširenja i njegovoj koherentnosti. Naime, sposobnost EU da primi nove članice ovisi o mogućnosti provedbe i financiranja politika. Institucionalni ustroj ovisi o tome hoće li iduće proširenje biti posljednje ili će ih biti još. To je pitanje usko vezano s definicijama granice Europe. U skladu s već spomenutim člankom 49. Ugovora o EU, daljnja širenja ovise i o zemljopisnim granicama Europe.<sup>xviii</sup> To implicira i nova susjedska politika EU (European Commission, 2003b) koja uzima u obzir činjenicu da države koje *trenutačno* nemaju perspektivu članstva u EU tu perspektivu mogu steći u kasnijoj fazi. Podatak o tome koje su države “potencijalne kandidatkinje” znatno utječe na sposobnost EU da prihvati nove članice, što je jedan od uvjeta iz Kopenhagena. Institucionalni ustroj EU-28 (kad bi Hrvatska bila jedina država u idućem krugu proširenja, a Bugarska i Rumunjska postale punopravne članice kao dio prvog kruga proširenja na istok) vjerojatno će biti drugačiji od EU-29 (EU 25 + Bugarska + Rumunjska + Hrvatska + Turska), ili za EU sastavljen od približno 35 uglavnom malih država (države procesa stabilizacije i pridruživanja, koje su trenutačno potencijalne kandidatkinje: Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Srbija, Crna Gora i Kosovo).<sup>xix</sup>

Sljedeće, teško je predvidjeti može li EU-25 funkcionirati sa sadašnjim institucijama. To pitanje odgađa buduća proširenja. Ustav bi trebao olakšati funkcioniranje EU i omogućiti sljedeće proširenje (ili više njih). Bez ustava će biti prilično teško postići dogovor koji bi omogućio sudjelovanje hrvatskih predstavnika u institucijama EU.

Dakle, na temelju sposobnosti EU da primi nove članice moguća su dva scenarija za uključivanje Hrvatske. Prvi je scenarij *brzog uključivanja*, koji se temelji na političkoj odluci EU i ne osigurava “redoviti” okvir za definiranje institucionalnog ustroja proširene Unije. To znači da će Hrvatska biti jedina država uključena u sljedeći krug proširenja. Njezina bi veličina omogućila dodjelu jednakog broja predstavnika u institucijama EU koliko ih imaju članice slične veličine. Međutim, takvo rješenje ne omogućuje jednak pristup u idućim krugovima proširenja, smanjuje kredibilnost EU i pokazuje da glasovi male članice u institucijama EU nisu osobito važni. Naime, ako bi uključivanje

predstavnik Hrvatske u institucije EU smanjilo značaj pojedinih članica u postupku odlučivanja, bilo bi politički prilično teško postići potrebnu jednoglasnost. Stoga smatramo da scenarij brzog uključivanja nije baš vjerojatan.

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

Institucionalni ustroj EU može se definirati samo za Hrvatsku, za Hrvatsku i Tursku, ali i za Makedoniju i ostale države procesa stabilizacije i pridruživanja. To ne znači da će cijeli “blok” ući u EU istodobno. Međutim, vjerojatno je da EU predvidi mogućnost sudjelovanja svih sadašnjih kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja odjednom. Naime, države procesa stabilizacije i pridruživanja malene su, pa bi njihovo uključivanje moglo uzrokovati dodatne teškoće u odlučivanju institucija EU jer se mijenja odnos između *velikih i malih* članica.

Prema kriteriju veličine, uključivanje Turske povećava broj i utjecaj velikih država članica, pa bi im to s tog stajališta moglo biti u interesu. Suprotno tome, povećan broj članica povećava potrebu za usklađivanjem politika i pregovaračkih pozicija jer pregovarački utjecaj svake pojedine članice pada kako ukupni broj članica raste (tabl. 2).

Tablica 2. Veličina članica Europske unije, država procesa stabilizacije i pridruživanja i Turske

	Površina (tis. km <sup>2</sup> )		Stanovništvo (mil.)		BDP (mlrd. USD)		BDP (USD po stanovniku)
	medijan	prosjeak	medijan	prosjeak	medijan	prosjeak	
EU-15	132	216	10,0	25,3	251,6	594,9	21.192
Nove članice	57	74	3,0	7,5	14,7	32,8	4.383
EU-25	79	159	9,0	18,2	13,1	370,1	18.392
Države SSP-a	51	53	4,2	5,0	4,4	7,7	1.537
Turska		774		65,3		199,3	3.052

Izvor: Boromisa (2004b, na temelju podataka Svjetske banke za 2000).

Tablica 2. pokazuje kako se veličina prosječne države članice smanjila nakon proširenja EU. Dok je prosječna članica EU-15 imala oko 25 milijuna stanovnika i BDP oko 600 mlrd. USD, prosječna članica EU-25 ima otprilike 30% manje stanovnika (18 milijuna) i gotovo 40% manji BDP (tj. 370 mlrd. USD). Za ponderiranje glasova u Vijeću prikazani medijan govori više: dok je polovica država članica EU-15

imala više od 10 milijuna stanovnika, u EU-25 više od polovice država članica ima 9 milijuna stanovnika, što smanjuje relativnu važnost “velikih” članica. Države procesa stabilizacije i pridruživanja prosječno imaju 5 milijuna stanovnika (medijan 4,2) pa bi njihovo uključivanje u punopravno članstvo dodatno pomaknulo ravnotežu prema manjim članicama.

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

## Ekonomski učinci proširenja Europske unije

Ukupan očekivani neto ekonomski učinak prvog kruga proširenja EU na istok trebao bi biti malen i pozitivan (više o tome vidjeti npr. u: European Commission, 1997). Očekivani ekonomski učinak na nove članice trebao bi biti velik i pozitivan. Očekivani učinak na stare članice (EU-15) ograničen je. Ukupni BDP deset novih članica iznosi oko 4% BDP-a EU-15 (Eurostat, 2004), što pokazuje zašto je očekivani učinak proširenja na gospodarstva EU-15 marginalan.

Prevladavajući učinak na *treće zemlje* također bi trebao biti ograničen, ali nejednoliko raspoređen. Taj ograničeni učinak ovisi o regiji, sektoru te vremenu pokretanja i uspjehu mjera namijenjenih ublažavanju mogućih negativnih učinaka proširenja. Mjere za ublažavanje mogućih negativnih učinaka proširenja su npr. stvaranje zona slobodne trgovine što je glavni instrument procesa stabilizacije i pridruživanja i nove politike prema susjedstvu. Očekivani je učinak proširenja veći u susjednim regijama, a negativan je u tradicionalnim industrijama i u poljoprivredi (više o tome vidjeti u: Gros, Crum i Turmann, 2004; Bayar, 1998; Frandsen, Jensen i Vanzetti, 1998; European Commission, 1997; Boromisa, 2004b).<sup>xx</sup>

Hrvatska je susjed EU, a u njezinu su gospodarstvu tradicionalne industrije prilično važne. Stoga se mogu očekivati negativni učinci proširenja. Osim toga, proširenje se zbiva u intenzivnom razdoblju za Hrvatsku – nedavno je pristupila Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, potpisala SSP i regionalne sporazume o slobodnoj trgovini (s CEFTA-om,

EFTA-om i državama zapadnog Balkana). Učinci tih sporazuma trebali bi pomoći u ublažavanju negativnih učinaka proširenja.

Da bi se procijenilo hoće li ukupni učinak svih tih aktivnosti biti pozitivan ili negativan, potrebna je njihova kvantifikacija. Ona koju predstavljamo ovdje temelji se na dvije analize – jedna je na razini cijeloga gospodarstva, a druga na sektorskoj razini. Obje analize kvantificiraju trgovinske učinke proširenja EU i uspostave zone slobodne trgovine s EU.

*Na razini cijeloga gospodarstva najprije procjenjujemo opće učinke proširenja na trgovinu, tj. učinke proširenja na unutrašnju i vanjsku razmjenu EU. Zatim projiciramo raspodjelu tih učinaka i njihovo značenje za Hrvatsku. Slijedi procjena učinaka uspostave zone slobodne trgovine s proširenim EU. Na kraju procjenjujemo prevladavajući učinak uspostave zone slobodne trgovine između Hrvatske i EU te proširenja EU.*

*Sektorska analiza obuhvaća procjenu učinaka promjene sektorskih trgovinskih ograničenja i položaja hrvatskih izvoznika na tržištu starih i novih članica EU na temelju nekoliko pokazatelja (relativne pokrivenosti izvoza uvozom, koja je pokazatelj komparativnih prednosti, uvjeta razmjene i indikatora kvalitete).*

*Opći trgovinski učinci proširenja klasificiraju se kao stvaranje trgovine (porast unutrašnje razmjene EU) i skretanje trgovine (smanjivanje razmjene s trećim zemljama). Procijenili smo da bi proširenje moglo potaknuti stvaranje trgovine (intenziviranje razmjene unutar EU-25) za 1,73% prema statističkoj razini, prvenstveno zbog smanjivanja troškova razmjene. Skretanje trgovine, odnosno smanjivanje razmjena proširene EU s trećim zemljama procijenili smo na 0,18% statističke vrijednosti razmjene EU-25 s trećim zemljama (više o tome v. Boromisa, 2004b). Rezultati su u skladu s drugim procjenama koje pokazuju da je očekivani učinak proširenja ograničen (npr. Baldwin, Francois i Portes, 1997; Keuschnigg, Kohler, 1999; Lejour, Mooij i Nahuis, 2001). Ipak, taj ograničeni učinak može biti izrazito važan za Hrvatsku zbog njezine neznatne veličine u usporedbi s EU. To se može ilustrirati činjenicom da procijenjeni učinak skretanja trgovine (0,18%) iznosi 40% ukupne vrijednosti izvoza Hrvatske u EU-15. Dakle, ono što je iz perspektive EU malo skretanje trgovine može ozbiljno ugroziti hrvatske izvoznike.*

*Na temelju smanjivanja troškova razmjene unutar EU procjenjujemo da će se zbog proširenja za 5,5% smanjiti hrvatski izvoz u EU. Smanjeni troškovi razmjene (i manje cijene) mogli bi potaknuti pove-*

ćanje uvoza iz EU za 2,9%, pri čemu je referentna vrijednost “statistički” uvoz i izvoz iz EU-25 (tabl. 3).

Na temelju istog pristupa (smanjivanje troškova razmjene između proširene Unije i Hrvatske) učinak uspostave zone slobodne trgovine s EU-25 procjenjujemo kao povećanje uvoza za 8,5% i povećanje izvoza za 2,5% (tabl. 3). Taj rezultat pokazuje da se zbog proširenja EU pojačavaju učinci uspostave zone slobodne trgovine. Prijašnja su istraživanja pokazala da uspostava zone slobodne trgovine između Hrvatske i EU dovodi do porasta izvoza u EU od oko 2% i porasta uvoza za 7-8% (Kersan-Škabić, 2001; Samardžija, Staničić i Nikić, 2000; Madžarević, Šonje i Jurlin, 1997).

Učinci proširenja i uspostave zone slobodne trgovine razmatrani zajedno pokazuju daljnji porast kratkoročnog učinka uspostave zone slobodne trgovine s EU: očekivani prevladavajući učinak jest smanjivanje izvoza za 3% (prema statističkoj vrijednosti izvoza u EU-25) i povećanje uvoza za 11,4% prema statističkoj vrijednosti uvoza iz EU-25, što je prikazano tablicom 3.

*Tablica 3. Kratkoročni trgovinski učinci proširenja i provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na razmjenu Hrvatske s EU-25; procjena na razini gospodarstva*

	Učinak proširenja	SSP	Ukupni učinci integracije (provedba SSP-a i učinak proširenja EU)
Rast izvoza (referentna vrijednost statistički izvoz) (u %)	-5,5	2,5	-3,0
Rast uvoza (referentna vrijednost statistički uvoz) (u %)	2,9	8,5	11,4

*Izvor: Boromisa; 2004b.*

Ta analiza pokazuje da se zbog proširenja intenziviraju učinci uspostave zone slobodne trgovine i povećavaju troškovi prilagodbe, ali i to da će uspostava zone slobodne trgovine stvoriti potencijal za iskorištavanje boljeg pristupa većem tržištu. Projicirani učinak stvaranja trgovine (1,73% razmjene unutar EU) rezultat je porasta potražnje u novim članicama, koja je 9,5 puta veća od hrvatskog izvoza u te zemlje. Porast potražnje u EU-15 1,05 puta je veći od hrvatskog izvoza u EU-15. Na razini EU-25 povećanje potražnje 2,73 je puta veće od statistič-

kog izvoza Hrvatske u EU-25. Iskorištavanje malog dijela povećane potražnje u EU-25 može imati značajan pozitivni učinak na trgovinsku bilancu Hrvatske i gospodarstvo u cjelini. Međutim, iskorištavanje tog potencijala ograničeno je proizvodnom i izvoznom strukturom Hrvatske.

*Sektorska analiza* gospodarstva Hrvatske pokazuje da u otvorenim sektorima proizvodna struktura odgovara izvoznjoj<sup>xxi</sup>. Izvozna struktura, međutim, nije usklađena s komparativnim prednostima proizvođača iz Hrvatske. Stoga smo procijenili da će prevladavajući učinak provedbe SSP-a i uspostave zone slobodne trgovine dovesti do povećanja uvoza iz proširene Unije, dok će integracija unutar EU uzrokovati oštriju konkurenciju na tom tržištu, što bi moglo potaknuti skretanje trgovine, tj. negativno utjecati na izvoz (tabl. 4).

*Tablica 4. Kratkoročni trgovinski učinci proširenja i uspostave Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju; sektorska procjena*

	Učinak proširenja	SSP	Ukupni činci integracije (provedba SSP-a i učinak proširenja EU)
Porast izvoza (referentna vrijednost statistički izvoz) (u %)	-8,5	3,0	-5,5
Porast uvoza (referentna vrijednost statistički uvoz) (u %)	-*	7,9	7,9

\* Procjena se temelji na analizi položaja 98 grupa proizvoda iz Hrvatske na tržištu EU (podijeljeno na dva dijela – na tržište starih i na tržište novih članica) i analizi položaja proizvoda podrijetlom iz novih i starih članica EU na hrvatskom tržištu. Porast uvoza iz starih i novih članica procijenjen je posebno jer trgovinske prepreke za proizvode iz novih i starih članica nisu iste. Promjene trgovinskih prepreka za proizvode podrijetlom iz starih članica mogu se smatrati učinkom provedbe SSP-a, dok se promjene trgovinskih ograničenja prema novim članicama mogu smatrati učinkom proširenja. Da bi usporedba bila jednostavnija, korištena je ista referentna vrijednost, statistički uvoz iz EU-25, a učinci su klasificirani kao učinci provedbe SSP-a.

Izvor: Boromisa; 2004b.

Može se zaključiti da je potencijal za *ekspanziju trgovine* prema proširenoj Uniji za proizvođače iz Hrvatske u kratkom roku ograničen njihovim proizvodnim kapacitetima, koji ne odgovaraju potražnji na tržištu EU.<sup>xxii</sup> Općenito, potražnja sofisticiranih proizvoda na tržištu EU raste, dok se s poteškoćama mogu suočiti proizvođači tradicionalnih proizvoda. Imajući na umu hrvatsku izvoznu strukturu (sektori koji čine 5% BDP-a čine gotovo 60% izvoza, pri čemu su izvozni sektori tra-

dicionalni – tekstil, odjeća, drvo), moguće je da prevladaju negativni učinci. To je rezultat sporih strukturnih promjena u Hrvatskoj, koje su bile sporije nego u novim državama članicama EU (IMF, 2000). Gospodarski je rast u Hrvatskoj u tranzicijskom razdoblju bio potaknut domaćom potrošnjom. Stoga liberalizacija pristupa hrvatskom domaćem tržištu, uzrokovana primjenom SSP-a, povećava konkurentski pritisak na domaćem tržištu. Proširenjem EU ukidaju se preostale barijere između tržišta pojedinih članica, radi čega se povećava konkurencijski pritisak na tržištu EU. Proširenje EU i uspostava zone slobodne trgovine pojačavaju konkurentski pritisak na najvažnijim tržištima za proizvođače iz Hrvatske (domaće tržište i tržište EU), pa se u kratkom roku mogu očekivati znatni troškovi prilagodbe. Rezultati sektorske analize pokazuju da je glavna prepreka za održanje (i povećanje) izvoza u (proširenu) Uniju proizvodna (i izvozna) struktura, a ne sam integracijski proces.

Restrukturiranje je povezano s tranzicijom, te bi trebalo stvoriti uvjete za održivi razvoj. Troškovi prilagodbe mogu se smatrati priprema za uključivanje u punopravno članstvo povećanjem sposobnosti za suočavanje s konkurentskim pritiskom na tržištu EU. To zahtijeva postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva s dovoljnim stupnjem makroekonomske stabilnosti koji omogućuje donošenje odluka u stabilnim uvjetima, s mogućnošću realnog predviđanja te s mogućnošću da gospodarstvo raspolaze dostatnim ljudskim i fizičkim kapitalom, uključujući infrastrukturu. Ako oni izostanu, konkurencijski bi se pritisak mogao smatrati prejakim u nekim dijelovima društva (koji će se suočiti s troškovima prilagodbe), što bi moglo zahtijevati zaštitne mjere. Takve bi mjere, ako budu provedene, mogle ugroziti jedinstveno tržište, zbog čega bi EU mogao zauzeti stajalište da je provedba zaštitnih mjera pokazatelj nemogućnosti ispunjavanja drugoga ekonomskog kriterija za članstvo. Stoga se takve mjere, nespojive s jedinstvenim tržištem, moraju provesti prije punopravnog članstva.

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

Suprotno tome, potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije (unutar EU, tj. za članice, te prema EU, tj. za treće zemlje) trebao bi s vremenom rasti. Hoće li se taj potencijal zaista i iskoristiti, ovisi o sposobnosti društava i domaćih institucija u svakoj pojedinoj dr-

žavi, tj. o vlastitim perspektivama za rast. Za malo i otvoreno gospodarstvo kao što je hrvatsko integracija s razvijenim, susjednim i velikim gospodarstvom (provedbom SSP-a) stvara potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka takvog aranžmana (više o tome vidjeti Schiff i Winters, 1998). Potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije raste s njezinom veličinom. Stoga je potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije veći prema EU-25 nego prema EU-15 i prema CEFTA-i posebno (više o tome vidjeti Kersan-Škabić, 2001; Boromisa, 2004b).

Regionalna ekonomska integracija (s EU, CEFTA-om na zapadnome Balkanu) i pojačana suradnja s mediteranskim državama i ZND-om može pomoći u podnošenju troškova prilagodbe i pridonijeti integraciji u jedinstveno tržište. Ipak, to bi se moralo smatrati pratećim mjerama. Integracija u Uniju, zbog njezine veličine, razine razvoja, zemljopisnog položaja i postignutih ekonomskih veza s Hrvatskom, ekonomski je najbolja opcija.

## **Idući krug(ovi) proširenja**

Hrvatska će vjerojatno započeti pregovore o članstvu 2005. godine i ispuniti kriterije kako bi mogla postati punopravnom članicom u drugom krugu proširenja na istok. Međutim, još nije određeno kad će do tog kruga doći i koje će države biti uključene.

Zasad su, osim Bugarske i Rumunjske, koje se smatraju dijelom prvog kruga proširenja na istok, samo dvije kandidatkinje: Hrvatska i Turska. Države procesa stabilizacije i pridruživanja potencijalne su kandidatkinje.

U prosincu 2004. Europsko je vijeće zaključilo da Turska, ako provede ključne zakone, zadovoljava političke kriterije za članstvo. Stoga je pozvalo Komisiju da predloži opći progovarački okvir, uz pretpostavku otvaranja pregovora 3. listopada 2005. (European Council, 2004b). Otvaranjem pregovora, međutim, EU ne postavlja rokove za članstvo niti odgovara na preostala institucionalna, financijska ili politička pitanja. Iskustvo prvog kruga proširenja pokazuje da kasnije otvaranje pregovora ne znači nužno i kasnije uključivanje u članstvo (npr. Slovačka, Latvija, Litva).

Idući krug(ovi) proširenja na istok bit će manji od prvoga. Puka veličina zadnjeg kruga proširenja u usporedbi s onim u koji će biti



uključena Hrvatska pokazuje da će EU imati više iskustva i kapaciteta za praćenje napretka nego što je imala u prethodnom krugu proširenja.

Kasnije uključivanje u punopravno članstvo otvara dva općenita pitanja: prvo, kako obogatiti proces pridruživanja da ostane politički motivirajući i drugo, kako Ustav EU i njezine institucije mogu omogućiti prihvaćanje većeg broja malih država, do ukupno 30-35 članica? (Više o tome vidjeti Emerson, 2002; 2003).

## HRVATSKA: KOJI ĆE SE SCENARIJ OSTVARITI?

Na temelju stupnja predanosti Europi i političke volje EU razmatramo četiri scenarija integracije, koji su varijacije već spomenutog scenarija odgođenog članstva (tabl. 5). Oni ne odgovaraju na osnovno pitanje – kada će Hrvatska postati punopravnom članicom, ali pokazuju najbrži put.

Tablica 5. Scenariji integracije

		Razina predanosti Europi u Hrvatskoj	
		visoka	niska
Razina političke volje u EU	visoka	napredak	stisak
	niska	uzmak	odcjepljenje

Izvor: prema Grimm; 2004.

*Stisak* je osnovni scenarij odgođenog članstva, spomenut već prije: pregovori o članstvu napreduju, EU želi primiti nove članice, ali postupak usvajanja Ustava i institucionalne reforme spori su i postojeća se politika stabilizacije i pridruživanja ne mijenja – fokus je i dalje na regionalizmu i blokovima, usklađivanje politika je sporo.

*Scenarij napretka* osniva se na pretpostavci da će EU prihvatiti Ustav (tj. da će ga ratificirati sve članice) te snažno podržati proces integracije. Fokus se premješta s regionalizma, pa se proces stabilizacije i pridruživanja individualizira. Institucionalna je sposobnost Hrvatske razvijena i preostale su poteškoće riješene. *Uzmak* znači da je u Hrvatskoj postignut konsenzus o većoj europeizaciji, ali pregovori zapinju. EU nema političke volje za radikalno otvaranje. Prema *scenariju odcjepljenja*, u Hrvatskoj se samo načelno podržava europeizacija, ali u praksi nema napretka. Financijska perspektiva ne omogućuje daljnja

proširenja, države članice sve više osporavaju odluke i usmjerenja Komisije, raspravlja se o ponovnoj nacionalizaciji EU, a bilateralni sporazumi dobivaju sve veći značaj.

Najavljujući sazivanje bilateralne međuvladine konferencije s Hrvatskom na početku 2005. kako bi započeli pregovori, Europsko je vijeće potvrdilo načelo prihvatljivosti svih europskih demokracija (European Council, 2004a). To se može smatrati pokazateljem visoke razine političke volje u EU, tj. govori da je scenarij napretka moguć ako Hrvatska obavi svoj dio reformi. Takav scenarij, međutim, ne podrazumijeva brzo uključivanje u članstvo, za što smo već naveli da nije vjerojatno. Napredak označava najbrže moguće uključivanje u EU, ali ne znači zaista brzo članstvo u EU (u kratkom roku).<sup>xxiii</sup> Identificiranje scenarija napretka s prije spomenutim scenarijem brzog uključivanja u EU može ostaviti dojam da politička volja EU blijedi, tj. da se ne ostvaruje scenarij napretka nego uzmak. Mnoge reforme u Hrvatskoj, uključujući i nepopularne, prozване su “europskima”. Time se stvara dojam da Hrvatska čini sve što je moguće, ali da je EU ne želi prihvatiti. Takav dojam, uz nedefinirani datum pristupanja, može usporiti provedbu reformi, usprkos postizanju konsenzusa o većoj europeizaciji.

Ta jednostavna analiza zamršenog procesa integracije EU pokazuje da je lako skrenuti put sa scenarija napretka na scenarij odcjepljenja. Taj put uvelike ovisi o informacijskoj strategiji i percepciji procesa europske integracije. Pojednostavnjeno, u procesu integracije bit će ključne domaće politike.

Označavanje nepopularnih reformi europskima, što nije uvijek točno, uz istodobno članstvo u EU kao strateški cilj Hrvatske, daje zbuñujuće signale. Zašto bi Hrvatska željela postati članicom kad to stvara troškove? Što to donosi Hrvatskoj, i kada će integracija dati neke koristi? Čini se da nitko nije spreman reći kako su reforme svakako potrebne, uključujući i one nepopularne. Međutim, politički je lakše reći da Hrvatska nešto provodi jer je to tražio EU (ili MMF, ili Svjetska banka).

Ipak, mora se procijeniti koliko članstvo u EU može koštati i kojim se redoslijedom moraju provoditi reforme. Hrvatska mora utvrditi svoje pregovaračke položaje – ako je članstvo u EU strateški cilj, o čemu se uopće pregovara? Ujedno, mora biti jasno koju je cijenu Hrvatska spremna platiti za punopravno članstvo (koje može biti daleko). Ta su pitanja već otvorena na primjerima poljoprivrede (pri pregovorima o Protokolu 7) i ekološko-ribolovne zone. Nedavno je bila spominjana granica sa Slovenijom (osobito prije izbora u Sloveniji) u kontekstu slovenske potpore hrvatskoj kandidaturi. Nova bi se pitanja, kao što su na-

cionalni tretman pri javnoj nabavi, dodjela koncesija (npr. za iskorištavanje izvora vode, ali i plina i nafte kad se INA privatizira više od 50%, što bi se, prema Zakonu o privatizaciji INA-e trebalo dogoditi nakon pristupanja EU) mogla otvoriti u naprednijoj fazi integracija.

Dakle, iako je na temelju provedenih analiza punopravno članstvo ekonomski najbolja opcija, Hrvatska bi trebala biti otvorena za mogućnosti “virtualnog članstva” kao što je politička integracija, ekonomska integracija i sudjelovanje u usmjeravanju odluka bez punopravnog članstva.

Neki modeli i sektori za moguću ekonomsku integraciju i institucionalnu suradnju predočeni su u okviru 1.

### **Okvir 1. Mogući modeli virtualnog članstva**

#### **1. Ekonomska dimenzija**

##### **1.1. Trgovina i tržišta**

Zona slobodne trgovine

Carinska unija

Jedinstveno tržište (i izbjegavanje odnosa središte - periferija)

##### **1.2. Monetarni režim**

Polufiksirani paritet s eurom

Fiksni tečaj prema euru

Euro kao paralelna valuta u privatnom sektoru

Puna eurizacija

#### **2. Institucionalna dimenzija**

Politički dijalog

Sudjelovanje u usmjeravanju odluka, ali ne i u odlučivanju\*

Implicitno sudjelovanje u odlučivanju\*\*

Status promatrača u tijelima EU – npr. u Ekonomskom i socijalnom odboru, Odboru regija

Priznavanje nadležnosti nekih institucija EU, npr.

Europskog suda

\* *Primjerice, kao aktivni promatrači, poput deset novih članica u pretpristupnom razdoblju.*

\*\* *Na primjer, u Vijeću ministara; država članica koju izabere pridružena članica može dobiti mandat da govori u njezino ime. Pri glasovanju u Vijeću ministara dvostrukom većinom, kao što predviđa Ustav, država koja zastupa pridruženu članicu mogla bi imati veći ponder zato što zastupa veći broj stanovnika ili za to glasovati posebno. Isto je moguće i u Europskom parlamentu; pridružena članica mogla bi se uključiti u izboru jedinicu članice (za mikrodržavu ili malu državu) ili bi mogla sudjelovati kao promatrač ili punopravni član (ako stanovništvo dosegne broj stanovnika prosječno velike izborne jedinice). Posredno odlučivanje moguće je i u Europskoj komisiji; član Komisije u svojem bi portfelju zadaća imao i odnos s pridruženom članicom.*

*Izvor: Prema Emerson (2002; 2003).*

Kao što se iz okvira 1. vidi, postoje različite mogućnosti i njihove kombinacije za sudjelovanje u EU. Koristi od virtualnog članstva uključuju i različit redoslijed reformi. Ipak, to podrazumijeva postojanje temeljitih analiza kako bi se mogla izabrati najbolja opcija. Također, za malu državu virtualno članstvo znači i niže troškove, osobito one ograničenoga ljudskog kapitala. Primjerice, puna eurizacija mogla bi značiti sudjelovanje u zoni eura, mogućnost ograničenog kovanja kovanica eura (kao npr. Monako euri), ali bez mjesta u Upravnom vijeću Europske središnje banke.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon posljednjeg kruga proširenja EU je za malu i susjednu državu kao što je Hrvatska još značajniji nego prije. Važnost ostalih regionalnih integracija smanjila se. Stoga je punopravno članstvo vjerojatno najbolje dugoročno rješenje.

Hrvatska će vjerojatno biti uključena u drugi krug proširenja EU na istok, no to će se proširenje možda dogoditi kasnije od službenih očekivanja Vlade. Važan je rok u kojemu će Hrvatska pristupiti EU. Stoga se moraju razmotriti alternativne opcije za razdoblje prije punopravnog članstva.

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

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

Uvjeravanje javnosti da ima života i izvan EU te da su reforme potrebne za uspješnu tranziciju, a ne radi ulaska u EU, moglo bi pomoći u održavanju brzine reformi i omogućiti ispunjavanje kriterija za članstvo. Ispunjavanje uvjeta za članstvo treba se smatrati europeizacijom, te stoga ciljem, a ne uvjetom.<sup>xxv</sup>

Očekivani ekonomski učinak integracije u EU-25 (primjenom SSP-a) veći je od učinka integracije u EU-15. Naime, potencijal za ispunjavanje pozitivnih učinaka jednostavnijeg pristupa tržištu raste s njegovom veličinom. Potencijal je veći u novim članicama nego u EU-15. Ipak, mogućnost za iskorištavanje tog potencijala ograničena je proizvodnom strukturom i prilagodljivosti proizvođača iz Hrvatske (tj. sposobnošću za ispunjavanje drugog kriterija za članstvo). Kako bi se iskoristili pozitivni učinci integracije, potrebne su reforme. Te reforme podrazumijevaju znatne troškove prilagodbe, osobito u kratkom roku. Proširenje intenzivira taj učinak, pa provedba SSP-a uz proširenje EU pojačava pritisak za reforme. Reforme su vezane za tranziciju, i kao rezultat bi trebale donijeti koristi (omogućiti održivi razvoj). Te bi reforme bile potrebne i da se EU nije proširio i da nije potpisan SSP. Dakle, proširenje i uspostava zone slobodne trgovine naglašavaju potrebu za reformama i mogu ih ubrzati. U tom se smislu proširenje i provedba SSP-a mogu smatrati korisnima za gospodarstvo Hrvatske, usprkos činjenici da stvaraju troškove prilagodbe.

Stoga se može preporučiti sljedeće.

- Razmotriti rok u kojemu će Hrvatska postati punopravna članica, tj. utvrditi koliko je brzo to moguće postići.
- Identificirati alternativne opcije za sudjelovanje u integraciji prije punopravnog članstva.
- Definirati druge strateške interese uz članstvo u EU i odgovarajuće pregovaračke položaje.
- Pri definiranju redoslijeda reformi razmotriti mogući rok uključivanja u EU.
- Informirati javnost da su neke od reformi EU vezane za tranziciju (tj. u svakom su slučaju nužne) i da uključivanjem u EU potrebe za reformama (i prihvaćanjem troškova prilagodbi) ne prestaju.

- 
- i *U ovom radu prvi krug proširenja označava proces uključivanja deset država srednje i istočne Europe te Cipar i Maltu u punopravno članstvo EU. To znači da se Rumunjska i Bugarska, u skladu sa zaključcima Europskog vijeća u Solunu (Salonika European Council, 2003), smatraju dijelom tog kruga proširenja.*
- ii *Privremeni sporazum omogućuje primjenu onih odredaba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koje su u ovlasti Zajednice (npr. uspostava zone slobodne trgovine). To omogućuje postupnu integraciju u EU do dovršetka postupka ratifikacije SSP-a.*
- iii *Više o kriterijima za članstvo vidjeti Boromisa (2004a:162-163).*
- iv *Taj napredak prati i vrednuje Europska komisija, a jedanput na godinu objavljuje glavne zaključke u redovitim izvještajima. U razdoblju nakon dovršetka pregovora,*

- a prije potpisivanja pristupnog ugovora, Komisija je također pratila napredak zemalja kandidatkinja. Glavni rezultati objavljeni su u opsežnom izvještaju Europske komisije o pripremljenosti Češke, Estonije, Cipra, Letonije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke za članstvo u EU (European Commission, 2004c).
- v To je potvrđeno zaključcima Europskoga vijeća iz Kopenhagena (2002), Soluna (2003) i Brisela (2004). Europsko je vijeće u Solunu navelo da će se " ... pregovori s Bugarskom i Rumunjskom nastaviti na istoj osnovi i načelima koji su se primjenjivali za deset pristupnih država tako da će se svaki kandidat procjenjivati na temelju vlastitih mjerila. Na temelju značajnog postignutog napretka Unija podržava Bugarsku i Rumunjsku u njihovim naporima da postignu cilj dovršetka pregovora tijekom 2004, te ih poziva da nastave svoje pripreme. Rasprava ili dogovor o budućim reformama politike ili novog financijskog okvira neće ograničiti napredak pregovora i zaključivanje pristupnih pregovora niti prejudicirati ishod tih pregovora". Europsko je vijeće u Kopenhagenu (2002) ponovilo svoju odluku iz Helsinkija (1999) da je Turska "kandidatkinja određena da se pridruži Uniji na osnovi istih kriterija koji su se primjenjivali na druge zemlje". Kad je Hrvatska dobila status kandidatkinje, Europsko je vijeće u Briselu priopćilo: "Europsko vijeće... potvrđuje da će se pregovori temeljiti na individualnoj sposobnosti Hrvatske i da će napredak pristupanja ovisiti isključivo o napretku Hrvatske u ispunjavanju uvjeta za članstvo." Dakle, Vijeće je potvrdilo da će kriteriji ostati isti, ali razlike u tekstu upućuju na zaključak da Vijeće pokazuje kako je EU "pokretna meta" i kako je vrijeme pristupanja važno.
- vi To se vrednuje na temelju funkcioniranja institucija koje trebaju osigurati poštovanje slobode, demokracije i ljudskih prava (parlament, izvršna vlast, sudstvo). One moraju biti stabilne i jamčiti vladavinu prava, tj. poštovati prava i slobode pojedina u praksi.
- vii Europska komisija vrednuje djelotvornost tržišnoga gospodarstva na temelju ravnoteže između ponude i potražnje uspostavljene djelovanjem tržišnih sila (liberalizacijom cijena i trgovine), nepostojanja većih zapreka za ulazak (otvaranje novih poduzeća) i izlazak s tržišta (u smislu stečaja i likvidacije postojećih); uspostavljenog sustava tržišnih zakona (uključujući regulative vlasničkih odnosa); postignute makroekonomske stabilnosti, uključujući stabilnost cijena, održivost javnih financija i bilancu plaćanja s inozemstvom; postojanja konsenzusa o ključnim pitanjima gospodarske politike zemlje i dovoljno razvijenoga financijskog sektora koji može usmjeriti štednju prema proizvodnom ulaganju.
- viii Taj datum odgovara planiranom datumu za dovršetak priprema u Hrvatskoj. Izvorno je planirano "hvatanje" Bugarske i Rumunjske, kako bi im se Hrvatska mogla pridružiti u "drugom" krugu proširenja.
- ix Proces stabilizacije i pridruživanja obuhvaća uvjete definirane tzv. regionalnim pristupom, tj. uvjete definirane zaključcima Vijeća od 29. travnja 1997. i 21-22. lipnja 1999. deklaracijom Zagrebačkog summita od 24. studenoga 2000. i Solunskom agendom. Ti dokumenti podrazumijevaju suradnju s Međunarodnim sudom u Haagu (ICTY), regionalnu suradnju i ostala pitanja povezana s tim (npr. povratak izbjeglica, borba protiv korupcije itd.).
- x Takav pristup može se objasniti činjenicom da je prije pristupanja postignut značajan napredak u smislu negativne integracije, tj. uklanjanja carina i kvantitativnih ograničenja. Učinci ostalih politika integracije trebali bi se osjetiti u duljem roku. Sličan je pristup korišten u brojnim studijama, npr. u Baldwin, Francois, Portes, 1997; Keusching i Kohler, 1999; European Commission, 1997; Gros, Crum, Turmann, 2004. Za sažeti prikaz tih istraživanja vidjeti Boromisa (2004b:14).

- xi *Integracija u EU podrazumijeva uključivanje u jedinstveno tržište, tj. u slobodno kretanje roba, usluga, osoba i kapitala. U ovom radu razmatramo samo integraciju tržišta proizvoda. Uklanjanje trgovinskih prepreka znači uklanjanje postojećih ograničenja (npr. carina, kvota, dobrovoljnih ograničenja izvoza) te usklađivanje politika (npr. poljoprivredne, politike tržišnog natjecanja, trgovinske i industrijske).*
- xii *Negativna integracija označava uklanjanje diskriminacije u pravilima i ekonomskim politikama, dok pozitivna integracija označava prijelaz na zajedničke institucije. Više o tome vidjeti u Pelkmans (1997).*
- xiii *Više o tome vidjeti u Pelkmans (1997).*
- xiv *Ovaj dio rada temelji se na izračunu sadržanome u doktorskoj disertaciji (Boromisa, 2004b). Korišteni podaci uglavnom su podaci Eurostata, a manje IMF-a i Državnog zavoda za statistiku.*
- xv *Jedan od pokazatelja koji se može iskoristiti za mjerenje intraindustrijske razmjene (IIT) jest Grubell-Lloydov indeks (GL) (više o pokazateljima IIT vidjeti u Gullstrand, 2002). GL indeks, izračunat na dvoznamenkastoj razini kombinirane nomenklature za Hrvatsku prema EU-15 iznosi 0,46, a prema EU-25 raste na 0,5 (Boromisa, 2004b). Dakle, razina IIT prema EU-25 se povećava u odnosu na EU-15. Obim i vrsta razmjene jedan od indikatora na temelju kojih se procjenjuje razina ispunjavanja ekonomskih uvjeta za članstvo, pa na temelju tih indikatora se nakon proširenja povećava razina do koje Hrvatska ispunjavanja ekonomske uvjete za članstvo.*
- xvi *Pitanja povezana s veličinom idućeg kruga proširenja razmatrana su u dijelu Spособnost Europske unije da prihvati nove članice.*
- xvii *To se odnosi na multilateralizaciju individualnih ugovora o slobodnoj trgovini.*
- xviii *Sličan tekst sadržan je u nacrtu ustavnog ugovora (COREPER, 2004), čije odredbe slijede postupak proveden tijekom petog kruga proširenja EU (čl. I-57).*
- xix *Broj od 35 država članica ilustrativan je i ne implicira da će Kosovo postati suverena država niti da će Srbija i Crna Gora postati dvije posebne države. Usto valja napomenuti da Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska također mogu zatražiti primanje u članstvo. Konačno, Rusija, Ukrajina, Bjelorusija, Moldavija i neke crnomorske države možda također mogu postati kandidatkinje.*
- xx *Kako bi smanjio moguće negativne učinke proširenja, EU potiče regionalnu integraciju u susjednim regijama (Mediteran, Rusija, Ukrajina, ZND). Time se intenzivira konkurencija na tim tržištima, ali i na tržištu EU. Takav razvoj događaja, ako Hrvatska ne provede ekonomske reforme, može ugroziti konkurentnost njezinih proizvoda na tim tržištima, ali i na tržištu EU.*
- xxi *Otvorenost je definirana kao udio trgovine u BDP-u. Od 17 sektora prema nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, pet ima međunarodnu razmjenu. Njihov se udio u BDP-u u razdoblju 1995-2001. smanjio s 31 na 28%. Udio izvoza u BDP-u u istom je razdoblju pao s 49 na 24%.*
- xxii *To se može ilustrirati jediničnom izvoznom cijenom definiranom kao omjer ukupne vrijednosti izvoza (u eurima) i njegove količine (u kg).*
- xxiii *Nećemo spekulirati o datumu pristupanja jer on ovisi o prevelikom broju činitelja, od kojih smo neke naveli. O roku u kojemu bi Komisija mogla procijeniti da Hrvatska ispunjava uvjete za članstvo vidjeti npr. Boromisa (2002). Ujedno treba naglasiti da s brojem članica EU (tj. brojem nacionalnih parlamenata koji moraju potvrditi ugovor) raste i rizik za dugotrajan (ili čak neuspješan) postupak ratifikacije pristupnog ugovora.*
- xxiv *Ta tvrdnja, koju bi trebalo detaljnije analizirati, temelji se na činjenici da nema obveze uplaćivanja u proračun EU prije punopravnog članstva. Suprotno tome,*

- pretpristupni bi programi (TEMPUS, CARDS) trebali biti otvoreni i sudionicima iz Hrvatske.*
- xxv *Neke nužne, ali politički teške odluke “opravdavaju” se zahtjevima EU. Ako se razmatraju drugačije opcije, moraju se naći novi “izgovori” za nepopularne odluke, kao one o smanjenju javne potrošnje. To može rezultirati gubitkom potpore Vladi, što nije omiljena opcija nijedne Vlade.*



## LITERATURA

- Baldwin, R. E., Francois, J. F. and Portes, R., 1997.** “The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe”. *Economic Policy*, (24), 125-177.
- Bayar, A., 1998.** *European Enlargement to the East and its Implications for the Mena Region*. Paper prepared for the First GTAP Annual Conference, June 8-10, 1998, Purdue University, West Lafayette, Indiana, U.S.A.
- Boromisa, A. i Mikić, M., 2003.** “Europska unija kao determinanta hrvatske trgovinske politike” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji : izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 133-151.
- Boromisa, A., 2002.** “Uključivanje Hrvatske u EU: retorika ili realnost” u: A. Ahec-Šonje, A. Babić i B. Bibić, ur. *Odnos države i tržišta na putu integracije Hrvatske u svjetske gospodarske tokove*. Zagreb: Ekonomija moderna : Matica Hrvatska : Friedrich Naumann Stiftung, 211-233.
- Boromisa, A., 2004a.** “Spremnost javne uprave za priključenje Europskoj uniji” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 159-189.
- Boromisa, A., 2004b.** *Prvi krug proširenja EU na države srednje i istočne Europe – moguće posljedice na gospodarstvo Hrvatske*, disertacija. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Bulgarian government, 2004.** [online]. Available from: [<http://www-government.bg/English/PressOffice/News/2004-06-15/1936.html>].
- Cecchini, P. [et al.], 1988.** *The European challenge 1992*. Aldershot: Wildwood house.
- COREPER, 2004.** *Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe*. Brussels, 25 June 2004, CIG 86/04.
- Council of the European Union, 1997.** *2003<sup>rd</sup> council meeting. General affairs. Conclusions*. Luxembourg: Council of the European Union.
- EBRD, 2004.** *Transition report*. London: EBRD.
- Emerson, M., 2002.** “The wider Europe as the European Union’s friendly monroe doctrine”. *CEPS policy brief*, No. 27, October.
- Emerson, M., 2003.** “The shaping of a policy framework for the Wider Europe”. *CEPS policy brief*, No. 39, September.

- European Commission, 1996.** “Economic evaluation of the internal market”. *European economy*, (4). Brussels: European Commission.
- European Commission, 1997.** *Agenda 2000*. COM (1997) 2000 final, Vol 1-2., EUR-OP. Brussels: European commission.
- European Commission, 2003a.** *Continuing enlargement. Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey*. COM(2003) 676 final.
- European Commission, 2003b.** *Wider Europe- Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication to the Council and the European Parliament*. COM (2003) 104 final, 11.3.2003.
- European Commission, 2004a.** *Croatia: Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union*. COM (2004) 257 final, 20. 4. 2004.
- European Commission, 2004b.** *Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia*. COM (2004) 274 final, 20. 4. 2004.
- European Commission, 2004c.** *Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*.
- European Commission, 2004d.** *Commission Memo on Croatia’s candidate status* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/croatia/croatia04\\_14-06.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/croatia/croatia04_14-06.pdf)].
- European Commission, 2004e.** *Communication from the commission to the council and the european parliament. Recommendation of the European Commission on Turkey’s progress towards accession*. COM(2004) 656 final, 6. 10. 2004.
- European Council, 1993.** *Presidency Conclusions*. Copenhagen: European Council.
- European Council, 1999.** *Presidency Conclusions* [online]. Helsinki: European Council. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm)].
- European Council, 2002.** *Copenhagen Presidency Conclusions*. Copenhagen: European Council.
- European Council, 2003.** *Presidency Conclusions* [online]. Thessaloniki: European Council. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf)].
- European Council, 2004.** *Presidency Conclusions* [online]. Brussels: European Council. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/81742.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/81742.pdf)].

- Eurostat, 2004.** *Statistics in Focus*, No 53. Brussels: European Communities.
- Frandsen, S. E., Jensen, H. G. and Vanzetti, D. M., 1998.** *Expanding "Fortress Europe" – Implications of European Enlargement for Non-Member Regions*. Copenhagen: SJFI.
- Gaisorek, M., Smith, A. and Venables, A., 1994.** "Modelling the effect of Central and East European trade on the European Community". *European Economy*, (6), 519-538.
- Grimm, S., 2004.** "European Development cooperation to 2010, What scenario for the future?" [online]. *EDC Briefing Papers*, January 2004. Available from: [www.eadi.org/edc2010].
- Gros, D., Crum, B. and Turmann, A., 2004.** "Enlargement – A Process rather than a Point in Time". *CEPS Policy Brief*, No 51(April).
- Gullstrand, J., 2002.** "Does the measurement of Intra-Industry Trade Matter?". *Weltwirtschaftliches Archiv: Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Unive*, (1368), 317-339.
- IMF, 2000.** "Republic of Croatia: Selected Issues and Statistical Appendix". *IMF Country Report*, No 00/22(March). Washington: International Monetary Fund.
- Kersan-Škabić, I., 2001.** *Utjecaj integracijskih procesa u Europi na konkurentnost hrvatskog izvoza*, disertacija. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Keuschnigg, C. and Kohler, W., 1999.** Eastern Enlargement to the EU Economic Costs and Benefits for the EU Present Members States? The case of Austria. *European Commission Study XiX/b1/9801*.
- Lejour, A., de Mooij, R. and Nahuis, R., 2001.** "EU Enlargement: economic implications for countries and industries". *CPB document*, No 11. Hague: Centraal Planbureau.
- Madžarević, S., Šonje, V. and Jurlin, K., 1997.** "Estimated Effects of the Association Agreement on the Croatian Economy" in: V. Samardžija, ed. *Economic Aspects of Croatia's Integration into the European Union*. Zagreb: IMO-TEPSA, 35-76.
- Pelkmans, J., 1997.** *European Integration, Methods and Economic Analysis*. New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Samardžija, V., Staničić, M. and Nikić, G. (eds.), 2000.** *Hrvatska i EU: koristi i troškovi integriranja*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Schiff, M. and Winters, A., 1998.** "Dynamics and politics in regional integration arrangements: an introduction". *The World bank economic review*, 12 (2), 177-196.

- Smith, A. and Venables, A., 1998.** "Completing the internal market in the European community: some industry simulations". *European economic review*, (32), 1401-1525.
- Vlada RH, 2004.** *Nacionalni plan RH za pridruživanje Europskoj uniji-2004. godina.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- World Bank, 2004.** *2004 world development indicators.* Washington: The World bank.



## Poglavlje 3.

# TRGOVINSKA INTEGRACIJA I PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Vedran Šošić  
*Hrvatska narodna banka*  
*Zagreb*

Boris Vujčić\*  
*Hrvatska narodna banka*  
*Zagreb*

## SAŽETAK

Svrha rada je pobliže ispitivanje trgovinskih kriterija za članstvo u EU i mjere u kojoj ih Hrvatska ispunjava. U tom se cilju razmatra odnos trgovinskih kriterija i ekonomske spremnosti za članstvo u EU te se konstrukcijom gravitacijskog modela pokušava objektivno ocijeniti stupanj restrukturiranja robne razmjene koji je Hrvatska postigla. Nalazi rada upućuju kako u hrvatskoj robnoj razmjeni još uvijek postoje značajne pristranosti prema bivšim jugoslavenskim republikama, a zamjećuje se i pristranost prema uvozu iz zemalja srednje i istočne Europe. Također, liberalizacija međunarodne razmjene provedena u posljednjih nekoliko godina nije generalno potaknula nastavak njezina preusmjeravanja prema zemljama s kojima su sporazumi zaključeni, već je ojačala pristranost u trgovini s pojedinim bivšim jugoslavenskim republikama, iako postoje razlike u dinamici između strukture izvoza i strukture uvoza. Kako bi ublažila posljedi-

*\* Izneseni stavovi osobni su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Hrvatske narodne banke. Autori zahvaljuju anonimnim recenzentima.*

ce kašnjenja u integracijskim procesima i smanjila dugoročne troškove restrukturiranja robne razmjene te potaknula trgovinsku integraciju s EU nužnu za uspješno članstvo, Hrvatska bi trebala ukloniti preostale institucionalne zapreke trgovini. Osim toga, nastavak i ubrzanje strukturnih reformi nužni su za povećanje ukupne trgovinske otvorenosti.

### **Ključne riječi:**

trgovinska integracija, preferencijalni trgovinski ugovori, gravitacijski model, Hrvatska

## **UVOD**

Pad željezne zavjese i integraciju zemalja srednje i istočne Europe u gospodarstvo EU koja je uslijedila vjerojatno se najbolje moglo pratiti praćenjem dinamike trgovinske integracije. Sporazumima o pridruživanju sredinom 1990-ih liberaliziran je trgovinski režim između tih zemalja, što je stvorilo prilike za snažnu ekspanziju međusobne razmjene.<sup>1</sup> Tranzicijske zemlje koje su bile najbrže i najuspješnije u provođenju reformi ujedno su i najbolje uspijevale iskoristiti novonastale prilike za ekspanziju razmjene. Međutim, trgovinska integracija nije bila samo pokazatelj napretka gospodarske integracije, već je taj proces imao i drugu stranu – Europska je komisija pri ocjenjivanju sposobnosti daljnje integracije, odnosno spremnosti za pridruživanje EU, između ostalih kriterija promatrala i ostvareni napredak u trgovinskoj integraciji, a pojedini su istraživači upravo na temelju trgovinske integracije pokušavali dati vlastitu, objektivnu ocjenu spremnosti. Naravno, trgovinska integracija nije bila samo priča o uspjehu. Strah od ekspanzije uvoza tzv. osjetljivih, radnointenzivnih proizvoda iz zemalja srednje i istočne Europe i gubitka zaposlenosti potaknuo je članice EU na zadržavanje barijera za njihov uvoz dugo nakon početka trgovinske liberalizacije. Stoga se ne može reći da su politike EU prema zemljama kandidatkinjama uvijek poticale njihovu brzu i potpunu integraciju.

Imajući na umu navedeno značenje dinamike trgovinske integracije zemalja srednje i istočne Europe s EU za proces njihove gospodarske integracije, u radu pokušavamo ocijeniti napredak koji je Hrvatska ostvarila u trgovinskoj integraciji. Razmatramo, također, i posljedice kašnjenja Hrvatske u integracijskim procesima te donosimo preporuke za uklanjanje pristranosti koje nalazimo u hrvatskoj međunarodnoj razmjeni. U prvom poglavlju raspravljamo o ekonomskim kriterijima

za pridruživanje EU i njihovu utjecaju na trgovinsku integraciju. U idućem poglavlju trgovinsku integraciju stavljamo u kontekst tranzicije te na temelju uobičajenih pokazatelja trgovinske integriranosti između zemalja srednje i istočne Europe i “starih” članica EU tijekom 1990-ih razmatramo kako je tranzicija bila povezana s trgovinskom integracijom. Usto navodimo i rezultate nešto sofisticiranijih istraživanja utemeljenih na gravitacijskoj analizi trgovinskih tokova. Također, koristeći se gravitacijskim modelom trgovinskih tokova, razmatramo razmjere trgovinske integracije Hrvatske u EU i preostale pristranosti koje postoje u hrvatskoj međunarodnoj razmjeni. Konačno zaključujemo preporukama za njihovo ublažavanje.

## **TRGOVINSKA INTEGRACIJA I EKONOMSKI KRITERIJI ZA PRIDRUŽIVANJE EUROPSKOJ UNIJI**

Kriteriji koje zemlje kandidatkinje moraju ispuniti utvrđeni su na sjednici Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine. Kopenhaški kriteriji obuhvaćaju političke i ekonomske uvjete za članstvo te sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, odnosno podrazumijevaju postojanje institucionalnog kapaciteta za članstvo. Ekonomski kriteriji definirani su dvojako, kao “postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva” te kao “sposobnost nošenja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije” (European Commission, 2001). Pri tome je zadovoljenje prvog kriterija, odnosno ocjena o postojanju djelotvornoga tržišnoga gospodarstva nužna i prije nego Vijeće na temelju mišljenja Komisije donese pozitivnu odluku o pridruživanju EU, dok je zadovoljenje drugog kriterija, ako nije ispunjen, bitno očekivati barem u bliskoj budućnosti, nakon donošenja pozitivne odluke, a prije samoga pridruživanja.

Iako bi se ti kriteriji u doslovnom tumačenju mogli svesti na provjeru razine trgovinske integracije potencijalnih kandidata u unutrašnje tržište Unije, prema tumačenju Komisije oni su zapravo mješavina različitih, lakše i teže mjerljivih obilježja njihovih gospodarstava. Konkretno, Komisija u sklopu prvoga kriterija ocjenjuje (1) postojanje ravnoteže između ponude i potražnje, slobodu njihove interakcije i dosegnutu razinu liberalizacije trgovine i cijena, (2) nepostojanje značajnih zapreka za ulazak na tržište i izlazak s njega, (3) sposobnost pravnog sustava za zaštitu



vlasničkih prava, provođenje zakona i osiguranje ispunjavanja ugovora, (4) postignuti stupanj makroekonomske stabilnosti i stabilnosti cijena te održivost javnih financija i salda tekućeg računa platne bilance, (5) postojanje širokog konsenzusa o osnovama ekonomske politike i (6) razvijenost financijskog sustava koja bi trebala biti dovoljna da se štednja usmjerava u proizvodne investicije. Sposobnost nošenja s konkurentskim pritiscima unutar Unije snažniji je kriterij od samog postojanja tržišnog gospodarstva pa stoga pretpostavlja postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva koje uz zadovoljavajuću razinu makroekonomske stabilnosti omogućuje donošenje odluka u klimi stabilnosti i predvidljivosti (1) što je ujedno i prvi preduvjet za zadovoljenje toga kriterija. Usto, u sklopu drugog kriterija ocjenjuju se još i (2) raspoloživost ljudskoga i fizičkog kapitala, uključujući infrastrukturu (prometnu, telekomunikacijsku i energetska) te kapacitete za obrazovanje i istraživanje, (3) utjecaj državne politike na konkurentnost putem trgovinske politike, politiku konkurencije na domaćem tržištu, državne potpore i potpore malim i srednjim poduzećima, (4) razina i dinamika trgovinske integracije s Unijom, koje se posebno razmatraju još i s obzirom na volumen i strukturu razmjene te (5) razvijenost sektora malih poduzeća koja imaju najviše koristi od integracije, ali su istodobno i dobar pokazatelj sposobnosti restrukturiranja gospodarstva (European Commission, 2001).

Kako zadovoljavanje navedenih jedanaest preduvjeta Komisija ocjenjuje uz visok stupanj subjektivnosti, njezino je mišljenje podložno kritikama, što je pokatkad doista i bio slučaj. Subjektivnost mišljenja Komisije vjerojatno se najbolje ogleda u činjenici da iz teksta obrazloženja zapravo do samog njegova kraja nije očito kako će ono glasiti. Stoga je Nilsson (2000) pokušao objektivizirati ekonomske kriterije za članstvo u EU. Na temelju definicije Komisije, kopenhavske ekonomske kriterije interpretirao je kao visok stupanj trgovinske integriranosti. Zadovoljavajuće visoka razina trgovinske integriranosti, odnosno zadovoljenje ekonomskih kriterija, prema Nilssonu, označava uspješan ulazak na tržišta zemalja zapadne Europe te stoga ujedno znači i mogućnosti nošenja s konkurentskim pritiscima na tim tržištima. U sklopu drugoga ekonomskog kriterija, odnosno sposobnosti nošenja s konkurentskim pritiscima unutar Unije, Komisija i sama ocjenjuje razmjere trgovinske integracije. Međutim, riječ je samo o jednome iz široke lepeze pokazatelja za čije ocjenjivanje ne postoje egzaktni kriteriji. Kako bi izbjegao zamku subjektivnosti pri donošenju zaključka o dovoljnoj ili nedovoljnoj razini trgovinske integracije, Nilsson se koristi gravitacijskim pristupom analizi trgovinskih tokova, kojim je moguće analitički izvesti trgovinske poten-

cijale. Tako dobivene trgovinske potencijale Nilsson uspoređuje sa stvarnom razmjenom (za obrazloženje gravitacijskog pristupa vidjeti okvir 1).

U idućem poglavlju detaljnije obrazložimo zašto je razliku između trgovinskih tokova i trgovinskih potencijala moguće promatrati kao pokazatelj napretka u tranziciji i sposobnosti uspješne integracije. Također navodimo i rezultate drugih studija u kojima je primijenjen gravitacijski pristup za procjenu razine trgovinske integracije gospodarstava zemalja srednje i istočne Europe s EU, počevši od razdoblja prije tranzicije pa sve do kraja 1990-ih. Naravno, gravitacijska analiza ima značajna ograničenja te ne može dati kompletnu sliku o konkurentnosti neke zemlje, pogotovo ako postoji nesrazmjer između robnog uvoza i izvoza, kao u Hrvatskoj, čega valja biti svjestan.<sup>ii</sup> Stoga se u literaturi redovito koriste i drugi pristupi analizi konkurentnosti gospodarstva, npr. analiza otkrivenih komparativnih prednosti (Revealed comparative advantage, RCA), analiza sektorske koncentracije i diferencijacije trgovine (odnosno njezine specijalizacije) te pokazatelja unutarindustrijske i međuindustrijske razmjene (Astrov, 2001).

#### **Okvir 1. Gravitacijski pristup analizi trgovinskih tokova**

Gravitacijski modeli ispravljaju neke nedostatke usporedbe trgovinske otvorenosti i trgovinskih struktura na koje se obično oslanja Europska komisija te su stoga sofisticiraniji pristup analizi trgovinskih tokova. Ta metoda analize trgovinskih tokova ocjenjuje trgovinske potencijale između pojedinih parova zemalja uzimajući u obzir ekonomski potencijal i troškove trgovanja, najčešće aproksimirane geografskom udaljenošću. Gravitacijski se model obično ocjenjuje na skupini zemalja za određeno vremensko razdoblje korištenjem cross-section (za jednu godinu) ili panel metode (za interval od nekoliko godina). Međutim, kako smo u radu zainteresirani za ocjenu hrvatske trgovinske strukture, ocijenit ćemo jednadžbe na temelju bilateralnih trgovinskih tokova između Hrvatske i njezinih trgovinskih partnera. Jednadžba utemeljena na jednoj zemlji, osim što dobro zadovoljava naš cilj, omogućuje izbjegavanje nekih uobičajenih problema povezanih s cross-section ili panel specifikacijom gravitacijskog modela. Kao prvo, razlike u relativnoj udaljenosti zemalja od njihovih trgovinskih partnera utječu na sustavnu pristranost koja pri ocjeni cross-section ili panel metodom ovisi o geografskom položaju svake zemlje (Brenton i Di Mauro, 1998). Problem heterogenosti zemalja, koji je povezan sa cross-section i panel specifikacijama, također se može ublažiti korištenjem jednadžbe s jednom državom, zbog čega se u literaturi pokatkad koriste upravo takve specifikacije (Brenton, Di Mauro i Lucke, 1999).

Gravitacijska jednadžba koju ocjenjujemo u radu jednostavna je semi-log specifikacija oblika:

$$TR_i = \beta_0 + \beta_1 BDP_i + \beta_2 UDALJ_i + \sum_{\gamma k} D_{ik},$$

gdje je  $TR_i$  prirodni logaritam trgovinskog toka<sup>iii</sup> između Hrvatske i njezina  $i$ -tog trgovinskog partnera,  $BDP_i$  je prirodni logaritam BDP-a te zemlje mjereno prema tekućim tečajevima, dok  $UDALJ_i$  označava zračnu udaljenost između Zagreba i prijestolnice te zemlje. Korištenjem cestovne udaljenosti vjerojatno bi se bolje mogli aproksimirati troškovi trgovanja jer većina robe u Hrvatsku ulazi kopnenim putem, ali to bi isključilo prekomorske zemlje i stoga znatno smanjilo broj trgovinskih partnera koje bi bilo moguće uvrstiti u analizu. Konačno,  $D_{ik}$  su binarne varijable kojima su označene različite skupine trgovinskih partnera (stare članice EU, zemlje srednje i istočne Europe<sup>iv</sup> te bivše jugoslavenske republike pojedinačno), dok se u literaturi te varijable često rabe i za izoliranje utjecaja preferencijalnih trgovinskih sporazuma, zajedničke granice ili jezične srodnosti, koji olakšavaju trgovinu i snižavaju njezine troškove.

U svojim je začetcima gravitacijska analiza trgovinskih tokova predočena kao pristup bez odgovarajućih teoretskih temelja. Međutim, kako se kasnije pokazalo, ideja o korištenju ekonomskih potencijala i troškova trgovanja pri analizi trgovinskih tokova ipak je bila dublje ukorijenjena u teoriji nego se to u početku smatralo. Frankel (1997) daje pregled literature koja pokušava povezati gravitacijsku analizu s različitim teorijskim pristupima kao što su Heckscher-Ohlinova teorija i teorija nesavršenih supstituta. Iako je, dakle, gravitacijski pristup moguće povezati s različitim teorijama međunarodne razmjene, njime se ipak ne može predvidjeti konkretna trgovinska struktura, odnosno dobra koja će određena zemlja uvoziti i izvoziti. Odgovor na to pitanje potrebno je potražiti u odgovarajućoj teoriji međunarodne razmjene.

## TRANZICIJA I TRGOVINSKA INTEGRACIJA

Na početku tranzicije tri su skupine silnica utjecale na trgovinsku strukturu tipične tranzicijske zemlje. Kao prvo, politike stabilizacije, liberalizacije i privatizacije uklonile su većinu postojećih ograničenja za međunarodnu razmjenu i tako omogućile porast trgovinske otvorenosti njihovih gospodarstava. Nadalje, raspad Vijeća za uzajamnu ekonomsku pomoć, odnosno trgovinskog bloka, u koji su osim Sovjet-

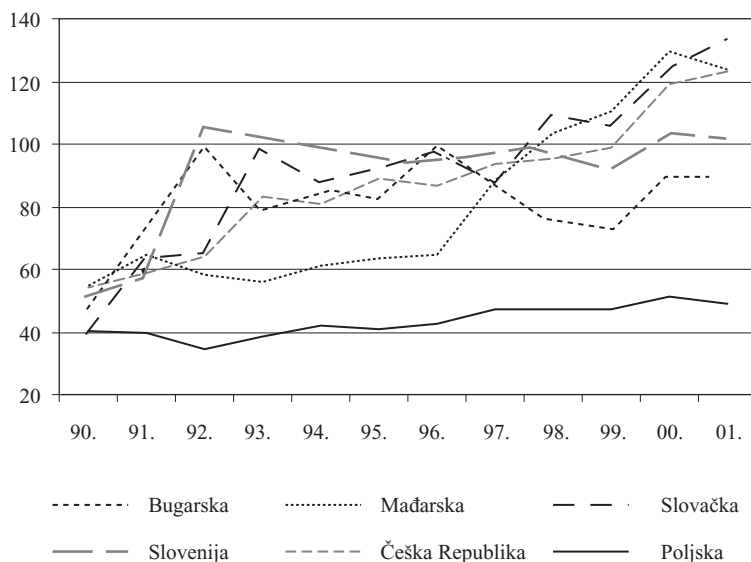
skog Saveza bile uključene i zemlje srednje i istočne Europe, utjecao je na stvaranje nove ekonomske geografije i diversifikaciju pretjerane trgovine koja je postojala unutar toga trgovinskog bloka. Konačno, raspad nadnacionalnih država, kao što su bile Sovjetski Savez, Čehoslovačka i Jugoslavija, doveo je do trenutnog porasta otvorenosti novih država, pretvarajući ono što je prije bila unutrašnja trgovina u međunarodnu razmjenu. Međutim, pojava granica i barijere koje one postavljaju trgovini djelovale su u suprotnom smjeru – dovele su do smanjivanja razmjene između država koje su raspadom nadnacionalnih tvorevina stekle samostalnost, uzme li se u obzir i razmjena koja se među njima ostvarivala prije osamostaljenja.<sup>v</sup>

Relativna zatvorenost gospodarstava zemalja srednje i istočne Europe prije početka tranzicije bila je odraz želja središnjih planera koji su pokušali odvojiti komunističke zemlje od utjecaja svjetskoga gospodarstva. Sve su te zemlje imale složenu regulativu vanjske trgovine, prometa devizama i tokova kapitala pa stoga ne iznenađuju brojne studije u kojima je zaključeno kako su te zemlje bile bitno slabije uključene u međunarodnu razmjenu od zemalja zapadne Europe (Havrylyshyn i Pritchett, 1991; Baldwin, 1994; Winters i Wang, 1994). Čvrsta je regulativa u tim područjima bila uvelike liberalizirana vrlo rano, već na samome početku tranzicije, što je potaknulo ekspanziju međunarodne razmjene. Doista, promatraju li se koeficijenti trgovinske otvorenosti, odnosno omjer međunarodne razmjene dobara s BDP-om izabranih zemalja srednje i istočne Europe, jasno je vidljiva tendencija njihova porasta tijekom 1990-ih. Koeficijent trgovinske otvorenosti tako se do kraja desetljeća više nego udvostručio s njegove prosječne razine koja je 1990. godine bila nešto niža od 50% za šest odabranih zemalja. Štoviše, istraživanja su potvrdila i da je porast otvorenosti bio povezan s napretkom u strukturnim reformama pa su tako zemlje koje su provele brže i temeljitije strukturne reforme (mjerene indeksom tranzicije, EBRD, 2004) ujedno iskusile i najveći porast otvorenosti (Havrylyshyn i Al-Atrash, 1998).

Uz promjene razine otvorenosti, tranzicijske su zemlje bitno promijenile i geografsku strukturu međunarodne razmjene. Ta je promjena bila posljedica raspada Vijeća za uzajamnu ekonomsku pomoć koje je skretalo međunarodnu razmjenu njegovih članica prema drugim članicama toga bloka. Havrylyshyn i Pritchett (1991) tako na temelju gravitacijske analize ocjenjuju kako zemlje srednje i istočne Europe nisu trebale bitno povećati ukupnu razinu međunarodne razmjene, ali su trebale povećati udio trgovine sa zapadnim zemljama s 20-30%, koliko je ona iznosila u 1980-im godinama, na 60-80% ukupne trgovine kako

bi strukturu svoje trgovinske razmjene uskladile s potencijalnom. Winters i Wang (1994) nalaze kako je sredinom 1980-ih razina trgovine unutar Vijeća za uzajamnu ekonomsku pomoć otprilike odgovarala potencijalnoj trgovini, ali je zato trgovina članica sa zemljama zapadne Europe bila bitno niža od potencijala – Mađarska se najviše približila potencijalu s razinom razmjene koja još nije dosegala ni njegovu trećinu. Baldwin (1994) izradio je još jednu od utjecajnih studija o trgovinskim potencijalima zemalja srednje i istočne Europe, koja nam je posebno zanimljiva zbog toga što ocjenjuje i potencijalnu trgovinsku strukturu Hrvatske. Prema njegovim ocjenama, potencijalni izvoz zemalja srednje i istočne Europe u dvanaest tadašnjih zemalja članica EU u predtranzicijskoj 1989. godini bio je 4,8 puta viši od stvarnoga izvoza, dok je potencijalni uvoz bio 2,1 put veći od stvarnoga. Istodobno, trgovina s drugim članicama istočnog bloka bila je između 0,4 i 1,6 puta viša od potencijala. Potencijalni udio dvanaest tadašnjih članica EU u međunarodnoj razmjeni Hrvatske, prema Baldwinu, iznosi otprilike 60%, a pridoda li se njima i šest zemalja tadašnjih članica EFTA-e, udio se penje na 76% ukupne hrvatske međunarodne razmjene.

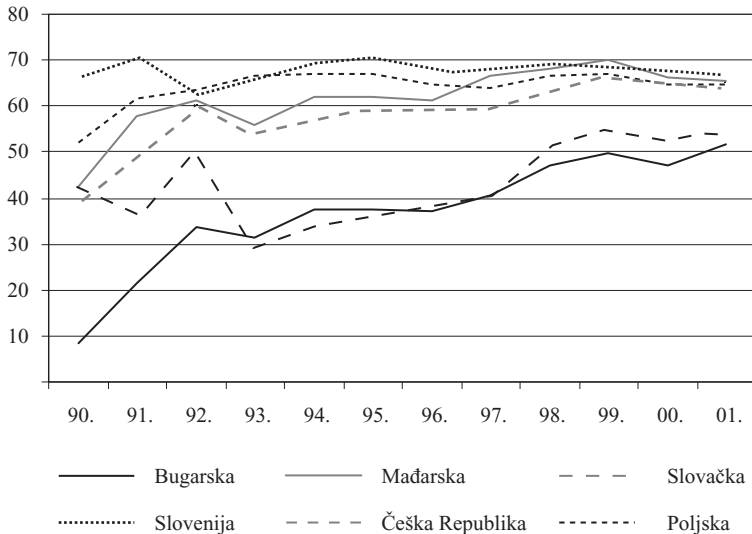
*Slika 1. Koeficijent trgovinske otvorenosti tranzicijskih zemalja (omjer ukupne razmjene dobara i usluga i BDP-a, u %)*



*Izvor: WIIW (1997; 2000; 2003).*

Iako, dakle, studije nalaze različite razmjere potencijalne otvorenosti i skretanja trgovine za zemlje srednje i istočne Europe, što ovisi o procjenama BDP-a i trgovine koji se u razdoblju prije tranzicije nisu mogli vrednovati prema tržišnim cijenama, zajednički je zaključak kako je uoči tranzicije postojao velik potencijal za povećanje trgovine sa zemljama zapadne Europe. Udio petnaest zemalja članica EU u razmjeni zemalja srednje i istočne Europe doista je porastao tijekom 1990-ih s oko 42% (što je već bitno više od njezine razine s početka 1980-ih) na 61% ukupne razmjene, koliko je ona iznosila krajem toga desetljeća. Slovenija i Slovačka naizgled su iznimke od takve dinamike, uz izražena kolebanja početkom 1990-ih. U njihovu su slučaju stagnacija i usporeni rast udjela EU u ukupnoj međunarodnoj razmjeni tih zemalja tijekom 1990-ih bili posljedica raspada nadnacionalnih država i pretvaranja trgovine s članicama bivših federacija u međunarodnu razmjenu, što je smanjilo udio zemalja članica EU. Isključi li se taj utjecaj, dinamika geografske strukture međunarodne razmjene navedenih zemalja ne odstupa bitno od dinamike opažene u drugim promatranim zemljama.

Slika 2. Udio robne razmjene sa zemljama članicama EU-15 u ukupnoj robnoj razmjeni zemalja srednje i istočne Europe (u %)



Izvor: WIIW (1997; 2000; 2003).

Uz sve navedene čimbenike, na dinamiku međunarodne razmjene u tranzicijskim je zemljama utjecao i oporavak, odnosno rast BDP-a. Zemlje koje su brže rasle tijekom 1990-ih više su i trgovale, i to ne samo u smislu obujma međunarodne razmjene, već i u odnosu na BDP. Dinamika BDP-a također je povezana s uspjehom u reformama, pa je to još jedan od kanala koji je utjecao na porast otvorenosti i trgovinske integracije uspješnijih zemalja, dok su one manje uspješne manje i trgovale.

U drugoj polovici 1990-ih mogu se nazrijeti znaci sporijeg rasta udjela zemalja članica EU u ukupnoj trgovini zemalja srednje i istočne Europe, iako se porast trgovinske otvorenosti i dalje nastavio, pa se može pretpostaviti kako je do tada već dosegnut visok stupanj integracije. Nilsson (1999) tako nalazi da je već 1995. godine geografska struktura trgovine zemalja srednje i istočne Europe, u smislu razmjera trgovine s članicama EU, odgovarala strukturi tipične razvijene zemlje, članice OECD-a. Slične su rezultate dobili i Brenton i Di Mauro (1998), koji su se usredotočili na sektorsku strukturu razmjene, i to posebno na trgovinu osjetljivim proizvodima kao što su odjevni predmeti ili poljoprivredni proizvodi. Kako je riječ o proizvodima u kojima zemlje s niskim nadnicama obično imaju komparativne prednosti, EU je zbog straha od gubitka radnih mjesta sve do kraja 1990-ih zadržao različite trgovinske barijere na uvoz tih proizvoda. No čak je i trgovina tim proizvodima, unatoč svim postojećim cjenovnim i količinskim barijerama, do 1996. godine dosegnula svoj potencijal pa stoga Brenton i Di Mauro (1998) nisu očekivali njezino daljnje jačanje, odnosno porast trgovinske integracije u tome segmentu. Di Mauro (2000) čak ide toliko daleko da fazu trgovinske integracije proglašava završenom i navješćuje “dublju” integraciju koju bi trebalo pratiti jačanje izravnih inozemnih investicija.

Navedene su studije zapravo zanimljive stoga što pokazuju kako su zemlje srednje i istočne Europe već sredinom 1990-ih dosegnule visok stupanj trgovinske integracije sa zemljama članicama EU. No Komisija nije s jednakim entuzijazmom ocjenjivala ekonomsku spremnost tih zemalja za članstvo u EU. Tako su pet kandidatkinja iz srednje i istočne Europe (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija) i tri pribaltičke zemlje (Estonija, Litva i Latvija) status tržišnoga gospodarstva dobile tek u izvješću za 2000. godinu, koje je zapravo bilo treće redovito izvješće Komisije o spremnosti zemalja kandidatkinja za članstvo u Uniji. Tada je ocijenjeno kako sve te zemlje moraju provesti dodatne reforme da bi u srednjem roku bile sposobne podnijeti konkurentске pritiske unutar Unije, a taj kriterij nijedna od navedenih zemalja nije zadovoljila ni u izvješću za 2002. godinu, posljednjemu u koje ih je

Komisija uključila. Bugarska je status djelotvornoga tržišnoga gospodarstva stekla u izvješću za 2002. godinu, a Rumunjska tek u izvješću za 2003. godinu.

## **TRGOVINSKA INTEGRACIJA HRVATSKE U EUROPSKU UNIJU**

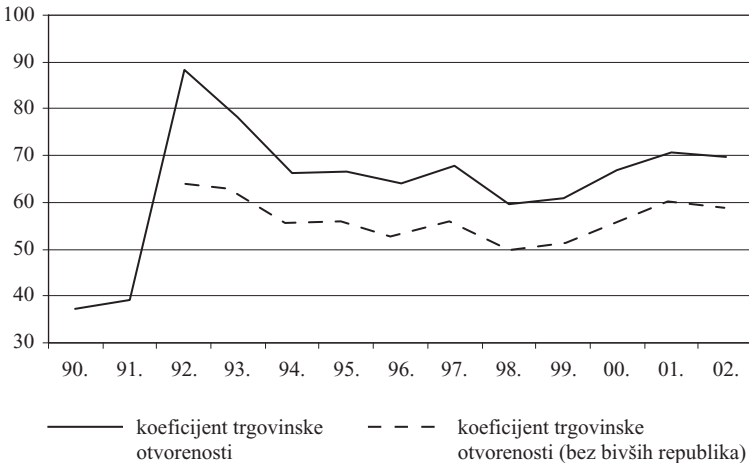
Kao i u slučaju drugih tranzicijskih zemalja koje su prolazile ili još uvijek prolaze kroz proces pridruživanja EU, tako je i u Mišljenju o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u EU Komisija razmotrila širok spektar pokazatelja dosegnute razine gospodarskog razvoja, makroekonomskog okruženja te ostvarenih strukturnih reformi koji upućuju na napredak na jedanaest područja od njezina interesa. Komisija u Mišljenju zaključuje kako se Hrvatska može smatrati zemljom u kojoj postoji tržišno gospodarstvo. Hrvatska, međutim, ne zadovoljava drugi kriterij, odnosno trenutačno nije sposobna svladati pritisak tržišnog natjecanja niti se uklopiti u tržišna strujanja unutar Unije. Komisija ipak smatra kako bi u srednjoročnom razdoblju Hrvatska trebala zadovoljiti i drugi kriterij ako nastavi s provedbom reformi za uklanjanje preostalih nedostataka.

Komisija je kao jednu od skupina pokazatelja u sklopu drugoga kriterija ocjenjivala i stupanj liberalizacije trgovine i otvorenosti, za što je Hrvatska dobila razmjerno povoljnu ocjenu. Imajući na umu značenje koje Komisija i, još više, pojedini istraživači pridaju međunarodnoj razmjeni, čini se opravdanim rigoroznije razmotriti razinu trgovinske integracije Hrvatske. Hrvatska je nakon osamostaljenja bila razmjerno otvorena, uz razinu robne razmjene koja je dosegla gotovo 90% BDP-a<sup>vi</sup>. No dok su zemlje srednje i istočne Europe postajale otvorenije s napretkom tranzicije, u Hrvatskoj se događalo suprotno pa je koeficijent trgovinske otvorenosti padao sve do sredine 1990-ih. Njegov je porast započeo tek krajem 1990-ih, s razdobljem snažnije trgovinske liberalizacije, kada doseže razinu od otprilike 70%. Opadanje je u prvim godinama nakon osamostaljivanja uglavnom bilo uvjetovano smanjivanjem trgovine s bivšim republikama, dok je razmjena s ostatkom svijeta, mjerenjena kao udio u BDP-u, stagnirala. Također, hrvatski je koeficijent trgovinske otvorenosti krajem 1990-ih bio niži od raspona 90-130% BDP-a, u kojemu se on tada kretao u zemljama srednje i istočne Europe, uz izuzetak Poljske, koja je velika, pa stoga i manje otvorena zem-



lja. Kako na otvorenost utječu veličina zemlje, njezin zemljopisni položaj, prometna infrastruktura, granični režimi i niz drugih čimbenika čiji utjecaj nije moguće egzaktno utvrditi, teško je jasno reći je li Hrvatska manje otvorena za međunarodnu razmjenu od tih zemalja. Naravno, valja imati na umu i to da je za Hrvatsku značajan izvoz usluga, u obliku turizma, koji znatno povećava njezinu otvorenost.

Slika 3. Koeficijent trgovinske otvorenosti za Hrvatsku (u %)

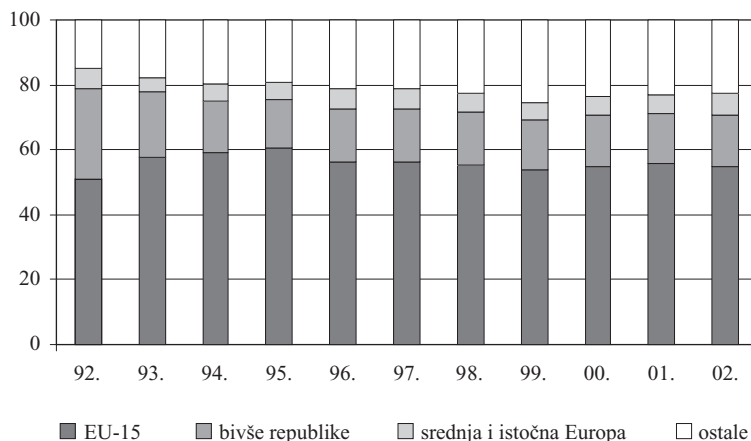


Izvor: DZS

Distorzije međunarodne razmjene koje su na početku tranzicije postojale u Hrvatskoj bile su, prema navedenim studijama, nešto blaže nego u ostalim zemljama srednje i istočne Europe. No iako Jugoslavija nije bila članica Vijeća za uzajamnu ekonomsku pomoć, raspad toga bloka doveo je do potrebe diversifikacije prekomjerne trgovine koja se obavljala s njime. Havrylyshyn and Pritchett (1991) na temelju gravitacijske analize ocjenjuju kako je trgovina Jugoslavije sa zemljama srednje i istočne Europe početkom 1980-ih bila za 13 postotnih bodova ukupne trgovine viša od “prirodne” razine, dok je u isto vrijeme trgovina sa zapadnim zemljama bila za 18 postotnih bodova niža od “prirodne”. Takva je struktura razmjene bila bitno bliža potencijalnoj nego trgovina drugih zemalja srednje i istočne Europe, od kojih su neke trebale preorijentirati gotovo tri četvrtine robne razmjene. No istodobno je u Hrvatskoj bila izražena druga vrsta pristranosti – ogra-

ničenja međunarodne razmjene poticala su trgovinu s drugim bivšim republikama. Tako je, prema input-output tablicama za 1987. godinu, razmjena s bivšim republikama dvostruko nadmašivala međunarodnu razmjenu.

Slika 4. Geografska struktura hrvatske robne razmjene



Izvor: DZS

Uoči i nakon raspada Jugoslavije Hrvatska je vrlo brzo preusmjerila dio razmjene s bivšim republikama, čiji je udio u 1992. godini pao na manje od trećine ukupne međunarodne razmjene. Taj se proces ponajprije odnosi na preusmjeravanje robnog uvoza prema drugim zemljama, koji je nakon početne kontrakcije vrlo brzo porastao, dok je rast robnog izvoza bio bitno sporiji i slabijeg intenziteta. Takvo se preusmjeravanje nastavilo do sredine 1990-ih, kada je udio bivših republika dosegao otprilike 15% ukupne razmjene, nakon čega se stabilizirao i čak lagano oporavio u posljednje vrijeme. S druge strane procesa preusmjeravanja robne razmjene rastao je udio zemalja članica EU u hrvatskoj međunarodnoj razmjeni. Prije osamostaljenja njihov je udio dosegao gotovo 60% te se nakon laganog porasta, već u prvoj polovici 1990-ih, stabilizirao između 50 i 60% ukupne međunarodne razmjene. Zbog osamostaljenja Hrvatske takva dinamika ipak znači lagani porast u odnosu prema početku desetljeća – isključujući li se tako razmjena s bivšim jugoslavenskim republikama, udio trgovine s EU u drugoj polovici 1990-ih raste na 65% ostatka.

Rigorozne procjene sklonosti trgovini s drugim republikama prije raspada bivše Jugoslavije ne postoje, ali zato Fidrmuc i Fidrmuc (2000) pokazuju, na temelju gravitacijske analize, kako je 1990. godine trgovina između Hrvatske i Slovenije bila 24 puta veća od potencijalne razine. Iako je ta brojka visoka u usporedbi s nekim ocjenama sklonosti unutrašnjoj trgovini u zapadnim zemljama<sup>vii</sup>, ona je niska prema pristranostima koje su postojale u drugim tranzicijskim zemljama. Tako su Češka i Slovačka, baltičke zemlje te skupina koja se sastoji od Bjelorusije, Rusije i Ukrajine 1990. godine unutar sebe trgovale 41-43 puta više od potencijala. U skladu sa smanjenjem pristranosti koje sugerira smanjivanje udjela bivših jugoslavenskih republika u hrvatskoj međunarodnoj razmjeni, Fidrmuc i Fidrmuc (2000) nalaze kako su 1998. Hrvatska i Slovenija trgovale dvostruko više od potencijala, dok su Češka i Slovačka trgovale sedam puta više od potencijala, trgovina među baltičkim zemljama bila je 13 puta veća od potencijala, a trgovina između Bjelorusije, Rusije i Ukrajine čak je 30 puta nadmašivala potencijal.

Geografska struktura robne razmjene ne govori mnogo o tome je li Hrvatska završila proces trgovinske tranzicije. Stabiliziranje geografske strukture, uz relativno visok udio zemalja članica EU, može sugerirati kako je Hrvatska dosegla svoj trgovinski potencijal, ali uzme li se u obzir stagnacija otvorenosti na nešto nižoj razini nego u ostalim zemljama srednje i istočne Europe, to može značiti i zastoj u tranziciji. Kako bismo pokušali rasvijetliti to pitanje, na temelju gravitacijskog modela ocijenit ćemo pristranosti koje su ostale u trgovini sa starim članicama EU, zemljama srednje i istočne Europe te bivšim jugoslavenskim republikama. Model je ocijenjen za tri razdoblja: 1999, 2002. i 2003. godinu. Prvo je razdoblje zanimljivo stoga što zapravo prethodi ulasku Hrvatske u Svjetsku trgovinsku organizaciju (Hrvatska je postala članica WTO-a 2000. godine) i brojne trgovinske integracije (te je godine Hrvatska imala zaključene preferencijalne trgovinske sporazume samo sa Slovenijom, Makedonijom te Bosnom i Hercegovinom<sup>viii</sup>, da bi do 2003. godine broj takvih sporazuma narastao na ukupno 31, a oni su, uz stare i nove članice EU,<sup>ix</sup> obuhvaćale i Norvešku, Švicarsku, Lihtenštajn, Island i Tursku) tako da ćemo gravitacijskim modelom ujedno ocijeniti i prve učinke trgovinskih sporazuma. S obzirom na to da je trgovinski dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) kvalitativno drugačiji od Europskih sporazuma što su ih početkom 1990-ih zaključivale zemlje srednje i istočne Europe, budući učinci SSP-a vjerojatno će se razlikovati od iskustva tih zemalja. S jedne strane, Hrvatska je ishodila nešto povoljniji položaj nego te zemlje jer je SSP-om uklo-

njena glavnina prethodno uvedenih zapreka izvozu osjetljivih proizvoda. SSP, međutim, ima i značajan nedostatak u odnosu prema Europskim sporazumima jer Hrvatska njime nije uključena u paneuropski sustav dijagonalne kumulacije podrijetla, što i Europska komisija navodi kao značajnu zapreku budućem rastu međusobne razmjene (Brenton i Di Mauro, 1998; European Commission, 2004; Mayhew, 1998). O uključivanju zemalja kandidatkinja za članstvo u taj sustav intenzivno se raspravljalo početkom 1990-ih, a Baldwin (1994) posebno se zalagao za njihovo uključivanje jer je smatrao da bi izostavljanje zemalja kandidatkinja iz toga sustava značajno oslabilo priljev inozemnih investicija, koje su se pokazale ključnima za trgovinsku integraciju.

Metodom najmanjih kvadrata ocijenjeno je ukupno devet gravitacijskih modela (izvoz, uvoz i ukupna razmjena tijekom tri navedena razdoblja). Koeficijent determinacije u ocijenjenim je modelima na zadovoljavajućoj razini za gravitacijske modele (između 0,56 za izvoz u 1999. godini i 0,82 za ukupnu razmjenu u 2003. godini) i ima tendenciju rasta. Budući da zbog heterogenosti uključenih zemalja modeli pokazuju problem heteroskedastičnosti reziduala, čest pri primjeni gravitacijskih modela, standardne su pogreške ocijenjene korištenjem Newey-Westove procedure. Pojedine binarne varijable nisu značajne u nekim ili čak u svim razdobljima, ali su ipak zadržane jer je cilj ocijenjenih modela bio utvrditi razlikuju li se stvarni trgovinski tokovi od njihove potencijalne razine, a usto su one zadržane u svim razdobljima kako bi se sačuvala struktura modela.

Gravitacijski model pokazuje kako ukupna hrvatska robna razmjena sa starim članicama EU tijekom promatranog razdoblja nije bila bitno različita od potencijalne, kao ni pojedini trgovinski tokovi (odnosno robni uvoz i izvoz), iako je ocijenjena razina uvoza bila iznad potencijalne, a izvoza ispod potencijalnoga. Nesignifikantnost parametara, uz binarne varijable izvoza, uvoza i ukupne razmjene sa starim članicama EU, može odražavati velike razlike u integriranosti s pojedinima od tih zemalja pa se stoga njegova razina može promatrati kao naznaka prosjeka raznolikih bilateralnih trgovinskih tokova. Razmjena sa zemljama srednje i istočne Europe pokazala je rastuću tendenciju s obzirom na potencijalnu te je u 2003. godini bila za 112% viša od njezine potencijalne razine, što je, slično kao i za zemlje članice EU proizlazilo iz značajno više i rastuće razine uvoza u usporedbi s njegovom potencijalnom razinom. Valja napomenuti kako su trgovinski potencijali ocijenjeni u usporedbi s preostalim zemljama s kojima Hrvatska trguje, a koje su tijekom promatranog razdoblja činile između četvrtine i petine ukupne robne razmjene,

pa će i trgovinski potencijali sa zemljama srednje i istočne Europe, starim članicama EU i bivšim jugoslavenskim republikama biti podcijenjeni u mjeri u kojoj Hrvatska nije ostvarila puni trgovinski potencijal s tim zemljama. Tom bi se problemu moglo djelomično doskočiti konstrukcijom gravitacijskog modela za veću skupinu razvijenih zemalja, primjerice članica OECD-a, i ocjenom hrvatskih trgovinskih potencijala na temelju tako dobivenih parametara. Tada bi model odražavao prosječnu sklonost međunarodnoj razmjeni članica OECD-a, što također ne mora nužno odražavati potencijalnu hrvatsku sklonost razmjeni.

Tablica 1. Razlika između stvarne i potencijalne hrvatske robne razmjene (u %)

	EU-15	Srednja i istočna Europa	Bosna i Hercegovina	Slovenija	Makedonija	Srbija i Crna Gora
<b>Izvoz</b>						
1999.	-27,4*	-39,8*	5.713,9	410,5	2.132,2	62,8*
2002.	-19,5*	-36,4*	4.074,9	183,3	1.146,1	608,6
2003.	-53,2*	-57,4*	2.647,6	-1,7*	1.055,9	286,9
<b>Uvoz</b>						
1999.	61,7*	260,7	4.680,6	2.744,9	5.074,8	243,4
2002.	54,6*	286,2	3.818,8	2.197,7	3.998,0	419,0
2003.	85,5*	547,8	5.372,1	3.296,9	4.329,9	671,4
<b>Ukupna razmjena</b>						
1999.	-10,3*	32,6	6.096,5	791,9	3.171,5	86,9*
2002.	-15,0*	47,4	4.854,4	522,4	2.311,1	488,9
2003.	-10,6*	112,0	5.734,1	626,1	2.536,7	546,2

\* Nije statistički značajno (na razini od 10% signifikantnosti).

Izvor: autorov izračun

Bez obzira na nedostatke ocijenjenoga gravitacijskog modela, zanimljivo je razmotriti razmjere i postojanost pristranosti koje postoje u trgovini s bivšim jugoslavenskim republikama. Najveća se pristranost može primijetiti u trgovini s Bosnom i Hercegovinom, koja je u 2003. godini za otprilike 5.700% nadmašivala potencijalnu. Pad pristranosti i njezin ponovni rast vjerojatno se može povezati s otkazivanjem ugovora o slobodnoj trgovini i njegovim ponovnim sklapanjem. Visoka je i pristranost u trgovini s Makedonijom, ali je posljednjih godina bila smanjena, što je konzistentno sa zaključivanjem novih ugovora o slobodnoj trgovini i njezinom diversifikacijom. Rast trgovine koji je pove-

ćao pristranost u trgovini sa Srbijom i Crnom Gorom zapravo je pretodio zaključivanju ugovora o slobodnoj trgovini, koji je na snagu stupio tek 2003. godine, dok je pristranost u trgovini sa Slovenijom, uz manje fluktuacije, stalno bila na visokoj razini, iako se smanjivala pristranost na strani izvoza i rasla pristranost na strani uvoza.

Značajno smanjenje ocijenjenih pristranosti u izvozu tijekom promatranog razdoblja zapravo ne znači smanjenje izvoza u promatrane skupine zemalja, već jači porast izvoza u ostale zemlje. U skladu s time, visoke pristranosti u hrvatskoj razmjeni ne znače nužno da Hrvatska baš u toj mjeri trguje iznad "potencijalne" razine s bivšim jugoslavenskim republikama, već djelomično može značiti i nedovoljnu trgovinu s ostalim zemljama. Takav zaključak sugerira usporedba sa spomenutim rezultatima Fidrmuc i Fidrmuc (2000), koji na temelju prosječne sklonosti trgovini zemalja članica OECD-a nalaze da Hrvatska i Slovenija trguju tek dvostruko više od potencijala. Dodatni indikativan nalaz u tom smislu nudi Fidrmuc (2004), koji je Hrvatsku uključio u veliki gravitacijski model ocijenjen na ukupno 60 zemalja. Na temelju agregiranja fiksnih efekata specifičnih za pojedine zemlje, Fidrmuc zaključuje kako Hrvatska ulazi u skupinu zemalja koje imaju značajan neispunjeni trgovinski potencijal (nalazi se na 51. mjestu u poretku od ukupno 60 zemalja, s razinom integracije sličnom Malti, a nešto većom od Litve, Letonije, Bjelorusije, Makedonije, Moldavije, Bosne i Hercegovine i Albanije, koje su bile na začelju, dok su sve ostale tranzicijske zemlje, prema tom indikatoru, bile snažnije integrirane u svjetsko gospodarstvo od Hrvatske). Naravno, valja imati na umu kako agregiranje tih fiksnih efekata ne odražava samo razinu integracije u svjetsko gospodarstvo već i niz različitih čimbenika specifičnih za pojedinu zemlju, iako relativni poredak zemalja daje naslutiti kako Hrvatska pripada zemljama koje su relativno slabo integrirane u svjetsko gospodarstvo. Druga mogućnost razmatranja razine integracije u svjetsko gospodarstvo jest uključivanje tokova unutar pojedine zemlje u gravitacijski model (McCallum, 1995; Wei, 1996). Takav se pristup, međutim, temelji na nizu pretpostavki nužnih za konstrukciju modela ili na detaljnim statističkim podacima o razmjeni između pojedinih teritorijalnih jedinica unutar zemlje koja se proučava (a ista je razina dezagregacije poželjna i za statističke podatke njezinih trgovinskih partnera), što je rijetkost.

Čak i ako se pristranosti zajedničkog tržišta u potpunosti izgube, zajednička granica i jezične bliskosti potiču međusobnu razmjenu. Fidrmuc i Fidrmuc (2000) eksplicitno isključuju utjecaj zajedničke granice koja, prema njihovim nalazima, povećava međusobnu razmjenu za otpri-

like polovicu iznad potencijalne. Stoga je i razlika između njihovih nalaza u vezi s pristranošću trgovine Hrvatske i Slovenije i rezultata ovoga rada nešto manja. Uzme li se u obzir takav utjecaj zajedničke granice, smanjila bi se i pristranošću u trgovini, odnosno ocjena prekomjerne razmjene sa susjednim bivšim jugoslavenskim republikama za otprilike trećinu.

Bez obzira na promjenu hrvatske trgovinske strukture, gravitacijski model sugerira kako i dalje postoje značajne pristranošću u trgovini s bivšim jugoslavenskim republikama. Štoviše, zaključivanje brojnih ugovora o slobodnoj trgovini zapravo je potaknulo obnovu trgovinskih veza s bivšim jugoslavenskim republikama i porast pristranošću u trgovini, a ne nastavak njezine diversifikacije. Značajno kašnjenje Hrvatske u trgovinskoj integraciji s EU u usporedbi sa zemljama srednje i istočne Europe, kao i još uvijek visoke, pa čak i rastuće pristranošću u trgovini s bivšim jugoslavenskim republikama, čine se povezanim. Brenton i Di Mauro (1998) zaključuju kako slobodniji pristup tržištu EU za neke zemlje srednje i istočne Europe može rezultirati istiskivanjem drugih zemalja jer su upravo te zemlje izravni konkurenti na tržištima EU. Takvo je viđenje suprotno dotadašnjem strahu od konkurencije zemalja srednje i istočne Europe, posebno izraženome u "južnim" članicama EU (Portugal, Španjolskoj, Italiji i Grčkoj), koji se umnogome pokazao neutemeljenim. Promjena u stajalištu Europske komisije vidljiva je i iz omogućivanja bitno slobodnijeg pristupa zemljama jugoistočne Europe za izvoz osjetljivih proizvoda na tržište EU nego novim članicama na njihovu putu integracije, što su za sada sklapanjem trgovinskih sporazuma iskoristile samo Hrvatska i Makedonija.

Hrvatsko gospodarstvo, koje je zbog kašnjenja u trgovinskim integracijama izgubilo stečene pozicije na tržištu EU, iskorištava povlašteni pristup tržištima zemalja jugoistočne Europe, odnosno bivših jugoslavenskih republika. Takva pozicija zapravo omogućuje samo kratkoročno utočište prije nego se i te zemlje otvore i omoguće ravnopravan pristup ostalim hrvatskim konkurentima, što dugoročno povećava troškove restrukturiranja trgovine. Dizajniranje ispravnog trgovinskog režima moglo bi umanjiti pristranošću koje postoje u međunarodnoj razmjeni i povećati dugoročne mogućnosti rasta.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Hrvatska je već u prvom mišljenju Komisije dobila relativno povoljnu ocjenu ekonomske spremnosti za integraciju u EU. Nove zemlje

članice iz srednje i istočne Europe takvu su ocjenu prvi put dobile tek 2000. godine (dakle, četiri godine prije pridruživanja), a zadržale su je sve do posljednjega redovitog izvješća o napretku prije pridruživanja. Za razliku od razmjerno povoljnog mišljenja Komisije, struktura i dinamika hrvatske razmjene još uvijek pokazuju postojanje snažnih pristranosti prema bivšim jugoslavenskim republikama, među kojima prednjače Bosna i Hercegovina i Makedonija, ali je očita i stabilna pristranost u trgovini sa Slovenijom, kao i rastuća pristranost u trgovini sa Srbijom i Crnom Gorom. Takve su pristranosti proistekle iz naslijeđenih trgovinskih struktura, a bile su podržane i razmjerno ranim zaključivanjem ugovora o slobodnoj trgovini upravo s tim zemljama. Osim toga, iako prikazana gravitacijska analiza ne sugerira jasno postojanje neostvarenog trgovinskog potencijala sa zemljama članicama EU, što djelom proistječe iz svojstava gravitacijskog modela i različitih trgovinskih odnosa s pojedinim članicama EU, stagnacija razine trgovinske otvorenosti i njezina nešto niža razina, kao i nalazi pojedinih novijih istraživanja (Fidrmuc, 2004), naznačuju tu mogućnost.

Opisana pozicija Hrvatske s obzirom na trgovinsku integraciju u usporedbi sa zemljama srednje i istočne Europe vjerojatno se najbolje može objasniti gubljenjem udjela na tržištu EU na štetu onih konkurenata koji su brže napredovali u trgovinskim integracijama. Izgubljene pozicije nije moguće vratiti u kratkom roku, a kako bi se ublažile preostale pristranosti i smanjili dugoročni troškovi restrukturiranja robne razmjene, valjalo bi ubrzati dovršetak trgovinske integracije. To se prije svega odnosi na paneuropski sustav dijagonalne kumulacije podrijetla u koji Hrvatska tako još uvijek nije uključena, dok su zemlje srednje i istočne Europe, vjerojatno najveći konkurenti Hrvatske na tržištu EU, nakon prosječno gotovo punog desetljeća provedenoga u tom režimu trgovine sada već postale punopravne članice EU. Takav sustav bilateralnih trgovinskih odnosa zapravo znači da se značajan dio razmjene između Hrvatske i zemalja članica EU ne ostvaruje u režimu slobodne trgovine, što umnogome slabi inozemne investicije u proizvodni sektor i otežava integraciju Hrvatske u europske proizvodne lance. Kako se u ovome radu visoka razina trgovinske integracije ne promatra samo kao pretpostavka gospodarske integracije već i kao posljedica brzoga uklanjanja institucionalnih zapreka razmjeni, nužnost smanjivanja zaostataka u trgovinskoj integraciji sugerira što brži ulazak u članstvo EU. Svako nastojanje u smjeru produbljivanja trgovinske integracije sa zemljama jugoistočne Europe zapravo označava traženje kratkoročnog utočišta na tržištima zemalja koje su još manje otvorene od Hrvatske,



što će u dugom roku povećati troškove restrukturiranja robne razmjene, pa im stoga ne bi valjalo davati prednost.

Konačno, za ispravljanje trgovinskih pristranosti uputnije bi bilo povećati razmjenu sa zemljama s kojima ne postoji višak razmjene iznad “potencijala” (osim članica EU, to su i sve ostale zemlje koje nisu posebno izdvajane u analizi), nego smanjiti razmjenu s bivšim jugoslavenskim republikama i zemljama srednje i istočne Europe. Rast razmjene s tim bi grupama zemalja trebao povećati razinu ukupne otvorenosti, prema kojoj Hrvatska također zaostaje. Empirijski nalazi koji upućuju na vezu između strukturnih reformi i trgovinske otvorenosti sugeriraju da bi ispravan način za postizanje toga cilja bilo ubrzavanje i jačanje strukturnih reformi. Prema EBRD-ovu indeksu tranzicije, Hrvatska je, unatoč određenom napretku, i u 2004. godini zaostajala u provođenju strukturnih reformi za sedam novih članica EU<sup>x</sup> (EBRD, 2004). Nastavak i ubrzavanje reformi poput privatizacije, jačanja vladavine prava i smanjivanja zadiranja države u gospodarske tokove stoga su zapravo nužne za jačanje trgovinske povezanosti i konkurentnosti, što su preduvjeti uspješne integracije u EU.

- 
- i *Europski sporazumi između tranzicijskih zemalja koje su 2004. postale članice i Unije prva su generacija sporazuma o pridruživanju za tranzicijske zemlje. Ti su sporazumi zaključivani između 1993. i 1996. godine, da bi na snagu stupili 1994. godine (Mađarska i Poljska), 1995. godine (Češka i Slovačka), 1998. godine (tri pribaltičke zemlje) i 1999. godine (Slovenija).*
  - ii *Izuzetno visok vanjskotrgovinski deficit Hrvatska uvelike nadoknađuje suficitom na računu usluga platne bilance. Trgovinu uslugama, nažalost, nije bilo moguće uključiti u gravitacijsku analizu zbog nedostatka statističkih pokazatelja o njezinoj geografskoj strukturi, iako bi to u slučaju Hrvatske bilo i te kako opravdano. Sveobuhvatni pristup razmatranju problema vanjskotrgovinskog deficita stoga bi bila analiza deficita tekućeg računa platne bilance, odnosno usporedba njegove stvarne razine s očekivanom razinom na temelju razine razvoja i dinamike rasta (odnosno potrebe za uvozom kapitala), stupnja pristupa međunarodnim financijskim tržištima (raspoloživosti inozemnog kapitala) i sl. U skladu s time, gospodarska integracija može potaknuti priljeve kapitala, što povećava deficit tekućeg računa platne bilance i naoko pogoršava konkurentnost, ali veće inozemne investicije istodobno potiču rast produktivnosti (Blanchard i Giavazzi, 2002).*
  - iii *U gravitacijski se model obično uključuju samo uvozni tokovi jer se pretpostavlja da zbog prikupljanja carina zemlje statistički kvalitetnije prate uvoz nego izvoz, a kako se promatraju svi bilateralni odnosi, takav pristup ujedno znači i pokrivanje izvoznih tokova. Kako se u ovom radu konstruira gravitacijski model samo za Hrvatsku, promatrat će se izvoz i uvoz zasebno, kao i ukupna razmjena, odnosno zbroj izvoza i uvoza.*
  - iv *Zemljama srednje i istočne Europe u ovom se radu smatraju Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka, koje su bile članice Vijeca za uzajamnu*

- ekonomsku pomoć, a danas su članice ili kandidatkinje za članstvo u EU. Slovenija nije uključena u tu skupinu jer se pristranosti u razmjeni s njom zasebno ocjenjuju.
- v Iako je neosporna činjenica da postojanje granice smanjuje trgovinu, ne postoji konsenzus istraživača o glavnim uzrocima takvoga učinka granice. Dok jedni smatraju značajnim povijesne čimbenike, npr. razvoj prometne mreže i ostale infrastrukture (Djankov i Freund, 2000), drugi naglašavaju prednosti što ih daje zajednička valuta (Rose, 2000), a treći upućuju na teškoće vezane uz prikupljanje relevantnih informacija kada se posluje s inozemstvom (Obstfeld i Rogoff, 2000).
  - vi Skok koeficijenta trgovinske otvorenosti nakon osamostaljenja djelomično proizlazi iz smanjenja vrijednosti međunarodno neutrživih dobara u stranoj valuti zbog hiperinflacije, a dijelom iz pretvaranja trgovine s bivšim republikama u međunarodnu trgovinu (razlika između pune i isprekidane linije).
  - vii Primjerice, Helliwell (1998) nalazi kako je trgovina između kanadskih provincija bila 12 puta veća od trgovine s pojedinim federalnim državama SAD-a, kada se uzmu u obzir udaljenost i gospodarski potencijal.
  - viii Prvi ugovor o slobodnoj trgovini zaključen je s Bosnom i Hercegovinom. Taj je ugovor otkazan 1998. godine zbog zahtjeva MMF-a da Bosna i Hercegovina poveća prihod od carina, ali je obnovljen u siječnju 2001. godine na asimetričnoj osnovi. Ugovor o slobodnoj trgovini sa Slovenijom na snazi je od siječnja 1998. godine, a s Makedonijom od listopada 1997. godine.
  - ix Uz Luksemburg.
  - x Slovenija je osma iz te skupine zemalja koja je imala nešto slabiji pokazatelj EBRD-ova indeksa tranzicije od Hrvatske.

## LITERATURA

- Astrov, V., 2001.** *Structure of Trade in Manufactured Products between Southeast European Countries and the European Union*. Project international and regional integration in SEE, mimeo.
- Baldwin, R. E., 1994.** *Towards an Integrated Europe*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Blanchard, O. and Giavazzi, F., 2002.** "Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle?". *Brookings Papers on Economic Activity*, (2), 147-186.
- Brenton, P. and Di Mauro, F., 1998.** "Is There Any Potential in Trade in Sensitive Industrial Products Between the CEECs and the EU?". *The World Economy*, (21), 285-304.
- Brenton, P., Di Mauro, F. and Lucke, M., 1999.** "Economic integration and FDI: an empirical analysis of foreign investment in the EU and in Central and Eastern Europe". *Empirica*, (26), 95-121.
- Christie, E., 2001.** *Potential Trade in Southeast Europe: A Gravity Model Approach, Project International and regional integration in SEE*, mimeo.
- De Ménil, G. and Maurel, M., 1994.** "Breaking up a customs union: the case of the Austro-Hungarian Empire in 1919". *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130 (3), 553-575.
- Dell' Ariccia, G., 1998.** "Exchange rate fluctuations and trade flows: evidence from the European Union". *IMF Working Paper*, WP/98/107.
- Di Mauro, F., 2000.** *Economic integration between the EU and the CEECs: A Sectoral Study*. Mimeo.
- Dimitrov, M. and Stanchev, K., 2001.** *SEE Trade and Institutions: A Case Study on Bulgaria and the Region*. Project international and regional integration in SEE, mimeo.
- Djankov, S. and Freund, C., 2000.** "Disintegration". *CEPR Discussion Paper*, No. 2545.
- DZS.** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, različita godišta. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- EBRD, 2002.** *Transition report 2002*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD, 2004.** *Transition report 2004*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Egger, P., 2000.** "A note on the proper econometric specification of the gravity equation". *Economic Letters*, 66, 25-31.

- European Commission, 2001.** “Progress towards meeting economic criteria for accession: the assessment from the 2001 Regular Report”. Enlargement papers, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No. 6, November.
- European Commission, 2003.** *Progress Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, 1998-2003.*
- European Commission, 2004.** *Opinion on the Application of Croatia for Membership of the European Union.* April 2004.
- Fidrmuc, J. and Fidrmuc, J., 2000.** “Disintegration and trade”. *CEPR Discussion Paper*, No. 2641.
- Fidrmuc, J., 2004.** *Trade Integration of the New EU Member States and Selected South Eastern European Countries: Lessons from a Gravity Model*, mimeo.
- Flörkemeier, H., 2002.** “Functional Regions and the Measurement of Economic Integration”. *Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Discussion Papers*, No. 01/02.
- Frankel, J., 1997.** *Regional Trading Blocs.* Washington: Institute for International Economics.
- Havrylyshyn, O. and Al-Atrash, H., 1998.** “Opening up and geographic diversification of trade in transition economies”. *IMF Working Paper*, WP/98/22.
- Havrylyshyn, O. and Pritchett, L., 1991.** “European trade patterns after the transition”. *Working Papers*, WPS 748. Washington: The World Bank.
- Helliwell, J. F., 1998.** *How Much Do National Borders Matter?.* Washington: Brookings Institution Press.
- IMF, 2002.** *Direction of Trade Statistics Yearbook.* Washington: International Monetary Fund.
- Mayhew, A., 1998.** *Recreating Europe. The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe.* Cambridge: Cambridge University Press.
- McCallum, J., 1995.** “National borders matter: Canada-US regional trade patterns”. *American Economic Review*, 85 (3), 615-23.
- Nilsson, L., 2000.** “Trade integration and the EU economic membership criteria”. *European Journal of Political Economy*, 16 (4), 807-827.
- Obstfeld M. and Rogoff, K., 2000.** “The six major puzzles in international macroeconomics: Is there a common cause?” in: B. S. Ber-

- nanke and K. Rogoff, eds. *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge: MIT Press, 339-390.
- Rose, A., 2000.** "One money, one market: the effect of common currencies on trade". *Economic Policy*, 15 (30), April.
- Sirotković, J., 1996.** *Hrvatsko gospodarstvo*. Zagreb: HAZU : Golden marketing.
- Vittas, H. and Mauro, P., 1997.** "Potential trade with core and periphery: industry differences in trade patterns" in: S. W. Black, ed. *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 67-99.
- Vujičić, B. and Presečan, T., 1999.** "External deficit, exchange rate and competitiveness in Croatia: is there a problem?" in: M. I. Blejter and M. Škreb, eds. *Balance of Payments, Exchange Rates, and Competitiveness in Transition Economies*. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, 285-318.
- Vujičić, B., Drinovac, I. and Galinec, D., 1997.** "Struktura, dinamika i determinante hrvatskog izvoza". *Hrvatska narodna banka, Pregledi*, br. 2.
- Wei, S., 1996.** "Intra-national versus international trade: how stubborn are nations in global integration?" *NBER Working Paper*, No. 5531.
- WIIW, 1997.** *WIIW handbook of statistics*. Vienna: WIIW.
- WIIW, 2000.** *WIIW handbook of statistics*. Vienna: WIIW.
- WIIW, 2003.** *WIIW handbook of statistics*. Vienna: WIIW.
- Winters, L. A. and Wang, Z. K., 1994.** *Eastern Europe's International Trade*. Manchester: Manchester University Press.
- World Bank, 1989.** *World Development Report 1989: Financial Systems and Development*. New York: Oxford University Press.
- World Bank, 2000.** *World Development Indicators 2000*. Washington: World Bank.
- World Bank, 2003.** *World Development Indicators 2003*. Washington: World Bank.
- World Bank, 2004.** *World Development Indicators 2004*. Washington: World Bank.

## Poglavlje 4.

# SLOBODA KRETANJA RADNIKA U PROŠIRENOJ EUROPSKOJ UNIJI I NJEZIN UTJECAJ NA HRVATSKU

Mirta Kapural\*

*Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja*

*Zagreb*

## SAŽETAK

U radu se obrađuje sloboda kretanja radnika u kontekstu proširenja EU, s posebnim naglaskom na tranzicijskom razdoblju. Cilj je predstaviti dva temeljna izazova s kojima će se Hrvatska susresti tijekom pristupnih pregovora, a obrađeni su u poglavlju koje uređuje slobodu kretanja radnika. Izazovi su usklađivanje zakonodavstva i tranzicijsko razdoblje za slobodu kretanja radnika nakon pristupanja Hrvatske Uniji.

U vezi s usklađivanjem zakonodavstva rad daje pregled propisa EU i hrvatskih zakona kojima se uređuje sloboda kretanja radnika. Za razumijevanje utjecaja kretanja radnika u proširenom EU na Hrvatsku nužno je imati uvid u trendove kretanja radnika u EU i u Hrvatskoj. Tranzicijski aranžman dogovoren s novim članicama EU drugi je važan element koji treba uzeti u obzir jer bi sličan tranzicijski aranžman mogao biti predložen i Hrvatskoj tijekom pregovora za pristupanje EU.

### **Ključne riječi:**

Europska unija, kretanje radne snage, migracije, pregovori, proširenje Europske unije, tranzicijsko razdoblje, zapošljavanje

\* *Autorica zahvaljuje anonimnim recenzentima.*

## UVOD

Sloboda kretanja radnika svrstava se među temeljna načela EU i jedna je od četiri slobode unutarnjeg tržišta, a istodobno je među najvažnijim pravima Zajednice. Sloboda kretanja radnika uobičajeno je povezana s nizom pitanja kao što su sloboda kretanja i boravka tijekom zaposlenja u drugoj državi članici, prava iz socijalne sigurnosti, uzajamno priznavanje kvalifikacija, građanska prava i državljanstvo EU. Hrvatska će kao zemlja kandidatkinja uskoro započeti pregovore o članstvu u EU. Poglavlje II. pregovora o slobodi kretanja osoba obuhvaća i slobodu kretanja radnika.

Svrha je ovog rada predstaviti dva temeljna izazova s kojima će se Hrvatska susresti tijekom pregovora o navedenom poglavlju: usklađivanje zakonodavstva i tranzicijsko razdoblje koje će EU zahtijevati za kretanje hrvatskih radnika nakon pristupanja Hrvatske EU. U radu se obrađuje sloboda kretanja radnika u kontekstu proširenja EU, s posebnim naglaskom na tranzicijskom razdoblju. U prvom dijelu teksta daje se kratak prikaz pravne osnove slobode kretanja radnika u EU i utvrđuje ostvarivanje slobode kretanja radne snage unutar EU. Drugi se dio bavi razinom kretanja radne snage između novih i starih država članica EU<sup>1</sup> te se analizira mobilnost radnika u pojedinim državama. Kao primjeri navedene su Slovenija, Austrija i Mađarska. Te su države članice EU izabrane zbog zemljopisne blizine Hrvatskoj i zbog njihova iskustva u pristupanju EU. Treći dio teksta usredotočen je na tranzicijsko razdoblje koje je nezaobilazan zahtjev EU za radnike iz novih država članica. S obzirom na to da se s velikom vjerojatnošću može pretpostaviti kako će i od Hrvatske biti zatraženo tranzicijsko razdoblje, to poglavlje obrađuje tranzicijski aranžman dogovoren u posljednjem krugu proširenja EU i objašnjava što to znači u praksi. Obrazlaže se i stanje pregovora o slobodnom kretanju radnika s Bugarskom i Rumunjskom zbog mogućnosti pristupanja tih zemalja EU zajedno s Hrvatskom. Četvrti dio teksta obrađuje trenutačnu situaciju u Hrvatskoj prikazujući pravni okvir, aktualne trendove zapošljavanja i mobilnost hrvatskih radnika. U posljednjem dijelu rada objašnjava se utjecaj tranzicijskih aranžmana novih država članica EU na Hrvatsku i daju određene preporuke.

## **PRAVNO UREĐENJE I ZAHTJEVI ZA SLOBODOM KRETANJA RADNIKA U EUROPSKOJ UNIJI**

### **Pravna osnova**

Slobodno kretanje radnika uređeno je odredbama Ugovora o Europskoj zajednici, čl. 39-42, glava III – Slobodno kretanje osoba, usluga i kapitala.<sup>ii</sup> Navedene odredbe Ugovora o temelje se na načelu nediskriminacije na osnovi državljanstva za radnike iz država članica s obzirom na njihovo zapošljavanje, naknadu i ostale uvjete rada i zapošljavanja. Sloboda kretanja radnika uređena je i sekundarnim zakonodavstvom EU koje obuhvaća velik broj direktiva i uredbi. Direktive i uredbi koje uređuju slobodu kretanja radnika i njihovih obitelji posebno su važne jer su upravo one omogućile praktičnu provedbu te slobode.<sup>iii</sup>

Sudska praksa Suda Europskih zajednica također je važan izvor pravila o slobodi kretanja radnika. Mnogobrojnim presudama i širokim tumačenjem odredbi koje uređuju područje slobode kretanja radnika Sud Europskih zajednica dao je osobito velik doprinos razvoju tog dijela europskog prava.<sup>iv</sup>

Europske sporazume koji su bili pravna osnova odnosa između Europske zajednice i njezinih država članica i zemalja kandidatkinja potrebno je spomenuti kao važan pravni izvor za nove države članice. Ekvivalent za Hrvatsku jest Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Prema odredbama opisanih pravnih propisa EU, radnik koji seli u drugu državu članicu ima određena prava. Ta prava ponajprije znače:

- pravo na rad bez radne dozvole (osim radnika iz novih država članica koje su obuhvaćene tranzicijskim razdobljem),
- jednakost postupanja u zapošljavanju kao s državljanima članice u kojoj se rad obavlja,
- pravo na jednake socijalne pogodnosti kakve imaju i državljani članice u kojoj se radnik zapošljava,
- pravo članova obitelji da se pridruže radniku i da primaju naknadu za obitelj,
- potpuna koordiniranost sustava socijalne sigurnosti (mirovinska prava i doprinosi za socijalnu sigurnost),
- uzajamno priznavanje kvalifikacija.



Ta široka paleta prava državljana država članica potvrđuje važnost slobode kretanja radnika kao jednoga od temeljnih prava EU. Cilj navedenih prava jest i poticanje mobilnosti radne snage između država članica EU, što je važan činitelj ostvarivanja unutarnjeg tržišta.

## Kretanje radne snage u Europskoj uniji

Radnu snagu u EU karakterizira mala prostorna i profesionalna pokretljivost. Između 1991. i 2001. godine samo je 15% državljana EU promijenilo mjesto boravišta radi zaposlenja u drugoj državi članici (European Commission, 2004a). Zapošljavanje u drugoj državi članici kao razlog za migraciju zabilježen je većinom u južnim članicama EU – Italiji (61%), Portugalu (46%) i Španjolskoj (30%). U 2001. Velika Britanija i Švedska imale su najveći postotak mobilnosti radne snage (oko 2%) dok su radnici iz Grčke i Španjolske pokazali vrlo nizak stupanj mobilnosti.<sup>v</sup> Danas samo 2% radne populacije EU radi u drugoj zemlji članici. Prema tome, zajamčena sloboda kretanja radnika i stručnjaka iz EU nije potpuno iskorištena. Pri planiranju odlaska u drugu državu članicu državljani EU još uvijek nailaze na pravne, praktične i administrativne prepreke. Niska razina mobilnosti radne snage između država članica identificirana je kao jedna od tih prepreka. Ostale su prepreke dugački administrativni postupci, nepotpuna provedba propisa, nedostatak potrebnih informacija o pravima radnika koji sele u drugu državu članicu, nedostatna suradnja između država članica i niska razina sudjelovanja u procesu cjeloživotnog obrazovanja.

Nizak stupanj mobilnosti radne snage u EU ima negativne posljedice na gospodarski rast, zaposlenost i stručnu osposobljenost radne snage. EU, svjestan navedenog problema, nastoji ukloniti spomenute prepreke različitim mjerama kojima je cilj poboljšati stanje zaposlenosti i potaknuti mobilnost radne snage. Donošenje Akcijskog plana o stručnoj osposobljenosti i mobilnosti (European Commission, 2002a) i Izvješća o provedbi toga Plana (European Commission, 2004a), uspostavljanje portala s informacijama o kretanju unutar EU radi zaposlenja, samo su neke od poduzetih mjera.<sup>vi</sup> Stare države članice također su poduzele nacionalne mjere kako bi poboljšale geografsku mobilnost radne snage. Navedene nacionalne mjere obuhvaćaju aktivnosti sektorskog zapošljavanja (Austrija), posebnu potporu za poticanje mobilnosti nezaposlenih radnika (Njemačka i Švedska), promicanje mobilnosti unutar javne uprave (Danska i Portugal). Nedovoljna migracija radne snage uzrok je nedostatka potrebnih stručnjaka u nekim starim državama

članicama. Za stvaranje konkurentnoga europskog tržišta rada nužno je povećati mobilnost radne snage, a upravo stručnjaci i radnici iz novih država članica mogu bitno pridonijeti tome. Slično se može zaključiti i u vezi s nezaposlenošću. Naime, prosječna stopa nezaposlenosti u starijim državama članicama (uzimajući u obzir i razlike među njima) iznosi 9%, što je više nego nezaposlenost u nekim novim članicama EU – Češkoj 7,8%, Mađarskoj 5,9 % i Sloveniji 6,8% (ILO, 2003). Prema tome, pozitivno je obilježje migracije radne snage u EU niža stopa nezaposlenosti, koja daje daljnji poticaj gospodarstvu i konkurentnosti unutarnjeg tržišta. Iz svega navedenoga proizlazi zaključak da je EU potrebna mobilnija radna snaga kako bi uspostavio ravnotežu svojega tržišta rada i kako bi potpuno ostvario slobodu kretanja radnika nakon proširenja. Povećana mobilnost radne snage prouzročit će veću raznolikost, stvoriti više poslova, potaknuti veću zaposlenost i imati pozitivan učinak na gospodarstvo EU.

## **MIGRACIJE RADNE SNAGE IZMEĐU NOVIH I STARIH DRŽAVA ČLANICA**

### **Hoće li pristupanje Europskoj uniji prouzročiti migracije u stare države članice?**

Nezaposlenost, nedostatak poslovnih mogućnosti i niska primanja u zemlji emigracije činitelji su koji obično potiču migracijske trendove (Werner, 1994). Promatranjem zemalja u tranziciji zamjećuje se da nezaposlenost djeluje obeshrabrujuće na cjelokupnu migraciju, a gospodarski slabije razvijena područja pokazuju vrlo nizak stupanj mobilnosti radne snage (Fidermuc, 2001). Uobičajeno je da u situaciji visoke nezaposlenosti ljudi strahuju od migracije kao sile koja će stvoriti još veću nezaposlenost (Mayhew, 1998). Stoga je mobilnost radnika migranata iz novih država članica bila niska usprkos razlikama u plaćama i stopi nezaposlenosti u usporedbi sa starijim državama članicama. Uspoređujući spremnost na migriranje između starih i novih država članica, proizlazi da su neke stare države članice (npr. Portugal) pokazale znatno veću sklonost emigraciji nego nove države članice. Geografska blizina još je jedan bitan element migracija. Primjeri Austrije i Njemačke kao glavne imigracijske destinacije za državljane novih članica to jasno pokazuju. Tako je u 2000. godini 80% zaposlenika koji su emigrirali iz Srednje i Istočne Europe boravilo u Austriji i Njemačkoj (Boeri i Brücker, 2000). Najveći migracij-

ski potencijal potječe iz Poljske (gotovo polovica radnika iz novih država članica), Rumunjske (17%), Češke i Slovačke (11% zajedno) i Bugarske (9%). Tijekom procesa pristupanja EU broj osoba iz srednje i istočne Europe zaposlenih u tadašnjim članicama EU bio je velik, no zbog gospodarskog napretka tih zemalja znatno je pao tijekom godina (sa 850.000 devedesetih na 250.000 na početku 2000). Prema tome, usprkos razlici u plaćama i stopi nezaposlenosti u odnosu prema starim državama članicama, procjene o emigracijama iz novih država članica ostaju ispod razine koje se EU pribojavao. Migracija iz novih država članica nije nikada bila tolika da bi imala ozbiljniji utjecaj na zapošljavanje i stanje tržišta rada u starim državama članicama. Naprotiv, istraživanja i brojčane procjene upućuju na zaključak da proširenje članstva neće prouzročiti znatnije poremećaje na tržištu rada starih država članica. Prema provedenim istraživanjima proizlazi da samo 1% radne populacije iz novih država članica ima čvrstu namjeru iskoristiti prednosti slobode kretanja nakon proširenja EU. Očekivana migracija nakon proširenja EU procjenjuje se na 200.000 radnika u godini iz novih država članica, s tendencijom pada na 85.000 nakon deset godina (Boeri i Brücker, 2000). S obzirom na daljnji porast privremene migracije u odnosu na trajnu može se pretpostaviti da će se privremena migracija radne snage nastaviti u graničnim regijama (svakodnevno putovanje na posao, sezonski poslovi) i u susjednim zemljama.<sup>vii</sup> Osobito je važno spomenuti i mogućnost da mnogi radnici i stručnjaci iz starih država članica emigriraju u nove države članice (kao u Češkoj i Poljskoj) i utječu na njihova tržišta rada. Uzimajući pri tome u obzir i elemente kao što su porast plaća, povećanje stranih ulaganja, bolje poslovne mogućnosti, niže stope nezaposlenosti, jezične barijere i tradicionalno snažnije veze s domovinom novih članica, očito je da pristupanje novih država članica Uniji kao posljedicu neće donijeti veliko pritjecanje radnika iz srednje i istočne Europe. Naprotiv, moguće je da će stare države članice profitirati od imigracija visokoobrazovanih profesionalaca iz novih država članica. Potencijalni radnici migranti iz novih država članica pretežito su mlađi, visokoobrazovani profesionalci koji donose korist zemljama u koje dolaze raditi. Slijedom toga, nove bi se države članice mogle suočiti s problemom tzv. odljeva mozgova i s rizikom gubitka najbolje mlade i visokoobrazovane radne snage.

## **Primjeri Slovenije, Austrije i Mađarske**

Slovenija je jedna od najuspješnijih novih država članica EU. Stopa nezaposlenosti u Sloveniji iznosi 6,8%, što je niže od Njemačke, u ko-

joj je 9,3% ili Italije s 8,7% (ILO, 2003). U prvoj polovici 2004. u Sloveniji je bilo 780.000 zaposlenih osoba (Statistical Office of the Republic of Slovenia, 2004). Od 2003. godine nedostatak slovenskih radnika uzrokovao je povećanu potrebu za stranim radnicima u sektoru usluga, graditeljstva i poljoprivrede. Sezonski poslovi u poljoprivredi bili su pretežito koncentrirani u regijama koje graniče s Hrvatskom. Većina stranih radnika u Sloveniju dolazi iz Bosne i Hercegovine (19.000), Hrvatske (6.900) te Srbije i Crne Gore (6.500). Samo je 779 radnika iz zemalja EU bilo registrirano u Sloveniji tijekom 2003. godine (Employment Service of Slovenia, 2003). Imajući na umu potražnju stranih radnika u Sloveniji i ulazak Slovenije u EU, broj tih radnika (uključujući i one iz novih država članica) mogao bi narasti. Što se tiče slovenskih radnika u inozemstvu, do njezina pristupanja EU migracije iz Slovenije bile su neznatne. Slovenci su na temelju ugovora o zapošljavanju najviše radili u Njemačkoj, obavljajući pretežno sezonske poslove ili su se stručno usavršavali. Pristupanje Slovenije EU značit će za slovenske državljane veće mogućnosti zapošljavanja u drugim državama članicama EU te ih motivirati na prihvaćanje novih poslova u EU. Međutim, ta motivacija može utjecati i na migracije među novim državama članicama jer među tim državama nema ograničenja u slobodnom kretanju radnika. U odnosu prema starim državama članicama, zbog primjene tranzicijskog razdoblja i obveze posjedovanja radne dozvole mala je vjerojatnost da će se pojačati migracija slovenske radne snage.

Mađarska ima 10 milijuna stanovnika s ukupno 3.900.000 zaposlenih i 245.000 nezaposlenih osoba u 2003. (Hungarian Statistical Office, 2003). Stopa nezaposlenosti iznosi 5,9%, što je znatno niže od već spomenutog prosjeka nezaposlenosti EU od 9% (ILO, 2003). Procijenjena migracija radne snage iz Mađarske nakon pristupanja EU ostaje vrlo malena, a pretežno je orijentirana na susjednu Austriju. Migracijski potencijal iz Mađarske u Austriju nakon pristupanja Mađarske EU procjenjuje se na 4.000 radnika u godini. Nizak stupanj mobilnosti radne snage i bolje plaće u Mađarskoj osnovni su razlozi zbog kojih će broj mađarskih radnika u Austriji ostati ujednačen s potrebom za stranom radnom snagom na austrijskom tržištu rada.

Stopu nezaposlenosti u Austriji od 7% (ILO, 2003) prati i potražnja visokokvalificirane radne snage. Zbog toga Austrija nastavlja primjenjivati bilateralne sporazume o prekograničnim svakodnevnim poslovima i stručnom usavršavanju u trajanju od šest mjeseci. Svrha je tih sporazuma daljnje poticanje regionalne integracije sve dok se ne ostvari puna sloboda kretanja radnika. Pristupanje novih država članica EU neće unijeti znatnije promjene, ponajprije zbog petogodišnjega tranzicijskog razdoblja za kretanje radnika. Austrijski zavod za zapošljavanje procijenio je da je

u 2003. bilo manje od 19.000 stranih radnika zaposlenih u Austriji, i to najviše iz Slovenije (oko 6.000), Češke (oko 4.000), Mađarske (oko 8.000), uz i mnogo dnevnih radnika iz Slovačke (Foti, 2003). Nakon pristupanja zemalja srednje i istočne Europe Uniji, potencijalni broj radnika migranata iz tih zemalja u Austriju kreće se od 23.000 do 45.000 godišnje.<sup>viii</sup>

## **PRIJELAZNO RAZDOBLJE ZA SLOBODNO KRETANJE RADNIKA**

Mobilnost radne snage neizostavna je za uspješno i učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU, za poticanje zaposlenosti i gospodarski rast, pa se slobodno kretanje radnika izdvaja kao posebno važno i osjetljivo pitanje za EU. Stoga EU obično postavlja određena ograničenja u slobodnom kretanju radnika iz novih država članica. Jedno od njih je tranzicijsko razdoblje. U povijesti proširenja članstva EU tranzicijsko razdoblje u slobodnom kretanju radnika tradicionalno se pojavljuje kao uvjet za nove države članice. Na primjer, Grčka je imala tranzicijsko razdoblje od šest godina za kretanje svojih radnika, koji su u tom razdoblju imali obvezu posjedovati radne i boravišne dozvole, jednako kao i nedržavljeni EU. Slično tranzicijsko razdoblje bilo je određeno i za Španjolsku i Portugal u trajanju od sedam godina, tijekom kojega je radnicima iz tih zemalja bio ograničen slobodan pristup zapošljavanju, a sloboda njihova kretanja postupno je ostvarena. Povijest proširenja EU dokazala je neutemeljenost bojazni da će nakon proširenja doći do velikih migracija radnika iz novih država članica na tržišta rada dosadašnjih članica. Pokazalo se, naprotiv, da emigracija nakon proširenja EU više pokazuje pad nego porast. Usprkos tome, EU i dalje postavlja zahtjev za tranzicijskim razdobljem (najčešće u trajanju do sedam godina) za slobodno kretanje radnika iz novih država članica. Posljednje proširenje EU nije u tome izuzetak pa su nove države članice pristale na tranzicijsko razdoblje za kretanje svojih radnika unutar Unije. Slijedom toga, nužno je uzeti obzir tranzicijsko razdoblje kao važan element s kojim će se Hrvatska susresti tijekom pregovora za pristupanje EU.

### **Tranzicijski aranžman s novim državama članicama**

Pri posljednjem proširenju novim državama članicama, EU je zatražio tranzicijsko razdoblje za slobodno kretanje radnika iz svih ze-

malja pristupnica osim iz Cipra i Malte.<sup>ix</sup> Glavni razlog za navedeni zahtjev EU jest mogućnost pojačane mobilnosti radne snage koja bi mogla dovesti do poremećaja na tržištima rada pojedinih država članica. Zabrinutost zbog velikog pritjecanja radnika iz novih država članica temelji se na čimbenicima kao što su geografska blizina, razlike u plaćama i u stopi nezaposlenosti u novim državama članicama. Najveća bojazan povezana je sa strahom da će radnici iz novih država članica iscrpiti financijske izvore namijenjene socijalnim pogodnostima koje imaju državljani starih država članica (Boeri, 2004).

Tranzicijski aranžman dogovoren je na sljedeći način.

- Tijekom prve dvije godine nakon pristupanja stare države članice primjenjivat će nacionalne mjere prema novim državama članicama, s konačnim ciljem uspostave neograničenog pristupa svojim tržištima rada.
- Nakon proteka dviju godina države koje su primjenjivale nacionalne mjere dužne su sastaviti izvješća i izvijestiti Europsku komisiju o svojoj namjeri da nastave primjenjivati nacionalne mjere u sljedeće tri godine ili da ukidaju ograničenja. Uz navedeni postupak slijedi i izvješće Europske komisije.
- Nakon pet godina tranzicijsko bi razdoblje trebalo završiti, no ipak ostaje mogućnost da pojedine države članice čija su tržišta rada osobito pogođena produže tranzicijsko razdoblje za daljnje dvije godine.
- Zaštitne klauzule stare države članice mogu primjenjivati sve do isteka sedme godine od pristupanja novih država članica.<sup>x</sup>

Većina starih država članica uvela je navedena ograničenja. Austrija i Njemačka najavile su da namjeravaju zadržati ograničenja za ulazak radnika tijekom svih sedam godina. Te su zemlje također uvele posebna ograničenja kao zaštitu za sektore uslužnih djelatnosti njihovih tržišta rada jer postoji opasnost od znatnijih poremećaja u tim sektorima. Dvogodišnje ograničenje rada samo uz radnu dozvolu primjenjivat će se u Francuskoj, Belgiji, Španjolskoj, Italiji i Grčkoj. Portugal je uveo kvote za radnike iz novih država članica, dok je Nizozemska ograničila broj radnika iz novih država članica na 22.000, koji se ne smije prekoračiti tijekom prve dvije godine tranzicijskog razdoblja. Finska će primjenjivati dvogodišnja ograničenja i izdavati radne dozvole samo ako za određeni posao nisu dostupni finski radnici. Zbog zabrinutosti da će migracija radne snage utjecati na njihov socijalni sustav, Danska

i Švedska također će primjenjivati ograničavajuće mjere tijekom dvije godine, uz mogućnost njihova produženja na iduće tri godine. Jedine su iznimke Velika Britanija i Irska, koje su odlučile potpuno otvoriti svoja tržišta rada od prvoga dana pristupanja novih država članica, uz neka manja ograničenja koja se odnose na njihove socijalne programe. Razlog takve odluke jest vjerojatnost da tržišta rada tih zemalja neće biti preopterećena radnicima iz novih država članica. Obje zemlje, Velika Britanija i Irska, imaju visoku stopu zaposlenosti, a Velika Britanija je zemlja koja bi se do 2010. godine mogla suočiti s problemom velikog nedostatka stručne radne snage (Eurostat LFS, 2003). Iz navedenoga slijedi da će nove države članice dobiti puno jamstvo za slobodno kretanje svojih radnika tek 2011. iako pojedine države članice mogu i prije odlučiti da potpuno otvore svoja tržišta rada.

## **Tranzicijski aranžman u praksi**

S praktičnog stajališta, tranzicijsko razdoblje za slobodno kretanje radnika znači da se i nakon pristupanja novih članica Uniji primjenjuje obveza da državljani novih članica posjeduju radne dozvole. Primjerice, u Austriji je poslodavac obvezan zatražiti dodjelu ograničavajuće radne dozvole za državljane iz novih članica, a slobodu kretanja tih radnika potvrđuje Zavod za zapošljavanje. Sličan se postupak primjenjuje i u Njemačkoj. Naime, prema ugovorenom tranzicijskom aranžmanu, državljani novih članica mogu se zaposliti u Njemačkoj samo uz provođenje nacionalnih mjera ili uz uvjete iz bilateralnih sporazuma. Međutim, potrebno je naglasiti da tranzicijski aranžman ne utječe na prava radnika koji već legalno borave i rade u jednoj od starih država članica. Prema tim radnicima primjenjuju se propisi prava Zajednice koji uređuju jednake uvjete rada i korištenja usluga socijalnog sustava. Prema tome, obrazložena ograničenja mogu utjecati samo na pristup tržištu rada. To znači da nakon što je radniku iz neke nove države članice odobren pristup na tržište rada EU kao zaposleniku ili tražitelju posla, nije dopuštena nikakva diskriminacija te osobe odnosno radnika koji je državljanin određene članice EU. Osim toga, potrebno je zapamtiti da nema tranzicijskog razdoblja među novim državama članicama već među njima postoji potpuna sloboda kretanja. Također, nije zatraženo tranzicijsko razdoblje za uzajamno priznavanje kvalifikacija, pa se propisi Zajednice koji uređuju to područje primjenjuju od dana pristupanja novih država članica.<sup>xi</sup>

## Pozitivan ishod tranzicijskih aranžmana

Osim ograničenja koja dogovoreno tranzicijsko razdoblje nameće novim državama članicama, postoje i pozitivne strane pregovora o tranzicijskom razdoblju. Navedene pozitivnosti odražavaju se kao posebna klauzula o mirovanju (*standstill clause*) i kao pravilo o prednosti Zajednice (*community preference rule*). Posebna klauzula o mirovanju zahtijeva da pristup tržištima rada starih država članica ne može biti restriktivniji nego što je bio u trenutku potpisivanja Ugovora o pristupanju (16. travnja 2003.). Pravilo o prednosti Zajednice znači da se poslodavci iz starih država članica obvezuju dati prednost radnicima iz zemalja pristupnica pred radnicima iz ostalih zemalja izvan EU. Štoviše, nove države članice imaju mogućnost primjene recipročnih mjera ograničenja kretanja radnika prema onim starim državama članicama koje su uvele jednaka ograničenja za njihove radnike. Mađarska i Slovenija nove su države članice koje su odlučile primijeniti navedena ograničenja.

## Tranzicijsko razdoblje Bugarske i Rumunjske

Pregovori s Bugarskom i Rumunjskom o pristupanju EU započeli su 2000. Trenutačno te zemlje pristupnice nastoje zatvoriti preostala otvorena poglavlja pregovora kako bi bile spremne pristupiti Uniji u 2007. Međutim, kako je napredak u pojedinim područjima bio spor, preostaje vidjeti hoće li te zemlje uspjeti u svojim nastojanjima da postignu cilj u zacrtano vrijeme ili će ih neke druge zemlje kandidatkinje, npr. Hrvatska, prešćići. Bugarska s 8 milijuna stanovnika i Rumunjska s 21 milijunom među najvećim su zemljama kandidatkinjama, npr. u usporedbi s Hrvatskom ili s novim državama članicama kao što su Malta ili Slovenija. Stopa nezaposlenosti u Bugarskoj od 13% i u Rumunjskoj od 7% (ILO, 2003) više su nego u novim državama članicama. Upravo zbog te činjenice u Bugarskoj i Rumunjskoj vidi se najveći migracijski potencijal nakon proširenja EU. Stoga su tijekom pregovora o poglavlju koje se odnosi na slobodno kretanje radnika te dvije zemlje pristale na ograničenje kretanja njihovih radnika tijekom tranzicijskog razdoblja koje će trajati najmanje dvije godine, a maksimalno sedam godina nakon pristupanja Uniji. Obje zemlje još trebaju uskladiti svoje zakone s propisima EU koji uređuju slobodu kretanja radnika kako bi bile spremne primijeniti te propise do dana ulaska u EU. Glavna primjedba EU odnosi se na propise o uzajamnom priznavanju kvalifikaci-



ja. U vezi s Bugarskom druga se nužna prilagodba odnosi na socijalnu i kulturnu integraciju radnika migranata i članova njihovih obitelji. Za Rumunjsku EU smatra da odredbe njezinih zakona još uvijek ne omogućuju primjenu jednakih uvjeta prema radnicima iz EU.<sup>xii</sup>

## ŠTO HRVATSKA MOŽE NAUČITI OD NOVIH DRŽAVA ČLANICA?

### Pravna osnova u Hrvatskoj

Pravna osnova uređenja slobode kretanja radnika između Hrvatske i EU dana je u odredbama SSP-a i relevantnim hrvatskim propisima. SSP uređuje kretanje radnika između Hrvatske i država članica EU u glavi V – Kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga, kapital, poglavlju I – Kretanje radnika, članci 45-47.<sup>xiii</sup>

Odredbe o kretanju radnika temelje se na zabrani diskriminacije na osnovi državljanstva hrvatskih radnika i radnika neke države članice koji su zakonito zaposleni na teritoriju države članice odnosno na teritoriju Hrvatske. Navedena zabrana diskriminacije odnosi se na radne uvjete, naknade za rad ili otpuštanje s posla u usporedbi s državljanima dotične države članice ili s hrvatskim državljanima (čl. 45). U članku 47. utvrđuju se pravila za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti za hrvatske radnike i za državljane članica EU. Zakoni kojima se u Hrvatskoj uređuje socijalno osiguranje propisuju jednaka prava za domaće i strane radnike (osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije uređeno). Takva pravna osnova olakšava i provedbu odredbe članaka 47. SSP-a. Hrvatska je s članicama EU također sklopila i dvostrane ugovore o socijalnom osiguranju, što odgovara uvriježenoj praksi EU.

Zakon o strancima (NN 109/03) uređuje zapošljavanje, rad, boravak i kretanje stranaca. Navedeni zakon osigurava jednostavniji postupak ostvarivanja prava rada stranaca u Hrvatskoj, a u kontekstu SSP-a omogućuje ispunjavanje preuzetih obveza. Prema tom zakonu stranci imaju obvezu posjedovati radnu dozvolu, a Vlada utvrđuje godišnju kvotu za izdavanje radnih dozvola strancima. U tom smislu zanimljiva je odredba članka 87, stavka 2. Zakona prema kojoj se u tu godišnju kvotu za izdavanje radnih dozvola strancima ne računavaju radne dozvole za radnike strance i članove njihovih obitelji kojima je status reguliran odredbama SSP-a. Drugim riječima, cilj te odredbe očito je ukida-

nje mogućih ograničenja za slobodno kretanje radnika iz EU. Iako je taj zakon dobar primjer usklađivanja s pravnom stečevinom EU, Europska komisija naznačila je potrebu daljnjih prilagodbi hrvatskog zakonodavstva. Predložene prilagodbe odnose se na mogućnost da radnici iz zemalja EU imaju jednak pristup zapošljavanju u Hrvatskoj, bez diskriminacije na temelju nacionalnosti, da rade bez radne dozvole i da im se mogu pridružiti članovi njihovih obitelji, kojima također mora biti dopušteno zapošljavanje bez radne dozvole.<sup>xiv</sup>

## **Mobilnost radne snage u Hrvatskoj**

### **Koliko su mobilni hrvatski radnici?**

Od približno 4,4 milijuna stanovnika Hrvatske krajem 2003. bilo je 1,4 milijuna zaposlenih osoba i 330.780 nezaposlenih (DZS, 2004). Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada, stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj još je uvijek viša od prosjeka EU (14,3% 2003. i 13,8% u prvoj polovici 2004). Mlada i radno sposobna populacija najpogođenija je nezaposlenošću u Hrvatskoj, a 18% nezaposlenih mlade su osobe. U 2003. od ukupno 1,7 milijuna aktivnih stanovnika Hrvatske 47.000 osoba emigriralo je u druge zemlje (DZS, 2004). Ako tu brojku usporedimo sa Slovenijom i Mađarskom, primjećujemo da je u 2003. u Sloveniji od ukupno 2 milijuna stanovnika samo 1.800 Slovenaca emigriralo (Employment Service of Slovenia, 2003). U Mađarskoj unutarnja migracija znatno nadmašuje vanjsku pa je još manji broj Mađara emigrirao u 2003. (Foti, 2003). Iz navedene usporedbe možemo zaključiti da je broj hrvatskih radnika u inozemstvu još uvijek znatno veći nego Slovenaca ili Mađara. Međutim, visoka stopa nezaposlenosti i ostali činitelji koji potiču migracije ipak ne stvaraju toliko veliku mobilnost hrvatskih radnika. Većina hrvatskih građana na radu je u inozemstvu, ali u državama koje su geografski bliže, npr. u Sloveniji, Italiji, Austriji ili Njemačkoj. Krajem 2003. u Sloveniji je bilo zaposleno 6.900 hrvatskih građana, pretežno na sezonskim poslovima (Employment Service of Slovenia, 2003). Pristupanje Slovenije Uniji ima određene praktične posljedice za hrvatske radnike zaposlene u Sloveniji. Prema ugovorenom tranzicijskom aranžmanu s EU, Slovenija mora uvesti određena ograničenja prema radnicima iz zemalja koje nisu članice EU. Posljedica toga je uvođenje kvota za radnike iz zemalja koje nisu članice EU i izdavanje manjeg broja radnih dozvola (17.000) za

2004. Prema tome, manji broj radnika iz Hrvatske imat će mogućnost raditi u Sloveniji kao novoj članici EU. Prema kvoti ugovorenoj između Njemačke i Hrvatske, nezaposleni državljani Hrvatske imaju mogućnost provesti određeno vremensko razdoblje na radu u Njemačkoj. U 2003. Njemačka je sklopila sporazum s Hrvatskom na temelju kojega je odobreno da 500 hrvatskih radnika zaposlenih na privremenom radu u Njemačkoj ima pristup stručnom usavršavanju u trajanju tri godine. Međutim, broj hrvatskih radnika koji su na kraju otišli u Njemačku bio je vrlo nizak. Od ponuđenih 500 mjesta u 2003. samo se 319 hrvatskih građana zaposlilo u Njemačkoj. Iz toga proizlazi da, usprkos boljim plaćama i jednakim uvjetima zapošljavanja kakve imaju i njemački državljani, hrvatski radnici nisu više toliko zainteresirani za privremeni rad u Njemačkoj. Nedovoljno poznavanje njemačkog jezika pojavljuje se kao prepreka u nekim slučajevima, no u drugima se čini da su hrvatski radnici jednostavno manje skloni odlasku u Njemačku. Posljedica toga je moguće smanjenje godišnjih radnih dozvola do ulaska Hrvatske u EU.<sup>xv</sup>

## Strani radnici u Hrvatskoj

Prema broju izdanih radnih dozvola u 2004. bilo je više od 2.000 stranih radnika zaposlenih u Hrvatskoj. U usporedbi sa Slovenijom, koja je imala 30.000 stranih radnika, ili s Austrijom, s 20.000 stranih radnika, proizlazi da Hrvatska ne zapošljava previše stranaca. Međutim, gledajući visoku stopu nezaposlenosti u Hrvatskoj, valjalo bi nastojati da se broj stranih radnika još više smanji u korist zapošljavanja domaćih radnika. Ipak, potražnja poslodavaca za stranim radnicima specijaliziranim za određena zanimanja i dalje raste. Na temelju Odluke Vlade RH o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca izdano je 2.600 radnih dozvola za strane radnike koji se prvi put zapošljavaju u Hrvatskoj.<sup>xvi</sup> Najveći broj radnih dozvola izdan je u brodogradnji (1.100), zatim slijedi graditeljstvo (1.000), znanost i obrazovanje (150), turizam (310) i zdravstvo (30). U 2003. godini Hrvatska je izdala radne dozvole radnicima iz 34 zemlje. Većina stranih radnika u Hrvatskoj dolazi iz Bosne i Hercegovine, gdje je stopa nezaposlenosti izuzetno visoka i doseže čak 40% (Central Bank of Bosnia and Herzegovina, 2004).<sup>xvii</sup> Posljedica toga je velika mobilnost bosanskih radnika prema Sloveniji i Hrvatskoj. Ostali strani radnici u Hrvatskoj dolaze iz Srbije i Crne Gore, Turske, Makedonije, Slovenije i Au-

strije. Broj zatraženih i izdanih radnih dozvola odgovara povećanoj potrebi za sezonskim radnicima u Hrvatskoj (osobito tijekom turističke sezone).

## **Očekivana kretanja hrvatskih radnika nakon posljednjeg proširenja Europske unije**

U ovom je trenutku razina emigracije u Hrvatskoj znatna i još uvijek postoji interes za sezonskim radom u zemljama kao što su Njemačka, Austrija ili Italija. U 2002, uz posredovanje Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, 7.700 hrvatskih državljana otišlo je na rad u inozemstvo, a od toga je većina otišla na sezonski rad u Njemačku (HZZ, 2004). Međutim, u posljednje je vrijeme sve manji trend kretanja hrvatskih radnika prema zemljama EU. To je najočitije na obrazloženom primjeru Njemačke, u kojoj je samo 319 radnika iskoristilo priliku koja se nudila za 500 radnika. Nadalje, zapošljavanje hrvatskih radnika u novim zemljama članicama moglo bi biti smanjeno zbog njihovih tranzicijskih aranžmana (kao što je već objašnjeno za Sloveniju). Osim toga, napredak Hrvatske u sljedećih nekoliko godina prije pristupanja EU vjerojatno će još više smanjiti razinu migracije radne snage, što se dogodilo i u ostalim tranzicijskim zemljama. Gospodarski rast, niža stopa nezaposlenosti i sve bliža perspektiva pristupanja EU mogli bi privući više migracijske radne snage u Hrvatsku (većinom iz regije, ali i iz drugih zemalja). Slijedom toga, tijekom procesa daljnje europske integracije nužno je detaljno pratiti migraciju radne snage kako bi se spriječili negativni učinci poput gubitka najboljih stručnjaka (“odljev mozgova”) i preopterećenosti domaćeg tržišta rada niskokvalificiranom radnom snagom iz drugih regija. Prema tome, proizlazi da proširenje EU neće utjecati na pojačano kretanje hrvatskih radnika prema zemljama članicama EU.

## **Utjecaj tranzicijskih aranžmana na Hrvatsku**

Uzimajući u obzir tradicionalnu mobilnost hrvatskih radnika u pojedine države članice EU i scenarije prošlih proširenja EU, razvidno je da će EU i pri idućem proširenju tražiti tranzicijsko razdoblje za slobodno kretanje radnika. Tranzicijski aranžman iz posljednjeg proširenja

EU utjecat će i na pregovore s Hrvatskom. Štoviše, može se očekivati da će sličan tranzicijski aranžman iz posljednjeg proširenja EU biti ponuđen i Hrvatskoj. Prema tome, tijekom pregovora o tom poglavlju *acquisa* Hrvatska bi se trebala koristiti primjerom tranzicijskog aranžmana iz Ugovora o pristupanju zemalja srednje i istočne Europe. Tranzicijsko razdoblje dogovoreno na pet godina, uz postupno povećanje slobode kretanja radnika, dobra je početna pozicija u pregovorima. Uzimajući u obzir mogućnost pristupanja Hrvatske Uniji zajedno s Bugarskom i Rumunjskom 2007, važno je da Hrvatska nastavi pažljivo pratiti stanje pregovora s tim zemljama. Još je važnije da Hrvatska nastoji dobiti što povoljniji tranzicijski aranžman prilagođen specifičnostima naše zemlje te da u tom smislu pregovara o već spomenutoj klauzuli o mirovanju, zatim o pravilu prednosti Zajednice i jednakim ograničenjima. U praksi, tranzicijski bi aranžmani s novim članicama mogli utjecati na mobilnost hrvatskih radnika nametanjem određenih ograničenja za radnike iz zemalja izvan EU i pojačanim kretanjem radne snage među novim članicama.

## ZAKLJUČAK

Za ostvarivanje unutarnjeg tržišta EU sloboda kretanja radnika izuzetno je važna s gospodarskoga i socijalnog stajališta. Uzimajući u obzir važnost i osjetljivost tog područja za EU, Hrvatska može očekivati da će se susresti s dva glavna izazova tijekom pristupnih pregovora: sa zahtjevom za potpunim usklađivanjem zakonodavstva i zahtjevom za tranzicijskim razdobljem. Status Hrvatske kao zemlje kandidatkinje dokazuje da je integracija već u tijeku i da idemo u dobrom smjeru. U poglavlju o slobodi kretanja radnika to konkretno znači da su neke nužne pravne prilagodbe i praktične mjere već poduzete. Međutim, tek je polovica posla napravljena.

Kao što je i Europska komisija napomenula, potrebno je daljnje usklađivanje zakonodavstva. U tom smislu Hrvatska treba potpuno uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU i pri tome se posebno usredotočiti na uzajamno priznavanje kvalifikacija i uklanjanje preostalih ograničenja kako bi se postiglo da radnici Unije ne budu diskriminirani. Vlada bi trebala predstaviti mjere za postizanje učinkovite provedbe usklađenog zakonodavstva, i to u obliku nacionalnih strategija, provedbenih planova s uključivanjem svih relevantnih dijelova društva i državnog aparata kao što su ministarstva, instituti, socijalni part-

neri, civilno društvo, pravosuđe i znanost. U gospodarstvu EU, koje je zasnovano na znanju i sektorskim uslugama, nužno je imati konkurentnu i mobilnu radnu snagu. Dakle, u Hrvatskoj je potrebno stimulirati daljnje obrazovanje i stručno usavršavanje kako bismo dobili veći broj konkurentnih visokoobrazovanih profesionalaca i kako bismo poboljšali njihov položaj na tržištu rada EU. S tim u svezi nužno je osigurati sredstva za obrazovanje i stručno usavršavanje iz privatnog sektora (poduzetnici, trgovačka društva), iz javnog sektora (Vlada, ministarstva) i iz dostupnih prepristupnih fondova EU.

Tranzicijsko razdoblje za slobodno kretanje radnika zahtjev je EU s kojim će se Hrvatska susresti tijekom pristupnih pregovora. Kako su sve manje i gospodarski slabije razvijene zemlje koje su pristupile EU morale proći kroz tranzicijsko razdoblje za svoje radnike, realno je očekivati da će i Hrvatska to također trebati prihvatiti. Prema tome, tijekom pregovora sličan bi tranzicijski aranžman iz posljednjeg proširenja EU mogao biti ponuđen i Hrvatskoj. U tom slučaju Vlada treba prije početka pregovora o pristupanju izabrati dobro pripremljen pregovarački tim u kojemu će biti i stručnjaci koji posjeduju potrebna specifična znanja s tog područja u kombinaciji s nužnom vještinom pregovaranja. Pristupni pregovori odlična su prilika za pregovaranje o najboljem tranzicijskom aranžmanu. Tijekom pregovora o pristupanju Hrvatska bi trebala pokušati dogovoriti takav aranžman koristeći se pri tome primjerima novih članica koje su već pokazale kako je to moguće. Tranzicijski aranžman dogovoren s novim članicama mogao bi utjecati na aktualnu mobilnost hrvatskih radnika. Zbog tranzicijskog aranžmana kretanje radnika među novim članicama moglo bi se povećati, što bi u nekim zemljama moglo pridonijeti smanjenju broja radnika iz zemalja izvan EU. Usto, daljnji gospodarski razvoj Hrvatske i napredak pristupanja EU smanjit će potrebu emigriranja hrvatskih radnika. U tom smislu tranzicijski će aranžman utjecati na Hrvatsku samo u određenoj, manjoj mjeri.

Kako bi građanima bilo omogućeno da aktivno sudjeluju u cjelokupnom procesu pregovora i da budu kvalitetno informirani o svemu što je potrebno za rad u nekoj državi članici EU, Vlada i mediji trebali bi redovito obavještavati javnost o stanju pregovora o spomenutom poglavlju (kao i o svim ostalima). Predstavnici specijaliziranih profesija (npr. odvjetnici, liječnici, stomatolozi, arhitekti) već su se zanimali za to kako će pristupanje EU utjecati na obavljanje njihovih zanimanja. Uzimajući to u obzir, mjerodavna bi se državna tijela tijekom priprema za pregovore trebala savjetovati s profesionalnim udruženjima i redovi-

to ih informirati o svim propisima koji će se na njih primjenjivati. Iz svega obrazloženog možemo zaključiti da će korist biti obostrana, i za Hrvatsku i za EU, u smislu stvaranja više poslova i snižavanja stope nezaposlenosti. Istina je također da će postojati određena ograničenja za radnike iz Hrvatske zbog tranzicijskog razdoblja što će ga EU vrlo vjerojatno zatražiti. Međutim, jednako je tako istina da će dugoročno prevladati koristi.

- 
- i *Nove države članice obuhvaćaju zemlje koje su pristupile Uniji 1. svibnja 2004: Cipar, Češku, Estoniju, Letoniju, Litvu, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Slovačku i Sloveniju.*
  - ii *Dana 25. lipnja 2004. međuvladina konferencija usvojila je predloženi Nacrt ugovora kojim se uspostavlja Ustav EU. Odredbe o slobodi kretanja radnika u manjoj su mjeri izmijenjene, i nakon što sve države članice prihvate Ugovor, te će se izmijenjene odredbe početi primjenjivati.*
  - iii *Primjerice, Direktiva EEZ 360/68, Uredba EEZ 1612/68, Uredba EEZ 1251/70 i Direktiva EZ 38/2004.*
  - iv *Najvažniji slučajevi Suda Europskih zajednica jesu: Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvevereniging voor Detailhandel en Ambachten (1964), Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982), Lawrie-Blum vs. Land Baden-Württemberg (1986), Union Royale Belge des Societes de Football Association v. Bosman (1995), Rudy Grzelczyk v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignes-Louvain-la-Neuve (CPAS) (2001), Craig de Burca (1998:678, 757-762).*
  - v *Report on the implementation of the Commission's Action Plan for Skills and Mobility, COM(2004) 66 Final, str. 37.*
  - vi *Ostale mjere: razvoj europske politike zapošljavanja i europske socijalne politike, donošenje nacionalnih akcijskih planova zapošljavanja, razvoj europske strategije zapošljavanja itd.*
  - vii *Godine 2000. broj privremenih migranata u Njemačkoj iznosio je 250.000.*
  - viii *Najveće potencijalne migracije radne snage u Austriji i Njemačkoj očekuju se iz Poljske.*
  - ix *EU nije tražio tranzicijsko razdoblje samo pri pristupanju gospodarski bogatijih novih država članica, npr. Austrije i Švedske, već i u posljednjem krugu proširenja za Cipar i Maltu, za koje je vjerojatnost migracija radne snage izuzetno malena.*
  - x *Zaštita klauzula znači da države članice koje su prvobitno otvorile svoja tržišta rada mogu, uz odobrenje Europske komisije, kasnije uvesti nova ograničenja ako su njihova tržišta rada ugrožena ili nailaze na velike poteškoće.*
  - xi *Iako se ovaj tekst ne bavi pitanjem uzajamnog priznavanja kvalifikacija, potrebno je naglasiti da će Hrvatska morati uskladiti svoje zakonodavstvo s propisima o uzajamnom priznavanju kvalifikacija.*
  - xii *Regular Reports on Bulgaria's and Romania's Progress towards Accession to the EU, 2003.*
  - xiii *Proces ratifikacije SSP-a završio je 13. prosinca 2004. odlukom Vijeća ministara EU o sklapanju SSP-a. Očekuje se da će SSP stupiti na snagu 1. veljače 2005. u skladu s čl. 129. SSP-a.*
  - xiv *The Opinion of the European Commission on the Application of Croatia for Membership of the European Union, April 2004.*

- xv *To je također rezultat proširenja EU i pritiska mađarskih, poljskih i slovenskih radnika u Njemačkoj.*
- xvi *Odluka o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2004, NN 57/04.*
- xvii *Podaci su korišteni iz izvora Centralne banke BiH jer nije bilo dostupnih ILO statističkih podataka. Prema tome, bitno je napomenuti da je ovdje primijenjena metodologija različita, te se ti podaci ne mogu uspoređivati sa stopama nezaposlenosti drugih zemalja za koje je upotrijebljena ista metodologija i ILO statistike.*



## LITERATURA

- \*\*\*, 2003. "U Njemačku pet stotina zaposlenih na usavršavanje". *Pri-vredni vjesnik*, 10. ožujak 2003.
- \*\*\*, 2004. "Otkaz za 7.000 sezonskih radnika iz Hrvatske". *Večernji list*, 5. travnja 2004.
- Boeri, T., 2004.** "New citizens, Old Borders". *Finance and Development*, (June), p.36-37.
- Boeri, T. and Brücker, H., 2000.** *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU member states*. Final Report. Berlin : Milan: European Integration Consortium.
- DZS, 2004.** *Statističke informacije 2004*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- HZZ, 2004 [online].** Available from: [<http://www.hzz.hr>].
- Central Bank of Bosnia and Herzegovina, 2004.** *Monthly Economic Report*, (July).
- Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community 2002.** *Official Journal* C325/33, C325/2, December 24, 2002.
- Craig, P. and De Burca, G., 2003.** *Text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Employment Service of Slovenia, 2003.** *Annual Report 2003* [online]. Available from: [<http://www.ess.gov.si/English/html/AnnualReport>].
- European Commission, 2001.** *The free movement of workers in the context of enlargement; Information note*. March 2001.
- European Commission, 2002a.** *Commission's Action Plan for Skills and Mobility*. COM(2002), 66 Final, February 13, 2002.
- European Commission, 2002b.** *Free movement for persons - a practical guide for an enlarged European Union*. Directorate General Enlargement, November, 2002
- European Commission, 2002c.** *Communication from the Commission, Free movement of workers - achieving the full benefits and potential*. COM (2002) 694, February 11, 2002.
- European Commission, 2003a.** *2003 Regular Report on Bulgaria's progress towards accession* [online]. Available from: [[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/rr\\_bg\\_final.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_bg_final.pdf)].
- European Commission, 2003b.** *2003 Regular Report on Romania's progress towards accession* [online]. Available from: [[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/rr\\_ro/final.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_ro/final.pdf)].

- European Commission, 2003c.** *Guide “Free movement of workers to and from the new Member States”* [online]. Available from: [[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/free-movement](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/free-movement)].
- European Commission, 2004a.** *Report on the Implementation of the Commission’s Action Plan for Skills and Mobility*. COM (2004) 66 Final.
- European Commission, 2004b.** *Opinion on the Application of Croatia for Membership of the European Union*. COM (2004) 257 Final, 20 April 2004.
- Eurostat News Release, 2004.** *Euro-zone and EU 25 unemployment stable at 9%*, 122/2004 [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>].
- Eurostat, European Labour Force Survey, 2003.** *Statistics in Focus-Population and social conditions*, 14/2004 [online]. Available from: [<http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/>].
- Fidermuc, J., 2001.** *Migration and regional adjustment to asymmetric shocks in transition economies*. Bonn: Trinity College Dublin, Centre for European integration studies.
- Foti, K., 2003.** “Potential migration from Hungary to Austria after EU Accession and possible Impacts of this”. *Working paper*, no. 140. Budapest: Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences.
- Government of Croatia, 2004.** Decision on the establishment of annual quota for the employment of foreign workers for the calendar year 2004, NN 57/04.
- Hartley, T. C., 1991.** *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet.
- Hazans, M., 2003.** “Potential migration of Latvian labour force after joining the EU and its impact on Latvian labour market”. *Research paper*. Riga: University of Latvia : Bank of Latvia.
- HGK, 2004.** “Godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranca”. *Info*, 1. svibnja 2004.
- Hungarian Statistical Office, 2004.** *Report Hungary 2003*. Budapest : Central Statistical Office.
- ILO, 2003.** *Labour statistics, National statistics, Yearly data of Total and Economically active population, Employment, Unemployment, Hours of Work, Wages, Labour Costs: 1969-2003* [online]. Available from: [<http://laborsta.ilo.org>].
- Mayhew, A., 1998.** *Recreating Europe-The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- MEI, 2001.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [<http://www.mei.hr/Download/>].
- MEI, 2004.** *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji, 2004* [online]. Dostupno na: [[http://www.mei.hr/Download/2004/04/02/NPPEU\\_2004\\_1\\_pdf](http://www.mei.hr/Download/2004/04/02/NPPEU_2004_1_pdf)].
- National Statistical Institute of Bulgaria, 2004 [online].** Available from: [[http://www.nsi.bg/Labour\\_e/](http://www.nsi.bg/Labour_e/)].
- OECD, 2003.** *Labour Force Survey (LFS) for 2003* . Available from: [<http://www.oecd.org/>].
- Statistical Office of the Republic of Slovenia, 2004 [online].** Available from: [<http://www.stat.si/eng/>].
- Tomičić, L., 2004.** “Hrvati neće u Gastarbajtere za dvije tisuće eura”. *Novi list*, 23. ožujak 2004.
- United Nation Economic Commission for Europe, 2004.** *Economic Survey of Europe*, No. 1. [online]. New York : Geneva: United Nations. Available from: [<http://www.unece.org/ead/survey/htm>].
- Vlada RH, 2003.** *Upitnik Europske komisije, 2003. Odgovori Republike Hrvatske na Upitnik Europske komisije* [online]. Available from: [<http://www.vlada.hr>].
- Werner, H., 1994.** “European integration and European Labour market”. *Social Europe*, (1), 40.
- Widgren, J., 2002.** *New trends in European Migration Policy Cooperation*. Lecture presented to the Migration Seminar Series at MIT.

## PRAVNI IZVORI

- Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia, 2004.** COM (2004) 275 Final.
- Directive EEC 360/68** on the Abolition on the Restrictions of Movement and Residence within the Community for Workers and Members of their Families (OJ L 257, 19. listopada 1968).
- Regulation EEC 1612/68** on Freedom of Movement for Workers within the Community (OJ L 257, 19. listopada 1968).
- Regulation EEC 1251/70** on the Right of Workers to remain in the Territory of a member state after having been employed in that State (OJ L 142, 30. lipnja 1970).

**Directive EC 38/2004** on the Right of Citizens of the Union and their Family Members to Move and Reside Freely within the Territory of the member states (OJ L 158, 30. travnja 2004).

**Vlada Republike Hrvatske, 2004.** Odluka o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2004. Narodne novine, 57/04.

**Zakon o strancima, 2003.** NN 109/03. Zagreb: Narodne novine.

## **PRAKSA SUDA EUROPSKIH ZAJEDNICA**

**75/63 Hoekstra**, v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (1964) ECR- 177.

**53/81 Levin**, v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR- 1035, 2CMLR 454.

**66/85 Lawrie-Blum**, vs. Land Baden-Württemberg (1986) ECR- 2121, (1987) 3 CMLR 4459.

**C-415/93 Union Royale Belge des Societes de Football Association and others v. Bosman** (1995) ECRI-4921.

**C-184/99 Rudy Grzelczyk**, v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain- la-Neuve (CPAS), (2001) ECR I-6193.



## Poglavlje 5.

# KAKO SE HRVATSKA PRIPREMA ZA DRUŠTVO UTEMELJENO NA ZNANJU?

Predrag Bejaković\*  
 Institut za javne financije  
 Zagreb

O, da, ima učenih ljudi. Oni raspolažu s više činjenica nego što ih imaju obrazovani ljudi u Engleskoj. Oni skupljaju činjenice, činjenice, pravo carstvo činjenica. Ali koja ih od njih prosvijetli?

E. M. Foster, *Howards End*

## SAŽETAK

Znanje je postalo ključ za konkurentnost i uspjeh gospodarstva. U ostvarivanju konkurentnosti gospodarstva – sposobnosti ostvarivanja uspjeha na tržištu – posebno je važna konkurentnost radne snage. Jedna od najvažnijih odrednica konkurentnosti radne snage jest obrazovni sustav zemlje. Članak objašnjava aktivnosti EU vezane za ostvarivanje društva utemeljenoga na znanju i konkurentnoj radnoj snazi. Nakon uvodnih napomena izložena su kratka teorijska polazišta. Treći dio članka daje neke međunarodne usporedbe i razmatra stanje u Hrvatskoj. Nakon ocjene nekih problema u Hrvatskoj, članak završava prijedlozima za poboljšanje obrazovnog sustava.

### **Ključne riječi:**

gospodarstvo utemeljeno na znanju, obrazovanje, radna snaga, Europska unija, Hrvatska

\* Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima.

## UVOD

Nedavne brze promjene znanosti i tehnologije, kao i pritisci globalizacije, pridonose tome da se suvremena gospodarstva sve više temelje na znanju. Čini se da sposobnost stvaranja, širenja i iskorištavanja znanja i informacija postaje sve važnija i često se smatra najznačajnijim čimbenikom koji određuje gospodarski rast i poboljšanje kvalitete života. Gospodarska konkurentnost najviše ovisi o tome koliko dobro zemlje i tvrtke iskorištavaju svoja raspoloživa nematerijalna dobra, poput proizvodnih postupaka, znanja, stručnosti, sposobnosti i kreativnosti zaposlenih te njihove spremnosti za stalna poboljšanja. Najvažniji čimbenici konkurentnosti radne snage<sup>1</sup> jesu obrazovna struktura, kompatibilnost (podudarnost) ponude i potražnje rada u smislu znanja, stručnosti i sposobnosti te troškovi rada.

U članku je pozornost usmjerena na aktivnosti EU vezane za ostvarenje društva utemeljenoga na znanju i konkurentnoj radnoj snazi. Nakon uvodnih napomena izložen je kratki teorijski okvir. Treći dio članka daje neke međunarodne usporedbe i razmatra stanje u Hrvatskoj. Članak završava prijedlozima za poboljšanje obrazovnog sustava u Hrvatskoj.

## TEORIJSKI OKVIR I EMPIRIJSKI POKAZATELJI

Opća znanja i obrazovni sustav postaju sve značajniji u današnjim uvjetima svjetskoga gospodarstva i društva utemeljenoga na znanju. Obrazovanje omogućuje zemlji pomak na ljestvici razvijenosti i prelazak s proizvodnje jednostavnijih proizvoda na složenije. Obrazovani radnici lakše prihvaćaju tuđu tehnologiju te brže razvijaju vlastitu.

*Gospodarstvo utemeljeno na znanju* jest ono u kojemu stvaranje i korištenje znanja i ideja imaju presudnu ulogu za stjecanje bogatstva. Gospodarstvo utemeljeno na znanju nije gospodarstvo neimaštine nego izobilja zato što se informacije i znanje mogu dijeliti i primjenom se zapravo povećavaju. Ključna odrednica gospodarstva utemeljenog na znanju jest ljudski kapital ili, točnije, njegova bitna znanja, stručnosti i sposobnosti. U tradicionalnim je industrijama većina poslova zahtijevala da uposlenici nauče raditi rutinske poslove koji se uglavnom ne mijenjaju. U gospodarstvu utemeljenome na znanju brze promjene prisiljavaju radnike da stječu nova znanja, stručnosti i sposobnosti te da ih tijekom cijeloga radnog vijeka osuvremenjuju.

Barro i Sala-i-Martin (1995) pokazali su da su stupanj obrazovanosti radne snage (mjereno godinama školovanja) i izdvajanja javnoga sektora za obrazovanje usko povezani sa stopom rasta realnog dohotka po stanovniku. Visokokonkurentna radna snaga proistječe iz kvalitetnog obrazovanja u kojemu sudjeluje visok postotak stanovništva. Bassani i Scarpetta (2001) utvrdili su visoku razinu povezanosti povećanog stupnja obrazovanja i gospodarskog rasta zemlje. Prema njihovu istraživanju dodatna godina obrazovanja stanovništva pojedine zemlje omogućuje povećanje proizvodnje po stanovniku za 4-7%.

Ne treba nekritično precjenjivati vrijednost formalnog obrazovanja. Većina se istraživača slaže da je ljudski kapital bitna odrednica konkurentnosti i gospodarskog razvoja (povrat od ulaganja u obrazovanje veći je od povrata od bilo kojeg drugog ulaganja), ali nije i *jamstvo* razvoja jer zemlja s najboljim ljudskim kapitalom ne mora postići i najbolje razvojne rezultate. Razloga tome ima više. Općenito, velik broj ljudi sa (zastarjelim) akademskim obrazovanjem nije pravi pokazatelj konkurentnosti radne snage. Radna snaga lako može biti nedovoljno ili neodgovarajuće obrazovana, odnosno (formalno obrazovani) zaposleni mogu ne raspolagati znanjima potrebnim za uspješnu gospodarsku utakmicu.<sup>ii</sup> U uvjetima brzog tehnološkog razvoja i privređivanja sve zasnovanijega na konceptualnoj, a sve manje zasnovanoga na materijalnoj proizvodnji, školske diplome i akademske titule više ne jamče ekonomski uspjeh ni pojedincima ni društvu u cjelini. Tako se tvrtke ne mogu oslanjati samo na osobe koje završavaju obrazovni proces ili ulaze na tržište rada kao najvažniji izvor novih znanja i sposobnosti. Zbog toga je važno razviti programe cjeloživotnog učenja i obrazovanja odraslih te osigurati sudjelovanje cjelokupnog stanovništva u njemu.

U mnogim zemljama u razvoju i tranziciji postojeći sustavi obrazovanja – s obzirom na rezultate – skupi su i neučinkoviti, ali ne postoje jednostavni načini njihova poboljšanja. Samo postojeće stručno znanje pri tome nije dovoljno: zaposleni danas moraju biti sposobni stvarati, analizirati i transformirati informacije, djelotvorno komunicirati te organizirati i koordinirati poslovne aktivnosti. Traže se razvijene komunikacijske sposobnosti, informatička znanja te sposobnost i spremnost na daljnje učenje i usavršavanje.

Najveći izazov za te zemlje nije samo pitanje kako steći *hardver*, nego kako osigurati znanja i stručnost za korištenje suvremenom tehnologijom. Obrazovni sustavi ne smiju samo poticati stjecanje znanja i sposobnosti vezanih za određene poslove nego, naprotiv, trebaju biti usmjereni na razvoj vještine donošenja odluka i rješavanja problema, te na osposobljavanje za daljnje samostalno učenje i sudjelovanje



u obrazovnom sustavu. U ostvarivanju konkurentnosti radne snage posebno je važno tercijarno obrazovanje jer ono izravno utječe na proizvodnost i konkurentnost nacionalnoga gospodarstva i na poboljšanje životnog standarda (World Bank, 2002). Ukratko, obrazovna struktura stanovništva i zaposlenih usklađena s gospodarskim potrebama, presudna je odrednica konkurentnosti i gospodarskog razvoja.

## STANJE U EUROPSKOJ UNIJI

Svjetska banka (World Bank, 2002) predložila je sljedeći okvir da pomogne zemljama u utvrđivanju strategije za prelazak na društvo i gospodarstvo utemeljeno na znanju.

- Ekonomski i institucionalni sustavi koji osiguravaju potporu za učinkovitu primjenu postojećih i stjecanje novih znanja te za razvoj poduzetništva.
- Obrazovano i osposobljeno stanovništvo koje uspješno stvara, dijeli i iskorištava znanja.
- Dinamična informacijska infrastruktura za olakšavanje učinkovitog komuniciranja, razmjene i obrade informacija.
- Djelotvoran inovacijski sustav tvrtki, istraživačkih središta, sveučilišta i drugih organizacija koji bi bio dobro prilagođen povećanom volumenu znanja u svijetu, prilagođen i usklađen s lokalnim potrebama i okrenut stvaranju nove tehnologije.

Veću ćemo pozornost usmjeriti na drugi navod – obrazovano i osposobljeno stanovništvo koje uspješno stvara, dijeli i iskorištava znanja – imajući na umu i ostala tri. Tako ćemo razmotriti aktivnosti u EU (među ostalim, i novih i budućih članica) vezane za obrazovanje i poboljšavanje znanja stanovništva i radne snage. Istaknut ćemo najvažnije dokumente, strategije i tijela zadužena za ostvarivanje spomenutog cilja.

## Aktivnosti i dokumenti Europske unije

U ožujku 2000. Europsko je vijeće usvojilo *Lisabonsku strategiju* koja postavlja cilj za sljedeće desetljeće kako bi EU u svijetu postao najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo utemeljeno na znanju,

sposobno za održivi ekonomski rast, s većim mogućnostima zapošljavanja, boljim poslovima i većom socijalnom kohezijom.

Strategija je usmjerena na konkurentnost i koheziju povećavanjem inovativnosti gospodarstva EU te stvaranjem više poslova i boljih poslova. Za ostvarivanje strategije usvojena je nova otvorena *metoda koordinacije*, prema kojoj države članice utvrđuju zajednička nastojanja čija se provedba određuje na način koji najviše odgovara uvjetima na nacionalnoj razini. Dogovoreno je da će se Europsko vijeće redovito sastajati i razmatrati ostvarivanje strategije te predlagati mjere njezina poboljšanja. Proces gospodarskog rasta i socijalne kohezije u EU bio je predmet rasprava na sastancima Europskog vijeća u Stockholmu 2001, Barceloni 2002. i Bruxellesu 2003. godine (European Council, 2004).

Članice EU dužne su izraditi različite provedbene dokumente poput Izvedbenog programa za informatičko društvo (Operational Programme for the Information Society, OPIS), koji je najvažnije sredstvo ostvarivanja i poboljšanja informatičkog društva. Programi obično obuhvaćaju mjere za širenje i unapređivanje upotrebe informatičke i komunikacijske tehnologije (Information and communication technology, ICT), unutar koje i sustave obrazovanja i istraživanja prilagođene digitalnom dobu, povećanje količine i kvalitete usluga koje država u informatičkom obliku pruža građanima i poslovnoj zajednici, poboljšanje učinkovitosti javne uprave, stvaranje i ubrzano stjecanje sposobnosti i stručnosti zaposlenih i stanovništva te razvoj visokokvalitetne i dostupne infrastrukture i usluga. Izravne aktivnosti obuhvaćaju širok spektar mjera, od osposobljavanja i usavršavanja učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu za primjenu ICT-ja, prihvaćanje i prilagođavanje informatičkog poslovanja potrebama malih i srednjih tvrtki, te provedbe mjera motiviranja i potpore široj upotrebi ICT-ja, pogotovo u malim i srednjim tvrtkama.

Rezultati su na razini EU uglavnom pozitivni, ali postoje velike razlike između konkurentski i tehnološki vodećih zemalja (Finske i Švedske) te zemalja (ili regija) koje zaostaju za njima (poput Grčke ili južne Italije) i koje nastoje dosegnuti napredna društva. Druga skupina dosad je lako prihvaćala najvažnije tehničke i tehnološke promjene, ali ima ozbiljnih teškoća u usvajanju i ostvarivanju promjena u svim segmentima društva.

Obrazovno je vijeće radi poboljšanja obrazovanja i konkurentnosti radne snage 2002. godine prihvatilo Program rada (Work Programme). Program ima tri osnovna cilja: unapređivanje kvalitete i

učinkovitosti obrazovanja i sustava usavršavanja u EU, dostupnost sustava obrazovanja i usavršavanja cjelokupnom stanovništvu i otvaranje sustava obrazovanja i usavršavanja širokim slojevima. Za ostvarivanje različitih ciljeva predložene su različite mjere poput razvijanja vještina za društvo znanja, osiguravanje opće dostupnosti ICT-ju, masovniji upis na znanstvene i tehničke studije, ojačavanje europske suradnje i dr.

Za sve navedene ciljeve nužno je imati na umu buduće potrebe na tržištu rada te ostvariti razvoj znanja, stručnosti i sposobnosti zaposlenih i ostalog stanovništva, potrebnih za gospodarstvo utemeljeno na znanju. Zemlje koje su na odgovarajući način pripremile svoje stanovništvo za aktivno sudjelovanje u globalnom znanju i informatičkom gospodarstvu ostvarit će znatnu prednost i od toga će imati najviše koristi. Bit će predvodnice u definiranju i pobližem određivanju budućih prioriteta. Na taj način cilj – stvaranje okretne i sposobne radne snage koja je spremna na preuzimanje rizika, samostalno razmišljanje, obrađivanje informacije i rješavanje problema, voljne i sposobne za timski rad – postaje jasan i neupitan. Nepoznat je samo način kako to ostvariti. Usto, ne postoji jednostavan uzor ili model prikladan za sve.

## Međunarodne usporedbe

Zbog mnogih razlika u sustavima obrazovanja (poput trajanja obvezatnog školovanja, broja nastavnih sati, udjela učenika i studenata u ukupnom stanovništvu, institucionalnim odrednicama i društvenom razvoju) vrlo je teško – gotovo nemoguće – usporediti sadašnje stanje u različitim članicama EU u smislu dostignuća u konkurentnosti i obrazovanosti radnika. Neke se spoznaje mogu ostvariti iz obrazovne strukture radnika u različitim zemljama. Bez obzira na određene metodološke neusklađenosti, informacija o najvišoj dosegnutoj razini obrazovanja najbolji je pokazatelj znanja, sposobnosti i stručnosti radnika. Tablica 1. pokazuje najvišu dosegnutu razinu obrazovanja radnika starijih od 15 godina prema najnovijim raspoloživim pokazateljima za odabranu skupinu zemalja. Odabrali smo neke manje članice EU, neke nove članice i neke druge zemlje srednje i istočne Europe. Navode se samo tri uobičajeno grupirane razine obrazovanja: primarna, sekundarna i tercijarna.<sup>iii</sup>

Tablica 1. Obrazovna struktura radnika starijih od 15 godina (1999; u %)

Zemlja	Najviša dosegnuta razina obrazovanja			BDP po stanovniku utemeljen na kupovnoj moći 1999. (u USD)
	Primarna	Sekundarna	Tercijarna	
Stare članice EU				
Austrija	21,9	68,9	9,2	25.503
Belgija	33,6	35,7	30,6	24.485
Danska	22,8	52,2	24,7	27.818
Finska (1998)	28,0	50,4	21,5	23.236
Grčka (1997)	47,2	28,7	22,9	15.689
Irska	34,7	27,7	33,8	25.680
Nizozemska (1998)	31,7	42,8	22,5	26.289
Portugal	79,5	11,5	8,9	16.935
Švedska	21,3	49,4	28,5	23.300
Nove članice EU				
Češka R.	9,8	79,0	11,3	13.450
Estonija (1995)	15,7	66,9	17,4	8.455
Latvija (1997)	16,2	67,3	16,4	6.574
Litva (1996)	20,2	39,3	40,5	7.538
Mađarska	19,7	64,8	15,6	11.417
Slovačka (1996)	12,7	75,6	11,9	11.136
Slovenija	21,6	62,7	15,7	15.694
Druge zemlje SIE				
Bugarska (1997)	27,3	53,4	19,3	6.216
Hrvatska (1998)	24,7	58,3	17,0	8.267
Rumunjska	35,3	52,2	12,5	8.939

Izvor: ILO (2002, tabela 14.a)

Za BDP: OECD (2002).

Iako u odabranim zemljama postoje očite razlike u klasifikaciji i interpretaciji podataka vezanih za dosegnutu razinu obrazovanja, podaci su svejedno iznenađujući. Među starim članicama EU Irska ima najviši udio radne snage s tercijarnom razinom obrazovanja, a najniži udio ima Portugal. Austrija je tek nešto bolja, ali je to ponajviše vezano za kategoriziranje (u Austriji brojnih) *naučnika* (praktikanata) na sekundarnu razinu – usprkos činjenici da je riječ o godinu ili više dana obrazovanja ili osposobljavanja od onoga što se u drugim zemljama uobičajeno smatra obrazovanjem na sekundarnoj razini. Sekundarna razina kreće se u rasponu od 12% u Portugalu do gotovo 70% u Austriji. Portugal ima najveći udio primarne razine, a iza njega slijedi Grčka. Zemlje koje se često navode kao primjeri s konkurentnom radnom sna-

gom poput Irske i Finske imaju razmjerno visok udio primarne razine, dok najniži udio radne snage s tom razinom obrazovanja imaju Švedska i Danska.

Ako se zanemari nerealno visok udio tercijarne razine i razmjerno nizak udio sekundarne razine u Litvi, među novim su članicama EU manje razlike u dosegnutoj razini obrazovanja. U njima tercijarnu razinu ima oko 15% radnika. Među spomenutim zemljama Češka Republika ima najmanji udio primarne i tercijarne razine te najveći udio sekundarne razine ostvarenog obrazovanja. Slovenija ima najviši udio primarne razine ostvarenog obrazovanja, dok on u drugim zemljama varira između 10 i 20%. Sekundarna dosegnuta razina obrazovanja u novim članicama obuhvaća dvije trećine do tri četvrtine radne snage.

Među drugim zemljama srednje i istočne Europe Bugarska ima najviši, a Rumunjska najniži udio tercijarne razine dosegnutog obrazovanja, a Hrvatska je između njih. Hrvatska ima najniži udio primarnoga i najviši udio dosegnutoga sekundarnog obrazovanja, dok je posve oprečno stanje u Rumunjskoj.

Bez podcjenjivanja ili precjenjivanja važnosti određene razine dosegnutog obrazovanja u osiguravanju gospodarskog razvoja i konkurentnosti, očito je da je obrazovna struktura usko povezana sa stupnjem gospodarskoga i društvenog razvoja izraženim BDP-om po stanovniku i sličnim pokazateljima. Naravno, ne smije se zanemariti tvrdnja da možda opći gospodarski razvoj omogućuje poboljšanje razine dosegnutog obrazovanja radne snage, a ne obratno. Pokazatelji daju samo djelomičan uvid u stvarnost. S obzirom na njihovo obilježje, njima se može mjeriti samo ono što se može kvantificirati i o čemu postoje podaci. Ne smije se zaboraviti da je obrazovnu i kvalifikacijsku razinu razmjerno lako izraziti, ali su one tek djelomični pokazatelj ljudskog kapitala. Ono što se stvarno želi izravno izmjeriti jesu gospodarski važna znanja, stručnosti i sposobnosti zaposlenih i stanovništva, ali nažalost, ne postoji mogućnost njihova neposrednog mjerenja. Kako raspoložemo samo podacima o strukturi radne snage prema stupnju (formalno) stečene školske sprema – ne ulazimo u pitanja *stvarne* kvalitete pojedinih obrazovnih programa i studija – udio određene razine dosegnutog obrazovanja vrlo lako može dovesti do pogrešnih zaključaka. Tako je udio tercijarne obrazovne razine približno sličan (oko petine ukupne radne snage) u tehnološki i institucionalno visokorazvijenoj Nizozemskoj kao u Bugarskoj i Hrvatskoj. Portugal je ostvario vrlo značajan gospodarski i tehnološki napredak u posljednjih nekoliko godina, ali još uvijek ima razmjerno niže udjele sekundarne i tercijarne obrazovne razine.

Drugi način procjenjivanja konkurentnosti radne snage i kvalitete obrazovnog sustava jest usporedba stopa nepismenosti stanovništva od 15 i više godina (tabl. 2). Prema Ujedinjenim narodima, nepismenost se definira kao nesposobnost čitanja i pisanja jednostavnih rečenica o svakodnevnom životu, pa su stoga polupismeni – oni koji znaju čitati, a ne znaju pisati – pokatkad uključeni u taj postotak. Kako je stopa nepismenosti odraslih osoba u razvijenim zemljama vrlo niska, donosimo podatke za nekoliko razvijenih zemalja EU i za tranzicijske zemlje.

*Tablica 2. Stope nepismenosti stanovništva starijeg od 15 godina (2001; u %)*

Zemlja	Stopa nepismenosti
Stare članice EU	
Grčka	2,6
Portugal	7,3
Španjolska	2,2
Nove članice EU	
Latvija	0,2
Litva	0,4
Mađarska	0,7
Malta	7,6
Slovenija	0,4
Zemlje SIE	
Bugarska	1,5
Hrvatska	1,6
Rumunjska	1,8

*Izvor: ILO (2002, tabela 14.e)*

U skladu s definicijom nepismenosti UN-a, razvijene zemlje obično imaju stopu nepismenosti odraslog stanovništva oko 1%. Stopa nepismenosti u Hrvatskoj nešto je viša, ali još uvijek niža od stope u Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu. Tako bi se moglo reći da je u nas stanje prihvatljivo. Iako ne postoje pouzdani podaci o stvarnom razmjeru problema, bez sumnje se može reći da je funkcionalna nepismenost – definirana kao nedovoljno vladanje nizom utvrđenih zahtjevnijih vještina – ozbiljna poteškoća u Hrvatskoj, podjednako kao i u najrazvijenijim zemljama, gdje obično obuhvaća više od 5% ukupnog stanovništva<sup>iv</sup> (OECD, 1997).

Treća mogućnost za procjenjivanje konkurentnosti radne snage i obrazovnih rezultata – iako podjednako opterećena metodološkim poteškoćama – jest postotak radne snage i stanovništva u dobi od 25 do

29 godina starosti sa završenim tercijarnim obrazovanjem (to se ne smije miješati s prije navedenom tercijarnom razinom najvišega dosegnutog obrazovanja). Tablica 3. donosi podatke za odabranu skupinu zemalja.

*Tablica 3. Postotak radne snage i stanovništva u dobi od 25 do 29 godina sa završenim tercijarnim obrazovanjem: posljednji raspoloživi podaci (u %)*

Zemlja	Postotak radne snage* u dobi od 25 do 29 godina sa završenim tercijarnim obrazovanjem	Postotak stanovništva u dobi od 25 do 29 godina sa završenim tercijarnim obrazovanjem	Napomena o stanovništvu <sup>v</sup>
Stare članice EU			
Austrija	9,0 (1999)	8,6 (1991)	1
Danska	26,1 (1998)	18,5 (1995)	2
Finska	21,6 (1998)	18,0 (1992)	2
Grčka	34,0 (1998)	14,9 (1991)	2
Irska	47,0 (1999)	19,8 (1991)	2
Nizozemska	30,6 (1998)	–	–
Portugal	14,0 (1999)	12,6 (1991)	3
Švedska	31,9 (1999)	26,8 (1995)	3
Nove članice EU			
Cipar	34,1 (1999)	28,0 (1992)	3
Češka R.	10,2 (1999)	12,6 (1991)	3
Estonija	37,8 (1999)	–	–
Latvija	–	26,8 (1995)	3
Litva	40,8 (1999)	26,8 (1995)	3
Mađarska	13,3 (1990)	13,3 (1990)	5
Slovačka	45,8 (1999)	13,0 (1991)	3
Slovenija	19,7 (1999)	14,1 (1991)	3
Zemlje SIE			
Bugarska	18,7 (1992)	19,7 (1992)	3
Hrvatska	14,5 (1991)	8,9 (1991)	4
Rumunjska	14,3 (1999)	9,1 (1992)	3

\* Ukupna radna snaga ili aktivno stanovništvo obuhvaća cjelokupno stanovništvo koje ispunjava uvjete za uključivanje u zaposlene ili nezaposlene.

Izvor: ILO (2002, tabela 14.c i 14.d)

Iako zbog mnogih poteškoća vezanih za podatke nije moguće dati posve utemeljenu i jednoznačnu ocjenu, ipak se mogu donijeti neki zaključci o sadašnjoj situaciji. S obzirom na postotak radne snage i stanovništva u dobi od 25 do 29 godina sa završenim tercijarnim

obrazovanjem, Hrvatska još očito zaostaje za većinom starih i novih članica EU. Udio radne snage u dobi od 25 do 29 godina sa završenim tercijarnim obrazovanjem u Hrvatskoj je samo je trećina udjela koji imaju Irska ili Slovačka. Razlika nije toliko velika ako se uspoređi cjelokupna populacija mladih u različitim zemljama, ali je ipak udio osoba u dobi od 25 do 29 godina sa završenim tercijarnim obrazovanjem u Švedskoj, Litvi i Letoniji tri puta veći nego u Hrvatskoj. Među članicama OECD-a prosjek udjela stanovništva u dobi od 25 do 64 godine (ne samo mladog stanovništva) sa završenim tercijarnim obrazovanjem iznosio je 22% (u 1999), dok je za Hrvatsku bio 11% (u 2001). U odnosu prema prosječnom udjelu osoba sa završenim tercijarnim obrazovanjem u članicama OECD-a, Hrvatska ima samo polovicu njihova prosjeka, i to zbog razmjerno niskih stopa upisa i niskog postotka studenata koji uspješno završe studij.

## STANJE U HRVATSKOJ

Teško je jednoznačno procijeniti kvalitetu hrvatskoga obrazovnog sustava jer Hrvatska nije sudjelovala u međunarodnim procjenama obrazovanja i pismenosti. Usprkos tome, prema OECD-u (2003) mogu se prilično sigurno navesti značajni problemi hrvatskoga obrazovnog sustava: nedostatak naglaska na razvoju sposobnosti analiziranja tema i rješavanja problema, vrlo slaba veza obrazovanja i područja rada te nerazvijenost cjeloživotnog učenja. Iako su u Hrvatskoj bile predložene brojne strategije obrazovanja, one nisu provedene ni ostvarene, a značajnije reforme nisu poduzete ni na kojoj razini.

Postojeća organizacija nastavnih planova i programa vezanih za pojedine predmete i načini podučavanja u kojima je težište stavljeno na činjenično znanje i pasivno učenje u Hrvatskoj ne omogućuju stjecanje visokorazvijenih tehničkih, tehnoloških i društvenih znanja, stručnosti i sposobnosti potrebnih u konkurentnom gospodarstvu. Prevelik je broj obveznih predmeta, a nedovoljan broj izbornih. Ozbiljan su nedostatak manjak fleksibilnosti i niska razina lokalnog utjecaja na razvoj nastavnih planova i programa.

Velik je problem osnovnoga i srednjeg obrazovanja *nedovoljna diferenciranost*. Nastavni programi viših razreda osnovne škole oblikovani su za nastavak školovanja u gimnaziji, a ne za nastavak školovanja u obrtničkim i stručnim školama – iako školovanje u gimnaziji nastavlja samo četvrtina svih osnovnoškolaca. Nastavni su programi neprimjereni



većini učenika završnih razreda osnovne škole, a ne postoje dovoljne mogućnosti za internu diferencijaciju programa i učenja. Zbog toga je za naj-sposobniji i najmotiviraniji dio učeničke populacije predmetna nastava prelagana, a za manje sposoban i manje motiviran dio njih je preteška.

Usmjeravanja u strukovno obrazovanje provode se prerano s obzirom na dob učenika, a nastavni je plan previše usmjeren na vještine, stručnosti i shvaćanja vezana za određeno zanimanje. Nadalje, općenito su vrlo slabe veze s ekonomskim i socijalnim okruženjem. Zbog tehnološkog razvoja i strukturalnih promjena u hrvatskom gospodarstvu više nema potrebe za većinom navedenih usmjerenja (OECD, 2003).

Priličan broj mladih u Hrvatskoj *ispada* iz srednjega i visokog obrazovanja, a i prosječno trajanje studija vrlo je dugačko. Prema gruboj procjeni, oko 1,5% upisanih učenika ne završi srednju školu (taj je postotak znatno niži za gimnazije, odnosno osjetno viši za trogodišnje strukovne škole).<sup>vi</sup> To je, među ostalim, posljedica ozbiljnog nedostatka škola *druge prilike (šanse)*, namijenjenih mladima koji su ispali iz obrazovanja ili im neposredno prijeti ispadanje. Visoka stopa ispadanja utječe na porast cijene obrazovnog programa po polazniku.

Hrvatski sustav tercijarnog obrazovanja ima tako rigidnu strukturu da obrazovne institucije, fakulteti i studenti ne mogu iskoristiti raspoložive prilike ili se prilagoditi promjenama. S priličnom se sigurnošću može reći da su visokoobrazovane osobe u Hrvatskoj završile studij koji nije izravno usklađen s potrebama suvremenoga gospodarstva te da često ne posjeduju znanja i sposobnosti važne i nužne za zanimanja koja se traže na tržištu rada.

*Broj upisanih u tercijarno obrazovanje razmjerno je malen.* Povećao se s 18% populacije odgovarajuće dobi u 1985. godini na 31% u 1998. godini, što je još uvijek znatno niže od prosjeka u starim članicama EU (prosjeck oko 50%) i u pojedinim tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe (prosjeck oko 40%), ali je viši nego u većini novih članica EU (prosjeck oko 25%) (World Bank, 2002).

*Prosječno trajanje višega i visokog obrazovanja vrlo je dugačko.* Broj diplomiranih studenata u odnosu prema broju upisanih u prvu godinu manji je od 40%, a velik broj studenata prekine studij.

*Broj osoba koje su diplomirale u posljednjem desetljeću povećao se s 8.000 u 1993. godini na gotovo 15.000 u 2002. godini (a znatno je povećan i ukupni broj studenata – sa 69.000 na 116.000).* Najveći porast broja diplomiranih studenata zabilježen je u društvenim i humanističkim znanostima, te je njihov udio u ukupnom broju diplomiranih studenata povećan na gotovo 57%. Povećan je i udio diplomiranih

na području prirodnih znanosti, ali neznatno, manje od 3% ukupno diplomiranih. Najviše je smanjen udio diplomiranih u biotehničkim znanostima, a malo manje u medicinskim i tehničkim, u kojima je udio u broju diplomiranih pao ispod 30%.

*U Hrvatskoj je razmjerno nizak udio studenata prirodnih i tehničkih znanosti u ukupnom broju studenata (30%), što je znatno lošije od Njemačke (47%), Turske (45%), Slovačke (40%) i Slovenije (38%), te samo malo bolje od Češke Republike (28%), Bugarske (26%) i Rumunjske (21%) (World Bank, 2002).*

*Posebno su ozbiljni problemi sa znanjem i stručnošću osoba diplomiranih na području društvenih znanosti. Velik je nedostatak makroekonomista, financijskih analitičara, organizatora i upravitelja robnih i financijskih burzi, moderno obrazovanih voditelja i poduzetnika, stručnjaka za međunarodna robna i financijska tržišta, stručnjaka za javnu upravu, specijaliziranih pravnika za radno i socijalno pravo, porezni sustav, međunarodno pravo i dr.<sup>vii</sup> Razlog tih problema vjerojatno je nedovoljna (ili slaba) povezanost zahtjeva tržišta rada i sadržaja obrazovnih programa.*

Najdinamičniji sektor obrazovnog sustava u svijetu – *obrazovanje odraslih i cjeloživotno učenje, u Hrvatskoj je gotovo posve zapostavljeno.* Ono je nerazvijeno u smislu obuhvata polaznika, broja specijaliziranih ustanova i stručnog osoblja, a i nedovoljno je regulirano zakonom. U Hrvatskoj samo 0,2% osoba starijih od 35 godina sudjeluje u programima obrazovanja odraslih, dok je taj prosjek za istu dobnu skupinu u EU 7% (ILO, 2002). U Hrvatskoj nema (ozbiljne) kampanje koja bi motivirala stanovništvo i objasnila koncept i potrebu cjeloživotnog obrazovanja, ponajviše zbog slabih informacija i nerazvijene infrastrukture. Ta je infrastruktura u Hrvatskoj premalena, što znači da neki elementi infrastrukture jednostavno ne postoje ili ih tek treba izgraditi.

Hrvatski obrazovni sustav polako prelazi iz sustava koji je preferirao pamćenje činjenica, disciplinu i klasične nastavne metode na sustav koji odgovara potrebama demokracije s globalno integriranim slobodnim tržištem koje traži vještine rješavanja problema, kreativnost, komunikacijske vještine i fleksibilnost. Ne smije se zanemariti činjenica da su u Hrvatskoj napravljene određene analize i ostvarene neke promjene obrazovnog sustava.<sup>viii</sup> Također, *Nacionalni opservatorij-Hrvatska* aktivan je u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, cjeloživotnom učenju te nastoji organizirati sve sudionike (državu, mjerodavna ministarstva, regionalna i lokalna tijela i socijalne partnere) u osiguranju suvremenoga, kvalitetnog i dostupnog obrazovanja.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Širenjem novih tehnologija i globalizacijom gospodarstva razvijenih industrijskih zemalja pretvaraju se u gospodarstva utemeljena na znanju i praćena sve većom međunarodnom konkurencijom. Važan dio konkurentnosti nacionalnoga gospodarstva jest razina znanja i stručnosti radnika. Hrvatska radna snaga nema potrebna znanja i sposobnosti koje traži suvremeno konkurentno gospodarstvo, a u sustavima obrazovanja i osposobljavanja nisu provedene potrebne mjere za ublažavanje tog stanja. Moguće pristupanje Uniji postavlja Hrvatskoj daljnje zahtjeve za poboljšanjem obrazovnog sustava. Hrvatska radna snaga mora se preusmjeriti na industriju i poslove utemeljene na znanju te na gospodarski rast potaknut inovacijama, a zaposleni trebaju biti sposobni brzo mijenjati radna mjesta, upravljati sobom i radnom okolinom te sudjelovati u cjeloživotnom učenju. Učenici, studenti i zaposlenici trebaju naučiti raditi zajedno, razvijajući timski duh i odgovarajuće socijalno ponašanje te dopuštajući istodobno razvoj osobnih sklonosti i talenata.

Na temelju različitih istraživanja i studija Svjetske banke (posebice Berryman i Drabek, 2002) i OECD-a (2003) te usporedbe s obrazovnim sustavima drugih europskih zemalja, donosimo sljedeće preporuke.

- *Obrazovni sustav izmijeniti tako da ga vodi potražnja, a ne ponuda*, tj. sustav bi trebao pružati različite mogućnosti obrazovanja tako da sudionici svih dobnih skupina mogu birati, s tim da se njihova odgovornost povećava s godinama koje navršavaju.<sup>ix</sup> Trebalo bi preoblikovati nastavne planove i programe te ih jače povezati s potrebama gospodarstva. Potrebno je poboljšati sposobnosti rješavanja problema, razvijati timski rad, povećati sposobnost učenja, unaprijediti sposobnost učenika da vode sebe i druge, izgrađivati komunikacijske i tehničko-računalne vještine te smanjiti važnost suhoparnog pamćenja činjenica. Reformu nastavnog plana i programa trebali bi pratiti novi udžbenici, priručnici za nastavnike i nastavni materijali, promjene nastavnih metoda i novi načini mjerenja obrazovnih rezultata. Usto, odabir i osposobljavanje za zanimanja strukovnog obrazovanja treba pomaknuti u više razrede i proširiti krug specijalizacije.
- *Obrazovni sustav treba biti fleksibilniji i prohodan* kako bi se izbjele “slijepe ulice” i smanjilo prerano napuštanje školovanja. Valja povećati unutarnju diferencijaciju učenika, jačati neformalne načine stjecanja znanja i sposobnosti te poboljšati znanje stranih jezika. Nuž-

no je sustavno analizirati, rasterećivati i osuvremenjivati nastavne planove i programe.

- *Promijeniti pedagoške postupke u školama i na sveučilištima kako bi učenici i studenti bili odgovorni za učenje, a njihova se inicijativa nagrađivala.* Treba ih usmjeravati na drugačije načine analiziranja i rješavanja problema te poticati na služenje činjenicama i idejama u smislenom kontekstu.
- *Decentralizirati upravljanje obrazovnim sustavom,* tj. za financiranje, zapošljavanje, nastavni plan i program zadužiti škole, lokalnu vlast i sveučilišta, a ne Ministarstvo. Istodobno, škole i lokalna tijela vlasti trebali bi razviti upravljačke sposobnosti za učinkovito vođenje škola. Škole i sveučilišta trebali bi biti odgovorni za rezultate, a njihovi bi se rezultati trebali mjeriti kao pokazatelj uspjeha provedbe reformi. Povećani rashodi za obrazovanje bez odgovarajućega pratećeg povećanja odgovornosti neće dati željene rezultate. Stoga Ministarstvo treba utvrditi standarde i škole smatrati odgovornima za obrazovne rezultate (npr. za razumijevanje pročitanog teksta, kompjutorske vještine itd.) te školama i sveučilištima dati slobodu da to ostvare. To će na nacionalnoj razini zahtijevati utvrđivanje i uvođenje kriterija za pojedinu razinu obrazovanja.
- Država ima obvezu utvrđivanja odgovarajućeg okvira za poticanje inovativnosti i odgovornost tercijarnih obrazovnih ustanova, *ona treba olakšati privatno obrazovanje gdje god je moguće, a svoju zadaću ograničiti samo na nadzor kako bi zaštitila korisnika – kupca.* To podrazumijeva osiguravanje kvalitete mehanizmima odobravanja suglasnosti i nepristranog informiranja o javnim i privatnim ustanovama važnim za korisnikovu mogućnost izbora.
- *Povećati upisne kvote za određene programe prirodnih i tehničkih znanosti te povećati učinkovitost studija* kako bi što veći broj studenata završio studij. Trebalo bi reformirati nastavni plan i program na sveučilištima i više ga približiti potrebama gospodarstva, a potrebno je znatno poboljšati dijalog i suradnju sveučilišta i privatnog sektora.
- *Povećanje školarina* moglo bi pridonijeti kraćem prosječnom razdoblju studiranja, ali i većoj pravednosti, jer na taj način porezni obveznici, među kojima je mnogo osoba s nižim dohocima, ne bi snosili troškove školovanja osoba čiji će dohoci u budućnosti biti viši od prosjeka.
- U sklopu korjenitih promjena nastavnog plana i programa, materijala i pedagoških metoda Hrvatska će morati provoditi intenzivno *usavršavanje već zaposlenih i novih nastavnika*, uvoditi nove nastavne metode, nastavne materijale i metodologiju testiranja. Učitelji i nastavnici

ci trebali bi se obvezatno cjeloživotno usavršavati i osposobljavati za nastavne metode i postupke, te za korištenje informatičke i komunikacijske tehnologije, kao i proširivati znanja iz svog predmeta. Ti bi programi usavršavanja i osposobljavanja trebali biti interaktivni tako da učitelji i nastavnici međusobno izmjenjuju ideje i iskustva.

- 
- i *Mislimo na radnu snagu u širem smislu kao na ljudski resurs, odnosno na zaposlene i nezaposlene te na neaktivne osobe koje se potencijalno mogu aktivirati i zaposliti.*
  - ii *Pojam ljudskog kapitala širi je od samog formalnog obrazovanja stanovništva i zaposlenih jer bi trebao uključivati i sva znanja i vještine stečene neformalnim putem, pa čak, u najširoj definiciji, i investicije u zdravlje. Stoga razina ljudskog kapitala ne mora biti jednaka prosječnoj razini formalnog obrazovanja. Prema više izvora OECD-a i Svjetske banke, u mnogim zemljama Južne Amerike velik je broj i visok udio pravnika, profesora književnosti i filozofije u ukupnom broju upisanih i diplomiranih studenata, dok je u skandinavskim zemljama mnogo osoba koje studiraju elektrotehniku, informatiku, menadžment i sl. (Blomström i Meller, 1991). Naravno, ne želimo negirati važnost prve skupine visokoobrazovanih, ali je za gospodarski razvoj ipak bitna druga skupina. Iako nema gotovih i jedinstvenih rješenja koja bi svima odgovarala, struktura upisanih i završenih učenika i studenata trebala bi što više odgovarati postojećoj i, pogotovo, budućoj željenoj strukturi nacionalnoga gospodarstva. Pojednostavnjeno, ako pojedina zemlja ima npr. razvijenu proizvodnju telekomunikacijskih uređaja – poput Finske s Nokiom – onda je poželjno da se upisuje i diplomira što veći broj inženjera elektrotehnike i sličnih zanimanja. Ako je pak gospodarstvo neke zemlje većinom utemeljeno na razvoju turizma ili pružanju usluga, odnosno na očuvanju povijesno-kulturnog blaga – kao, na primjer, u Grčkoj – tada težište treba biti na upisivanju i diplomiranju menadžera u turizmu, povjesničara umjetnosti, restauratora i sl.*
  - iii *Primarno obrazovanje obuhvaća 1. i 2. stupanj; sekundarno obrazovanje 3. stupanj; a tercijarno obrazovanje 5, 6. i 7. stupanj. Prihvaćena Međunarodna klasifikacija (International Standard Classification of Education, ISCED) obuhvaća sljedeće stupnjeve: X – manje od jedne godine školovanja, 0 – obrazovanje na razini dječjih vrtića, 1 – osnovno obrazovanje u pisanju, čitanju i računanju te elementarno razumijevanje nacionalne povijesti, zemljopisa, prirodnih i društvenih znanosti, umjetnosti, glazbe i religije, 2 – mali pomaci usmjereni prema pojedinim predmetima te specifičnim oblicima trgovačkih i tehničkih predmeta, 3 – specifični oblici obrazovanja za koje je nužno puno osmogodišnje obrazovanje, 5 – različiti oblici profesionalnog obrazovanja, npr. za tehničare, učitelje i medicinske sestre, 6 – razina sveučilišne diplome, 7 – posljediplomski stupanj. Postoje neke manje razlike u dobnim skupinama i razredima korištenim za izračunavanje strukture stanovništva prema najvišem završenom stupnju obrazovanja. U nekim zemljama i situacijama nije potpuno poštovana ISCED klasifikacija.*
  - iv *Čak i u Švedskoj, zemlji s najvišim postotkom pismenih osoba, 8% odraslog stanovništva ima ozbiljan nedostatak pismenosti. U nekim drugim zemljama spomenuti postotak raste i do 25%, tako da je velik dio populacije nesposoban razumjeti i primijeniti informacije sadržane u brošurama, letcima i jednostavnim uputama za uporabu uređaja na radnome mjestu (UNESCO, 2000).*
  - v *Napomene za stanovništvo: 1 – dob 25-35 godina, de iure stanovništvo; 2 – dob 25-29 godina; 3 – dob 25-34 godine, bez stanovništva koje je još na školovanju i*

- stanovništva čija je obrazovna razina nepoznata; 4 – dob 25-34 godine, bez osoba na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji; 5 – dob 25-34 godine, bez stanovništva koje je još na školovanju.
- vi *Postoji ozbiljan problem s međunarodnim usporedbama stopa ispadanja iz obrazovnog sustava jer nema pouzdanih podataka ili su oni neodgovarajući za međunarodnu usporedbu. Osim toga, iako postoje stope ispadanja za pojedine zemlje (npr. za Bugarsku ona iznosi 6-7% ukupne školske populacije), postoji i problem prikrivenog ispadanja, neopravdanih sati neprisustvovanja nastavi (koji u Bugarskoj obuhvaća oko trećinu učenika). Ta se djeca često ne navode kao ispali iz obrazovnog sustava, ali su u stvarnosti propustili polovicu nastavnih sati i slijedom toga njihov je školski uspjeh i rezultat ozbiljno ugrožen (OECD, 2003).*
- vii *Navedenu je spoznaju autor stekao tijekom mnogih razgovora sa stručnjacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, kao i praćenjem trendova na hrvatskom tržištu rada.*
- viii *Tako su Institut za društvena istraživanja – Zagreb i Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja završili dokument Državna matura – prijedlog nacionalnog pristupa koji bi trebao omogućiti uvođenje niza strateških ciljeva u obrazovni sustav. Ti su ciljevi važni za unutarnju preobrazbu sustava i stalno poboljšavanje kvalitete obrazovanja. I Institut za društvena istraživanja, među ostalim, radi na projektima Razvoj modela cjeloživotnog obrazovanja učitelja i nastavnika, Evaluacija nastavnih programa i razvoj modela kurikuluma za obavezno obrazovanje i Model obveznog školovanja – studija izvodljivosti.*
- ix *Dugoročna priroda obrazovanja znači da ono ne može biti vođeno samo sadašnjim nego i mogućim i budućim potrebama. To znači da ponuda također treba imati svoje mjesto u planiranju obrazovnih potreba. To očito ograničava djelovanje tržišta u pružanju obrazovnih usluga. Za navedenu napomenu autor je zahvalan anonimnom recenzentu.*

## LITERATURA

- Barro, J. R. and Sala-i-Martin, X., 1995.** *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Bassani, A. and Scarpetta, S., 2001.** “Links between Policy and Growth: Evidence from OECD Countries”. *OECD Economics Department Working Papers*. Paris: OECD.
- BBC, 2004.** “One in seven students 'to drop-out'“ [online]. *BBC News*, UK Edition, 30 September, 2004. Available from: [<http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/3703468.stm>].
- Berryman, S. and Drabek, I., 2002.** *Mobilizing Croatia's Human Capital to Support Innovation-Driven Growth*. Washington: World Bank.
- Blanke, J., Paua, F. and Sala-i-Martin, X., 2004.** *The Growth Competitiveness Index: Analyzing Key Underpinnings of Sustained Economic Growth in Global Competitiveness Report 2003 -2004*. Washington: World Economic Forum.
- Blomström, M. and Meller, P. (eds.), 1991.** *Diverging Paths. A Century of Latin American & Scandinavian Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- European Commission, Directorate General Press and Communication, 2002.** *Towards a knowledge based Europe - The European Union and the information society* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/en.doc>].
- European Council, 2004.** *The Lisbon Strategy* [online]. Available from: [<http://www.eu2004.ie/templates/standard.asp?sNavlocator=5,11,240>]
- ILO, 2002.** *Key Indicators of the Labour Market 2001-2002*. Geneva: International Labour Office.
- Information Society Programme, 2002.** *Greece in the Information Society, Strategy and Actions 2002* [online]. Available from: [<http://en.infosoc.gr>].
- Nagy, M. (ed.), 1998.** *Education in Hungary 1997* [online]. Budapest: National Institute for Public Education. Available from: [<http://www.oki.hu>].
- OECD, 1997.** *Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life: Czech Republic*. Paris: OECD.
- OECD, 1999.** *Reviews of National Policies for Education – Slovenia*. Paris: OECD.
- OECD, 2002.** *Purchasing Power Parities and Real Expenditures – 1999 Benchmark year*. Paris: OECD.

- OECD, 2003.** *Reviews of National Policies for Education: South Eastern Europe, Volume 1: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo.* Paris: OECD.
- OECD and UNESCO UIS, 2003.** *Literacy Skills for the World of Tomorrow - Further Results from PISA 2000* [online]. Available from: [<http://www.pisa.oecd.org/Publicatn/Literacy.htm>].
- UNESCO, 2000.** *Functional Illiteracy.* Conference on Education for All in Europe and North America 6 to 8 February 2000, Warsaw, Poland.
- World Bank, 2002.** *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education.* Washington: World Bank.





## Poglavlje 6.

# OCJENA HRVATSKOGA INOVACIJSKOG POTENCIJALA

Zoran Aralica  
*Ekonomski institut  
Zagreb*

Katarina Bačić\*  
*Ekonomski institut  
Zagreb*

## SAŽETAK

U ovome smo radu nastojali ocijeniti i vrednovati hrvatski inovacijski potencijal u svjetlu Europske ljestvice uspjeha u inoviranju, koja se može opisati kao sustav pokazatelja inovativnosti. U ekonomskoj je teoriji inovacija prihvaćena kao izvor nacionalne konkurentnosti, a EU postavlja sposobnost konkuriranja unutar jedinstvenoga tržišta kao glavni ekonomski kriterij pridruživanja EU. Primjenom pokazatelja Europske ljestvice uspjeha u inoviranju moguće je usporediti i rangirati hrvatska ostvarenja u inovacijskoj politici s onima u zemljama EU i središnje i istočne Europe. Prema europskim standardima, Hrvatska ima dobar položaj u usporedbi sa zemljama središnje i istočne Europe, osobito s Bugarskom i Rumunjskom, ali nije učinila znatniji napredak u svom inovacijskom potencijalu i politici s obzirom na EU.

### **Ključne riječi:**

inovacijska politika, nacionalni inovacijski sustav, procesi europskih integracija, društvo zasnovano na znanju, Europska ljestvica uspjeha u inoviranju

\* *Autori zahvaljuju anonimnim recenzentima.*

## UVOD

Ekonomska je politika u Hrvatskoj od početka tranzicije mnogo pozornosti pridavala makroekonomskim izazovima tako da je inovacijska politika razvijana pod okriljem politike istraživanja i razvitka. Takvim je pristupom zanemaren potencijal inovacijske politike za davanje doprinosa ekonomskome rastu. Prvi elementi samostalne inovacijske politike pojavili su se prije nekoliko godina u obliku tehnoloških programa. Stoga smo naše promatranje fokusirali na ocjenu elemenata i postavki inovacijske politike u Hrvatskoj. Rad se sastoji od dva dijela. U prvome objašnjavamo zašto je važno aktivirati nacionalnu inovacijsku politiku, a u drugom dijelu pokušavamo prepoznati snage i slabosti hrvatskoga inovacijskog potencijala i politike.

Značenje inovacijske politike za gospodarstvo tradicionalno je više prepoznato u naprednijim gospodarstvima. EU je u ožujku 2000. donio dugoročnu stratešku odluku da postane najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo zasnovano na znanju. U tom se smislu inovacije percipiraju kao osnova za prelazak u društvo zasnovano na znanju, a inovacijska je politika postala središnje strateško sredstvo za postizanje konkurentnosti industrija i, kao rezultat toga, za održavanje i stimuliranje gospodarskoga rasta u EU. U okolnostima proširenja EU, zemlje središnje i istočne Europe, uključujući i Hrvatsku, moraju uspostaviti i razviti suvremeni nacionalni inovacijski sustav. To bi također trebalo pomoći Hrvatskoj u stvaranju ključnih uvjeta za postizanje dugoročnoga ekonomskog razvoja. Hrvatski inovacijski potencijal ocjenjujemo uz pomoć Europske ljestvice uspjeha u inoviranju (European Innovation Scoreboard), koja se sastoji od niza standardiziranih pokazatelja inovacijskih aktivnosti.

Detaljna analiza hrvatske inovacijske politike i potencijala u nekim područjima razvitka ljudskih potencijala pokazuje ohrabrujuće rezultate, npr. u udjelu diplomiranih stručnjaka u djelatnostima znanosti i inženjerstva u dobi od 20 do 29 godina. Ipak, aspekt razvoja ljudskih potencijala – cjeloživotno obrazovanje – potpuno je zanemaren i svrstava Hrvatsku na kraj liste zemalja središnje i istočne Europe i zemalja EU. Dok se sektor usluga visoke tehnološke razine u Hrvatskoj čini relativno razvijenim, sektor proizvodnje visoke tehnološke razine čini se nerazvijenim.

Stvaranje znanja područje je u kojemu su politike očito zakazale – izdaci za istraživanja i razvoj, kako javni tako i poslovni, nisu dostatni. Također, prijave hrvatskih rezidenata Europskom uredu za pa-

tente (European Patent Office, EPO) najniže su među zemljama središnje i istočne Europe. Prijenos i primjena novoga znanja također zahtijevaju dodatni napredak, osobito u promicanju inovacijske kulture.

Zaključujemo da Hrvatska nije postigla znatniji napredak u svom inovacijskom potencijalu i politici s obzirom na EU, ali ima dobar položaj u usporedbi sa zemljama središnje i istočne Europe, osobito u usporedbi s Bugarskom i Rumunjskom.

## **INOVACIJSKA POLITIKA: GLAVNO STRATEŠKO ORUŽJE ZA POSTIZANJE KONKURENTNOSTI I RASTA U EUROPSKOJ UNIJI**

Napredak “nove ekonomije” postignut u uvjetima globalizacije, kao i rast važnosti informacijskih i komunikacijskih tehnologija, nagnao je EU da postavi dugoročne odrednice pomoću kojih će postati najkonkurentnije gospodarstvo u svijetu zasnovano na znanju. Prijelaz na društvo zasnovano na znanju smatra se načinom održavanja koraka EU s globalnim konkurentima. Na lisabonskom samitu Vijeća ministara, održanome u ožujku 2000, iskazano je stajalište da inovacije trebaju biti osnovni mehanizam prijelaza u društvo zasnovano na znanju (Council of European Union, 2000a; 2000b). Prema tome, inovacijska je politika postala glavno strateško sredstvo za postizanje konkurentnosti industrija, a time i za održavanje odnosno stimuliranja ekonomskoga rasta u EU.

Pristup inovacijskoj politici EU ima više aspekata. Elementi inovacijske politike sadržani su i u industrijskoj politici i u politici razvoja poduzeća, gdje je naglasak na malim i srednjim poduzećima. To se stajalište očituje u Lisabonskoj strategiji (kao službenom dokumentu lisabonskog samita Vijeća ministara), u kojoj se predlaže osnivanje Europskoga područja istraživanja i inovacija te stvaranje prijateljskog ozračja za osnivanje i razvoj inovativnih poduzeća. Jednako tako, mala i srednja poduzeća trebaju biti pokretači inovacija. Kao način postizanja tih ciljeva EU predlaže poticanje ključnih veza u inovacijskim mrežama: između poduzeća i financijskih tržišta, istraživanja i razvoja i institucija za obrazovanje, savjetodavnih usluga i tehnoloških tržišta. Zaključci samita nisu ostali deklarativni nego su i dobro planirani u službenom dokumentu u smislu financijskoga planiranja, učinkovitoga nadgledanja, ocjenjivanja i vrednovanja.

Važnost strateških odrednica za jačanje inovacija u EU vidljiva je u sljedećim događajima. Samitom u Barceloni u ožujku 2002. Europsko je vijeće revidiralo napredak na osnovi Lisabonske strategije, potvrdilo predanost poticanju inovacija i pozvalo na značajnije poticanje aktivnosti istraživanja i razvoja te inovacijskih aktivnosti u Uniji (European Commission, 2003d). U zaključku Vijeće je proširilo zahtjeve za izdacima namijenjenim istraživanju i razvoju (cilj je do 2010. dosegnuti oko 3% BDP-a, s tim da 2/3 investicija trebaju potjecati iz privatnoga sektora). Nadalje, upućen je poziv za jačanje poslovnih istraživanja i razvoja putem integrirane strategije koja obuhvaća porast konkurencije na tržištima proizvoda, bolji pristup kapitalu za rizičnije potihvate, kao i bolju zaštitu prava intelektualnog vlasništva te unaprijeđeno umrežavanje i širenje tehnologije. Priopćenjem Povjerenstva o inovacijskoj politici u 2003. također su prošireni zaključci zasnovani na Lisabonskoj strategiji (European Commission, 2003d). Priopćenje se poziva na šire definiranje koncepta inovacija, sa svrhom da politika ne izostavi manje očite ili manje poznate oblike inovacijskih aktivnosti. Također je zahtijevana interakcija inovacijske politike s politikama drugih područja, npr. s industrijskom politikom, što bi trebalo povećati uspješnost same inovacijske politike.

U priopćenju *Industrijska politika u proširenoj Europi* inovacija je istaknuta kao ključni čimbenik industrijske konkurentnosti, zajedno sa znanjem i poduzetništvom (European Commission, 2003c; 2004c). U priopćenju se ističe kako europska industrija treba postati inovativnija neprestanim uvođenjem, usavršavanjem i poboljšavanjem svojih proizvoda, procesa i usluga. Naglašava se kako je kod poduzetnika potrebno razvijati sklonost riziku u inovacijama. U Zelenoj knjizi o poduzetništvu inovacija se smatra jednim od ključnih izazova (European Commission, 2003c; 2003g).

## **HRVATSKA INOVACIJSKA POLITIKA U SVJETLU BUDUĆEG PROŠIRENJA EUROPSKE UNIJE**

Hrvatska je od početka političke tranzicije bila orijentirana prema pridruživanju EU i tijekom tog razdoblja učinila je znatne napore u postizanju toga cilja. U odgovorima na Upitnik Europske komisije 2003, koji je kasnije poslužio kao osnova za dobivanje statusa kandida-

ta za pridruženje EU, Hrvatska je među mikroekonomske i strukturne prioritete uvrstila uspostavljanje suvremenoga inovacijskog sustava. To bi Hrvatskoj trebalo pomoći u stvaranju ključnih uvjeta za postizanje dugoročnoga gospodarskog razvoja. Suvremeni inovacijski sustav kojemu zemlja teži definiran je kao sustav koji potiče suradnju obrazovnoga i znanstvenog sustava, tehnološkog razvitka, vladinih institucija i privatnih poduzeća. Europska je komisija 2004. godine dodijelila Hrvatskoj status kandidata. U svom mišljenju o kandidaturi Hrvatske za članstvo u EU (European Commission, 2004e) Komisija na Hrvatsku gleda kao tržišno gospodarstvo koje funkcionira. Ipak, Komisija smatra kako bi trebali biti učinjeni veći napori na području inovacijske politike da bi Hrvatska bila konkurentna i učinkovita na europskoj razini. Ponajprije, kao opća mjera, izdaci države za istraživanje i razvoj (1,09% BDP-a) ispod su prosjeka EU (1,99% BDP-a), kao i udio izdataka privatnoga sektora za istraživanje i razvoj (0,45% BDP-a 2002. u usporedbi s prosjekom EU od 1,3% BDP-a) (DZS, 2003). Drugo, potrebne su promjene u politici znanosti i visokom obrazovanju kako bi se ono mogla integrirati u Europsko istraživačko područje (European Research Area).<sup>i</sup> Strategija nacionalne industrije, u koju bi morali biti uključeni elementi inovacijske politike kako bi se povećala konkurentnost industrije, još uvijek nije usvojena, neovisno o općoj ekonomskoj politici. Politika poduzeća, još jedna dopuna suvremenoj inovacijskoj politici, u službenim je dokumentima ocijenjena kao politika malih i srednjih poduzeća. Inovacijska je politika sustavno povezana s politikom malih i srednjih poduzeća na temelju Programa hrvatskoga inovacijskog tehnološkog razvitka (HITRA), kojim se daje potpora transferu tehnologije poduzećima zasnovanima na novim tehnologijama putem financijskih i nefinancijskih poticaja.

Na nacionalnoj je razini, politički neovisno savjetodavno tijelo koje potiče i unapređuje hrvatsku konkurentnost – Nacionalno vijeće za konkurentnost, svrstalo razvoj inovativnosti i tehnologije među najvažnije političke i ekonomske prioritete. Vijeće percipira inovacije kao stalnu osnovu za održavanje konkurentnosti povećanjem proizvodnosti. To je viđenje u skladu sa strateškom odlukom EU da postane ekonomija zasnovana na znanju, i to putem poticanja inovativnosti. Jedan je od rezultata rada Vijeća dokument naslovljen “55 preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske”, a može poslužiti kao osnova za donošenje političkih odluka (National Competitiveness Council, 2004). U dokumentu se o inovacijskoj politici govori u terminima onoga “što ona treba postati”, a ne “što ona u ovom trenutku jest”. Stoga je Vijeće izdvo-

jilo nekoliko načela koja bi trebala pomoći hrvatskoj inovacijskoj politici da se pokrene prema suvremenom pristupu i kao rezultat ojača veze između tehnologije, inovativnosti i ekonomskoga rasta. Ta bi načela trebala potaknuti donošenje inovacijske politike usmjerene na tržište, koja će jačati sastavnice inovacijskog potencijala (apsorpcijski kapacitet, potražnju, širenje inovacija te istraživanje i razvoj), voditi rastu proizvodnosti i jačati znanje kao komponentu novih investicija.

## **VAŽNOST INOVACIJA ZA GOSPODARSKI RAST I KONKURENTNOST**

Pravilnim poimanjem teorijskih veza između gospodarskog rasta, konkurentnosti i inovacija može se promicati uloga inovacija u javnom i političkom životu Hrvatske. Među ekonomistima postoji opći konsenzus da inovacije imaju središnju ulogu u procesu dugoročnoga gospodarskoga rasta (Radošević, 2003a:4).

### **Inovacije u teorijama i modelima ekonomskog rasta**

Dok neoklasična teorija rasta nije objasnila kako se postiže tehnološki napredak, premda ga smatra izvorom rasta, endogeni modeli rasta otišli su dalje. U tim je modelima rasta (utemeljenima na eksternalijama, neoschumpeterijanskim modelima i AK modelima) tehnološki napredak i dalje glavni izvor rasta, ali je shvaćen kao rezultat aktivnosti nekog subjekta – poduzeća ili pojedinca (Romer, 1986; 1990).<sup>ii</sup> U modelu koji se temelji na eksternalijama učenje od drugih poduzeća na razini ekonomske grane vodi novim idejama koje mogu rezultirati tehnološkim napretkom. Znanje, koje je sinonim za tehnološki napredak, ne može biti zaštićeno, pa je stoga besplatno i može se “prelijevati”. Neoschumpeterijanski se modeli temelje na uvjerenju da istraživanje i razvoj mogu potaknuti ekonomski rast (Grossman i Helpman, 1990; 1991; Aghion i Howit, 1992). Ti modeli funkcioniraju uz pretpostavku nesavršene konkurencije. Uz tu pretpostavku, poduzeća će biti zainteresirana za inoviranje jer mogu patentima zaštititi inovacije i zaraditi ekstraprofit. U AK modelima rast je posljedica akumulacije kapitala, a tehnologija nije shvaćena kao poseban oblik dobra, što taj model čini manje sofisticiranim od prethodnih.

Osim brige za rast, gospodarstva u tranziciji usmjerila su se prema konkurentnosti, sredstvu sustizanja zemalja EU, ali i sredstvu održavanja konkurentskih prednosti na nacionalnoj razini zbog konkurentskih pritisaka, ponajprije iz zemalja EU (Radošević, 2003a). Uloga inovacija u uspjehu nacije i industrija predmet je Porterova rada i uključena je u *Dijamant nacionalne prednosti*.<sup>iii</sup> Porter (1990:73) uočava kako se natjecanje zbiva oko kreiranja i asimilacije znanja i ističe da konkurentnost nacije ovisi o potencijalu nacionalne industrije da se inovira i napreduje.

#### **Porterov pristup inovacijama**

Iako Porter tvrdi kako nacionalni uspjeh različitih zemalja može biti kombinacija brojnih čimbenika, odlučno odbacuje široko rasprostranjeno uvjerenje da će vladine politike poput aktivnoga deviznog tečaja i antimonopolske politike potaknuti gospodarstvo. Umjesto toga, on se poziva na primjere industrija koje su uspjele na globalnoj razini i tvrdi kako poduzeća postižu konkurentsku prednost inovacijskim aktivnostima (Porter, 1990:74). Na razini poduzeća pod inovacijom se ne razumijeva samo uvođenje nove tehnologije (što rezultira novim proizvodima) već se ona odnosi i na inovacije procesa i inovacije u organizacijama (npr. novi procesi unutar poduzeća). Ipak, naglašava međunarodnu dimenziju – učinci inovacija (npr. inovirani proizvodi) moraju biti plasirani na međunarodno tržište da bi poduzeće postiglo konkurentsku prednost. Porter vjeruje kako će uspješne inovacije nastati kada poduzeća budu pod snažnim pritiskom konkurencije i unatoč činjenici da njihove inovacijske aktivnosti mogu naići na kritike i velike zapreke. Održavanje konkurentne prednosti smatra kontinuiranim procesom unapređenja i dograđivanja jer konkurenti mogu oponašati bilo koju konkurentsku prednost.

## **INOVACIJSKI POTENCIJAL U ZEMLJAMA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE**

Strategije za postizanje i održavanje dugoročnog ekonomskog rasta u zemljama središnje i istočne Europe tijekom 90-ih zanemarivale su značenje sustava istraživanja i razvitka, kao i važnost inovacijskih aktivnosti. Javne politike inovacija pojavile su se tek krajem 90-ih, dok institucionalni sustavi istraživanja i razvitka još uvijek nisu bili restruk-



turirani. Rast i inoviranje u gospodarstvima općenito ovise o istraživanju i razvoju, o sposobnosti apsorpcije i širenja tehnologije i o potražnji i iskorištavanju generiranih elemenata. To sve zajedno tvori konceptualni okvir nacionalnoga inovacijskog potencijala.

#### **Elementi nacionalnoga inovacijskog potencijala**

(1) *Apsorpcijski je potencijal* sposobnost apsorpcije novoga znanja i usvajanja uvezenih tehnologija. (2) *Potencijal istraživanja i razvoja* nije važan samo radi generiranja novoga znanja nego i radi mehanizma njegove apsorpcije. (3) *Širenje* je ključni mehanizam za ubiranje ekonomskih koristi od ulaganja u istraživanje i razvoj te za jačanje apsorpcijskih kapaciteta. (4) *Potražnja za istraživanjem i razvojem te inovacijama* ključni je mehanizam koji inicira procese stvaranja bogatstva u sklopu aktivnosti istraživanja i razvoja, apsorpcije i širenja (Radošević: 2003a:8).

Brojni znanstvenici i inženjeri, zajedno s relativno dobro obrazovanom radnom snagom, dvije su dobre polazne točke nacionalnoga inovacijskog sustava u zemljama središnje i istočne Europe.

*Nacionalni inovacijski sustav* sastoji se od mjera i programa politike, tehnološke institucionalne infrastrukture i mehanizama političke kontrole (Švarc, 2004).

Institucionalizirana se baza istraživanja i razvitka tijekom tranzicije smanjila zbog smanjenja udjela izdataka javnoga sektora za istraživanja i razvitak u BDP-u i zbog nedovoljnog tehnološkog unapređenja u poduzećima. Financiranje institucionaliziranog istraživanja i razvitka od industrije razlikovalo se od regije do regije, od snažnih do krajnje slabih veza, dok je intenzitet suradnje bio određen industrijskom strukturom zemlje. Deindustrijalizacija je u nekim zemljama središnje i istočne Europe bila prilično nagla, pri čemu se povećao udio usluga u ekonomskoj strukturi, istodobno prešavši svojim rastom aktivnosti industrijski prosjek. Općenito, djelomični je gubitak vladinih sredstava, uz slabu potražnju uzrokovao zanemarivanje modernizacije i restrukturiranja sustava istraživanja i razvitka.

Zemlje središnje i istočne Europe zaostaju za EU u svim aspektima nacionalnoga inovacijskoga kapaciteta, osobito u potencijalu generiranja potražnje inovacija koji se može definirati kao razina razvitka financijskoga sustava, kao stupanj konkurencije i makroekonomske stabilnosti ili kao udio u izravnim stranim ulaganjima. Dokaz o stanju na-

cionalnoga inovacijskoga sustava u bivšim zemljama kandidatkinjama upućuje na velike nejednakosti (European Commission, 2003a:11). U usporedbi s EU-15, nove su članice (primljene u svibnju 2004) izrazile sklonost izbjegavanju rizika, u njima je nedovoljno financirano istraživanje i razvoj, slabo razvijene veze između znanosti i istraživanja te poslovnog sektora. Pokazalo se kako je svim novim članicama zajednička poteškoća u području inovacijskih politika to što im one nisu postale autonomne i potpuno oformljene. Institucionalna okolina za primjenu inovacijske politike nije dobro koordinirana, ljudski su i financijski resursi oskudni, a potencijal poduzeća da apsorbira znanje i potom ga primijeni nizak.

Zbog svega toga veza između domaće inovacijske aktivnosti i gospodarskoga rasta na uzorku osam zemalja središnje i istočne Europe nije jasna (Radošević, 2003a). Čini se kako vodeća gospodarstva (Češka Republika, Slovačka, Mađarska i Poljska) nisu zemlje s najvećim brojem registriranih patenata rezidenata. To podrazumijeva da inovacije nisu uzrok gospodarskoga rasta u zemljama središnje i istočne Europe. Ni uzročnost između gospodarskoga rasta i inovacija nije izravna. I gospodarski rast i gospodarski pad vodili su padu u istraživanju i razvoju, sugerirajući da jači ekonomski rast ne vodi nužno većim inovacijskim aktivnostima. Ojačani uvjeti ponude i potražnje u zemljama središnje i istočne Europe krajem 90-ih mogli su pridonijeti intenzivnijem usvajanju novih tehnologija, ali se to nije dogodilo. Osim prepoznavanja teškoća domaćih poduzeća u financiranju svojih aktivnosti, jaka konkurencija "marki" (međunarodnom trgovinom i izravnim stranim ulaganjima) također je mogla spriječiti napredak na području tehnologije.

Kada se analiziraju troškovi inovacijskih aktivnosti u zemljama središnje i istočne Europe, čini se da su istraživanja i razvitak manje važni od kupovine novih strojeva i opreme, dok je trend u EU obrnut – istraživanje i razvitak imaju veći udio u izdacima za inovacije nego pribavljanje novih strojeva i opreme. Poslovno je okružje, a ne informacija unutar poduzeća (kao u razvijenijim zemljama), glavni izvor informacija za inovacije. Dio toga okružja čine poduzeća u stranome vlasništvu, a svjetske su procjene da većina inovacija nastaje upravo u multinacionalnim kompanijama. Ipak se čini da je transfer tehnologije multinacionalnih kompanija u zemljama središnje i istočne Europe vezan za poduzeća u stranome vlasništvu (Biegelbauer, Griebler i Leuthold, 2001). Transfer tehnologije iz stranih poduzeća u lokalna mogao se ostvariti samo u zemljama u kojima je najznačajniji dio izravnih stranih

ulaganja investiran u aktivnosti usmjerene na izvoz, poput automobilske ili elektroničke industrije, i to ako su poduzeća u stranome vlasništvu radila s lokalnim dobavljačima (Poljska, Češka i Mađarska). Radošević (2003b:9) ističe da oslanjanje na vanjske informacije i okolinu jača važnost nacionalnoga inovacijskog sustava jer inovacijski potencijali poduzeća ovise o obilježjima sustava vanjskog okružja u kojemu ona djeluju.

## HRVATSKA INOVACIJSKA POLITIKA

Prvi elementi inovacijske politike u Hrvatskoj pojavili su se tek krajem 90-ih (Švarc, 2004). Razlog marginalizacije inovacijske politike može se pripisati važnosti koja je dana makroekonomskoj politici, osobito makroekonomskoj stabilizaciji i reformama, ciljevima monetarne i fiskalne politike. Osim toga, shvaćanje inovacijske politike tradicionalno je bilo takvo da se smatralo kako se inovacijska politika treba ponajprije temeljiti na fundamentalnim istraživanjima. Takav je tradicionalni pogled ometao razvoj primijenjene znanosti i njezine komercijalne upotrebe, kao što je odgađao modernizaciju i reorganizaciju općega institucionalnog okružja i politike istraživanja i znanosti. Dokaz toga je činjenica da je Ministarstvo znanosti i tehnologije RH bilo jedino tijelo odgovorno za inovacijsku politiku, ali ju je percipiralo kao politiku tehnologije i znanosti od početka tranzicije pa do kraja 90-ih.<sup>iv</sup> U toj je situaciji pozitivno to što je tradicionalni pristup znanosti i tehnologiji spriječio rasipanje široke baze znanja. Vlada je uglavnom bila usmjerena na modernizaciju visokoga obrazovanja, ali bez učinaka na sustav znanosti i istraživanja, koji je s financijskom potporom Vlade ostao nesamostalan. Nacionalni program znanosti i istraživanja iz 1996. godine poslužio je kao formalna osnova za stvaranje prve mreže institucija za transfer tehnologije, a predviđao je i primjenu mjera za poduzeća zasnovana na inovacijama. Osnovani su centri u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku, a njihova je misija bilo povezivanje sveučilišta i poslovne zajednice.

“Tržište” istraživanja bilo je osiromašeno zbog zatvaranja mnogih industrijskih instituta koji su bili pokretači razvitka tehnologije i inovacija u prošlosti. Preostali instituti prepušteni su da ovise o tržištu i poduzećima koja su ih osnovala. Rezultat toga je činjenica da samo nekolicina takvih instituta još uvijek postoji i uspješno djeluje. Prekretnica u razvoju inovacijske politike dogodila se početkom 2000. godine, kada su uvedeni programi koji potiču suradnju između industrije i su-

stava istraživanja i razvoja. Ministarstvo znanosti i tehnologije uvelo je 2001. Program HITRA s ciljem stvaranja učinkovitoga nacionalnoga inovacijskoga sustava putem stalnog razvitka triju dugoročnih strateških određenja: (1) kreiranja mjera, mehanizama i programa poticajne politike; (2) kreiranja infrastrukture tehnoloških institucija i (3) uvođenja kontrolnih mehanizama politike usmjerene na inovacije i tehnologiju (National Competitiveness Council, 2004). Tim je programima osobito ciljano na razvoj poduzetništva i tehnološko unapređenje poduzeća. Njihovo je uvođenje bilo korak prema modernom pristupu inovacijskoj politici koji se može naći u modelu Triple Helix, koji čine tri osnovna sudionika – vlada, sveučilišta i poduzeća – čije se djelovanje isprepleće radi skraćivanja vremenskog razdoblja između stvaranja i iskorištavanja znanja.<sup>v</sup> No ti programi nisu uspjeli ojačati sve elemente modela, a osobito su zakazali u promicanju veze između istraživanja i razvoja i poduzeća. Najpromoviraniji element modela bila je veza između Vlade i sektora istraživanja i razvoja. Hrvatski nacionalni inovacijski sustav do sada karakterizira slab sektor industrijskog istraživanja i razvitka te niska razina tehnoloških potencijala poduzeća. Primjena programa HITRA i njegov doprinos razvoju hrvatskoga nacionalnoga inovacijskoga sustava do sada nisu bili dostatni.

Zbog činjenice da je inovacijska politika primjenjivana samo u posljednje četiri godine, njezin procijenjeni utjecaj na istraživanje i razvoj, a posljedično i na gospodarski rast, može biti skroman i, prema tome, slabo vidljiv.

## METODOLOGIJA I PODACI

Teorijski okvir tehnoloških promjena pretpostavlja postojanje sektora istraživanja i razvoja koji u interakciji sa zanimanjem inovatora za rezultate istraživanja i razvoj vodi inovacijama (Radošević, 2003a:5). Naš je cilj istražiti potrebu za inovacijama i stanje u području inovacija u Hrvatskoj te napraviti usporednu analizu s EU, novim članicama te Rumunjskom i Bugarskom. Kao okvir za analizu koristili smo se Europskom ljestvicom uspjeha u inoviranju. Ljestvica je izvorno kreirana za praćenje napredovanja prema strateškim ciljevima EU radi postizanja najkonkurentnijega i najdinamičnijega gospodarstva u svijetu zasnovanoga na znanju (European Commission, 2004c:4) i sastoji se od 17 pokazatelja podijeljenih u četiri kategorije relevantne za proces inoviranja. Te su kategorije ljudski potencijali, kreiranje znanja, prijenos i primjena

novoga znanja i financije, tržište i proizvod inovacija. Uključene su EU-15 i nove članice EU od svibnja 2004. te Bugarska i Rumunjska.

*Ljudski potencijali* kao kategorija aproksimiraju ljestvicu kvalitete ljudskih potencijala kao glavne determinante kreiranja, prijenosa i primjene znanja.<sup>vi</sup> Ta je kategorija prepoznata kao najvažniji izvor znanja u određenim zemljama. Kategorija ljudskih potencijala obuhvaća pet pokazatelja podijeljenih u dvije skupine: obrazovanje i učenje te zaposlenost. Pokazatelji vezani za obrazovanje i učenje jesu postotak diplomiranih u znanosti i inženjerstvu u dobi od 20 do 29 godina u ukupnoj populaciji, postotak populacije s visokim obrazovanjem i sudjelovanje u cjeloživotnom obrazovanju. Skupina koja se odnosi na zaposlenost obuhvaća dva pokazatelja: broj zaposlenih u proizvodnim poduzećima visoke tehnološke razine i broj zaposlenih u uslužnim poduzećima visoke tehnološke razine.

*Kreiranje znanja* kao kategorija odražava inventivne aktivnosti. Kreiranje znanja kao proces potiče invencije koje su vrlo često preduvjet inovacijskih aktivnosti. Pokazatelji te kategorije jesu javna istraživanja i razvoj, poslovna istraživanja i razvoj te patentiranje. Patentiranje ima dvije potkategorije: (1) patente visoke tehnološke razine pri Europskom uredu za patente (EPO high tech patents) i patente visoke tehnološke razine pri Uredu SAD-a za patente (USPTO high tech patents) i (2) prijave Europskom uredu za patente i Uredu SAD-a za patente (USPTO).<sup>vii</sup>

*Prijenos i primjena novoga znanja* jest veza između koncepta invencije (stvaranja znanja) i inovacija. Prijenos i primjena novoga znanja kao kategorija pokriva inovacijske aktivnosti kao što su uvođenje nove opreme u sustav proizvodnje i pružanja usluga poduzeća, usvajanje inovacija što su ih razvila nova poduzeća i organizacije te usvajanje novoga znanja za posebne potrebe poduzeća (European Commission, 2001:6). Ta kategorija obuhvaća nekoliko pokazatelja: inoviranje malih i srednjih poduzeća vlastite proizvodnje, mala i srednja poduzeća uključena u inovacijsku suradnju i izdatke za inovacije.

Analizu započinjemo prikupljanjem pokazatelja za zemlje srednje i istočne Europe dostupnih u Izvješću o Europskoj ljestvici uspjeha u inoviranju i uspoređujemo njihove vrijednosti s prosječnom vrijednošću pokazatelja za EU u 2003.

Zbog nedostupnosti podataka za Hrvatsku u kategoriji Financiranje, tržište i stvaranje inovacija Europske ljestvice uspjeha u inoviranju, isпусти smo tu kategoriju i usmjerili se na analizu serija od 12 pokazatelja obuhvaćenih u ostale tri kategorije: ljudskim potencijalima, kreiranju znanja te u prijenosu i primjeni novog znanja.

Podaci za konstruiranje hrvatskih pokazatelja prikupljeni su iz izvora na makrorazini i mikrorazini. Podaci s makrorazine prikupljeni su od Državnog zavoda za statistiku, ministarstava i vladinih agencija. Podaci na razini poduzeća dostupni su iz preliminarnih rezultata istraživanja Community Innovation Survey (CIS) za Hrvatsku provedenoga u sklopu projekta *Statistika inovacija u Republici Hrvatskoj* što ga je vodio Ekonomski institut, Zagreb.<sup>viii</sup> Takva su istraživanja već provedena u trideset zemalja Europe, a cilj im je prikupljanje podataka o inovacijskim aktivnostima koji obično služe kao statistička osnova nositeljima inovacijske politike. Ta statistika obuhvaća podatke iz sektora proizvodnje i sektora usluga za inovacije proizvoda i procesa, izdatke za inovacijske aktivnosti, istraživanje i razvoj unutar poduzeća itd.

U Hrvatskoj je CIS proveden na 3.749 poduzeća s više od deset zaposlenih u rudarstvu i eksploataciji, proizvodnji, opskrbi električnom energijom, plinom i vodom, prijevozu, skladištenju i komunikacijama te u financijskom posredovanju i poddjelatnostima: računalnim i srodnim aktivnostima, istraživanju i razvoju, arhitektonskoj djelatnosti i inženjerstvu te u tehničkom savjetovanju povezanome s tim, tehničkom testiranju i analizi.<sup>ix</sup> Promatrano je razdoblje 2001-2003. godina. Uzorak iskorišten za konstruiranje pokazatelja iz kategorije prijenosa i primjene novog znanja manji je nego uzorak iz druge kategorije i čini ga 600 poduzeća. Očekujemo da će konačne vrijednosti u kategoriji prijenosa i primjene novog znanja biti niže nego preliminarnu vrijednosti kojima se mi koristimo.

U analizi smo se prisiljeni koristiti okvirom pokazatelja Europske ljestvice uspjeha u inoviranju jer primjena jedinstvene metodologije za mjerenje inovacijskih aktivnosti za sve zemlje iz uzorka ne postoji. Analiza će nam omogućiti rangiranje Hrvatske u odnosu prema zemljama EU i zemljama pristupnicama u razdoblju promatranja, te za ocjenu napretka zemlje na području inovacijskih aktivnosti i tehnoloških promjena mjerenoga standardima EU.

## **ANALIZA POKAZATELJA**

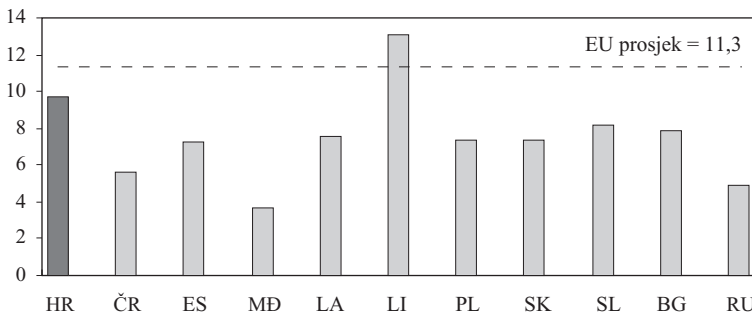
### **Ljudski potencijali**

Prva se kategorija pokazatelja odnosi na stanje i sposobnosti ljudskih potencijala. Oni pokušavaju obuhvatiti ostvarenja u obrazovanju i cjeloživotnom obrazovanju, a kombiniraju se sa zaposlenošću u in-

dustriji i uslužnim djelatnostima usmjerenima na srednje visoku tehnološku razinu.<sup>8</sup> U toj kategoriji Hrvatska stoji prilično dobro u usporedbi s ostalim zemljama srednje i istočne Europe, kao i u usporedbi s prosjekom EU.

*Pokazatelj visokoobrazovanih u znanosti i inženjerstvu* mjera je udjela osoba u djelatnostima obuhvaćenima pojmom znanosti i inženjerstva. Taj se pokazatelj rabi kao široka kategorija obrazovanja. Prema prosječnoj vrijednosti pokazatelja, u EU se izdvajaju tri skupine. Prvu čine zemlje s vrijednošću toga pokazatelja većom od prosjeka EU, s “europskim tigrom” Irskom, u kojoj je 90% više diplomiranih na fakultetima koji obuhvaćaju znanost i inženjerstvo od prosjeka EU. Slijede Francuska, Velika Britanija i Finska. Gospodarski uspjeh Finske i Irske često se pripisuje njihovoj predanosti fakultetskom obrazovanju. Suprotno tome, jedno od najvećih i najuspješnijih europskih gospodarstava, njemačko, ima vrijednost nižu od prosjeka EU.

Slika 1. Visokoobrazovani u znanosti i inženjerstvu\*



Napomena za ovu i iduće slike: HR-Hrvatska, ČR-Češka, ES-Estonija, MD-Mađarska, LA-Latvija, LI-Litva, PL-Poljska, SK-Slovačka, SL-Slovenija, BG-Bugarska, RU-Rumunjska.

\* Postotak osoba u dobi od 20 do 29 godina.

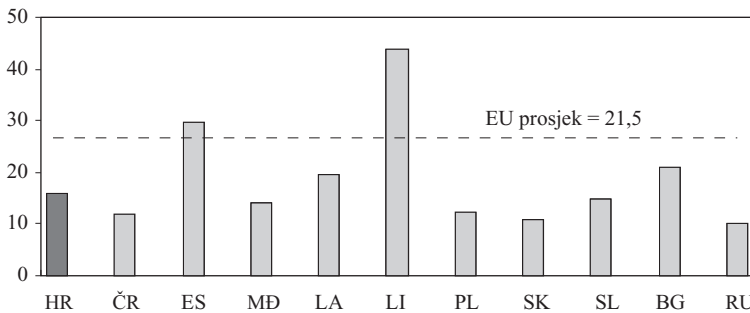
Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)

Sve zemlje središnje i istočne Europe osim Litve imaju niže pokazatelje od prosjeka EU. Vrijednost pokazatelja za Hrvatsku nešto je niža od prosjeka EU, te svrstava zemlju u skupinu s Belgijom i Njemačkom, koje pripadaju skupini s nižom vrijednošću tog pokazatelja. Hrvatska, zajedno s Litvom, vodi među zemljama središnje i istočne Europe.

*Stanovništvo s visokim obrazovanjem* opći je pokazatelj ponude naprednih znanja (European Commission, 2003a:8). Prosječno 21% europske populacije ima završen fakultet. Finska i Velika Britanija ističu se kao zemlje s još većim udjelom stanovnika sa sveučilišnom diplomom, iz čega proizlazi da njihov obrazovni sustav daje široku visokoo-brazovanu osnovu za industriju.

Položaj Hrvatske u usporedbu s EU pokazuje nepovoljan odnos jer manje od 16% stanovnika ima visoku razinu obrazovanja, što je 26% manje od prosjeka EU. Litva i Estonija uspjele su ući u skupinu s vrijednošću toga pokazatelja većom od prosjeka EU, dok je vrijednost za Bugarsku blizu prosjeka.

Slika 2. Stanovništvo s visokim obrazovanjem\*



\* Postotak osoba u dobi od 25 do 64 godine.

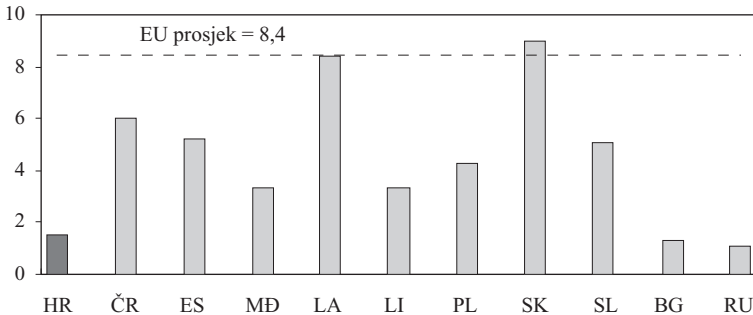
Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)

*Cjeloživotno obrazovanje* je kontinuirano usvajanje novih ideja i znanja (European Commission, 2003a:10). Velika Britanija, zajedno sa skandinavskim zemljama, po tome je vodeća zemlja u EU, s najvećim udjelom sudjelovanja u cjeloživotnom obrazovanju. Kontinuirano je obrazovanje najkritičniji problem Hrvatske u kategoriji ljudskih potencijala. Ne samo da je vrijednost toga pokazatelja znatno ispod prosjeka EU, već je znatno niža od vrijednosti svih novih članica. Zemlje s kritičnijim vrijednostima samo su Grčka, Bugarska i Rumunjska – sve tri s visokom stopom nezaposlenosti. Čini se kako je obrazovanje u Hrvatskoj još uvijek usmjereno na osnovno i srednjoškolsko, s naglaskom na zastarjelim metodama i tehnikama podučavanja ograničenog spektra osnovnih vještina (National Competitiveness Council, 2004:21). Jednako tako, veze



između visokog obrazovanja i poslovnoga sektora slabe su, što ometa postizanje obostranih koristi koje donosi cjeloživotno obrazovanje.

Slika 3. Sudjelovanje u cjeloživotnom obrazovanju\*



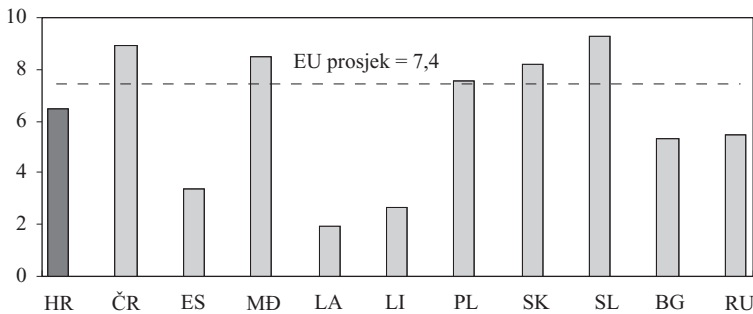
\* Postotak osoba u dobi od 25 do 64 godine.

Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)<sup>vi</sup>

Ako prihvatimo tezu da kvaliteta obrazovanja i sudjelovanje u procesima učenja tijekom cijeloga života određuju nacionalnu konkurentnost (National Competitiveness Council, 2003:54), tada je položaj Hrvatske s obzirom na konkurentnost osjetljiv u usporedbi s EU i drugim zemljama središnje i istočne Europe.

Zaposlenost u poduzećima srednje visoke i visoke tehnološke razine smatra se presudnom za gospodarski razvitak jer obuhvaća podsektore s velikim inovativnim potencijalom koji često prati poslovni uspjeh. Njemačka je jedina zemlja u EU s vrijednošću većom od prosjeka Unije. Vrijednosti ostalih starih članica blizu su prosjeka (npr. Finska, Italija, Švedska). Zaposlenost u poduzećima srednje visoke i visoke tehnološke razine u zemljama središnje i istočne Europe vrlo je visoka i iznad je prosjeka EU u najnaprednijim novim članicama EU: Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji. Hrvatska zaostaje za tim naprednim zemljama, ali ima bolji položaj od Bugarske i Rumunjske. Vrijednost hrvatskog pokazatelja bliska je rezultatu dobivenom analizom zaposlenosti u proizvodnji, u čemu Hrvatska ima lošije rezultate od Češke, Slovenije i Mađarske, ali bolje od Bugarske (Vidović, 2004:21). To se možda može objasniti smanjivanjem nekoć jake industrijske osnove u Hrvatskoj, dok je i u Mađarskoj i u Češkoj ta osnova ojačana pritjecanjem izravnih stranih ulaganja usmjerenih na izvoz.

Slika 4. Zaposlenost u poduzećima srednje visoke i visoke tehnološke razine\*

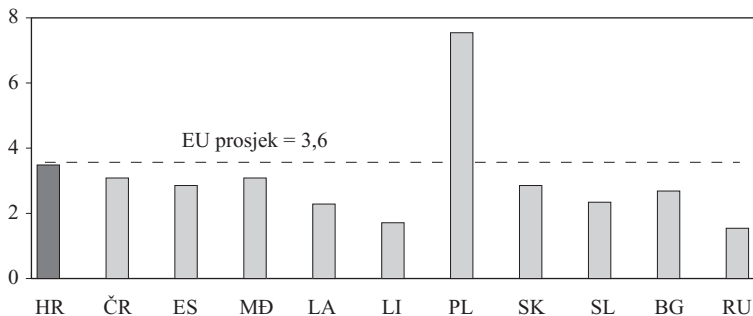


\* Postotak ukupne radne snage.

Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)

Značenje pokazatelja zaposlenosti u uslužnim poduzećima visoke tehnološke razine ogleda se u činjenici da se takve usluge pružaju izravno potrošačima, npr. u telekomunikacijama, te u tome što inpute za inovacijske aktivnosti čine dostupnim drugim poduzećima u svim sektorima gospodarstva (European Commission, 2004a: 1-11). Zaposlenost u poduzećima koja proizvode robu srednje visoke tehnološke razine i pružaju takve usluge također upućuje na to da postoji potencijal za sustizanje, koji je veći ako su gospodarstva specijalizirana u tehnološki intenzivnim sektorima (Radošević, 2003b:9).

Slika 5. Zaposlenost u uslužnim poduzećima koja se bave visokom tehnologijom\*



\* Postotak ukupne radne snage.

Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)

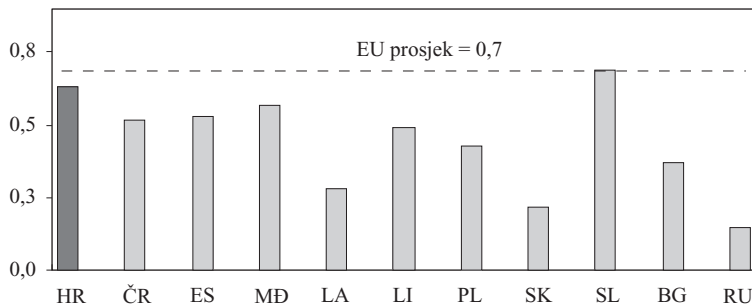
Prosjek EU podižu uglavnom manje zemlje, od kojih su se neke pokazale snažnima u obrazovanju na području znanosti i inženjerstva; među njima su skandinavske zemlje, Nizozemska i Irska. Taj je pokazatelj jedan od onih po kojima zemlje središnje i istočne Europe dostižu EU. U tom je području Poljska vodeća po udjelu stanovništva zaposlenoga u poduzećima koja pružaju visokotehnološke usluge. Sve ostale zemlje središnje i istočne Europe zaostaju za prosjekom EU, a Hrvatska je sa 6,4% zaposlenih u poduzećima visoke tehnološke razine blizu toga prosjeka.

## Kreiranje znanja

Prema vrijednostima pokazatelja koji pripadaju toj kategoriji, zemlje središnje i istočne Europe u kreiranju znanja nisu konkurentne EU. Hrvatska ima loš plasman po svim pokazateljima i ni po jednome od pokazatelja nije uspjela dosegnuti prosjek EU.

*Pokazatelj javnih izdataka za istraživanje i razvoj* izračunava se kao razlika izdataka države za istraživanje i razvoj i izdataka poslovnog sektora za istraživanje i razvoj. Njegova najveća važnost jest to što javna istraživanja i razvoj čine osnovu svakoga nacionalnoga sustava znanosti i osnovu nacionalnoga inovacijskoga sustava. Sustavi inovacija u modernom su smislu interakcija između sustava istraživanja i razvitka, poduzeća i države.

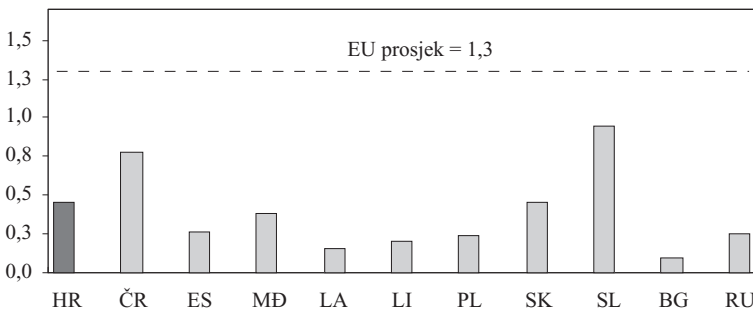
Slika 6. Pokazatelj javnih izdataka za istraživanje i razvoj (% BDP-a)



Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)

Slovenija je kao jedna od vodećih zemalja središnje i istočne Europe uspjela podići svoje izdatke na 0,7% BDP-a, što je prosjek EU. Općenito, Slovenija po svim pokazateljima ima vodeće mjesto u kategoriji kreiranja znanja i na taj način očituje približavanje EU. Hrvatska donekle zaostaje za Slovenijom u javnim izdacima za istraživanje i razvoj kao postotku BDP-a, ali je daleko ispred drugih zemalja središnje i istočne Europe i samo 8,7% ispod prosjeka EU.

Slika 7. Izdaci poslovnog sektora za istraživanje i razvoj (% BDP-a)



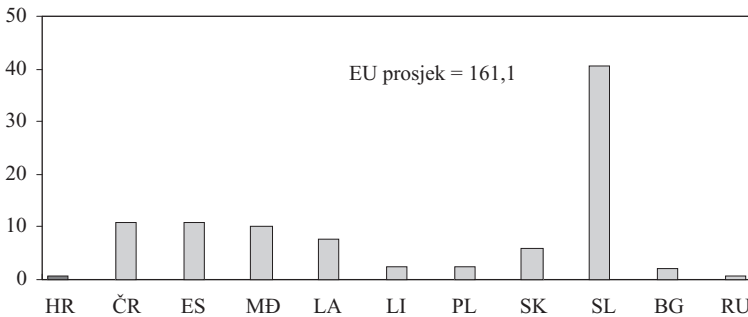
Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi podataka DZS-a, 2003)

*Pokazatelj izdataka poslovnog sektora za istraživanje i razvoj* odnosi se na stvaranje novoga znanja unutar poduzeća. To je osobito važno u sektorima koji se zasnivaju na znanosti (farmacija, kemijska industrija i neka područja elektronike) i u kojima većina novoga znanja nastaje u laboratorijima za istraživanje i razvoj ili u njihovoj blizini (European Commission, 2003a:1-18). Finska i Švedska i po tom su pokazatelju u vodstvu, a u tim zemljama poduzeća i najviše troše na istraživanje i razvoj. Uzimajući u obzir činjenicu da se privatni sektor u zemljama središnje i istočne Europe još razvija, niski pokazatelji za zemlje središnje i istočne Europe nisu neočekivani. Iako Hrvatska dobro stoji u odnosu prema zemljama središnje i istočne Europe, njezin položaj u usporedbi s prosjekom EU nije zadovoljavajući.

*Prijave Europskom uredu za patente* kao pokazatelj pokriva sve prijave Europskom uredu za patente (European Commission, 2003a:1-24).<sup>xiii</sup> Analiza prijava tom uredu pokazuje da su vrijednosti za sve zemlje središnje i istočne Europe znatno niže od prosjeka EU. Slovenija, s najvećim brojem prijava, još je uvijek 75% ispod prosjeka EU. Javna je

percepcija u Hrvatskoj o broju патената i postignutim uspjesima u njihovoj primjeni pozitivna više zahvaljujući intenzivnoj promociji u medijima nego stvarnoj poziciji u međunarodnim razmjerima. To je vidljivo po slabim prijavama tih inovacija prema standardima Europskog ureda za patente. Vrijednost toga pokazatelja za Hrvatsku je kritična i svrstava zemlju na sam kraj liste zemalja središnje i istočne Europe te je čini manje konkurentnom u tom smislu. Dva su razloga zbog kojih je položaj Hrvatske u statistikama Europskog ureda za patente nepovoljan. Prvi je mali udio pravnih osoba u prijavama патената na nacionalnoj razini. Pravne su osobe od 1992. do 2002. godine podnijele samo 12% ukupnih prijava патената, dok su ostale podnijele fizičke osobe (SIPO, 2003). Unatoč visokom udjelu javnih izdataka za istraživanje i razvoj u Hrvatskoj, pokazatelj izdataka poslovnoga sektora za istraživanje i razvoj nizak je (0,45% BDP-a u 2002. godini), dok je u Sloveniji, koja također ima visoku razinu javnih izdataka za istraživanje i razvoj, on dvostruko veći nego u Hrvatskoj (0,94% BDP-a u 2002.). Drugi je razlog nedostatak financijskih sredstava kojima bi se potaknuo proboj hrvatskih патената na međunarodno tržište, osobito preko Europske organizacije za patente.

Slika 8. Prijave Europskom uredu za patente\*



\* Broj prijava na milijun stanovnika.

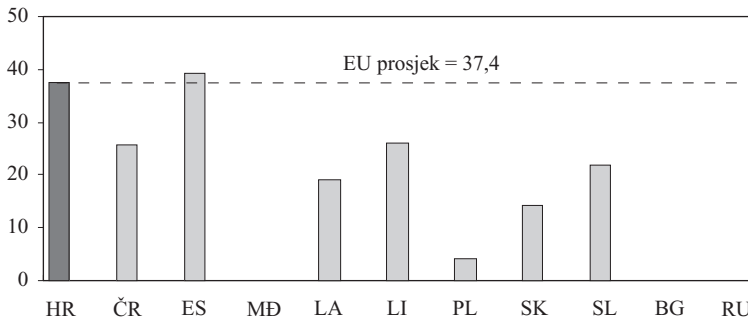
Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju, procjena (SIPO, 2003).

## Prijenos i primjena novog znanja

Opća razina pokazatelja za zemlje središnje i istočne Europe u kategoriji prijenosa i primjene znanja ne može se okarakterizirati kao uspješna ili neuspješna.<sup>xiii</sup> Individualna dostignuća zemalja obilježava-

ju položaj zemalja središnje i istočne Europe u toj kategoriji, a zemlje koje vode po razvitku nisu nužno one koje imaju i najbolje rezultate. Hrvatska je u toj kategoriji prilično dobro rangirana, i prema prosjeku EU i prema vrijednostima za zemlje središnje i istočne Europe.

Slika 9. Inoviranje unutar malih i srednjih poduzeća\*



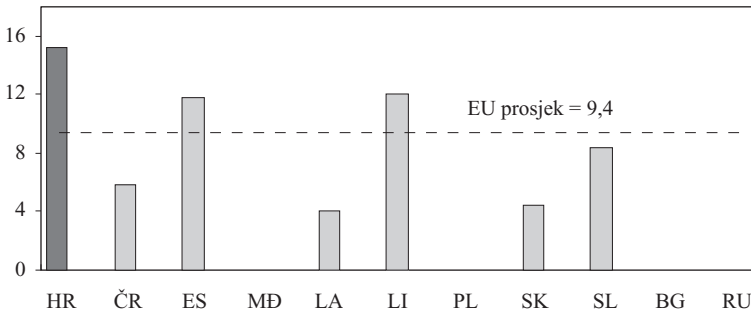
\* Postotak proizvodnih/uslužnih malih i srednjih poduzeća.

Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi rezultata CIS-a, 2004)

*Pokazatelj inoviranja unutar samih malih i srednjih poduzeća* odražava stupanj do kojega mala i srednja proizvodna/uslužna poduzeća koja su uvela neki novi ili unaprijeđeni proizvod ili proizvodni proces inoviraju unutar sebe (European Commission, 2003a:28). Samo Hrvatska i Estonija po tom pokazatelju premašuju prosjek EU. Vrijednost pokazatelja svrstava Hrvatsku u red s Austrijom, Portugalom i Švedskom.<sup>xiv</sup> Tako visoka vrijednost pokazatelja za Hrvatsku možda se može objasniti činjenicom da je nova investicija prema definiciji svaka investicija u novi proizvod, što znači i u proizvod nov za domaće poduzeće, ali ne i za tržište zato što se to transakcija odnosi samo na poduzeće.

*Pokazatelj uključenosti malih i srednjih poduzeća u inovacijsku suradnju* pokazuje stupanj uključenosti proizvodnih malih i srednjih poduzeća u inovacijsku suradnju. Riječ je o razmjeni znanja između javnih istraživačkih institucija i poduzeća, te između samih poduzeća (European Commission, 2003a:30). Proizvodna i uslužna poduzeća najčešće se uključuju u inovacijsku suradnju u skandinavskim zemljama. Tako je, čini se, i u Hrvatskoj, koja među zemljama središnje i istočne Europe ima najveću vrijednost pokazatelja – gotovo jednaku kao Švedska. Objašnjenje toga iznenađujućega rezultata može se naći u činjenici da Hrvatska ima dugu tradiciju proizvodnje (Vidović, 2004:6).

Slika 10. Uključenost malih i srednjih poduzeća u inovacijsku suradnju\*

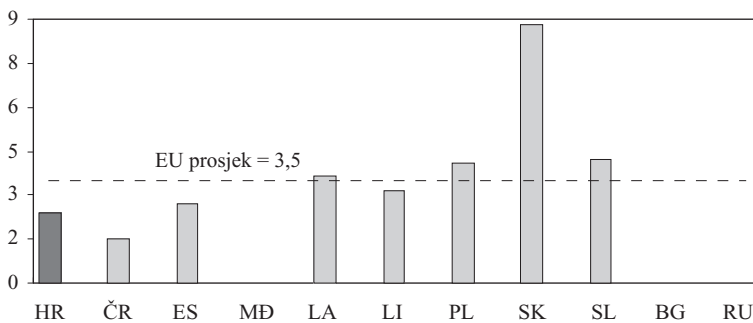


\* Postotak proizvodnih/uslužnih malih i srednjih poduzeća.

Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi rezultata CIS-a, 2004)

Pokazatelj izdataka za inovacije odražava ukupne izdatke za inovacije kao postotak ukupnog prometa u proizvodnim i uslužnim poduzećima (European Commission, 2003a:32).<sup>xv</sup> Neke su zemlje središnje i istočne Europe uspjele nadmašiti prosjek EU. Najizrazitiji je primjer Slovačke, čiji je pokazatelj za 55% veći od prosjeka EU. Položaj Hrvatske u tome je prilično nepovoljan jer se nalazi na kraju liste svih zemalja središnje i istočne Europe.

Slika 11. Izdaci za inovacije\*



\* Postotak prometa od proizvodnje/usluga.

Izvor: Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (izračun autora na osnovi rezultata CIS-a, 2004)

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Cilj je našega rada bila procjena stanja hrvatskoga inovacijskoga potencijala u okolnostima integracije u EU. Hrvatska nije napravila znatniji napredak u svom inovacijskom potencijalu i politici s obzirom na EU, ali je u odnosu prema europskim standardima dobro rangirana među zemljama središnje i istočne Europe, osobito u usporedbi s Bugarskom i Rumunjskom.

Položaj Hrvatske prema nekim aspektima razvitka ljudskih potencijala samo se doima ohrabrujućim. Na primjer, udio diplomiranih u znanosti i inženjerstvu u dobi od 20 do 29 godina visok je, ali zapravo samo odražava umjerenost hrvatskoga obrazovnoga sustava, a ne i njegovu kvalitetu. Nadalje, drugi važan aspekt razvoja ljudskih potencijala – cjeloživotno obrazovanje – potpuno je zanemaren i svrstava Hrvatsku na sam kraj liste današnjih zemalja članica EU. Razlog tome moglo bi biti nepostojanje suradnje između sveučilišta i poslovnog sektora. Stoga bi više pozornosti trebalo pridati uključivanju načela cjeloživotnog obrazovanja u obrazovni sustav, što također promiče Nacionalno vijeće za konkurentnost. Promicanje cjeloživotnog obrazovanja, osobito među osjetljivim skupinama stanovništva (nezaposlenima), također bi moglo pridonijeti postizanju bolje podudarnosti između ponude i potražnje rada.

I veze između velike nacionalne osnove istraživanja i razvitka i obrazovnoga sustava, kao i poslovnoga sektora, moraju biti ponovno izgrađene i promicane. Znanje će u budućnosti morati biti češće primjenjivano i iskorištavano u komercijalne svrhe, suprotno današnjoj situaciji u kojoj nema dovoljno poticaja za takvu orijentaciju. Transformirana, prema tržištu usmjerena istraživanja i obrazovni sustav bit će prisiljeni pratiti signale s tržišta i unaprijediti svoj potencijal za ponudu inovacija. Ipak, šok-terapija i puštanje da državna sveučilišta i sustav istraživanja potpuno ovisе o tržištima nisu poželjan pristup. To bi rezultiralo pomakom iz jednoga ekstrema u drugi – od stavljanja težišta na fundamentalna istraživanja do stavljanja težišta na primijenjena istraživanja. Međunarodna izvrsnost i uspjeh institucija mogao bi se javno priznavati i rangirati.

Dok se sektor usluga visoke tehnološke razina u Hrvatskoj čini relativno razvijenim, sektor proizvodnje robe visoke tehnološke razine još je nerazvijen. Kreiranje znanja je područje u kojemu su politike očito zakazale – izdaci poslovnog sektora za istraživanje i razvoj nedovoljni su, zbog čega je djelomice razumljivo zašto su hrvatski rezidenti podnijeli najmanje prijava Europskom uredu za patente od svih zemalja središnje i istočne Europe. U ovom trenutku većinu patenata na državnoj razini registrira-



le su fizičke osobe (88%), dok je trend u EU obrnut – većinu novih patenata registrira poslovni sektor.

Hrvatska će morati uložiti više napora u provedbu inovacijske politike, ali i u njezino koordiniranje s drugim područjima politike – osobito s politikom znanosti i tehnologije, politikom razvoja malih i srednjih poduzeća te s industrijskom politikom. Sve se te politike moraju međusobno dopunjavati kako bi se olakšao napredak u inoviranju. Mala gospodarstva moraju njegovati razvoj malih i srednjih poduzeća, a osim toga, zajedno s politikom znanosti i tehnologije, jačati industrijske, istraživačke i tehnološke centre kako bi se stekle veće mogućnosti za ostvarenje inovacijskih procesa.

Na kraju možemo preporučiti sljedeće mjere.

*Svrha i ciljevi inovacijske politike moraju biti eksplicitni.* Hrvatska se mora približavati EU, ali istodobno kao prioritet postaviti vlastiti gospodarski razvitak. Inovacijska politika može poslužiti kao sredstvo za postizanje obaju ciljeva. Prema modelu EU, svrha i ciljevi inovacijske politike moraju biti postavljeni eksplicitno. Politička opredijeljenost Hrvatske za članstvom u EU nosi obvezu donošenja Nacionalnog plana razvoja prije ulaska u Uniju. Ta se mogućnost može iskoristiti za davanje prioriteta razvoju inovacijskoga potencijala i za provedbu inovacijske politike. Ured za razvojnu strategiju već je razmatrao inovacijsku politiku kao integralni dio Nacionalnoga plana razvoja te bi stoga trebao biti odgovoran za postavljanje ciljeva inovacijske politike. Ti bi planovi trebali biti kompatibilni s donesenim planovima ministarstava odgovornih za inovacije i poduzeća: Ministarstva gospodarstva, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa te Ministarstva financija.

*Zahtijeva se dosljednija primjena programa inovacijske politike.* Inovacijska politika mora koordinirati komplementarne aktivnosti u području tehnologije, a potencijalni sudionici moraju biti svjesni postojanja i koristi od tih aktivnosti. Programi s područja inovacijske politike, poput programa HITRA, dobro su razrađeni, ali je njihova primjena slaba zbog nedovoljne usklađenosti između Vlade, sveučilišta i poduzeća. Takva situacija ne može rezultirati jačim političkim pritiskom ni širim prepoznavanjem važnosti inovacijske politike. Postojeće programe treba intenzivnije primjenjivati i unaprijediti mehanizme kontrole, što bi dalo šire društvene koristi. Promjena bi mogla privući veću pozornost javnosti i dati veće značenje inovacijskoj politici.

*Potrebno je ukloniti prepreke financiranju inovacija financijskim instrumentima i olakšati pristup tom financiranju.* Ulaganje u poslovna istraživanja i razvitak može se potaknuti i olakšanim pristupom financij-

skim instrumentima, osobito putem nekreditnih oblika financiranja kao što je *venture capital*. Na tom području politike može se postaviti kvantitativni cilj tako da odgovara ciljevima EU, pa bi investicije u istraživanje i razvoj u razumnom vremenskom razdoblju trebale dosegnuti 3% BDP-a. EU je odredio da većina investicija Unije treba biti iz privatnog sektora. Alternativni put ostvarenju toga cilja trebalo bi biti proširivanje baze subvencioniranja istraživanja i razvoja i na poduzeća. Prijave hrvatskih patenata na europskoj razini izuzetno su malobrojne. Ta se nepovoljna situacija može promijeniti poticanjem patentiranja u poduzeću, uz financijsku pomoć Vlade. Financijskim planiranjem subvencija trebalo bi se baviti Ministarstvo financija. Na taj se način može nagraditi kultura poslovnog inoviranja. Kako bi se to postiglo, poželjna je što šira definicija inovacije.

*Potrebno je uspostaviti statističku osnovu za praćenje učinaka mjera i instrumenata inovacijske politike.* Inovacijska politika zahtijeva prilagođivanje i prihvaćanje tržišta. Nužno je uspostaviti statističke osnove za praćenje učinaka mjera i instrumenata inovacijske politike. To bi omogućilo ocjenu, praćenje i vrednovanje učinaka inovacijske politike i inovacijskoga potencijala. U tu se svrhu mogu koristiti dva polazišta. Prvo je CIS, široko poslovno istraživanje koje se može provoditi svake dvije godine. Istraživanje obuhvaća inovacijske aktivnosti malih, srednjih i velikih poduzeća. Usto treba omogućiti vrednovanje mjera inovacijske politike usmjerenih na jačanje potencijala poslovnih inovacija i rezultata. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa trebalo bi biti odgovorno za provođenje CIS-a. Europskom ljestvicom za mjerenje uspješnosti inovacija također se može svake godine pratiti sustav pokazatelja koji omogućuje rangiranje Hrvatske unutar EU, kao i u odnosu prema Bugarskoj i Rumunjskoj. Ured za razvojnu strategiju mogao bi pratiti podatke unutar sustava pokazatelja i izvješćivati Vladu i javnost o napretku.

*Poticanje venture kapitala.* Uz sve navedeno, pozornost je još potrebno usmjeriti na razvoj *venture* kapitala jer je ta vrsta kapitala jedan od glavnih izvora financijskih sredstava u svijetu, osobito za inovativna mala i srednja poduzeća. U Hrvatskoj ta djelatnost još nije prepoznata kao zakonska norma, ali u poslovnoj praksi postoji nekoliko poduzeća koja se bave tom djelatnošću.<sup>18</sup> Stoga bi Ministarstvo financija trebalo predložiti Saboru da *venture* kapital proglasi novom vrstom poslovne djelatnosti.

- 
- i *Te su promjene definirane Strategijom razvoja znanosti Republike Hrvatske u 21. stoljeću [www.hrvatska21.hr] i Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.*
  - ii *U kratici AK; A označava konstantu koja implicira postojanje linearne veze između nacionalnoga proizvoda (Y) i kapitala (K).*

- iii *Dijamant se sastoji od četiri područja, a svako od njih stvara okruženje za napredak određenih industrija. Ta su četiri područja: 1. stanje faktora, 2. stanje potražnje, 3. povezane industrije i industrije koje se međusobno podupiru, 4. strategija poduzeća, struktura i suparništvo.*
- iv *Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa od 2004.*
- v *Triple Helix znači transformaciju znanosti u ekonomsko dobro i promovira jačanje tog procesa. Njihovo jačanje povećava povjerenje industrije u znanje koje potječe iz akademskih institucija (Etzkowitz, 1998).*
- vi *Kreiranje znanja u postindustrijskoj eri rezultat je inovacijskih aktivnosti pojedinca ili grupe intra/inter poduzeća.*
- vii *Europski je ured za patente rezultat jedinstvene inicijative uspostavljanja zajedničkog sustava patenata u Europi; izvor je [[http://www.european-patent-office.org/epo\\_general.htm](http://www.european-patent-office.org/epo_general.htm)].*
- viii *Metodološka osnova CIS-a je Oslo priručnik - međunarodni izvor smjernica za prikupljanje i upotrebu podataka o inovacijskim aktivnostima u industriji (OECD, 2003).*
- ix *CIS analiza ne obuhvaća nekoliko sektora i podsektora iz Nacionalne klasifikacije djelatnosti (NKD). To su graditeljstvo, hotelijerstvo i poslovanje restorana, promet nekretninama, iznajmljivanje strojeva i opreme bez operatera i osobnih i kućanskih dobara.*
- x *Podjela industrijskih grana (koje nalazimo u Hrvatskoj) po tehnološkoj razini je sljedeća (usp. OECD, 1997.): Visoka tehnološka razina (proizvodnja uredskih strojeva i računala, proizvodnja radiotelevizijskih i komunikacijskih aparata i opreme); Viša srednja tehnološka razina (proizvodnja kemikalija i kemijskih proizvoda, proizvodnja strojeva i uređaja, proizvodnja električnih strojeva i aparata, proizvodnja medicinskih, preciznih i optičkih instrumenata te satova, proizvodnja motornih vozila, prikolica i poluprikolica, proizvodnja ostalih prijevoznih sredstava); Niža srednja tehnološka razina (proizvodnja koksa, naftnih derivata i nuklearnog goriva, proizvodnja proizvoda od gume i plastike, proizvodnja ostalih nemetalnih mineralnih proizvoda, proizvodnja metala, proizvodnja proizvoda od metala, osim strojeva i opreme, proizvodnja namještaja, ostala preradiivačka industrija); Niža tehnološka razina (proizvodnja hrane i pića, proizvodnja duhanskih proizvoda, proizvodnja tekstila, proizvodnja odjeće, štavljenje i obrada kože, prerada drva, proizvodnja celuloze papira i proizvoda od papira, izdavačka i tiskarska djelatnost).*
- xi *Podaci hrvatskog DZS-a o učenju tijekom cijeloga života potječu iz ankete o radnoj snazi koja se provodi dva puta u godini. Vrijednost za prvu polovicu 2003. iznosila je 34.865, a za drugu 46.610. Referentna vrijednost pokazatelja učenja tijekom cijeloga života aproksimacija je godišnjega prosjeka.*
- xii *Europska ljestvica za mjerenje uspjeha inovacija predlaže četiri indikatora patenata: EPO aplikacije, USPTO aplikacije, EPO aplikacije za patente visoke tehnologije i USPTO aplikacije za patente visoke tehnologije. S obzirom na to da Hrvatska godišnje ima 2 - 3 prijave Europskoj organizaciji za patente, nepotrebno je procjenjivati ostale pokazatelje.*
- xiii *Podaci za Mađarsku, Rumunjsku i Bugarsku nisu bili dostupni.*
- xiv *Podaci za Hrvatsku odnose se na razdoblje od 2001. do 2003, a za druge zemlje središnje i istočne Europe na razdoblje od 1998. do 2000.*
- xv *Izdaci za inovacije obuhvaćaju cijeli spektar inovacijskih aktivnosti: istraživanje i razvoj unutar poduzeća, zajedničko istraživanje i razvoj, strojeve i opremu vezane uz inovacije proizvoda i procesa, izdatke za pribavljanje patenata i licencija, industrijski dizajn, obrazovanje i marketinške aktivnosti za inovaciju (European Commission, 2003a).*

## LITERATURA

- Aghion, P. and Howitt, P., 1992.** “A Model of Growth through Creative Destruction”. *Econometrica*, 60 (2), 323-351.
- Biegelbauer, P., Griebler, E. and Leuthold, M., 2001.** “The Impact of Foreign Direct Investment on the Knowledge Base of Central and East European Countries”. *Political Science Series*, 77. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- DZS, 2003.** *Statistički godišnjak*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Commission of the European Communities, 2001.** “2001 Innovation Scoreboard” [online]. *Commission staff working paper*. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/innovation/pdf/library/innovation\\_scoreboard.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/pdf/library/innovation_scoreboard.pdf)].
- Commission of the European Communities, 2003a.** *Summary Report, The public debate following the Green Paper ‘Entrepreneurship in Europe* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/green\\_paper/compilation\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/green_paper/compilation_en.pdf)].
- Commission of the European Communities, 2003b.** *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Innovation policy: updating the Union’s approach in the context of the Lisbon strategy* [online]. Available from: [[http://ftp.cordis.lu/pub/innovation-policy/communications/communication\\_2003\\_en.pdf](http://ftp.cordis.lu/pub/innovation-policy/communications/communication_2003_en.pdf)].
- Commission of the European Communities, 2003c.** *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Industrial policy in enlarged Europe* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/industry/doc/com714-2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/com714-2002_en.pdf)].
- Commission of the European Communities, 2003d.** *Communication on Innovation policy. Updating the Union’s approach in the context of the Lisbon strategy - Commission pushed for a new deal in innovation policy* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/enterprise/innovation/communication.htm>].
- Commission of the European Communities, 2004.** *Opinion on Croatia’s Application for Membership of the European Union* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/rep3/cr\\_croat.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep3/cr_croat.pdf)].

- Council of European Union, 2000a.** *Presidency conclusions: Lisbon European Council 2000. Council document* [online]. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)].
- Council of European Union, 2000b.** *Towards a Europe of Innovation and Knowledge. Council document* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10241.htm>].
- CIS - Community Innovation Survey in Croatia** - database, 2004. Zagreb: The Institute of Economics.
- European Commission, 2004b.** *Communication on Innovation policy. Updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy - Commission pushed for a 'new deal' in innovation policy* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/enterprise/innovation/communication.htm>].
- European Commission, 2003a.** "European Innovation Scoreboard" [online]. *Technical Paper*, No 1 Indicators and Definitions. Available from: [[http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis\\_2003\\_tp1\\_indicators\\_definitions.pdf](http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis_2003_tp1_indicators_definitions.pdf)].
- European Commission, 2003b.** "European Innovation Scoreboard" [online]. *Technical Paper*, No 2 Analysis of national performances. Available from: [[http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis\\_2003\\_tp3\\_regional\\_innovation.pdf](http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis_2003_tp3_regional_innovation.pdf)].
- European Commission, 2003c.** "European Innovation Scoreboard" [online]. *Technical Paper*, No 3 Regional innovation performance. Available from: [[http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis\\_2003\\_tp3\\_regional\\_innovation.pdf](http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis_2003_tp3_regional_innovation.pdf)].
- European Commission, 2003d.** "European Innovation Scoreboard" [online]. *Technical Paper*, No 4 Sectoral Innovation Scoreboard. Available from: [[http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis\\_2003\\_tp4\\_sectoral\\_innovation.pdf](http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis_2003_tp4_sectoral_innovation.pdf)].
- European Commission, 2003e.** "European Innovation Scoreboard" [online]. *Technical Paper*, No 5 National Innovation System Indicators. Available from: [[http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis\\_2003\\_tp5\\_national\\_innovation\\_systems.pdf](http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis_2003_tp5_national_innovation_systems.pdf)].
- European Commission, 2003f.** "European Innovation Scoreboard" [online]. *Technical Paper*, No 6. Methodology Report. Available from: [[http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis\\_2003\\_tp6\\_methodology.pdf](http://trendchart.cordis.lu/scoreboard2003/html/pdf/eis_2003_tp6_methodology.pdf)].
- European Commission, 2003g.** *The public debate following the Green Paper Entrepreneurship in Europe.* [online]. Available from: [<http://>]

- [//europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/green\\_paper/compilation\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/green_paper/compilation_en.pdf)].
- European Commission, 2004a.** *European Innovation Scoreboard*. [online]. Available from: [[http://www.mi.government.bg/ind/doc\\_inov/innovation2003.pdf](http://www.mi.government.bg/ind/doc_inov/innovation2003.pdf)].
- European Commission, 2004c.** *Industrial Policy in an Enlarged Europe* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/industry/policy.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/industry/policy.htm)].
- European Commission, 2004d.** *A new Candidate to EU Accession Croatia STI Developments* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/research/iscp/pdf/croatia.pdf>].
- EIZG, 2004.** Project documentation and statistical base “Statistics of innovation in the Republic of Croatia” (mimeo). Zagreb: Ekonomski institut.
- Etzkowitz, H., Webster, A. and Healey, P., 1998.** “Introduction” in: H. Etzkowitz, A. Webster and P. Healey, eds. *Capitalizing Knowledge*, 8-18. Albany: SUNY Press.
- European Union, 2004.** *Towards a Europe of Innovation and Knowledge* [online]. European Union document-summaries of the EU legislation. Available from: [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10241.htm>].
- Grossman, M. G. and Helpman, E., 1991.** “Endogenous Product Cycles”. *Economic Journal*, 101 (408), 1214-1229.
- Grossman, M. G. and Helpman, E., 1990.** “Comparative Advantage and Long-Run Growth”. *American Economic Review*, 80 (4), 796-815.
- National Competitiveness Council, 2003.** *Annual Report 2002* [online]. Available from: [[http://nvk.multilink.hr/dokumenti/NVK\\_God\\_izvjesce.pdf](http://nvk.multilink.hr/dokumenti/NVK_God_izvjesce.pdf)].
- National Competitiveness Council, 2004.** *55 Recommendations for improving Croatia's competitiveness* [online]. Available from: [<http://nvk.multilink.hr/kalendar1.asp>].
- OECD, 1997.** “Revision Of The High-Technology Sector And Product Classification”. *STI Working Papers 1997/2*.
- OECD, 2002.** *Dynamising National Innovation System* [online]. Available from: [<http://www.edis.sk/ekes/kneldok/dokument/9202071E.pdf>].
- OECD, 2003.** *Oslo Manual: The Measurement of Scientific and Technological Activities European Commission* [online]. Available from: [[www.oecd.org](http://www.oecd.org)].
- Porter, M., E., 1990.** “The Competitive Advantage of Nations”. *Harvard Business Review*, 68 (2), 73-93.

- Radosevic, S., 2003a.** “A two-tier or Multi-tier Europe: Assessing the Innovation Capacities of Central and Eastern European Countries in the Enlarged EU”. *Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, School of Slavonic & East European Studies Working Paper*, No. 31.
- Radosevic, S., 2003b.** *Mismatch between Demand and Supply for Technology: Innovation, R&D and Growth Issues in Countries of Central and Eastern Europe* [online]. Paper presented on International Conference Knowledge Based Society: A Challenge for new EU and Accession Countries Zagreb October 23-24. Available from: [<http://business2.unisa.edu.au/cid/publications/Zagreb2003/radosevic.pdf>].
- Romer, P. M., 1986.** “Increasing Returns and Long-Run Growth.” *Journal of Political Economy*, 94 (5), 1002-1037.
- Romer, P. M., 1990.** “Endogenous Technological Change”. *Journal of Political Economy*, 98 (5), 71-101.
- SIPO – State Intellectual Property Office, 2003.** *Intellectual Property System of the Republic of Croatia and the State Intellectual Property Office- Basic Facts*. Zagreb: SIPO.
- Švarc, J., 2004.** *Innovation Policy in Croatia: the first 10 years* (draft). International Conference - Innovation and Social Development in the Knowledge-Based Economy/Society, InterUniversity Centre Dubrovnik, Dubrovnik, Croatia 7-9 May.
- Verspagen, B., 2001.** “Economic Growth and Technological Change: An Evolutionary Interpretation”. *OECD STI Working Paper 2001/1*.
- Vidovic, H. and Gligorov, V., 2004.** “Croatia’s Delayed Transition: Competitiveness and Economic Policy Challenges”. *The Vienna Institute for International Economic Studies Research Reports – 304*.

## Poglavlje 7.

# **PROŠIRENA SOCIJALNA EUROPA? SOCIJALNA POLITIKA, SOCIJALNA UKLJUČENOST I SOCIJALNI DIJALOG U HRVATSKOJ I EUROPSKOJ UNIJI**

Paul Stubbs  
*Ekonomski institut  
Zagreb*

Siniša Zrinščak\*  
*Pravni fakultet, Studijski centar socijalnog rada  
Zagreb*

## **SAŽETAK**

U radu se analiziraju pojedini aspekti hrvatske socijalne politike, posebice socijalna uključenost i socijalni dijalog, a unutar konteksta statusa Hrvatske kao kandidatkinje za priključenje EU. Najprije se opisuje razvoj europskoga socijalnog modela i demonstriraju, usprkos mnogim problemima, njegova dostignuća. Socijalni je dijalog, primjerice, započeo kao konzultacijski proces, da bi danas činio neizostavni dio koncepta socijalnog upravljanja. Model otvorene koordinacije ne primjenjuje se samo na području promocije zapošljavanja, već i procesa socijalne uključenosti. Osim toga, područje mirovina i zdravstvene skrbi također postaju dio zajedničke europske politike, što će biti obuhvaćeno budućim europskim izvješćima o socijalnoj zaštiti. U radu se ističe da su u prošlim valovima proširenja EU socijalne teme bile većinom zanemarene. Analiza hrvatskih socijalnih reformi pokazuje i to da

\* Autori zahvaljuju anonimnim recenzentima.



je do sada utjecaj EU bio vrlo ograničen. Stoga se u radu naglašava potreba za pojačanim naporima, kako Hrvatske, tako i EU, kako bi se europski socijalni model sustavnije raspravio i primijenio u procesu hrvatskoga ulaska u EU.

### **Ključne riječi:**

Socijalna Europa, europski socijalni model, socijalna politika, socijalna zaštita, socijalna uključenost, socijalni dijalog, model otvorene koordinacije, pridruživanje, socijalne reforme, Hrvatska, Europska unija

## **UVOD**

U ovom se poglavlju raspravlja o pojedinim aspektima hrvatske socijalne politike, uključujući temu socijalnog dijaloga, a unutar konteksta statusa Hrvatske kao kandidatkinje za priključenje EU. Koncept “proširene socijalne Europe” odnosi se na dvije dimenzije o kojima je dosta raspravljano unutar analiza politike EU. Prva se odnosi na pitanje je li EU danas više posvećen socijalnim pitanjima nego u prošlosti i na koji način, a druga se odnosi na međusobnu vezu europskih socijalnih tema i procesa proširenja EU.

Socijalna uključenost i socijalni dijalog do sada su u Hrvatskoj privukli manju pozornost analitičara nego drugi elementi europskoga socijalnog modela, uključujući politiku zapošljavanja, rodnu jednakost i civilno društvo (Vasiljević, 2003; Vidaček, 2003). Usto, pitanja socijalne politike i socijalne zaštite tematizirana su prvenstveno iz perspektive redukcije siromaštva (Bejaković, 2004).

Smatramo da socijalnoj politici i socijalnom dijalogu nije pridana dovoljna pozornost u kontekstu pridruživanja EU. Potrebno je uložiti veći napor u elaboraciju ključnih načela socijalnog dijaloga i socijalne politike, na posvećenost razvoju socijalnog dijaloga i promociju socijalne uključenosti te u mjere za primjenu socijalnog dijaloga i jačanje socijalne zaštite. Bez tog napora Hrvatska riskira da ostane nepripremljena za sudjelovanje u socijalnoj dimenziji članstva u EU, kako u kratkoročnom, tako i u srednjoročnom razdoblju.

U ovom ćemo poglavlju najprije fokusirati socijalnu Europu te zabilježiti zaokret u razmatranju pitanja socijalne politike i socijalnog dijaloga. Slijedi rasprava o uključenosti socijalne politike u različite valove proširenja EU, što podrazumijeva i nove postkomunističke članice srednje i istočne Europe te zemlje kandidatkinje Bugarsku i Rumunj-

sku. Zatim ćemo razmotriti odnos EU i Hrvatske, posebno u kontekstu procesa stabilizacije i pridruživanja zemalja jugoistočne Europe. Na kraju ćemo sumirati zaključke te formulirati preporuke.

### Glavne definicije

U najširem smislu *socijalna politika* je "... svaka politika koja se razvija na nadnacionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini, a poduprta je socijalnom vizijom društva i koja, kada se provodi, utječe na prava i mogućnosti građana da zadovolje svoje životne potrebe" (ODA, 1995:26).

*Socijalni dijalog*, prema Međunarodnoj organizaciji rada (MOR), odnosi se na "... sve tipove pregovaranja, konzultacija i razmjene informacija između predstavnika vlasti i socijalnih partnera ili između samih socijalnih partnera o pitanjima od zajedničkog interesa, vezanima uz ekonomsku i socijalnu politiku" (Infocus Programme on Social Dialogue).

*Socijalna uključenost* može biti definirana kao "... proces kojim se nastoji osigurati da svatko, neovisno o svom iskustvu i okolnostima, može ostvariti puni potencijal u životu. Kako bi se postigla uključenost, dohodak i zaposlenost su važni, ali nisu dovoljni. Uključujuće društvo karakterizira napor za smanjenom nejednakošću te ravnoteža između individualnih prava i dužnosti povećane socijalne kohezije" (Centre for Economic and Social Inclusion, 2002).

*Socijalna zaštita* odnosi se na "... javne akcije poduzete kao odgovor na stupnjeve ranjivosti, rizika i deprivacije, koji se smatraju društveno neprihvatljivima unutar određene politike ili društva" (Norton i sur., 2001).

## SOCIJALNA EUROPA

### Povijesni pregled

U svojim počecima ideja ujedinjene Europe nije bila socijalni, već politički i ekonomski projekt. Politička ideja Europe oslobođene od opasnih konflikata bila je ojačana ekonomskom potrebom stvaranja zajedničkoga europskoga ekonomskog prostora kao područja slobodnog kretanja robe i radnika. U dijelu u kojemu je Europa imala i socijalnu dimenziju, ona je u osnovi bila rezidualistička i korporativistička (Hantrais, 1995; Falkner, 1998; Vaughan-Whitehead, 2003). To znači da se

smatralo kako pitanja socijalne politike, koja su bila ograničena na pitanja vezana za rad i radno mjesto, mogu biti riješena dijalogom između predstavnika radnika i poslodavaca na razini poduzeća ili, najviše, na razini pojedine države.

Te su ideje dovedene u pitanje u 1980-ima, u kontekstu pojačane svijesti o socijalnim problemima unutar Europe. Tome su posebno pridonijele tri činjenice: pridruživanje triju relativno siromašnih zemalja, Grčke 1981. te Španjolske i Portugala 1986. godine, veći utjecaj političke ljevice te, posebno, aktivni mandat Jacquesa Delorsa kao predsjednika Europske komisije od 1985. godine.

Veća zastupljenost socijalne politike u tom razdoblju vidi se i u njezinoj uključenosti u ključne političke dokumente<sup>1</sup>, koji su jamčili osnovna socijalna prava radnika, usvajanjem tzv. *Socijalnog poglavlja* koje donosi tri glavne promjene: proširenje nadležnosti Zajednice u socijalnim pitanjima, uvođenje kvalificirane većine pri odlučivanju o pitanjima s područja zdravlja i sigurnosti, radnih uvjeta, informiranje i konzultacije, jednake mogućnosti te, naposljetku, veće priznavanje i proširenje uloge i prava socijalnih partnera (Vaughan i Whitehead, 2003:13).

Rane 1990-e vrijeme su paralelnog razvoja dvaju suprotnih trendova. Prvo, u kontekstu globalne hegemonije neoliberalnih ideja o znatnom snižavanju “neproduktivnih” državnih troškova, kao i naglaska na “radikalnoj” makroekonomskoj politici koja će izliječiti europsku recesiju, EU je definirao maastrihtske ekonomske kriterije, koji su postavili preduvjete za dalekosežno smanjenje socijalnih prava u EU. Premda su ključne analize toga razdoblja govorile o otpornosti europskih socijalnih država (Pierson, 1994; Esping-Andersen, 1996), pritisak za smanjenjem troškova socijalne zaštite činio se vrlo jakim.

S druge strane, u novoj fazi izgradnje EU, osobito obilježenom Ugovorom iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine, naglašena je potreba kontinuirane izgradnje socijalne Europe. Pritom je najviše došla do izražaja zaokupljenost ljudskim kapitalom u smislu kvalitete i prirode zaposlenosti, što je naglašeno novim poglavljem o zapošljavanju u Ugovoru iz Amsterdama. U članku 126. stoji da će “države članice smatrati zapošljavanje zajedničkom brigom te koordinirati svoja djelovanja u tom području” (Wyatt, 2002).

Snažnija europska integracija početkom 1990-ih pridonijela je integrativnijem pristupu pitanjima siromaštva i socijalne isključenosti. U preporuci Europskog vijeća iz 1992. godine ističe se kako EU uočava da su socijalna isključenost i rizik siromaštva postali dominantniji-ma i različitijima u posljednjih desetak godina te da države članice mo-

raju priznati osnovno pravo osobe na adekvatna sredstva i socijalnu pomoć kako bi se živjelo na ljudski dostojanstven način (Ferrera, Matsaganis i Sacchi, 2002).

U Ugovoru iz Amsterdama uvodi se, prvi put, mandat za akciju EU u borbi protiv socijalne isključenosti i za promociju uključenosti: “To čini mogućim promociju uključenosti ranjivih grupa izvan konteksta politike zapošljavanja. To se zasniva na priznanju da, makar rad ostaje središnjim sredstvom participacije za većinu ljudi, direktno ili indirektno, kao pojedinci i obitelji, postoje mnogi načini na koje ljudi mogu biti isključeni iz ekonomskog, civilnog i institucionalnog društva” (European Communities, 1999:9).

Nova faza započela je na Lisabonskom vijeću 2000. godine, kada su se članice EU obvezale da će raditi na novom strategijskom cilju u sljedećem desetljeću kako bi EU “postao najkompetitivnija, dinamična i na znanju zasnovana ekonomija, sposobna za održivi ekonomski rast s brojnijim i boljim poslovima te s većom socijalnom kohezijom. Postizanje tog cilja zahtijeva strategiju usmjerenu k modernizaciji europskoga socijalnog modela, investiranju u ljude i borbi protiv socijalne isključenosti” (European Communities, 2000; Begg i Bergham, 2002). Na taj se način prvi put u novom mileniju bilježi proširenje interesa EU s makroekonomske politike i politike zapošljavanja prema širem području socijalne politike. Štoviše, funkcionalističko i rezidualističko poimanje socijalne politike konačno su dovedeni u pitanje. Promocija borbe protiv socijalne isključenosti sada se smatra legitimnim područjem interesa EU.

## **Model otvorene koordinacije u socijalnoj politici**

Proces kojim se elaborira taj interes naziva se modelom otvorene koordinacije (*Open method of co-ordination*, OMC), a prvi je put uveden u Ugovoru iz Amsterdama kao dio strategije zapošljavanja. Lisabonsko vijeće vidi OMC kao “proces učenja za sve”, otvaranje političkog područja između integrativne regulacije i jednostavne komunikacije i kooperacije. Dizajniran je kao mogućnost širenja dobre prakse, pokretač promjena kako bi se postiglo suglasje u vizijama i dogovor o ishodima. OMC je sastavni dio upravljanja unutar “blagog zakonodavstva”, u kojemu se poštuju nacionalne različitosti u smislu postizanja rezultata i ostvarenja vizije. Kako bi se EU mogao uhvatiti u koštac s rapidno promijenjenim svijetom, u središtu OMC-a je razvoj organizi-

ranoga i recipročnog procesa učenja, ali on ne ostaje na razini njegove permisivne primjene, već ide dalje “definiranjem smjernica na europskoj razini te identifikacijom zajedničkih ciljeva” (de la Porte, Pochet i Room, 2001:293), čak i kada je odgovor na te izazove u određenoj mjeri odgovornost država članica.

Najjasnije je ideju OMC-a u socijalnoj politici izrazio Frank Vanderbroucke, koji je kao belgijski ministar za socijalna pitanja u vrijeme belgijskog predsjedanja EU u drugoj polovici 2001. godine dao ključni doprinos usmjerenosti EU na socijalnu uključenost: “(OMC) obuhvaća postavljanje zajedničkih ciljeva na europskoj razini, definiranje odgovarajućih nacionalnih politika u postizanju tih ciljeva te izvješćavanje o razvoju i postignućima nacionalnih politika. (OMC) ... je zamišljen kao pomoć državama članicama da razviju vlastitu politiku koja će odražavati njihovu nacionalnu situaciju, da dijele svoje iskustvo te nadgledaju ishode na transparentan i usporediv način. (...) Ono što Europa treba jest vježbanje ambicije u području socijalne politike. (...) Ali nema određene najbolje prakse: postoje različiti načini da se dosegne izvrsnost...” (Vanderbroucke, 2002:V-VI).

#### **Politika socijalne uključenosti u Europskoj uniji: pet elemenata modela otvorene koordinacije**

- *Zajednički ciljevi u području siromaštva i socijalne isključenosti* dogovoreni na samitu u Nici u prosincu 2000. (Council of the EU, 2000) koje je revidiralo Vijeće za zaposlenost, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanje potrošača u prosincu 2002. (Council of the EU, 2002). Ti ciljevi definiraju politiku unutar koje se zemlje članice obvezuju da će “poduzeti korake kako bi učinile odlučan napor prema iskorjenjivanju siromaštva” do 2010. godine.
- *Nacionalni akcijski planovi protiv siromaštva i socijalne isključenosti*, poznati kao National Actions Plans on Social Inclusion (NAPs/incl). To su glavni kanali putem kojih države članice preciziraju svoj odgovor na zajednički dogovorene ciljeve. NAPs/incl slijede dogovorenu strukturu i pokrivaju dvogodišnje razdoblje. Prve je planove 15 članica EU donijelo u lipnju 2001, a druge u lipnju 2003. godine. Deset novih članica obvezno je u srpnju 2004. podastrijeti prve planove o uključenosti za razdoblje do sredine 2006. godine.<sup>ii</sup>
- *Zajednički memorandumi o socijalnoj uključenosti*, poznati kao Joint Inclusion Memoranda (JIMs). Oni su prethodili procesu NAPs/incl, a oslikavaju situaciju i političke prioritete vezane za

siromaštvo i socijalnu isključenost u novim članicama prije njihova punopravnog članstva. Deset takvih JIMs-ova potpisali su Europska komisija i predstavnici nacionalnih vlasti 18. prosinca 2003. godine.<sup>iii</sup> JIM proces ostaje na snazi za sve zemlje koje se pridružuju EU, te su JIMs-ovi za Bugarsku i Rumunjsku potpisani 2004. godine.

- *Zajedničko izvješće o socijalnoj uključenosti*, koje je odgovor različitih tijela EU na NAPs/incl. Prvo je takvo izvješće podneseno na laekenskom Europskom vijeću u prosincu 2001., a drugo, mnogo detaljnije, usvojeno je u ožujku 2004. godine.<sup>iv</sup> Osim toga, stručno osoblje Komisije objavilo je u lipnju 2004. godine radni dokument o socijalnoj uključenosti u novim članicama, što je konsolidirani sintetički odgovor na 10 JIMs-ova. Dokument je također osvjetlio najvažnije probleme u budućem razvoju politike socijalne uključenosti EU kao cjeline.<sup>v</sup>
- *EU pokazatelji socijalne uključenosti*. Za vrijeme belgijskog predsjedanja EU u drugoj polovici 2001. iniciran je proces stvaranja pokazatelja siromaštva i socijalne isključenosti. Poznati su kao *laekenski pokazatelji* jer su prvotno odobreni na samitu Europskog vijeća u Leakenu u prosincu 2001. (Atkinson i sur., 2002). Dogovoreno je da obuhvaćaju tri razine: (1) deset primarnih pokazatelja financijskog siromaštva i materijalne deprivacije, zaposlenosti, zdravlja i obrazovanja; (2) sekundarne pokazatelje, koji dopunjuju primarne, ali ih i detaljnije razrađuju; (3) pokazatelje što ih zemlje same odluče dodati u svoje NAPs/incl, a koji im pomažu u tumačenju primarnih i sekundarnih pokazatelja i/ili osvjetljavaju specifičnosti pojedinog područja.

Dalekosežna reforma, kojoj je cilj jačanje socijalne dimenzije lisabonskog procesa i OMC-a u socijalnoj zaštiti, najavljena je odlukom Komisije u svibnju 2003. godine (Commission of the European Communities, 2003a). Slično području ekonomske politike i politike zapošljavanja, zajednički će se obuhvatiti pitanja socijalne uključenosti, mirovina i zdravstvene zaštite, i to u sklopu pojma socijalne zaštite i utemeljeno na zajedničkim ciljevima. Taj će novi proces biti potpuno uspostavljen 2009. godine, ali će mu prethoditi nacionalna izvješća o socijalnoj zaštiti od 2006. godine i prvo zajedničko izvješće o socijalnoj zaštiti, koje će posebno fokusirati socijalnu uključenost, a izradit će se 2005. Nakon 2006. godine izvješća će biti integrirana. U sljedeće dvije godine zemlje članice moraju podnijeti okvirna izvješća, dok će

opsežna, temeljita izvješća podnositi svake tri godine. Vrlo je zanimljivo da je Odbor za socijalnu zaštitu pozdravio te prijedloge, ali i izrazio mišljenje da bi identitet i postignuća strategija socijalne uključenosti i mirovina trebali biti sačuvani (Council of the EU, 2003). Također je preporučio da se proces naziva socijalnom zaštitom i socijalnom uključenošću, a ne samo socijalnom zaštitom.

Mnogo je kritika upućeno OMC procesu u području socijalne isključenosti. Neki kritičari tvrde da je neoliberalni, neintervencionistički model kapitalističkog razvoja ostao dominantnim pristupom unutar EU. U tom se smislu socijalna politika smatra produktivnim čimbenikom, ali s posebnim naglaskom na politiku zapošljavanja. Kada su druga područja socijalne politike u pitanju, na njih se gleda kao na minimalnu potporu najranjivijima te na područje koje je, vođeno načelom supsidijarnosti, u nadležnosti članica sa slobodom izbora socijalne politike prema vlastitom nahodaženju, pri čemu razina EU nema gotovo nikakvu moć. Takvi komentari vide OMC kao slab instrument u usporedbi sa snažnijom regulatornom moći pravila uključenih u *acquis communautaire* (o tim raspravama i kritikama vidi, primjerice, Taylor-Gooby, 2003; Begg i Bergham, 2002; Ferrera, Matsaganis i Sacchi, 2002).

Drugi autori, s čijim se mišljenjem i mi slažemo, smatraju da je EU danas mnogo uključeniiji u pitanja socijalne politike nego ikada prije, da se ona raspravljaju na europskoj razini, na kojoj se formulira odgovarajuća politika, te da su u središtu zanimanja EU. Od 2000. godine svako proljetno zasjedanje Europskog vijeća fokusira odnos ekonomske i socijalne politike te politike zapošljavanja, a to znači da je socijalna politika visoko na listi prioriteta EU. Osim toga, OMC se širi kao način nove strategije upravljanja na područja kao što su mirovine i zdravlje, pokrivajući šire područje socijalne politike. Posljedično, sve je više onih koji EU vide kao regionalnu silu koja se suprotstavlja globalizacijskim pritiscima, a to se potkrepljuje činjenicom da nema dokaza o socijalnom dampingu ili utrci prema nižoj razini socijalne zaštite (Graziano, 2003; Alber i Standing, 2000; Vaughan-Whitehead, 2003).

## Socijalni dijalog u Europskoj uniji

Rimskim je ugovorom (1957) uspostavljeno partnerstvo između Komisije i socijalnih partnera (Hantrais, 1995; European Communities; 1999; Vaughan-Whitehead, 2003). Ono je ojačano tzv. procesom Val Duchesse, kojim je uspostavljen intenzivni bipartitni međuindustrijski

socijalni dijalog o nizu socijalnih pitanja, uključujući daljnju ekonomsku i monetarnu integraciju EU te prihvaćanje Povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika (1989). Tijekom pripreme novog ugovora EU 1991. godine socijalni su se partneri dogovorili o njihovoj novoj ulozi, uključujući i legislativnu, ali taj dogovor nije bio uvršten u Ugovor iz Maastrichta zbog otpora Velike Britanije. Umjesto toga, on je prihvaćen kao poseban Socijalni protokol, koji je obvezivao 11 od tadašnjih 12 članica EU. Nekoliko godina kasnije uključen je u Ugovor iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine. Ugovor daje socijalnim partnerima pravo da budu konzultirani o nizu socijalnih i ekonomskih pitanja te im priznaje legislativnu i regulatornu moć u primjeni određenih direktiva EU.

Može se reći da se, u kontekstu postizanja niza dogovora socijalnih partnera – o roditeljskom dopustu, ugovorima o radu na djelomično i određeno radno vrijeme, radničkim savjetima te radnom vremenu – socijalni dijalog razvio od konzultacija do modela socijalnog upravljanja. Danas je nemoguće zamisliti da se neka politika u EU osmišljava i primjenjuje bez ozbiljne uključenosti socijalnih partnera. Socijalni se dijalog smatra glavnom snagom inovacija i promjena (Commission of the European Communities, 2002a). U širem smislu, socijalni dijalog postaje dio sveobuhvatnoga civilnog dijaloga koji uključuje različite subjekte civilnog društva kao što su udruge, zaklade, neprofitne institucije te različite civilne inicijative.

Kako bi se obvezala na novi način upravljanja javnim poslovima, Komisija je nedavno objavila dva važna dokumenta: *The White Paper on European Governance* i *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue* (Commission of the European Communities, 2002b). To je ojačalo shvaćanje da su socijalni dijalog i opsežna konzultacije međusobno povezani te su propisani minimalni standardi konzultacijskog procesa (cf. Zrinščak, 2004). Štoviše, Komisija se obvezala na javno objavljivanje svih javnih konzultacija koje će biti lako dostupne na internetu.

## **SOCIJALNOPOLITIČKE REFORME I PROŠIRENJE EUROPSKE UNIJE**

Pad Berlinskog zida simbolizira početak novoga povijesnog razdoblja Europe. Ubrzo je, međutim, postalo jasno da će izgradnja demo-



kratskoga političkoga društva s funkcionirajućom tržišnom ekonomijom biti praćena nizom socijalnih posljedica. S obzirom na povijesne i kulturne specifičnosti, nemoguće je u socijalnoj politici postkomunističkih zemalja jednostavno primijeniti jedan od postojeća tri – liberalni, socijaldemokratski, konzervativno-korporativni – ili četvrti – južnoeuropski model (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1996). Usto, 1990-e godine nisu bile samo godine postkomunističke tranzicije, već i godine u kojima su trendovi globalizacije, ekonomskih pritisaka, rastuće nezaposlenosti i nejednakosti te nepovoljnih demografskih obrazaca ograničili prostor stvaranju “novih” socijalnih država.

Sve veći utjecaj nadnacionalnih organizacija koje utječu socijalnu politiku također čini upitnima modele socijalnih režima jer su socijalne reforme na različite načine pod utjecajem različitih međunarodnih aktera, uključujući EU, OECD, WTO, Vijeće Europe, MOR i, često najvažnije, Svjetsku banku i MMF (Deacon, Hulse i Stubbs, 1997).

Gledajući unatrag, jasno je da je formalni utjecaj EU na zemlje kandidatkinje i nove članice dijelom ograničen. Za prvu grupu zemalja, postautoritarne države Portugal, Španjolsku i Grčku, najvažniji je čimbenik bio sadržan u njihovoj orijentaciji da postanu “europskije” u svim aspektima društvenog života (Guillén i Matsaganis, 2000). To naglašava ono što je kasnije nazvano “kognitivnom europeizacijom” ili “inkorporacijom EU diskursa u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, rodne jednakosti, pomirenja obiteljskih i radnih obveza te aktivne politike zapošljavanja u ... nacionalni ... diskurs, preferencije i aspiracije” (Guillén i Álvarez, 2004:298). U procesu ulaska u EU na visoku su razinu prioriteta postavljena pitanja o brzom rješavanju visoke razine siromaštva, nedostatka socijalnih usluga, lošeg položaja žena na tržištu rada i sl.

Za drugu grupu postkomunističkih zemalja, novih članica EU, utjecaj EU na sadržaj i strukturu reformi bio je ograničen, dok je utjecaj na razvoj institucionalnih kapaciteta bio izrazitiji (Guillén i Pallier, 2004:206). Mađarska analitičarka socijalne politike Zsuzsa Ferge temeljito je obrazlagala kako je utjecaj EU bio vrlo slab naspram neoliberalnih socijalnih reformi koje su donekle udaljene od europskoga socijalnog modela (Ferge, 2000). Stoga socijalni *acquis* za tu grupu zemalja ima manje značenje nego cjelokupni proces “transformacije percepcija, identiteta, sadržaja i oblikovanja politike, institucionalnih struktura, diskursa i većine političkih značenja” (Lendvai, 2004:330).

Treći su primjer Bugarska i Rumunjska, u kojima su neka socijalna pitanja tematizirana kao prioriteta u procesu pregovaranja s EU:

izuzetno visok broj djece smještene u institucijama, djeca beskućnici, invalidi, oboljeli od mentalnih bolesti, dječji kriminalitet, prava manjina (posebice Roma), usvajanje djece od roditelja iz drugih zemalja te socijalni dijalog. Iako nijedno od tih pitanja samo za sebe nije bilo dovoljno da odgodi ulazak u EU, sva su zajedno sigurno pridonijela odluci Europskog vijeća iz prosinca 2002. godine, a slijedom preporuke Komisije iz listopada 2002. godine, da se zaključi proces pridruživanja s deset zemalja kandidatkinja, ali ne i s Bugarskom i Rumunjskom. Pri tome je bilo bitno da su ozbiljnost problema, u kombinaciji s njihovom visokom javnom vidljivošću i uspješnim lobiranjem niza organizacija, uključujući međunarodne nevladine organizacije, doveli do toga da se socijalna pitanja koja inače pokriva poglavlje 13. *acquisa* definiraju kao ključna pitanja ljudskih prava i političkih sloboda.

## **HRVATSKA SOCIJALNA POLITIKA I PUT PREMA ČLANSTVU U EUROPSKOJ UNIJI**

### **Proces stabilizacije i pridruživanja**

“EU je zasigurno zajednica vrijednosti. Vlade regije moraju, a to sve više i vide, usvojiti te vrijednosti – one vezane uz demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava, zaštite manjina i tržišne ekonomije... Vrijednosti se, međutim, ne mijenjaju preko noći i zemljama moramo dati onoliko vremena koliko za to trebaju – i priznati da proces stabilizacije i pridruživanja nije čvrst i brz, već dugoročna politika koja će dovesti do održivih rezultata” (Commission of the European Communities, 2003b).

Citat vrlo točno opisuje doseg, pa čak i ograničenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisanoga između Hrvatske i EU 2001. godine. On je vrlo važan, ali je samo prvi korak u dugoročnom transformacijskom procesu. Stoga se on primarno fokusira na političke i ekonomske oblike promjena. U izvješćima EU o hrvatskom napretku 2002. i 2003. godine spomenute su samo četiri socijalnopolitičke teme, i to vrlo sažeto (\*\*\*, 2002; 2003). U prvom Izvješću, onome iz 2002. godine, spominju se neki problemi razvoja civilnog društva te se izražava mišljenje da bi suradnja između Vlade i sindikata mogla biti boljom. U Izvješću iz 2003. godine ističe se problem smanjene financijske potpore organizacijama civilnog društva. Uz to se napominje da je

Hrvatska u veljači 2003. godine ratificirala Europsku socijalnu povelju i njezina tri Protokola. Konačno, konstatira se da je Hrvatska, uz pomoć Svjetske banke, kompletirala institucionalni okvir za financijski održivu reformu mirovinskog sustava.

Te su napomene sukladne činjenici da SSP u načelu ne pokriva pitanja socijalne politike. Samo jedan članak govori o “suradnji u području socijalne politike” i on predviđa (\*\*\*, 2002):

- poboljšanje službi za nezaposlene, promociju lokalnog razvoja i pomoć u restrukturiranju industrijskoga tržišta i tržišta rada,
- prilagodbu sustava socijalne sigurnosti novim ekonomskim i društvenim zahtjevima,
- prilagodbu pravnog sustava u pogledu radnih uvjeta i jednakih mogućnosti za žene i muškarce,
- poboljšanje zaštite zdravlja i sigurnosti radnika.

Neovisno o neodređenosti i općenitosti, SSP je, zajedno s novom, reformski orijentiranom javnom klimom, otvorio prostor novim javnim temama kao što su rodna jednakost, obiteljsko nasilje i dječja prava. I proces decentralizacije, započet 2001. godine, također je, neovisno o mnogim problemima, otvorio prostor za djelovanje niza nedržavnih subjekata u osiguranju pojedinih usluga, zagovaranju određenih prava te, sasvim ograničeno, politički dijalog o socijalnoj zaštiti. Svaki veći utjecaj EU u reformama socijalne politike izvan toga vrlo je teško identificirati. Kao što je napomenuto, Vlada je 2001. kompletirala mirovinsku reformu, koja je u prethodnim godinama oblikovana pod snažnim utjecajem Svjetske banke, dok je EU bio samo šutljivi promatrač.

## **Socijalne reforme u Hrvatskoj**

U isto je vrijeme, ponajviše zbog financijskih poteškoća te, osobito, zbog zahtjeva MMF-a, Vlada smanjila neka socijalna davanja, posebice u području obiteljske politike. Godine 2002. Vlada je usvojila Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Važnost tog dokumenta ne bi trebala biti podcijenjena. Prvi je put jedan službeni dokument fokusirao pitanja siromaštva i socijalne isključenosti te ocrtao ulogu i zadatke različitih državnih tijela u smanjenju stope siromaštva. Međutim, moramo navesti i slabosti dokumenta. Dokument su u cijelosti napisali predstavnici različitih državnih tijela, uz pomoć stručnjaka

s područja socijalne politike. Socijalni partneri i predstavnici organizacija civilnog društva nisu bili uključeni u proces pisanja programa niti je bio organiziran široki konzultacijski proces. Program je u svojoj biti ostao većinom deklarativan, dijelom i zbog pomanjkanja podataka – u to su vrijeme bili dostupni samo podaci istraživanja o siromaštvu koje je organizirala Svjetska banka i koje je bilo objelodanjeno 2000. godine, a utemeljeno je na istraživanju iz 1998. godine (World Bank, 2000). Dokument nije bio pisan unutar procesa pridruživanja EU pa je SSP samo kratko spomenut. Na temelju toga jasno je da proces socijalne uključenosti koji se već razvijao u EU i koji je ovdje već opisan ni na koji način nije utjecao na Program. Najvažnije, leakenski pokazatelji nisu ni spomenuti. U završnom dijelu Programa napominje se da će se formirati tripartitno tijelo za nadzor provođenja Programa te da će ono jedanput godišnje izvješćivati Vladu o rezultatima i mogućim promjenama. Takvo je tijelo osnovano, ali sve do danas nikakvo izvješće nije proslijeđeno Vladi niti je Program kasnije raspravljen u javnosti ili sa socijalnim partnerima.

Vrijeme i pravac još jedne ključne reforme bili su također pod utjecajem drugih agencija i ponovno bez ikakvog pozivanja na EU i bez njenog utjecaja. Projekt reforme sustava socijalne skrbi, započet u travnju 2002. godine, čija je prva faza trajala godinu dana, financirale su Svjetska banka, Odjel za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DFID) te Vlada Japana. Uz reformu socijalnih službi, socijalne pomoći i tržišta rada, jedan je dio projekta bio posvećen problemu praćenja siromaštva te, posebice, jačanju institucionalnih kapaciteta za njegovo mjerenje. Detaljnije su preporuke usvojene, te je 2004. godine Državni zavod za statistiku prvi put objavio podatke o siromaštvu utemeljene na nekim, iako ne svim, laekenskim pokazateljima.<sup>vi</sup> Budućnost cijeloga projekta, zasnovana na kreditu Svjetske banke, ostaje nejasnom, uključujući i prikupljanje podataka o siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

## Socijalni dijalog

I mogućnosti socijalnog dijaloga dijelom su poboljšane nakon izbora nove Vlade u siječnju 2000. godine premda, također, bez znatnije uključenosti EU. Godine 1999. najveća je sindikalna središnjica SSSH potpisala Ugovor za pravednu Hrvatsku s tada šest oporbenih stranaka (Cimeša i Marinković Drača, 2002; Cvitković, 2003). To je pridonijelo njihovoj političkoj pobjedi na parlamentarnim izborima

2000. godine, ali i očekivanju promjena u odnosima između Vlade i sindikata. Postupno je institucionalni okvir socijalnog dijaloga poboljšan trima činjenicama: usvajanjem Ugovora o gospodarsko socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva, usvajanjem dogovora Partnerstvo za razvoj, potpisanoga između Vlade, HUP-a i četiri sindikalne središnjice te osnivanjem Ureda za socijalno partnerstvo u Hrvatskoj. Ured je osnovan uz znatnu financijsku i tehničku pomoć USAID-a.

Promjena institucionalnog okvira nije, naravno, sama po sebi jamčila promjenu prakse. Sindikati su ubrzo raskinuli svoj predizborni sporazum i postali javni kritičari nekih (ponajviše socijalnih) sastavnica Vladine politike. Usto, mnoge analize pokazuju da na razini industrije i pojedinih poduzeća partnerstvo između poslodavaca i sindikata gotovo i ne postoji (Zrinščak, 2004). U tom smislu nedavni zaključak EU, objavljen u Mišljenju o zahtjevu RH za članstvo u EU, u kojemu se navodi da je socijalni dijalog u Hrvatskoj “vrlo razvijen”, nije opravdan. Hrvatska je situacija zapravo slična onoj u drugim postkomunističkim zemljama: “Godišnja izvješća o postignućima u primjeni *acquisa* koncentrirana su na pravnu osnovu socijalnog dijaloga. Ona rijetko daju kritičku procjenu primjene zakonodavstva. (...) Bez obveznog karaktera pravila koja postoje u ovom području, EU se pokazuje nemoćnom u prevladavanju zapreka za uspostavom učinkovitoga socijalnog dijaloga” (Ferge i Juhász, 2004:238). Suprotno Mađarskoj, međutim, u kojoj je EU financijski potpomogao razvoj socijalnog dijaloga, velika je uloga USAID-a u Hrvatskoj, barem implicitno, to što je nastojao utjecati na transfer političkog iskustva u području socijalnog dijaloga iz ponešto drukčije, američke prakse.

## Socijalna politika i CARDS program

Kako bi pomogao proces pridruživanja, EU je odobrio financijska sredstva za mnoge projekte. U ožujku 1995. godine donesena je odluka da se Hrvatska uključi u PHARE program pomoći. Međutim, prije nego je odluka stupila na snagu, a nakon akcije Oluja u kolovozu 1995. godine, EU je odustao od nje. Financijska potpora Hrvatskoj nakon toga je bila ograničena te je Hrvatska u 1999. i 2000. godini došla samo 33 mil. eura, ponajviše za povratak izbjeglica.

Odlukom Europskog vijeća od 5. prosinca 2000. godine uveden je novi program financijske pomoći za zemlje zapadnog Balkana. Osmišljen je CARDS program za razdoblje 2000-2006, s ukupnim iz-

nosom od 4,65 mlrd. eura. Hrvatska je od toga dobila 60 mil. eura 2001. godine, 59 mil. eura 2002. i 62 mil. eura 2003. godine, oko 9,4% ukupno predviđenih sredstava.<sup>vii</sup> U svjetlu pozitivnog mišljenja o hrvatskoj kandidaturi za EU, za 2004. godinu predviđena su sredstva povećana na 76 mil. eura, a pokrivaju pet prioriternih područja: demokratsku stabilizaciju (17,5 mil. eura), ekonomski i socijalni razvoj (17,75 mil. eura), pravosuđe i unutarnje poslove (21,85 mil. eura), razvoj administrativnih kapaciteta (15,1 mil. eura) te okoliš i prirodne izvore (3,8 mil. eura) (Delegation of the European Commission to the Republic of Croatia, 2004).

Unutar CARDS programa vrlo je malo pozornosti pridano pitanjima socijalne uključenosti i socijalnog dijaloga, bilo u pogledu pojedinih zemalja uključenih u program, bilo u smislu regionalnog programa (Stubbs, 2004). Premda se može tvrditi da je socijalna komponenta, barem implicitno, važna u CARDS-ovu programu potpore revitalizaciji ratom devastiranih područja, važno je istaknuti da je socijalna politika izostala iz društvenorazvojnih prioriteta za 2004. godinu (koji su usredotočeni na obrazovanje odraslih, osposobljavanje nezaposlenih i sveučilišnu suradnju) te iz programa jačanja administrativnih kapaciteta (s naglaskom na javne financije, regionalni razvoj i telekomunikacije).

Trenutačno, jedina inicijativa unutar CARDS-ova financiranja s eksplicitnim naglaskom na socijalnu politiku jest potpora nevladinim organizacijama u socijalnom sektoru, i to putem novosnovane Zaklade za razvoj civilnog društva. Projekt vjerojatno može imati određen utjecaj na promociju kombinirane socijalne politike, ali je malog opsega i značenja te je većinom orijentiran na ratom zahvaćena područja. Usto, on u načelu nije povezan ni sa kojim širim procesom razvoja strategije ili promocijom socijalnog dijaloga na području socijalne uključenosti.

U kontekstu regionalnog programa Europska komisija trenutačno provodi konzultacije kako bi CARDS učinila osjetljivijim za različita socijalna pitanja, posebice s obzirom na administrativne kapacitete. Međutim, zbog vremenskog pomaka i kašnjenja u EU programima teško je očekivati da će to imati ikakav utjecaj na Hrvatsku u smislu pojačanog rada na europskom procesu socijalne uključenosti u neposrednoj budućnosti.

Vrlo je zanimljivo usporediti CARDS s PHARE programom, koji je također imao ograničenu socijalnopolitičku dimenziju (de la Porte i Deacon, 2002:29). Dva od tri razloga koja su spomenuta kao moguće objašnjenje, a povezana su sa sustavom podugovaranja s EU, i dalje su na snazi; ugovore su pisali stručnjaci sa slabim razumijevanjem

“političkog konteksta i prioriteta zemalja primatelja pomoći” te je na djelu bio “slab dizajn projekata te odabir neprimjerenih stručnjaka za primjenu/izvedbu projekta” (str. 28). Treći spomenuti razlog, koji se odnosi na činjenicu da je sam projekt smatran neusporedivo važnijim od njegove dugoročne relevantnosti i održivosti, djelomično je nerelevantan zbog uvođenja strategijski fokusiranoga višegodišnjega programiranja te naglaska na jačanju kapaciteta same zemlje. Međutim, ako je to vidljivo na području regionalnog razvoja ili jačanja civilnog društva u Hrvatskoj, isto se ne može reći za socijalnu politiku, socijalnu uključenost i socijalni dijalog.

Valja dodati i to da je nesposobnost PHARE programa da obuhvati pitanja socijalne politike eksplicitno priznata pokretanjem CONSENSUS programa 1995. godine, koji je, usprkos svojim slabostima, uglavnom pripisanima podugovaranju i izboru stručnjaka, poslužio promociji vanjske dimenzije socijalne politike EU te olakšavanju dijaloga između ministara za socijalna pitanja zemalja članica i pridruženih zemalja s Odjelom Europske komisije za zapošljavanje i socijalna pitanja (de la Porte i Deacon, 2002:31). Cilj CONSENSUSA bio je procijeniti stanje u socijalnoj politici zemalja kandidatkinja, promovirati dijalog vezan za socijalnu zaštitu i socijalnu politiku, kao i naznačiti prioriteta područja budućih aktivnosti. On je time bio prethodnica OMC-a. Gašenje CONSENSUSA 1999. godine može se shvatiti kao “indikativno nepostojanje konzistentne vanjske politike u dijelu Komisije” (de la Porte i Deacon, 2002:42), što je ostavilo CARDS bez ikakva sličnog potpornog programa na području socijalne politike.

## **Avis i Sporazum o europskom partnerstvu**

U Mišljenju o zahtjevu RH za članstvom u EU ili tzv. *avis*, koji je Europska komisija objelodanila u travnju 2004. godine, tvrdi se da je socijalni dijalog u Hrvatskoj “vrlo razvijen”, premda se sugerira da “naporu prema stvaranju autonomnoga bipartitnog dijaloga, posebice unutar industrijskih grana, trebaju biti ojačani” (Commission of the European Communities, 2004a:86). Suprotno Mišljenju o Bugarskoj i Rumunjskoj, nema rasprave o socijalnim pitanjima unutar široko definiranih političkih kriterija. U vezi socijalne zaštite, izvješće govori o “velikodušnom” sustavu u usporedbi s veličinom ekonomije (str. 88). Imajući na umu ono što je već rečeno o podacima, premda se eksplicitno ne spominju leakenski pokazatelji, u Mišljenju se jasno naglašuje: “Podru-

čje u kojem je potreban napredak u budućnosti jest uvođenje međunarodno usporedivih kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja socijalne isključenosti i siromaštva, kao i metoda za njihovo izračunavanje...” (str. 88), kao što je potrebna i analiza buduće politike, posebno prema ranjivim grupama i ratom zahvaćenim područjima. Sve u svemu, Mišljenje sugerira da je potreban “značajan i dugoročan” napor kako bi se zakonodavstvo usuglasilo sa socijalnim *acquisom* te učinkovito primijenilo u srednjoročnom razdoblju. Osim toga, Hrvatska se mora pripremiti za komunikacijski proces na razini EU u području zapošljavanja, socijalne uključenosti i mirovina.

U svjetlu svega toga možda je čudno da Sporazum o europskom partnerstvu s Hrvatskom, objavljen u isto vrijeme kad i Mišljenje, gotovo i ne spominje socijalnu politiku. Dokument govori o prioritetima u hrvatskoj pripremi za buduću integraciju u EU, zasnovanima na Mišljenju, te ih dijeli na kratkoročne (1-2 godine) i srednjoročne (3-4 godine). Socijalna pitanja nisu uključena u kratkoročne prioritete. U srednjoročnim se izražava potreba usklađivanja s ekonomskom i socijalnom politikom unutar zakonodavstva EU, kao i važnost administrativne regulacije na području koordinacije socijalne sigurnosti. Osim toga, dokument poziva Hrvatsku “da dalje razvija kapacitete socijalnih partnera, posebice u bipartitnom socijalnom dijalogu, te da usvoji i primjenjuje *acquis*” (Commission of the European Communities, 2004b:13). U dokumentu se ne spominju pitanja socijalne uključenosti ili važnost usklađivanja hrvatske statistike i procedura s onima u EU, a u području siromaštva, socijalne isključenosti ili socijalne zaštite u cjelini.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Europski se socijalni model intenzivno razvija među zemljama članicama u 1990-ima te dalje početkom novog milenija. Aktivnija uloga EU u socijalnoj politici i socijalnoj zaštiti, zasnovana na OMC-u, danas je u središtu socijalne Europe. Osim za Bugarsku i Rumunjsku, to nije, međutim, do sada, činilo važan element pretpristupnog procesa za buduće članice. Osam postkomunističkih zemalja, koje su u svibnju 2004. godine pristupile EU, tek su se u završnoj fazi procesa pridruživanja, u sklopu donošenja zajedničkog memoranduma o socijalnoj uključenosti, u potpunosti susrele s tim procesom. Međutim, zbog recentnog razvoja europskoga socijalnog modela može se očekivati da će se Hrvatska susresti s većim zahtjevima u procesu pridruživanja.



Kao što se sada čini, socijalna zaštita i socijalni dijalog nisu prioriteto područje odnosa EU i Hrvatske. To se možda može objasniti i činjenicom što se druga pitanja sada čine mnogo važnijima, a i ona dijelom obuhvaćaju socijalnu komponentu: regionalni i lokalni razvoj u kontekstu geografskih nejednakosti, razvoj ratom zahvaćenih područja, povratak prognanika, manjinska prava te funkcioniranje pravnog sustava. Razlog je možda i u tome što po prirodi svojih socijalnih problema Hrvatska više sliči zemljama koje su 2004. ušle u EU nego Bugarskoj i Rumunjskoj. Ipak, Mišljenje o hrvatskoj kandidaturi za EU zahtijeva, kao što smo naglasili, značajan i dugoročan napor u usklađivanju hrvatskog zakonodavstva sa socijalnim *acquisom* te, štoviše, njegovu učinkovitu primjenu.

Ovo poglavlje, stoga, pokazuje da nema razloga za zadovoljstvo u Hrvatskoj. Uz sve ostalo, u kontekstu europskoga zanimanja ne samo za usklađivanje sa zakonodavstvom EU, nego i za njegovu primjenu te razvoj izvrsnosti, nedostatak hrvatske strategije u socijalnom području, izostanak vodstva, kao i nepostojanje širokoga konzultativnog procesa i javne svijesti o nizu socijalnih pitanja, glavni su nedostaci na putu europske integracije. Osim toga, nepostojanje statističke osnove za rad na području socijalne uključenosti sugerira veliku dozu nepripremljenosti za ono što će u 2007. godini predstavljati ojačani i holistički pristup EU u socijalnoj politici među članicama.

U kontekstu moguće revizije CARDS programa EU treba preuzeti proaktivnu ulogu u raspravama i programima u socijalnoj politici i socijalnom dijalogu u Hrvatskoj. Profil i utjecaj agencija kao što su MMF, Svjetska banka i USAID dominantan je u Hrvatskoj te je potreba za aktivnim angažmanom EU važna u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju.

Vlada se također mora početi pripremati za obveze članstva u smislu šireg područja socijalne zaštite. To mora započeti s razvojem statistike, baza podataka i pokazatelja socijalne isključenosti, kao i pokazatelja u području mirovina i zdravstva, s tim da su svi utemeljeni na pokazateljima Unije. Usto, proces konzultacija s obzirom na hrvatske obveze u tom području te jačanje uloge socijalnih partnera, posebno sindikata i organizacija civilnog društva, mora započeti odmah. Veća javna svijest o pitanjima socijalne uključenosti i socijalnog dijaloga također je važna.

Mehanizmi socijalnog dijaloga trebaju biti poboljšani na nacionalnoj razini, regionalnim razinama te na granskoj razini i razini poduzeća. Pozornost treba pridati ne samo onome što se zbiva na području konzultacija sa socijalnim partnerima na nacionalnoj razini, već i svim

ostalima. Potvrđeno je da su predstavnici sindikata i radnika u industriji i na razini poduzeća uvelike marginalizirani. Više od toga, treba promovirati klimu za razvoj socijalnog dijaloga. Ako socijalni partneri ne mogu preuzeti svoju ulogu unutar učinkovitoga konzultacijskog procesa, put prema novom procesu dobrog upravljanja (unutar kojega su oni zakonodavci i oni koji odlučuju o primjeni određenih direktiva) neće uopće biti moguć. To se odnosi i na organizacije civilnog društva jer se socijalni i civilni dijalog smatraju dijelovima istog procesa.

U ispunjavanju mnogih međunarodnih obveza u vezi s pitanjima socijalne politike, što se nedavno posebno očitovalo u smislu milenij-skih razvojnih ciljeva, Hrvatska se ponaša minimalistički u procesu podnošenja izvješća koja uvelike sličie internim vladinim ili stručnim dokumentima pisanima bez širokog procesa promocije javnih diskusija i javne svijesti te konzultiranja sa svim dionicima. Najveće slabosti u sadašnjoj politici posljedica su nepostojanja strategijskog smjera u socijalnoj politici, neuspjeha u rješavanju niza problema, npr. uloge države putem rada centara za socijalnu skrb te uloge nedržavnih aktera, civilnoga društva i privatnoga sektora, kao i nedostatka decentraliziranih, sveobuhvatnih mehanizama socijalnog planiranja. Osim toga, nema gotovo nikakve rasprave o važnosti pružanja usluga u zajednici, nasuprot institucionalnom tretmanu. Nema ni kratkoročnih, srednjoročnih ili dugoročnih pokazatelja učinkovitosti buduće socijalne zaštite u Hrvatskoj. Koordinacija različitih politika, uključujući i nedavno osmišljenu obiteljsku politiku, također nije razvijena.

Ukratko, na putu pridruživanja EU Hrvatska se suočava s nizom do sada skrivenih nedostataka u području socijalne politike i socijalnog dijaloga. U kontekstu sve većeg inzistiranja EU na stvarnoj primjeni i praktičnim promjenama, a ne samo na zakonodavnim usklađivanjima, te bi nedostatke EU mogao smatrati vrlo značajnima u budućim novim zemljama kandidatkinjama, uključujući i Hrvatsku. Ako se stanje brzo ne promijeni, pridruživanje EU jasno će pokazati te slabosti i ocrtati put koji će tek trebati proći kako bi se usvojio europski socijalni model, promovirali visoki standardi u socijalnoj politici i socijalnom dijalogu te demonstrirao stupanj strategijske vizije koji u nedavnoj prošlosti nije bio viđen.

---

*i To obuhvaća The Charter of Fundamental Rights of Workers (1989), The Social Policy Agreement (1991), također poznatu kao The Social Protocol or The Social Chapter, The White Paper on European Social Policy (1994) i The Resolution on EU Social Policy (1994).*

- ii *Puni tekst svih NAPs/Incl može se naći na: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)].*
- iii *Cjelovite verzije JIMs mogu se naći na: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/jim\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html)].*
- iv *Dva se izvješća mogu naći na: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/joint\\_rep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm)].*
- v *Izvješće je dostupno na web stranici navedenoj u bilješci 3.*
- vi *Vidi [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr).*
- vii *Izvor: [[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/finacial\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/finacial_en.htm)].*

## LITERATURA

- \*\*\*, **2002.** *Croatia: report on stabilisation and association 2002* [online]. Available from: [<http://www.mei.hr>].
- \*\*\*, **2003.** *Croatia: report on stabilisation and association 2003* [online]. Available from: [<http://www.mei.hr>].
- Alber, J. and Standing, G., 2000.** “Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context”. *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 99-119.
- Atkinson, T. [et al.], 2002.** *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Begg, I. and Bergham, J., 2002.** “Introduction: EU social (exclusion) policy revisited”. *Journal of European Social Policy*, 12 (3), 179-194.
- Bejaković, P., 2004.** “Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost u Europskoj uniji i Hrvatskoj” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 75-98.
- Centre for Economic and Social Inclusion, 2002.** *Social Inclusion* [online]. Available from: [<http://www.cesi.org.uk>].
- Cimeša, M. i Marinković Drača, D., 2002.** *Socijalni dijalog u Hrvatskoj*. Istraživanje provedeno uz potporu EK, radni material. Zagreb: SSSH.
- Commission of the European Communities 2002b.** *Communication from the Commission. Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* [online]. Available from: [<http://www.eu.int>].
- Commission of the European Communities, 2002a.** *Communication from the Commission. The European social dialogue, a force for innovation and change. Proposal for a Council Decision establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment* [online]. Available from: [<http://www.eu.int>].
- Commission of the European Communities, 2003a.** *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2003-/may/lisbonstratIP280503\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003-/may/lisbonstratIP280503_en.pdf)].
- Commission of the European Communities, 2003b.** *Report from the Commission. The Stabilisation and Association process for South*

- East Europe*. Second Annual Report. COM Brussels 26.3.2003. (2003) 139 final [online]. Available from: [<http://www.eu.int>].
- Commission of the European Communities, 2004a.** *Communication from the Commission. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*. COM Brussels, 20.4.2004. (2004) 257 final [online]. Available from: [<http://www.eu.int>].
- Commission of the European Communities, 2004b.** *Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European partnership with Croatia*. COM Brussels, 20.4.2004. (2004) 275 final [online]. Available from: [<http://www.eu.int>].
- Council of the European Union, 2000.** *Fight against Poverty and Social Exclusion* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-ncl/approb\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-ncl/approb_en.pdf)].
- Council of the European Union, 2002.** *Fight against Poverty and Social Exclusion* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/socprot/socincl/counciltext\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/socprot/socincl/counciltext_en.pdf)].
- Council of the European Union, 2003.** *Opinion of the Social Protection Committee* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2003/may/lisbonstratIP280-503\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/may/lisbonstratIP280-503_en.pdf)].
- Cvitković, A., 2003.** "Socijalno partnerstvo i tržište rada". *Financijska teorija i praksa*, 27 (4), 481-494.
- De la Porte, C. and Deacon, B., 2002.** "Contracting Companies and Consultants: the EU and the Social Policy of Accession Countries" [online]. *GASPP Occasional Papers 9*. Available from: [<http://www.gaspp.org/publications/occasional%20papers/gaspp9-2002.pdf>].
- De la Porte, C., Pochet, P. and Room, G., 2001.** "Social benchmarking, policy making and new governance in the EU". *Journal of European Social Policy*, 11 (4), 291-307.
- Deacon, B., Hulse, M. and Stubbs, P., 1997.** *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. London: Sage.
- Delegation of the European Commission to the Republic of Croatia, 2004.** *Press Release*, No. 19(July) [online]. Available from: [[http://www.delhrv.cec.eu.int/files2004/pr\\_CroCards1907-2004.pdf](http://www.delhrv.cec.eu.int/files2004/pr_CroCards1907-2004.pdf)].
- Esping-Andersen, G. (ed.), 1996.** *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G., 1990.** *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.

- European Communities, 1999.** *Forum Special. 5 years of Social Policy.* Luxembourg.
- European Communities, 2000.** *Social Policy Agenda.* Luxembourg.
- Falkner, G., 1998.** *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community.* London; New York: Routledge.
- Ferge, Z. and Juhász, G., 2004.** "Accession and social policy: the case of Hungary". *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 233-251.
- Ferge, Z. 2000.** *Social security reform: is it a different issue for accession countries?* Paper presented at the conference "Economic and social dimensions of EU enlargement", organised by the French Ministry of Economics and Industry, CEPS, ENEPRI, and CEPII, Brussels, 16 November 2000.
- Ferrera, M., 1996.** "The southern model of welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- Ferrera, M., Matsaganis, M. and Sacchi, S., 2002.** "Open coordination against poverty: the new 'social inclusion process'". *Journal of European Social Policy*, 12 (3), 227-239.
- Graziano, P., 2003.** "Europeanization or Globalization? A framework for empirical research (with some evidence from the Italian case)". *Global Social Policy*, 3 (2), 173-194.
- Guillén, A. M. and Álvarez, S., 2004.** "The EU's impact on the Spanish welfare state: the role of cognitive Europeanization". *Journal of European Social Policy* 14 (3), 285-299.
- Guillén, A. M. and Matsaganis, M., 2000.** "Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years". *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 120-145.
- Guillén, A. M. and Palier, B., 2004.** "Introduction: does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states". *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 203-209.
- Hantrais, L., 1995.** *Social Policy in the European Union.* Hampshire; London: Macmillan Press Ltd.
- Infocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration [online].** Available from: [<http://www.ilo.org>].
- Lendvai, N., 2004.** "The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy". *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 319-333.
- MEI, 2002.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane.* Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.

- MEI, 2003.** *Odgovori Hrvatske na upitnik Europske komisije* [online]. Dostupno na: [<http://www.mei.hr>]. Vidjeti i: "Odgovori Hrvatske na upitnik Europske komisije. Socijalna politika, 2004". *Revija za socijalnu politiku*, 2, 193-220.
- Norton, A. [et al.], 2001.** "Social Protection Concepts and Approaches: implications for policy and practice in international development" [online]. *ODI Working Paper*, No. 143. Available from: [[http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working\\_papers/143.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/143.pdf)].
- ODA, 1995.** *Social Policy Research for Development*. Mimeo. London: ODA/ECSOR.
- Pierson, P., 1994.** *Dismantling the Welfare States? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stubbs, P., 2004.** "Social Policy and the Fight against Poverty and Social Exclusion in the Western Balkans" [online]. *South-East European Research Centre Bulletin* 1 (2), 5-7. Available from: [[http://www.seerc.info/docs/Bulletin\\_JUNE.pdf](http://www.seerc.info/docs/Bulletin_JUNE.pdf)].
- Taylor-Gooby, P., 2003.** "Introduction - Open Market versus Welfare Citizenships: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe". *Social Policy & Administration*, 37 (6), 539-554.
- Vandenbrouck, F., 2002.** "Foreword" in: T. Atkinson [et al.]. *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press, V-XI.
- Vasiljević, S., 2003.** "Equality between Men and Women: challenges to Croatian legislation" in: K. Ott, ed. *Croatia Accession to the European Union: economic and legal challenges*. Zagreb: Institute of Public Finance : Friedrich Ebert Stiftung, 273-290.
- Vaughan-Whitehead, D. C., 2003.** *EU Enlargement versus Social Europe. The Uncertain Future of the European Social Model*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vidaček, I., 2003.** "Nevladin sektor i Vlada: dijalog za Europu" u K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 237-257.
- World Bank, 2000.** *Croatia. Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington: World Bank.
- Wyatt, D. (ed.), 2002.** *EU Treaties & Legislation*. Oxford: Oxford University Press.
- Zrinščak, S., 2005.** "Poteškoće socijalnog partnerstva u Hrvatskoj" u: J. Baloban i G. Črpić, ur. *Društveni konsenzus u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve, (u pripremi).

## Poglavlje 8.

# **SLOBODNO KRETANJE KAPITALA, TRŽIŠTE NEKRETNINA I TURIZAM: BLAGODAT ILI NEVOLJA ZA HRVATSKU NA PUTU U EUROPSKU UNIJU?**

Dubravko Mihaljek\*  
*Bank for International Settlements*  
 Basel

## **SAŽETAK**

U radu se istražuje kako jedan poseban oblik slobode kretanja kapitala – pravo rezidenata EU da stječu nekretnine u zemljama članicama – može utjecati na oblikovanje pregovora Hrvatske s EU, te na tržište nekretnina, turističku privredu i nacionalno gospodarstvo Hrvatske. U radu se utvrđuju potencijalne koristi i rizici neograničenog inozemnog investiranja u hrvatske nekretnine i analiziraju s time povezane dileme ekonomske politike. Glavni je zaključak da će Hrvatska imati dugoročne koristi od inozemnog ulaganja u nekretnine. No odmjereni pristup otvaranju tržišta nekretnina nerezidentima može se opravdati nizom razloga. To uključuje za sada neprimjereno zakonodavstvo koje bi sprečavalo špekulacije u trgovini nekretninama, mogući utjecaj rastućih cijena kuća za odmor na lokalno stambeno tržište (o čemu već postoje neki dokazi), troškove prilagodbe stambenog tržišta i građevinske industrije iznenadnom i velikom povećanju potražnje za kućama za

*\* Ovdje iznesena stajališta osobna su stajališta autora i ne odražavaju nužno stajališta BIS-a. Autor u ovom projektu sudjeluje kao neovisni istraživač. Autor zahvaljuje na korisnim komentarima i uvidima koje su dali Palle Andersen, Ante Čičin-Šain, Marina Kesner-Škreb, Jasenka Kranjčević, Eduard Kušen, Jacob Gyntelberg, Katarina Ott, Josip Tica, Vedran Šošić i dva anonimna recenzenta, te preuzima odgovornost za sve eventualne pogreške.*



odmor, smanjivanje konkurentnosti turizma u slučaju kršenja pravila gradnje i pretjerane izgradnje priobalja i makroekonomske pritiske do kojih dovodi snažan i nagao dotok kapitala.

### **Ključne riječi:**

hrvatsko gospodarstvo, pregovori o pristupanju Europskoj uniji, nove zemlje članice, slobodno kretanje kapitala, tržište nekretnina, cijene stanova, stambeno financiranje, kuće za odmor, turizam, zaštita obalnog područja, lokalne vlasti, priljev kapitala

## **UVOD**

Otkada je Hrvatska u lipnju 2004. godine postala službena kandidatkinja za članstvo u EU, javne diskusije o koristima i troškovima pridruživanja intenzivirale su se na mnogim područjima. Ovaj rad obrađuje četiri pitanja koja su privukla posebnu pozornost: Kako bi brzo rezidenti EU trebali dobiti neograničen pristup hrvatskom tržištu nekretnina? Kako će to utjecati – ili već utječe – na lokalno stambeno tržište? Kakav će biti utjecaj na hrvatski turizam? Koji su mogući makroekonomski učinci dotoka inozemnih ulaganja u hrvatske nekretnine? Kao što često biva, ozbiljna istraživanja tek trebaju uhvatiti korak s golemim zanimanjem javnosti za ta pitanja. Ovaj je rad prvi pokušaj da se na sustavan način analiziraju ta pitanja i daju smjernice budućim istraživanjima. Cilj je potaknuti analizu i promišljanje tih važnih pitanja prije skorašnjih pregovora o pridruživanju EU.

U drugom poglavlju raspravlja se o postojećem režimu prodaje nekretnina strancima i analiziraju obveze Hrvatske koje proizlaze iz poglavlja 4. Pravne stečevine Europskih zajednica (*acquis communautaire*) – Sloboda kretanja kapitala, u kojemu se posebna pozornost pridaje pravu rezidenata EU da investiraju u nekretnine u zemljama kandidatkinjama. Postojeći sustav prodaje nekretnina strancima u nekim je aspektima restriktivan, netransparentan i složen, a u drugima relativno liberalan. No treba uočiti da će se taj sustav u konačnici morati napustiti, čime će gospodarstvo postati izloženo potencijalno velikim inozemnim ulaganjima u nekretnine. Prema europskom zakonodavstvu, stanovnici EU imaju neograničeno pravo kupovine nekretnina u bilo kojoj zemlji članici, bez obveze da u toj zemlji i stanuju. To znači da nerezidenti nisu ograničeni da kupuju samo kuće za odmor, kao sada, već će moći trgovati nekretninama i u špekulacijske svrhe. Problem za Hrvat-

sku jest to što zasada nema dovoljno čvrstu regulativu za sprečavanje nepoželjnih posljedica špekulacija na tržištu nekretnina. U poglavlju se također govori o tome kako Hrvatska može poboljšati svoju poziciju u pregovorima o liberalizaciji tržišta nekretnina s EU. Na temelju iskustava Danske i Malte, naglašava se važnost stručnosti i pregovaračkih sposobnosti državnih službenika agažiranih u pregovorima o pridruživanju EU. U radu se, međutim, zaključuje da će hrvatskim pregovaračima biti teško artikulirati zahtjeve da se rezidentima EU na dulje vrijeme odgodi pravo na neograničeno stjecanje nekretnina u Hrvatskoj.

U trećem poglavlju analiziraju se potencijalni utjecaji inozemnih investicija u nekretnine na lokalno stambeno tržište. Raspravlja se o glavnim obilježjima hrvatskog tržišta nekretnina, te se daje pregled novijih kretanja cijena stanova. Postoje određeni empirijski pokazatelji da je povećana potražnja stranaca za kućama za odmor već dovela do povećanja cijena kuća i građevnog zemljišta na Jadranu. Također se analiziraju mogući budući utjecaji inozemnih ulaganja u nekretnine na stambeno tržište. Ti će utjecaji ovisiti o brzini kojom se liberalizira tržište nekretnina, o kapacitetima i stupnju konkurencije u graditeljstvu, o brzini kojom se uklanjaju zakonske zapreke prodaji nekretnina te o dinamici rasta dohotka domaćinstava i razvoju sustava stambenog financiranja. S obzirom na rigidnosti ponude nekretnina u kratkom roku, tvrdi se da bi postupno otvaranje tržišta nekretnina nerezidentima dovelo do urednije prilagodbe negoli brzo uklanjanje ograničenja.

U četvrtom se poglavlju razmatra kako povećana inozemna ulaganja u nekretnine mogu utjecati na turizam. U tom kontekstu analiziraju se veličina i osnovna obilježja hrvatskog turizma i postavlja se pitanje pruža li približavanje EU priliku turizmu da preuzme vodeću ulogu u gospodarskom razvitku ili je prijetnja jednom od njegovih glavnih resursa, relativno nedirnutoj obali. Zaključuje se da će hrvatski turizam u dugom roku imati koristi od inozemnog ulaganja kapitala u nekretnine. Povećano inozemno vlasništvo nad kućama za odmor može povećati privlačnost jadranske obale i otoka za druge turiste i u duljem roku pridonijeti ekonomskom i demografskom oporavku mnogih sada uspavanih i napuštenih zajednica. Ključno je da se izbjegne pretjerana izgradnja, a to znači da se osigura striktno poštovanje postojeće građevinske regulative te nedavno usvojene uredbe o zaštiti obalnog područja.

Peto poglavlje obrađuje različite makroekonomske učinke koje povećana inozemna ulaganja u nekretnine mogu imati na hrvatsko gospodarstvo. Kako je vrijednost kuća i građevnog zemljišta u područjima koja privlače stane kupce u posljednjih nekoliko godina značajno po-

rasla, već je neko vrijeme zamjetan i učinak povećanja imovine na ukupnu protnošnju. Radi potencijalno velikog dotoka inozemnog kapitala u vezi s kupovinom nekretnina, i to poglavlje razrađuje nekoliko argumenata u prilog tezi o poželjnosti postupnog otvaranja tržišta nekretnina.

Šesto poglavlje sažima glavne zaključke rada i razrađuje nekoliko prijedloga nositeljima ekonomske politike.

## SLOBODNO KRETANJE KAPITALA

Zajedničko tržište Unije zasniva se na načelu četiriju sloboda kretanja: dobara, usluga, kapitala i ljudi. EU po pravilu ne prihvaća zahtjeve zemalja kandidatkinja za ograničavanjem tih sloboda jer bi to moglo imati znatan utjecaj na konkurenciju i na djelovanje zajedničkog tržišta. Hrvatska, kao i sve zemlje kandidatkinje prije nje, morat će od trenutka pristupanja EU dopustiti u osnovi neograničeno kretanje dobara, usluga, kapitala i ljudi. Ugovor o osnivanju Europske zajednice (čl. 56) posebno zabranjuje sva ograničenja u kretanju kapitala između zemalja članica te između zemalja članica i trećih zemalja, iako članice mogu zadržati neka ograničenja u odnosu prema zemljama izvan EU.

Sloboda kretanja kapitala definirana je u poglavlju 4. Pravne stečevine Europskih zajednica. Ona osim plaćanja i transfera novca preko granica obuhvaća i transfere vlasništva različitih oblika imovine i financijskih obveza (kao što su ulaganja u poduzeća i nekretnine ili portfolio ulaganja), te upute o sprečavanju pranja novca. U ovom se radu istražuje samo jedna vrsta kretanja kapitala – pravo rezidenata EU da kupuju nekretnine u Hrvatskoj. Obveze Hrvatske po tom pitanju definirane su u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) (čl. 60, toč. 2):

“Po stupanju na snagu ovog Sporazuma Hrvatska će dopustiti državljanima članica EU stjecanje nekretnina u Hrvatskoj, uz potpunu i svrhovitu primjenu postojećih postupaka, osim za područja i pitanja navedena u Dodatku VII.<sup>1</sup> U razdoblju od četiri godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma Hrvatska će postupno usklađivati svoje zakonodavstvo koje se odnosi na stjecanje nekretnina u Hrvatskoj kako bi državljanima članica EU osigurala isti tretman kao i hrvatskim državljanima. Nakon isteka četvrte godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje ispitat će načine za proširivanje tih prava na područja i pitanja navedena u Dodatku VII.”

Kad Hrvatska pristupi Uniji, SSP će biti zamijenjen Ugovorom o pristupanju. Iako će se Ugovor uvelike zasnivati na SSP-u, moguće je da će mnoga pitanja regulirati na različit način. Svrha pregovora o pristupanju upravo se i sastoji u tome da se utvrdi uz koje će uvjete Hrvatska prihvatiti, primjenjivati te administrativno i zakonski provoditi različita poglavlja Pravne stečevine Europskih zajednica. Obveze iz SSP-a koje se odnose na prava nerezidenata da kupuju nekretnine u Hrvatskoj mogu se – i kako se u ovom radu tvrdi, vjerojatno trebaju – ponovno dogovoriti tijekom procesa pristupanja Hrvatske EU.

Kakvo je postojeće stanje u vezi s prodajom nekretnina strancima? Nerezidenti u svojstvu fizičkih osoba mogu već sada postati vlasnicima nekretnina u Hrvatskoj (osim nasljeđivanjem) nakon što pribave dozvolu Ministarstva vanjskih poslova. To je pravo ograničeno na samo jedan posjed, građevno zemljište ne smije biti veće od 1.500 m<sup>2</sup>, a postoje područja u kojima stranci ne mogu kupovati imovinu (zaštićena područja prirode, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište i neka izuzeta područja).<sup>ii</sup> Dva ključna pitanja u proceduri razmatranja molbe (koja može potrajati i do godine dana) jesu: odobrava li Ministarstvo pravosuđa transakciju te postoji li ugovor o reciprocitetu u kupovini nekretnina između Hrvatske i zemlje nerezidenta. Na primjer, američki državljani mogu dobiti dozvolu za kupovinu nekretnina u Hrvatskoj zato što hrvatski državljani mogu bez ograničenja kupovati nekretnine u SAD-u. No privatne osobe iz Slovenije ne mogu kupovati nekretnine u Hrvatskoj jer Slovenija i Hrvatska nisu zaključile ugovor o takvom reciprocitetu.<sup>iii</sup>

Prema službenim podacima citiranima u tisku, od 1996. godine, kada je tržište nekretnina u Hrvatskoj prvi put otvoreno strancima, dozvole da kupe nekretnine u Hrvatskoj dobilo je 3.200 inozemnih rezidenta (tabl. 1).<sup>iv</sup> Manje od 40% molbi riješeno je pozitivno, 7% je odbačeno, a više od polovice nije još obrađeno.<sup>v</sup> Broj molbi varira od oko 550 godišnje tijekom 1996-1999. godine, do 1.250 godišnje nakon 2000. godine.

Osim nerezidenata u svojstvu fizičkih osoba, nekretnine u Hrvatskoj mogu stjecati i nerezidenti u svojstvu pravnih osoba ako osnuju hrvatsko poduzeće. U tom slučaju nije potrebna državna dozvola za kupovinu nekretnine (no postoje druge zakonske i financijske obveze), a kupac nije ograničen na kupovinu samo jednog posjeda. Službenih informacija o broju poduzeća osnovanih s tom namjerom zasa-da nema. No kako je za osnivanje poduzeća obično potrebno manje od godine dana, te kako procedura nije skupa, postoje naznake da su mnogi stranci iskoristili tu mogućnost kako bi kupili nekretnine u Hr-

vatskoj, posebno oni iz zemalja poput Slovenije, koje nemaju ugovor o reciprocitetu.<sup>vi</sup>

*Tablica 1. Molbe nerezidenata za kupovinom nekretnina u Hrvatskoj od 1996. do 2004. godine*

	Broj molbi	Odobreno	Nije odobreno	U postupku
2004. (siječanj–rujan) <sup>1</sup>	1.050	22	10	1.018
2000–2004.	6.257	2.381	445	3.431
1996–1999.	2.192	921	128	1.143
Ukupno 1996–2004.	8.449	3.202	573	4.574
Postotak ukupnog broja molbi 1996–2004.	–	38,1	7,1	54,8

<sup>1</sup> Samo nove molbe. Uz to, u prvih su devet mjeseci 2004. godine odobrene 242 molbe iz proteklih godina, a 46 ih je odbačeno.

Izvor: Ministarstvo vanjskih poslova, citirano u *Jutarnjem listu* (21. listopada 2004) i *Vjesniku* (26. listopada 2004); autorov izračun

Postojeći sustav prodaje nekretnina strancima može se u nekim aspektima ocijeniti kao relativno restriktivan, netransparentan i složen, no u drugima je relativno liberalan. Osobito nije jasno zašto postupak odobravanja molbi traje tako dugo, te zašto kriteriji koji se koriste u tom postupku nisu transparentni i javni.<sup>vii</sup> Istodobno treba naglasiti da su već sada uvjeti prodaje nekretnina rezidentima trećih zemalja znatno liberalniji nego što zahtijeva zakonodavstvo EU: nekretnine u Hrvatskoj mogu kupiti ne samo državljani Unije, već i rezidenti bilo koje zemlje u kojoj hrvatski državljani mogu kupiti nekretnine. Štoviše, državljani bilo koje zemlje mogu kupiti nekretnine manje-više bez ograničenja ako registriraju hrvatsko poduzeće.

Kako će se taj sustav promijeniti s primjenom SSP-a i pristupanjem Hrvatske EU? Glavna će promjena biti u tome da će nakon isteka prijelaznog razdoblja od četiri godine, dogovorenoga u SSP-u (ili nekog duljeg razdoblja dogovorenoga tijekom procesa pristupanja EU), državljani EU imati pravo kupovati nekretnine u Hrvatskoj bez ograničenja. To znači da rezidenti Unije neće biti ograničeni samo na kupovinu kuća za odmor ili samo jednog posjeda, i neće biti drugih uvjeta kao što je prethodna dozvola, veličina ili način korištenja posjeda. Prema zakonodavstvu EU, državljani Unije imaju puno pravo kupiti koliko god nekretnina žele u bilo kojoj zemlji EU, bez obveze da u toj zemlji

budu rezidenti. To također znači da nerezidentni mogu kupovati nekretnine u spekulacijske svrhe, osim ako to nije ograničeno domaćim zakonodavstvom, što je u Hrvatskoj zasada samo djelomično tako.

Ne zna se jesu li te posljedice pristupanja EU jasne hrvatskoj javnosti i političarima. U svakom slučaju, o njima još nije počela javna rasprava. Bitno je uočiti da će se postojeća ograničenja prodaje nekretnina strancima, koliko god bila nesavršena, konačno morati ukinuti, te će tako gospodarstvo biti izloženo inozemnim ulaganjima u nekretnine u mnogo većem opsegu nego što je ikada do sada zabilježeno. To povlači pitanje treba li vlast učiniti nešto kako bi postojeća ograničenja bila zadržana i u razdoblju duljem od četiri godine predviđene SSP-om, te kako bi se u međuvremenu gospodarstvo moglo bolje zaštititi od spekulacija u trgovini nekretninama.<sup>viii</sup>

Sprečavanje spekulacija u trgovini nekretninama trenutačno je regulirano propisom da prodaja nekretnina unutar tri godine od dana nabave podliježe plaćanju poreza na dohodak. Dio kapitalnih dobitaka ostvarenih prodajom takvih nekretnina ne oporezuje se.<sup>ix</sup> Čini se da ne postoje dodatni propisi koji bi ograničavali spekulaciju u trgovini građevnim zemljištem ili nedovršenim nekretninama. Posebno treba istaknuti da se nekoristeni stambeni prostor i nedovršene nekretnine ne oporezuju, a na neizgrađeno građevno zemljište i nekorisnene poduzetničke nekretnine plaća se vrlo niski porez.<sup>x</sup> Primjerice, privatni poduzetnik mogao bi otkupiti velik broj građevnih zemljišta ili nedovršenih stanova i kuća očekujući brz porast njihove cijene radi ograničene ponude, i zatim te nekretnine preprodati po višoj cijeni. Takav bi poduzetnik, dođuše, platio porez na ostvarenu dobit, ali porezne vlasti ne bi mogle utvrditi, kao u većini razvijenih tržišnih gospodarstava, je li vrijednost takve transakcije rezultat normalnog djelovanja ponude i potražnje, i je li, prema tome, dio ostvarenog profita nastao na temelju spekulacijskog djelovanja poduzetnika. Hrvatski građani zasada se vjerojatno ne upuštaju znatnije u spekulacije nekretninama zbog nedostatka kapitala, tako da ti nedostaci zakonske regulative nisu lako uočljivi. Međutim, nakon što se tržište nekretnina bez ograničenja otvori i nerezidentima, nedostatak kapitala više neće sprečavati spekulacijske aktivnosti. Tada bi se slabosti propisa za sprečavanje spekulacija nekretninama mogle očitovati relativno brzo, a u međuvremenu bi vjerojatno već došlo do potencijalno značajnih poremećaja na lokalnom tržištu nekretnina.

Ostatak ovog poglavlja bavi se samo prvim pitanjem – treba li vlast nešto učiniti kako bi postojeća ograničenja u prodaji nekretnina nerezidentima bila zadržana i u razdoblju duljem od četiri godine predviđene SSP-om. Pitanje zaštite od spekulacijskih aktivnosti u trgovini

nekretninama dodatno se ne obrađuje jer zahtijeva ekspertnu analizu koja nije tema ovog rada.

Tablica 2. Pregovaračka stajališta zemalja kandidatkinja o prodaji nekretnina državljanima Europske unije<sup>1</sup>

Država	Kuće za odmor		Poljoprivredno i šumsko zemljište	
	Pregovaračko stajalište zemlje	Prijelazni dogovor utvrđen s EU	Pregovaračko stajalište zemlje	Prijelazni dogovor utvrđen s EU
Bugarska	0 <sup>2</sup>	5	10	7 <sup>3</sup>
Cipar	5	5	N <sup>4</sup>	N <sup>4</sup>
Češka Republika	5	5	10	7 <sup>3,5</sup>
Estonija	0 <sup>2</sup>	0	0 <sup>2</sup>	7 <sup>3,5</sup>
Mađarska	5	5 <sup>6</sup>	10	7 <sup>3,5</sup>
Latvija	0 <sup>2</sup>	0	10	7 <sup>3,5</sup>
Litva	0 <sup>2</sup>	0	0 <sup>2</sup>	7 <sup>3,5</sup>
Malta	P <sup>7</sup>	P <sup>8</sup>	N <sup>4</sup>	N <sup>4</sup>
Poljska	— <sup>9</sup>	5	18	12
Rumunjska	— <sup>9</sup>	5	15 <sup>10</sup>	7 <sup>3</sup>
Slovačka	5	0	10	7 <sup>3,5</sup>
Slovenija	0 <sup>2</sup>	S <sup>11</sup>	0 <sup>6</sup>	S <sup>11</sup>

<sup>1</sup> Odgoda (broj godina nakon pristupanja EU) u pravu državljana EU da stječu kuće za odmor te poljoprivredno i šumsko zemljište u zemljama kandidatkinjama.

<sup>2</sup> Bez prijelaznog razdoblja ili odstupanja.

<sup>3</sup> Isključeni samostalni poljoprivrednici.

<sup>4</sup> Cipar i Malta nisu trebali liberalizirati trgovinu zemljištem zbog vrlo malih površina poljoprivrednog i šumskog zemljišta.

<sup>5</sup> Mogućnost produljenja prijelaznog razdoblja za tri godine ako zemlja aktivira zaštitnu klauzulu.

<sup>6</sup> Bez rezidenata EU i EFTA-e koji žive u toj zemlji najmanje 4 godine.

<sup>7</sup> Trajno izuzeće od prava nerezidenata da kupuju više od jedne kuća za odmor i nekretnine radi špekulacija.

<sup>8</sup> Trajno izuzeće: samo državljani EU nastanjeni na Malti najmanje 5 godina mogu kupiti više od jedne nekretnine na otoku.

<sup>9</sup> Nije dostupna informacija o pregovaračkom stajalištu.

<sup>10</sup> Uz petogodišnje prijelazno razdoblje za liberalizaciju kupovine zemljišta u gradskim zonama.

<sup>11</sup> Poseban dogovor: mogućnost aktiviranja opće ekonomske zaštitne klauzule od 7 godina za nekretnine.

Izvori: Ministarstva vanjskih poslova novih zemalja članica, European Commission (2001); Deutsche Bank Research (2000).

Kako su druge zemlje kandidatkinje rješavale pitanje prijelaznog razdoblja za liberalizaciju trgovine nekretninama? Najveći problem

uglavnom je bilo pravo nerezidenata na kupovinu poljoprivrednog zemljišta. Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka zahtijevale su moratorij od 10-18 godina na prodaju poljoprivrednog zemljišta rezidentima EU-a (tabl. 2). One su potrebu za moratorijem opravdale nekolicinom socijalnih i ekonomskih razloga, uključivši veći postotak stanovništva koji radi u poljoprivredi, nerazvijenošću institucija za trgovinu zemljištem, znatno nižim cijenama zemljišta negoli u EU i bitno nižim prosječnim dohotkom domaćeg stanovništva u usporedbi s državljanima EU, što posljednjima daje neprimjerenu prednost pri kupovini poljoprivrednog zemljišta u novim zemljama članicama.<sup>xi</sup>

Uočivši da je riječ o vrlo osjetljivom političkom pitanju, Europska je komisija u svibnju 2001. godine predložila petnaestorici zemalja članica da dopuste zemljama kandidatkinjama ograničiti kupovinu poljoprivrednog zemljišta drugim državljanima EU tijekom prijelaznog razdoblja od sedam godina nakon pristupanja EU (European Commission, 2001).<sup>xii</sup> Tijekom tog razdoblja, zemlje kandidatkinje moraju se koristiti objektivnim, stabilnim, transparentnim i javnosti dostupnim kriterijima u postupku davanja dozvola za kupovinu zemljišta. Komisija je također predložila reviziju, do koje treba doći nakon tri godine, kako bi se utvrdilo može li se prijelazno razdoblje skratiti ili ukinuti.

Prijedlog Europske komisije za duljim prijelaznim razdobljem za liberalizaciju tržišta nekretnina u zemljama kandidatkinjama shvaćen je kao ustupak za mnogo važnije pitanje za EU-15, a to je primjena prijelaznog razdoblja od 5-7 godina za slobodno kretanje radnika iz središnje i istočne Europe (SIE) u zemlje EU-15. Većina zemalja kandidatkinja poduprla je i konačno prihvatila prijedlog Komisije (tabl. 2). Jedina je iznimka bila Poljska. Ona je ustrajala na duljem prijelaznom razdoblju zbog bojazni da će stranci relativno jeftino pokupovati poljoprivredno zemljište kojim Poljska obiluje. Kako Poljska ima daleko najbrojnije stanovništvo od svih novih članica, te kako istodobno postoji strah u nekim zemljama EU-15 da će poljski radnici istisnuti domaću radnu snagu nakon pristupanja EU, poljska je vlast uspjela dogovoriti dvanaestogodišnji moratorij na pravo nerezidenata da kupuju poljoprivredno zemljište u Poljskoj, u zamjenu za sedmogodišnje prijelazno razdoblje za slobodno kretanje poljskih radnika u većinu zemalja EU-15.<sup>xiii</sup> Većina novih članica također je dogovorila mogućnost produljenja sedmogodišnjeg prijelaznog razdoblja za još tri godine ako se aktivira posebna zaštitna klauzula.

Pravo državljana EU da kupuju kuće za odmor u zemljama kandidatkinjama bilo je znatno manje sporno. Cipar, Češka, Mađarska i



Slovačka tražile su petogodišnje prijelazno razdoblje, uglavnom navodeći zabrinutost zbog utjecaja kupovine nekretnina velikih razmjera na cijene i lokalnu dostupnost stanova. Baltičke zemlje, Bugarska i Slovenija dopuštale su državljanima EU da kupuju kuće za odmor čak i prije pregovora o pristupanju, i nisu uopće tražile prijelazne dogovore, iako je Slovenija dogovorila pravo na aktiviranje opće ekonomske klauzule kako bi zaštitila svoj sektor nekretnina u razdoblju od sedam godina. Zanimljivo je da su neki hrvatski mediji drugačije protumačili slovensko pregovaračko stajalište, navodeći (citirajući izjave bivših visokih Vladinih dužnosnika) da je Slovenija pokušavala, ali nije uspjela, dogovoriti prijelazno razdoblje za prodaju nekretnina rezidentima EU.<sup>xiv</sup>

Prijedlog Europske komisije o petogodišnjem prijelaznom razdoblju za kuće za odmor konačno su prihvatile sve nove članice osim Malte, koja je bila poseban problem. Primjer Malte poučan je i zaslužuje posebnu pozornost zbog nekih sličnosti s trenutačnom situacijom u Hrvatskoj (vidjeti okvir 1).

Danska je drugi zanimljiv primjer. Stranci mogu u Danskoj kupovati nekretnine u poslovne i stambene svrhe (uz određena ograničenja), no ne kao kuće za odmor. Stranci posebice ne mogu postati vlasnici kuća za odmor duž danske obale – takvi se posjedi mogu samo unajmiti. To ograničenje postoji još od sredine 1960-ih godina, kada Danska još nije bila članica EU-a te je postojala bojazan da bi stranci u špekulacijske svrhe mogli kupovati kuće za odmor na obali. Kako bi se spriječile špekulacije, nerezidentima nije dopušteno da posjeduju kuće za odmor ako nisu nastanjene veći dio godine. Danskoj je dopušteno da zadrži takvo ograničenje i nakon pristupanja EU 1973. godine.<sup>xv</sup>

Dakle, kuće za odmor na Malti i u Danskoj te poljoprivredna zemljišta u Poljskoj pokazuju da prostor za prihvaćanje rješenja koja odgovaraju zemljama kandidatkinjama nije unaprijed ograničen i, između ostaloga, ovisi o spretnosti i znanju javnih dužnosnika koji su uključeni u pregovore s EU.<sup>xvi</sup> No ne treba podcjenjivati težinu pregovora o tom pitanju. Argumenti koje su iskoristile Malta i Danska ne mogu se jednostavno primijeniti na Hrvatsku. Štoviše, nijedna zemlja ne može od članstva očekivati samo koristi, a da istodobno ne prihvati i neke obveze. Izazov će u ovom primjeru biti, prvo, utvrditi postoji li važan nacionalni interes za odgodu liberalizacije tržišta nekretnina i, drugo, pokazati kako bi neograničeno pravo rezidenata Unije da kupuju nekretnine u Hrvatskoj moglo trajnije štetiti zaštiti tog interesa. Primjer interesa koji bi se mogao artikulirati u tom kontekstu jest potreba sprečavanja špekulacija u trgovini nekretninama, što nije protivno duhu pri-

stupanja EU s obzirom na to da i druge zemlje EU imaju propise koji reguliraju to pitanje. No u sljedeća tri poglavlja razrađeni su i drugi ekonomski argumenti koji podupiru stajališta da bi tržište nekretnina bilo poželjno liberalizirati postupno, a ne naglo.

### **Okvir 1. Kako je Malta dogovorila izuzeće od pune liberalizacije prodaje nekretnina rezidentima Europske unije?**

Kao i u Hrvatskoj, na Malti su nerezidenti (uključivši i one izvan EU) mogli kupovati nekretnine i prije negoli je zemlja pristupila Uniji. Ograničenja u stjecanju nekretnina bila su slična onima koja se sada primjenjuju u Hrvatskoj – za kupovinu je trebala prethodna dozvola, nerezidenti su mogli kupiti samo jednu kuću za odmor ograničene veličine, a vrijednost nekretnine morala je biti veća od određenog iznosa. Razlog tim ograničenjima bilo je zadržavanje određenih mjera kontrole nad zemljištem te sprečavanja špekulacije. Stranci su mogli stjecati dodatne nekretnine na Malti samo ako bi dobili malteško državljanstvo.

Tijekom pregovora o pristupanju Malta je tražila da ta ograničenja ostanu na snazi trajno. Vlast je bila zabrinuta da će na njihovu malom otoku doći do ekonomskih i socijalnih problema ako državljani EU dobiju neograničeni pristup nekretninama. To su potkrepljivali s nekoliko uvjerljivih argumenata.

Prvo, uz 395.000 stanovnika i površinu od samo 316 km<sup>2</sup> (za usporedbu, površine hrvatskih otoka Brača i Hvara su 395 km<sup>2</sup> i 300 km<sup>2</sup>), Malta je najnapučenija zemlja u EU-25. Zemljište namijenjeno gradnji stoga pokriva samo najosnovnije potrebe lokalnog stanovništva.

Drugo, kad bi državljani EU mogli bez ograničenja kupovati nekretnine na Malti, moglo bi doći do nekontroliranog rasta cijena nekretnina, što bi moglo negativno utjecati na dostupnost stanovanja za malteške obitelji, posebno za mlade bračne parove. Iako na cijene i dostupnost stambenog prostora ne djeluje samo članstvo u EU – cijene nekretnina rastu na Malti već godinama – na tom su otoku bili zabrinuti da bi članstvo u EU moglo pogoršati postojeće stanje.

Treće, dostupnost stanovanja na prenapučenom otoku trajan je problem i može se pretpostaviti da će u budućnosti biti još izraženiji, te da će na buduće generacije utjecati više negoli na postojeće. Zato se smatralo da za Maltu prijelazno razdoblje ne bi bilo dostatno; prihvatljivo je bilo samo trajno izuzeće od prava nerezidenata na neograničenu kupovinu nekretnina na otoku.

Europska komisija prihvatila je te argumente i EU se složio da Malta zadrži na trajnoj, ali nediskriminatornoj osnovi postojeća

ograničenja prodaje nekretnina. No nakon što državljanin EU provede na Malti pet godina kao rezident, moći će kupiti dodatne nekretnine, tj. više od jedne kuće za odmor. To je rješenje prihvaćeno kao kompromis između dva dijametralno suprotna zakonodavna pristupa. Prema malteškom zakonu, stranci na Malti mogu kupiti nekretnine (osim jedne kuće za odmor) samo ako dobiju malteško državljanstvo, dok prema zakonodavstvu Unije državljani EU imaju neograničeno pravo kupovine nekretnina u bilo kojoj zemlji Unije, bez obveze da u njoj i borave.

*Izvor: Busuttil (2002)*

## TRŽIŠTE NEKRETNINA

Da bi se bolje shvatile šire ekonomske posljedice liberalnijeg režima tržišta nekretnina za strance, potrebno je razmotriti neke osnovne značajke tržišta nekretnina u Hrvatskoj. Zasada postoji vrlo malo objavljenih istraživanja o ekonomiji tržišta nekretnina u Hrvatskoj.<sup>xviii</sup> Štoviše, statistički podaci o tržištu nekretnina vrlo su neujednačeni. S obzirom na mnoge promjene na tom tržištu (npr. od državnog vlasništva, preko društvenoga ili vlasništva poduzeća, do privatnog vlasništva), te institucionalne razlike u usporedbi sa zemljama zapadne Europe i bivšim socijalističkim zemljama, bilo bi vrlo korisno zasnovati empirijski program istraživanja ekonomike tržišta nekretnina. Ovo poglavlje ne može popuniti tu veliku prazninu; cilj mu je razraditi samo ona obilježja tržišta nekretnina koja mogu biti važna za pristupanje Hrvatske EU.

U zrelim se tržišnim gospodarstvima tržište nekretnina vrlo pomno prati. Ono ima ključnu ulogu u makroekonomskim kretanjima ne samo zato što stambeni fond čini najveći dio osobne imovine stanovništva, već i zbog povezanosti tržišta nekretnina s ključnim odlukama domaćinstava i poduzeća o investiranju, štednji i potrošnji. U gospodarstvima poput hrvatskoga, koja su sve usmjerenija na uslužne djelatnosti, a sve manje usmjerena na industriju, tržište nekretnina također bitno utječe na konkurentnost jer su poslovni prostor i zemljište, uz rad, temeljni proizvodni činitelji u uslužnim djelatnostima. Napokon, tržište nekretnina u većini je zrelih tržišnih gospodarstva jedna od glavnih odrednica dinamike bankarskih kredita, a u mnogim gospodarstvima značajno utječe i na trendove u cijenama dionica.

Tržište nekretnina u Hrvatskoj još je uvijek relativno maleno – građevinarstvo i promet nekretnina čine oko 13% BDP-a, dok u mno-

gim industrijskim zemljama te grane čine 20-25% BDP-a, što pokazuje velik potencijal tog tržišta u budućnosti. Tržište nekretnina počelo se snažnije razvijati tek u drugoj polovici 1990-ih godina, nakon što je privatizirana većina stanova i poslovnih prostora naslijeđenih iz socijalizma. Privatizacija stanova dovela je do porasta već ionako visokog udjela stanova u privatnom vlasništvu i stanova u kojima stanuju vlasnici. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, 96% od ukupno 1,4 milijuna stalno nastanjenih stambenih objekata u Hrvatskoj bilo je u vlasništvu privatnih osoba, a u njih 83% stanovali su vlasnici.<sup>xviii</sup> Za usporedbu, u zemljama zapadne Europe udio stanova u privatnom vlasništvu kreće se od 60% u Austriji i Švedskoj, do 90–95% u Belgiji, Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu, dok se udio stanova u kojima stanuju vlasnici kreće od 38% u Njemačkoj do 80% u Irskoj (OECD, 2001).<sup>xix</sup> Hrvatska je u tom smislu slična nekim zemljama SIE-a, gdje je privatizacija također rezultirala vrlo visokim udjelom stanova u kojima stanuju vlasnici.<sup>xx</sup>

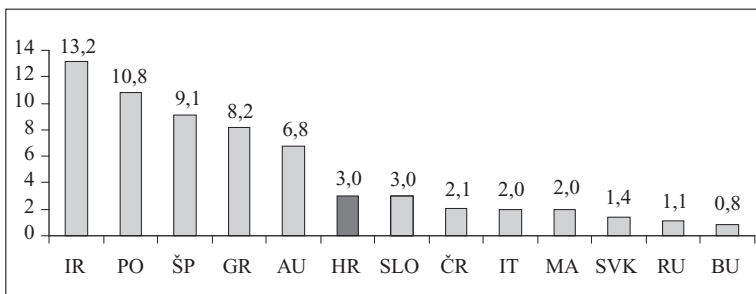
Postoji malo pouzdanih informacija o stanju stambenog fonda u Hrvatskoj. Ako se broj stalno nastanjenih stambenih objekata usporedi s ukupnim brojem domaćinstava (1,48 milijuna), dolazi se do spoznaje da postoji mali deficit stambenog fonda (oko 56.000 stambenih objekata 2001. godine).<sup>xxi</sup> No ako se uzme u obzir dodatni fond od oko 200.000 stambenih objekata koji su privremeno nenastanjeni, ukupni broj stambenih objekata prelazi broj domaćinstava za oko 10%.<sup>xxii</sup>

Stanje u regionalnom rasporedu stambenog fonda također je nejasno. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (2003:35) smatra da postoji znatan nedostatak stanova u srednjim i velikim gradovima, uz istodobno značajan višak stanova u malim gradovima. Velike razlike u cijenama stanova u gradovima kao što su Zagreb i Karlovac potkrepljuju tu tvrdnju. No Tica je (2004) pokazao da sve hrvatske županije, uključivo i Grad Zagreb, imaju višak stambenog fonda ako se ubroje privremeno nenastanjeni stanovi i kuće.

Ukupnu ponudu stambenih objekata korisno je definirati kao prijev novih jedinica ("primarno" tržište) uvećan za prodaju postojećih objekata ("sekundarno" tržište). Postojeći podaci pokazuju kako je ponuda na primarnom tržištu relativno skućena. Tijekom razdoblja od 1996. do 2001. godine svake je godine u prosjeku završavano oko 13.600 stambenih objekata.<sup>xxiii</sup> Za usporedbu tog broja sa samo jednim segmentom potencijalne stambene potražnje, tijekom istog razdoblja bilo je u prosjeku svake godine sklapano oko 23.000 brakova, tj. 70% više od godišnje ponude stanova na primarnom tržištu. Standardni pokazatelj za međunarodne usporedbe jest broj novih stambenih objekata završenih

tijekom godine u odnosu prema 1.000 stanovnika. Prema tom pokazatelju, Hrvatska je na dnu ljestvice zapadnoeuropskih zemalja, s prosječno 3 nova stana na 1.000 stanovnika u razdoblju od 1996. do 2001. godine (sl. 1). Međutim, u usporedbi s ostalim zemljama SIE-a, Hrvatska je prema tom pokazatelju u znatno boljem položaju.

Slika 1. Novi stambeni objekti na 1.000 stanovnika



Podaci za Hrvatsku: prosjek 1996-2001; za zapadnoeuropske zemlje: 2000; za središnju i istočnu Europu: 1998.

Izvor: DZS, (Hrvatska), OECD (2002), CIREC (2002)

Iako ne postoje sveobuhvatni podaci o prodaji na sekundarnom tržištu, raspoloživi pokazatelji govore da je i na tom tržištu ponuda nekretnina skućena. Osnovni razlog tome jest činjenica da mnoge nekretnine – uključivši i privremeno nenastanjene – nemaju uredne vlasničke isprave, pa se stoga mnoge potencijalne kupoprodajne transakcije ne mogu realizirati. Takvo je stanje, po svemu sudeći, rezultat velikih zaozstavanja u pravosudnom sustavu, posebice često kaotičnog stanja u zemljišnim knjigama, te činjenice da graditelji odnosno vlasnici ne poštuju prostorne planove i građevinske propise.

Drugi je razlog sužene ponude to što je velik dio stambenog fonda iz razdoblja socijalizma prodan stanarima po simboličnoj cijeni. Privatizacija je tako donijela neočekivane dobitke onima koji su se u određenom trenutku zatekli u pojedinom stanu, pa mnogi stanuju u stanicima koje si inače ne bi mogli priuštiti. Takvi se stanovi vjerojatno neće pojaviti na tržištu, čime je efektivna ponuda dodatno ograničena.

Treći je razlog da su standardi stambene izgradnje često bili niski, zbog čega je kvaliteta mnogih postojećih stanova nedostatna, pa takvi stanovi nemaju izgleda da budu prodani. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, trećina hrvatskog stambenog fonda starija je od 45 go-

dina (tj. sagrađena je do 1960. godine), 60% sagrađeno je između 1961. i 1990. godine, a samo 8% nakon 1991. godine. S investicijske točke gledišta, amortizacijsko razdoblje za zgrade obično je 50 godina, tako da je velik dio stambenog fonda u Hrvatskoj gotovo u potpunosti amortiziran. To također znači da mnogi stanari privatiziranih stanova već imaju ili mogu očekivati velike troškove održavanja.

Četvrti razlog ograničene ponude jesu promjene u strukturi poduzeća u stanogradnji. U procesu prelaska na tržišno gospodarstvo javna su poduzeća uvelike napustila sektor stanogradnje, a privatna poduzeća još se nisu dovoljno razvila da popune prazninu u ponudi na svim segmentima tržišta. To se posebno odnosi na ponudu stanova za socijalno ugrožene slojeve društva. No valja naglasiti da su i problemi u javnim financijama doveli do snažnog usporavanja izgradnje socijalnih stanova.

Na osnovi tih zaključaka može se postaviti radna hipoteza da je ponuda stanova na primarnom i sekundarnom tržištu sužena. U takvim uvjetima postavlja se pitanje koji je mogući utjecaj rastuće potražnje stranaca za kućama za odmor na lokalno stambeno tržište i, posebno, koliko su realni strahovi, često izraženi u javnosti, da će rastuće cijene kuća za odmor dovesti do rasta cijena stambenog prostora, te time negativno djelovati na dostupnost stanova za hrvatska domaćinstva.

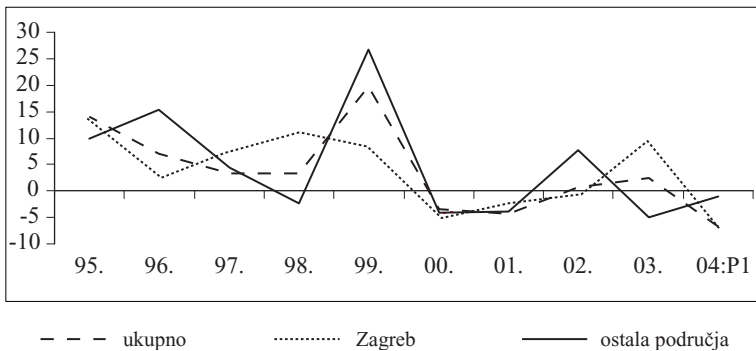
Cijene kuća za odmor mogu na više načina utjecati na cijene stambenog prostora na lokalnom tržištu. Vjerojatno su najvažniji "prijenosni mehanizam" tržišna očekivanja: sadašnje cijene nekretnina ovise o očekivanjima tržišnih sudionika o kretanju budućih cijena. Ako je ponuda nekretnina u određenom trenutku skućena, a potražnja na jednom vidljivom segmentu tržišta – poput kuća za odmor – snažno raste, povećanje cijena na tom segmentu tržišta može se brzo prenijeti na druge dijelove tržišta.

U konkretnom slučaju, najvažnije je analizirati stanje na tržištu duž jadranske obale i otoka, gdje potražnja stranaca za kućama za odmor najbrže raste, između ostalog i zbog investicijskih motiva.<sup>xxiv</sup> Na obali i otocima 2001. godine bilo je 355.000 stalno nastanjenih stambenih objekata.<sup>xxv</sup> Osim toga, stanovnici Hrvatske su 2001. godine na Jadranu posjedovali oko 118.000 kuća za odmor, što čini četvrtinu ukupnog fonda nekretnina na tom području i dvije trećine ukupnog broja kuća za odmor u Hrvatskoj. Dakle, kuće za odmor već su sada ključan dio tržišta nekretnina na Jadranu. Stoga ne iznenađuje da je povećani interes stanaca za kupovinom nekretnina na Jadranu u protekle dvije godine, prema medijskim izvješćima, doveo do porasta cijene kuća i gra-

đevnog zemljišta od 20-30% u prosjeku, te od 50-100% na najatraktivnijim lokacijama kao što je stara jezgra grada Dubrovnika.<sup>xxvi</sup>

Je li takav brzi porast cijena kuća za odmor i građevnog zemljišta utjecao na cijene i dostupnost stambenih objekata za lokalno stanovništvo? Na primarnom tržištu još nema dokaza koji bi potkrijepili tu tvrdnju. Prosječne cijene novih stanova naglo su pale nakon porasta 1999. godine, te su nastavile padati tijekom 2000. i 2001. godine (sl. 2). U 2003. godini cijene su porasle jedino u Zagrebu (oko 10%), dok su u prvoj polovici 2004. cijene završenih stanova pale na svim lokacijama.

Slika 2. Prosječne cijene završenih stanova (kn/m<sup>2</sup>, godišnja stopa rasta u %)



Izvor: Državni zavod za statistiku

Podaci o prodaji postojećih kuća i zemljišta – dakle, o stanju na sekundarnom tržištu – bolje podupiru hipotezu o prijenosu pritiska s cijena kuća za odmor na cijene drugih nekretnina. Između ožujka i studenog 2004. godine cijene kuća za stanovanje na jadranskoj obali rastle su po godišnjoj stopi od 10%, a cijene građevnog zemljišta po godišnjoj stopi od 30% (tabl. 3). Istodobno su cijene kuća u Zagrebu rastle znatno brže, dok su cijene stanova na Jadranu padale, što upućuje na zaključak da su cijene nekretnina također bile pod jakim utjecajem ostalih čimbenika, a ne samo potražnje nerezidenata za kućama za odmor. No rastuće cijene kuća za stanovanje i građevnog zemljišta na Jadranu barem djelomično odražavaju očekivanja o budućoj potražnji inozemnih kupaca, što potvrđuju i brojne anegdote.<sup>xxvii</sup> Također je važno uočiti da se rastuće cijene građevnog zemljišta mogu tumačiti kao ključni pokazatelj budućeg rasta cijena kuća na Jadranu.

Tablica 3. Cijene nekretnina, studeni 2004. godine<sup>1</sup>

		Kuće	Stanovi	Građevinsko zemljište
eura/m <sup>2</sup>	Hrvatska	1.100	1.466	43
	Zagreb	1.438	1.516	128
	Jadran	1.096	1.402	32
Stopa rasta <sup>2</sup> (godišnja postotna promjena)	Hrvatska	10,5	4,5	26,5
	Zagreb	22,5	11,1	18,7
	Jadran	10,4	-3,3	30,3

<sup>1</sup> Prosječne cijene, izračunate na temelju 1.237 nekretnina ponuđenih na prodaju 4. studenog 2004. godine.

<sup>2</sup> Ocijenjeno iz linearne regresije tjednih podataka ( $\ln \text{cijena} = \text{const} + b \cdot \ln \text{vrijeme} + e$ ) od 10. ožujka do 4. studenog 2004.

Izvor: Jutarnji list, tjedni dodatak Nekretnine (zasnovano na [www.burza-nekretnina.com](http://www.burza-nekretnina.com)); autorov izračun

S obzirom na to da ne postoje sveobuhvatni statistički podaci o prodaji na sekundarnom tržištu, navedene podatke treba interpretirati oprezno. Podaci koji su korišteni u izradi tablice 3. proizlaze iz komercijalnog izvora koji podatke objavljuje tjedno, i to prema relativno detaljnoj strukturi. No ti podaci ne obuhvaćaju sve nekretnine ponuđene na prodaju, te samo prikazuju cijene koje traže prodavači, a ne i cijene koje su postignute u stvarnoj transakciji. Budući da se nekretnine oporezuju PDV-om odnosno porezom na promet nekretnina, hrvatske porezne vlasti posjeduju veliku bazu podataka o transakcijama na sekundarnom tržištu.<sup>xxviii</sup> No ti se podaci ne objavljuju javno niti su dostupni istraživačima.

Državni zavod za statistiku, pak, objavljuje samo podatke o prosječnim cijenama novosagrađenih stanova, i to tromjesečno i sa znatnim kašnjenjem (ti su podaci korišteni za sliku 2). Podaci koje objavljuje tisak zasnivaju se pak na pristranim uzorcima: tisak se obično usredotočuje na nekretnine na najprivlačnijim lokacijama, koje obično kupuju domaće ili inozemne zvijezde. Cijene takvih nekretnina ne oslikavaju vjerno opći trend stambenog tržišta, ali one svejedno utječu na percepcije tržišnih sudionika i očekivanja na strani ponude. Taj se utjecaj može nazreti iz podataka u tablici 3, ali i iz izjava sudionika na tržištu. Na primjer, mnogi posrednici u prodaji nekretnina smatraju da su cijene ponuđenih nekretnina u prosjeku precijenjene za 30%.<sup>xxix</sup>

Hoće li se otvaranjem tržišta nekretnina strancima postojeći uvjeti relativno skućene ponude i rastućih cijena kuća i građevnog zemljišta ublažiti ili zaoštriti? I koju će ulogu u tom procesu imati brzina liberalizacije tržišta nekretnina?



Tri argumenta podupiru stajalište da će se pritisci na lokalnom tržištu nekretnina intenzivirati. Prvo, do sada je strancima prodan samo mali broj nekretnina. Kao što je već navedeno, od 1996. godine strancima je odobrena kupovina samo 3.200 nekretnina. Čak i da je broj ostvarenih prodaja dvostruko veći (zbog mogućnosti da stranci kupuju nekretnine preko registriranih poduzeća), to bi činilo manje od 2% stambenog fonda na Jadranu (5% fonda kuća za odmor). Kretanja na tako malom dijelu tržišta očito ne mogu utjecati na ukupno tržište nekretnina. No u budućnosti će inozemna potražnja za kućama za odmor vjerojatno biti znatno veća, te bi mogla imati veći utjecaj na cijene stambenog prostora. Na primjer, posrednici u trgovini nekretninama procjenjuju da je u rujnu 2004. godine bilo u tijeku 10.000 potencijalnih prodaja kuća strancima.<sup>xxx</sup> To odgovara iznosu od 75% prosječne godišnje ponude novih stambenih objekata u cijeloj zemlji. Potražni šok takvih razmjera nužno bi imao snažan utjecaj na lokalno stambeno tržište, čak i ako bi prodaje bili realizirane u razdoblju od 2-3 godine.

Drugi se argument odnosi na cijene izgradnje. Ako građevna industrija radi punim kapacitetom, povećana potražnja nerezidenata za kućama za odmor stvorit će pritisak na troškove izgradnje u kratkom roku, što će se odraziti i na tržište ostalih stambenih objekata. Ako je konkurencija u građevnoj industriji na pojedinim lokacijama ograničena, porast troškova – pa tako i utjecaj na lokalno stambeno tržište – bit će veći. Treba napomenuti da je u dugom roku stambena ponuda elastična s obzirom na dohodak i cijene, pa građevinski kapaciteti vjerojatno neće postati čimbenik ograničavanja stambene ponude. No pritisak na troškove može biti izražen u kratkom roku, te može utjecati na očekivanja budućih cijena, posebno ako dođe do naglog porasta potražnje.

Treći se argument odnosi na trenutačno nisku dostupnost stambenog prostora prosječnim obiteljima. U takvim bi uvjetima svaki porast cijena i troškova građenja mogao dovesti do daljnjeg smanjenja dostupnosti stanova lokalnom stanovništvu. No dostupnost stanova ovisi prije svega o kretanju dohotka stanovništva i mogućnostima stambenog financiranja, te o državnoj stambenoj politici, pa u konačnici nema previše veze s potražnjom stranaca za kućama za odmor (vidjeti okvir 2).

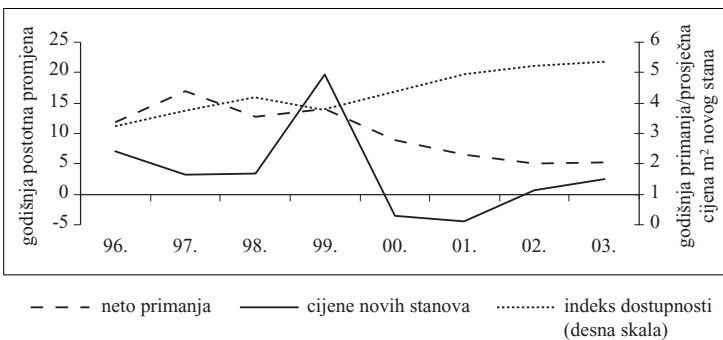
Glavni argument koji podupire stajalište da potražnja nerezidenata u budućnosti neće utjecati na ponudu i cijene lokalnog stambenog fonda odnosi se na uklanjanje zakonskih nesigurnosti u trgovini nekretninama. Kako je već naznačeno, mnoge nekretnine koje bi stranci – ali i domaći kupci – željeli kupiti nemaju uredne vlasničke isprave, pa se mnoge potencijalne kupoprodaje ne mogu realizirati. Zato ne čudi da

nekretnine s urednim vlasničkim ispravama postižu i više cijene. Zakonska neizvjesnost za sada posebice ograničava potencijalnu ponudu na sekundarnom tržištu. Međutim, kako se Hrvatska bude približavala EU i počinjala primjenjivati pravnu stečevinu Europskih zajednica, pravne će se nesigurnosti postupno uklanjati. Uredne vlasničke isprave i učinkovitiji katastar pridonijet će tome da se mnoge kuće, stanovi i zemljišta koji sada nisu na tržištu na njemu pojave, uključivši i mnoge od 200.000 spomenutih privremeno nenastanjenih stambenih objekata.

### Okvir 2. Dostupnost stanova, stambeno financiranje i državna stambena politika

Suprotno uvriježenom mišljenju, dostupnost stanova nije se posljednjih godina pogoršala. Osim 1999. godine, neto primanja su rasla brže od prosječnih cijena novih stanova (sl. 3). No indeks dostupnosti stanova u Hrvatskoj ipak je vrlo nizak: prosječni je godišnji dohodak 2003. godine bio jednak prosječnoj cijeni jedva 5,5 m<sup>2</sup> novozavršenog stana. Drugim riječima, uz pretpostavku da prosječni dohodak i cijene stanova rastu po istoj stopi, jedan član obitelji trebao bi štedjeti svoj cjelokupni godišnji dohodak tijekom deset godina da bi obitelj uštedjela za stan od skromnih 55 m<sup>2</sup>. Zabrinutost zbog dostupnosti stanova stoga je opravdana. No usprkos tome, ne treba brzati sa zaključkom kako bi se dostupnost povećala ako bi se strancima ograničila mogućnost kupovanja nekretnina. Dostupnost stanova ovisi o mnogim čimbenicima koji nisu povezani s potražnjom nerezidenata za kućama za odmor. Ovdje se analiziraju samo dva od njih: stambeno financiranje i državna stambena politika.

Slika 3. Dostupnost stanova



Izvor: DZS (2003); autorov izračun

Poslovne banke danas su najznačajniji izvor stambenog financiranja u Hrvatskoj. Stambeni krediti čine u prosjeku trećinu kredita poslovnih banaka domaćinstvima, što je malo u usporedbi sa zrelim tržišnim gospodarstvima i nekim novim zemljama članicama.<sup>xxxix</sup> Štoviše, stambeni su krediti u Hrvatskoj još uvijek relativno skupi: to su uglavnom krediti s rokom kraćim od deset godina (iako danas neke banke nude dugoročnije kredite); odnos iznosa kredita i vrijednosti stana niži je nego u naprednim gospodarstvima; kamatne su stope visoke i u nominalnom i realnom izrazu (iako su posljednjih godina pale); krediti s fiksnom kamatnom stopom i dalje su rijetki; većina kredita odobrava se uz valutnu klauzulu, tako da domaćinstva snose tečajni rizik. Banke opravdavaju tu praksu teškoćama u naplati hipoteka. No reforme u zakonodavstvu i pravosuđu tijekom nekoliko posljednjih godina olakšale su naplatu hipoteka i naplatu stambenih kredita iz plaća jamaca.<sup>xxxix</sup> Činjenica da je restriktivna praksa u odobravanju stambenih kredita nastavljena pokazuje da je tržište stambenih kredita u Hrvatskoj još uvijek relativno nerazvijeno, te da je pristup stambenim kreditima za prosječnu obitelj i dalje otežan.

Relativno visoka zaduženost hrvatskih domaćinstava dodatno je ograničenje za dostupnost stanova. Neto primanja hrvatskih domaćinstava 2003. godine iznosila su oko 65 milijardi kuna, dok su bankarski krediti domaćinstvima iznosili 55 milijardi kuna.<sup>xxxix</sup> Dakle, udio duga u dohotku domaćinstava iznosi oko 84%, što je više negoli u eurozoni (oko 80%). U tom smislu nema mnogo prostora za povećanje zaduživanja stanovništva, iako ima prostora za promjenu strukture duga stanovništva, i to prema većem udjelu stambenih kredita, a manjem udjelu potrošačkih kredita.

Koje su druge mogućnosti povećanja dostupnosti stanova? Ugovorna štednja i subvencionirani oblici stanovanja još su uvijek relativno zanemarivi u Hrvatskoj. Tijekom šest godina, koliko postoje stambene štedionice, odobreno je samo 9.350 stambenih kredita ukupne vrijednosti 60 milijuna eura, u usporedbi s ukupnim depozitima od oko 470 milijuna eura sredinom 2004. godine.<sup>xxxix</sup> Iz iskustva novih zemalja članica EU može se zaključiti da se uspjeh takvih oblika stambene politike može najviše zahvaliti državnim poticajima. No takvi su poticaji za državu značajan fiskalni teret. Mađarska je 2003. godine morala ukinuti većinu fiskalnih stambenih poticaja jer je njihov trošak uvelike pridonio deficitu opće države od 9,3% BDP-a u 2002. godini. S obzirom na nužnost fiskalne konsolidacije, u Hrvatskoj nije moguće očekivati povećanje stambenog subvencioniranja.

Dostupnost stanova može se povećati i putem državne stambene politike. Čak ni u zemljama s vrlo razvijenim financijskim sustavom neki dijelovi stanovništva (siromašni, nesposobni za rad i mladi bračni parovi) nemaju pristup stambenim sredstvima. Posljednjih su godina u Hrvatskoj bila u primjeni samo dva oblika javnog stambenog sufinanciranja: jedan je bio sufinanciranje invalida Domovinskog rata, a drugi POS kao sustav državnog subvencioniranja stambene izgradnje. U prvom je sustavu izgrađeno ukupno 4.400 stanova od 1997. godine, a planira se izgraditi još daljnjih 700 stanova. U sustavu POS-a sagrađeno je 1.500 stanova od 2000. godine, a planira se još 8.000.<sup>xxxv</sup> POS je bio kritiziran radi lošeg odabira domaćinstava koja se natječu za sredstva (vidjeti Tica, 2002). No još je veći nedostatak tog sustava da mnoga siromašnija domaćinstva ne mogu doći na liste za POS zbog relativno visokog učešća (više od 100% prosječnoga godišnjeg dohotka za stan od 50 m<sup>2</sup>) i troškova otplate (oko 30% prosječnog dohotka).<sup>xxxvi</sup> Tako se čini da se novac poreznih obveznika upotrebljava za pomaganje relativno dobro stojećih domaćinstava, a ne onih kojima je pomoć pri kupnji stana doista potrebna.

Posljedica takve situacije o kojoj se rijetko raspravlja u javnosti jest činjenica da je današnjoj mladoj generaciji mnogo teže doći do stana nego što je to bilo starijim generacijama.<sup>xxxvii</sup> U socijalizmu su stanove dodjeljivali država ili samoupravna poduzeća. No i u 1980-im godinama, kada je takva praksa napuštena, a obitelji su se za stambene kredite morale obratiti bankama, uvjeti za dobivanje tih kredita bili su relativno blagi. Državne su banke odobravale kredite uz relativno dug rok otplate, bez jamstava, s malim učešćem, i uz vrlo povoljne fiksne kamatne stope, što je u uvjetima visoke inflacije značajno umanjivalo teret otplate.<sup>xxxviii</sup> No taj je sustav postao neodrživ, naročito kada je država prestala sanirati poslovne banke u državnom vlasništvu. Od tada, osim dva navedena sustava javne stambene politike, stambeni se krediti dodjeljuju uz tržišne uvjete.

Brzina otvaranja tržišta nekretnina nerezidentima može značajno utjecati na tržišnu ravnotežu. Ako se postojeće restrikcije na prodaju nekretnina strancima zadrže, cijene kuća za odmor mogle bi ostati relativno visoke, jer bi ponuda takvih kuća i dalje bila ograničena, a potražnja bi i dalje ostala velika. Međutim, cijene nekretnina u svakom slučaju u dugom roku rastu zbog rasta dohotka.<sup>xxxix</sup> Stoga nije upitno hoće li cijene kuća za odmor nastaviti rasti, nego kako će brzo konver-

girati svojem dugoročnom ravnotežnom trendu porasta. S obzirom na očito zanimanje stranaca za nekretnine u Hrvatskoj, vjerojatno bi naglo uklanjanje ograničenja, uz istodobno manje elastičnu ponudu (zbog pravnih prepreka i ograničenih kapaciteta građevne industrije u kratkom roku), u relativno kratkom razdoblju dovelo do značajnog porasta cijena kuća za odmor. Cijene bi time brže dosegnule svoj dugoročni ravnotežni trend, no uz potencijalno značajne pritiske na lokalno stambeno tržište. Nasuprot tom scenariju, postupno uklanjanje ograničenja oslobodilo bi više vremena da se ponuda prilagodi inozemnoj potražnji, čime bi se ograničio porast cijena u kratkom roku i snizili troškovi prilagodbe dugoročnoj ravnoteži.

Zaključno, postoje određeni dokazi da je povećana potražnja nerezidenata za kućama za odmor već dovela do povećanja cijena kuća i građevnog zemljišta na Jadranu. Budući će učinak ovisiti o brzini otvaranja tržišta nekretnina, ograničenosti kapaciteta i stupnju konkurentnosti u građevnoj industriji, brzini uklanjanja zakonskih prepreka u prometu nekretninama, rastu dohotka stanovništva, dostupnosti stambenih kredita i ostalim čimbenicima koji utječu na dostupnost stanova. No općenito se može očekivati da bi postupno otvaranje tržišta nekretnina nerezidentima pridonijelo urednijoj prilagodbi negoli naglo uklanjanje restrikcija.

## **UTJECAJ PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI NA HRVATSKI TURIZAM**

U prethodnim je poglavljima utvrđeno da je pravo državljana EU na stjecanje nekretnina u Hrvatskoj važan segment budućih pregovora o pristupanju, te da bi inozemne investicije u nekretnine mogle značajno utjecati na lokalno stambeno tržište.

Kao i za tržište nekretnina, nedostatak rigorozne ekonomske analize i potrebnih statističkih podataka otežava stvaranje prave slike o veličini i ekonomskom potencijalu turizma, te o njegovu daljnjem razvoju u kontekstu pristupanja EU. Jedna od rijetkih novijih analitičkih studija jest izvješće Svjetskog savjeta za putovanja i turizam (World Travel and Tourism Council, 2004), koje se koristi metodologijom turističke satelitske bilance (TSB), razvijenom tijekom 1990-ih godina u OECD-u i Svjetskoj organizaciji za turizam.<sup>x1</sup> Cilj te metodologije jest preciznije utvrditi različite industrije koje se pojavljuju u ulozi dobavljača za turizam, te tako nositeljima ekonomske politike pružiti bolju sliku ekonomskog i drugih učinaka turizma (vidjeti dodatak).

TSB metodologija jasno pokazuje da je turizam jedna od najznačajnijih ekonomskih aktivnosti Hrvatske: doprinos turizma BDP-u ocijenjen je na 28% (8 milijardi dolara) u 2003. godini, a u ukupnoj zaposlenosti na 21% (294.000 zaposlenih) (tabl. 4).<sup>xli</sup> Najveći dio tog doprinosa (4,6 milijardi dolara ili 16% BDP-a) potječe od potrošnje inozemnih gostiju za robe i usluge. U izrazu nacionalnih računa turizam čini 44% ukupnog izvoza, koristi 19% ukupnog uvoza, te čini 11% osobne potrošnje i 11% kapitalnih investicija.

Tablica 4. Turistička satelitska bilanca za Hrvatsku, 2003. godina

	Milijarde USD	Postotak BDP-a
Turistička potrošnja	6,7	23,3
Privatne osobe	1,6	5,7
Pravne osobe	0,5	1,8
Poduzeća	0,3	1,1
Država	0,8	0,6
Državna potrošnja – turističke usluge	0,0	0,0
Potrošnja gostiju	4,6	15,9
Turistička potražnja	1,2	4,2
Državna potrošnja – kolektivne usluge	0,1	0,2
Kapitalne investicije	0,6	2,2
Ostalo	0,5	1,8
Ukupno	7,9	27,5
Zaposlenost	Tisuće zaposlenih	Postotak ukupne zaposlenosti
Izravno u turizmu	139	10
U cijelom gospodarstvu	155	11
Ukupno	294	21

Izvor: World Travel and Tourism Council (2004); autorov izračun

Prema udjelu turizma u BDP-u, Hrvatska se unutar međunarodnih usporedbi nalazi na 22. mjestu od više od 160 zemalja (daleko ispred Austrije, Grčke, Italije, Švicarske i novih zemalja članica iz središnje Europe); prema udjelu turizma u ukupnoj zaposlenosti na 16. je mjestu (iza Turske, ali bitno ispred već spomenutih zemalja), a prema udjelu turizma u ukupnom izvozu na 13. je mjestu. No prema udjelu državnih rashoda za turizam Hrvatska znatno zaostaje: državne agencije na nacionalnoj i lokalnoj razini u Austriji, Češkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji i Švicarskoj troše između 3,5 i 7,5% svojih ukupnih rashoda za usluge vezane uz turizam, dok je u Hrvatskoj taj iznos jedva 1%. Te

usporedbe i indikacije da inicijative lokalne države (npr. promocija agroturizma u Istri) mogu proširiti spektar ponuđenih usluga, povećati potrošnju turista i možda produžiti turističku sezonu upućuju na zaključak da su državni rashodi za turizam u Hrvatskoj preniski. U izvješću Svjetskog savjeta za putovanja i turizam predviđa se rast turizma u Hrvatskoj po stopi od gotovo 7% godišnje u razdoblju od sljedećih deset godina, što je znatno više od stope rasta turizma u EU i od svjetske potražnje turističkih usluga.

U kojoj bi mjeri očekivani porast investicija državljana EU u hrvatske nekretnine mogao utjecati na turizam u Hrvatskoj u srednjem roku? I pruža li pristupanje EU priliku hrvatskom turizmu da postane nositelj gospodarskog razvoja ili je prijetnja da se naruši ravnoteža u ovom posljednjem neonečišćenom prostoru Sredozemlja u blizini velikih europskih gradova? Da bi se mogli naznačiti odgovori na ta pitanja, najprije je potrebno razmotriti osnovne značajke hrvatskog turizma.

Osnovna značajka turizma u Hrvatskoj, kao i u drugim zemljama južne Europe, jest da se oslanja na međunarodni masovni turizam. Glavni cilj masovnog turizma jest odmor na plaži uz korištenje prirodnih resursa (obale, klime) i resursa koje je stvorilo lokalno stanovništvo (restorana, hotela i sl.). Sredozemna turistička odredišta tako nastoje privući posjetioce da svakodnevni, rutinski život na sjeveru na par tjedana zamijene nesvakidašnjim iskustvima na moru i suncu juga. Posljedica ovakve društvene slike turizma i neizdiferenciranosti turističkih usluga jest visok stupanj supstitucije između različitih sredozemnih ljetovališta. Ona nude slična iskustva – sunce i more svugdje postoje i više-manje su isti – pa razna odredišta mogu međusobno konkurirati gotovo isključivo cijenom usluga.<sup>xlii</sup>

Težnje razvoju “elitnog” turizma (kojim se nastoje privući posjetitelji visoke platežne sposobnosti) ili “održivog” turizma (čiji je cilj očuvanje turističkih resursa za buduće generacije), objektivno gledano, nemaju realne izgleda da uspješno zamijene masovni turizam.<sup>xliii</sup> Na primjer, teško je vjerovati da bi se održivi turizam mogao ikada dovoljno razviti da zamijeni potrošnju koju svake godine ostvari 8-9 milijuna turista u Hrvatskoj, odnosno 50 milijuna turista u Španjolskoj. Zajednička poljoprivredna politika EU, s naglaskom na poljoprivrednicima kao zaštitnicima okoliša i na diversifikaciji turističkih odredišta, stvorila je, doduše, osnovu za razvoj seoskog turizma u EU. Međutim, seoski turizam ekonomski je značajan samo u seoskim sredinama u kojima postoji, dok za turizam općenito i za nacionalne ekonomije tih zemalja ima minimalni neto učinak (Williams, 2001).

Drugo obilježje masovnog turizma jest njegova velika osjetljivost na vanjska zbivanja koja se ne mogu kontrolirati. Primjer toga je visoka dohodovna elastičnost turizma.<sup>xliv</sup> Kako turistička aktivnost u svojoj osnovi ne znači zadovoljavanje vitalnih potreba, to je ponašanje turista vrlo promjenjivo i podložno subjektivnim i društvenim utjecajima, osobnim osjećajima, modi i kratkoročnim reakcijama. Ako je narušena samo jedna slika u tom lancu, trpi cijela turistička industrija. Najočitiiji je primjer te osjetljivosti utjecaj koji politička nesigurnost i sigurnosna situacija imaju na dolazak turista u određenu zemlju ili područje. Poznat je primjer Hrvatske tijekom 1990-ih godina. No taj je problem općepreputan, posebno nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine.<sup>xlv</sup>

Turizam u Hrvatskoj, kao i u drugim zemljama južne Europe, također obilježava i visok sistemski rizik na strani ponude. Granične razine kapitala i radnih vještina potrebnih da se pokrene posao u turizmu – npr. iznajmljivanje soba – relativno su niske, što znači da postoji visoka elastičnost ponude. Iako je to obilježje turizma pridonijelo većoj društvenoj i ekonomskoj mobilnosti domaćinstava s nižim dohocima (koja su prethodno bila pretežito angažirana u poljoprivredi), jednostavnost ulaska na turističko tržište može s pojavom novih turističkih odredišta ugroziti konkurentnost već postojećih. Štoviše, konkurentnost postojećih turističkih mjesta može se također ugroziti prevelikom izgradnjom i uništavanjem okoliša. Taj je problem posebno naglašen u Hrvatskoj, gdje su nepridržavanje prostornih planova, slabosti lokalne uprave, pogrešni državni poticaji i nesposobnost lokalnih vlasti da kontroliraju “divlju” gradnju tijekom 2004. godine prisilili vlasti na poduzimanje drastičnih mjera za sprečavanje prekomjerne izgradnje i zaštiti obalnog područja (vidjeti okvir 3).

### **Okvir 3. Bespravna izgradnja i zaštita javnoga obalnog područja**

Bespravna izgradnja dugogodišnji je problem u zemljama južne Europe (vidjeti Mullins, 1991), a odnedavno je postala i velik problem u Hrvatskoj. Taj fenomen ima raznovrsne korijene, no rezultat mu je zajednički – uništenje obalnog pojasa, koji je ključan turistički resurs tih zemalja. Bespravna izgradnja stoga može postati ozbiljnija prijetnja konkurentnosti turizma.

Neposredni su uzroci bespravne izgradnje slabosti u lokalnoj administraciji, činjenica da se graditelji odnosno vlasnici nekretnina ne pridržavaju prostornih planova te nesposobnost vlasti da provodi građevinske propise.<sup>xlvi</sup> No temeljni je uzrok nepostojanje



jasno utvrđenih vlasničkih prava. Taj je problem naglasio de Soto (2000) u istraživanju o funkcioniranju kapitalizma u zemljama u razvoju. Da bi ilustrirao problem, de Soto je pokušao otvoriti malu tekstilnu tvornicu u Peruu. Za dobivanje dozvole za pokretanje takvog malog posla trebao je utrošiti 289 dana i potrošiti iznos 31 put veći od prosječne godišnje minimalne plaće. Stoga ne iznenađuje da mnogi poduzetnici u zemljama u razvoju zaobilaze administrativni proces dobivanja dozvola i odlučuju poslovati u neslužbenom gospodarstvu. De Soto je zaključio da je u zemljama u razvoju i bivšim socijalističkim zemljama glavni problem u promicanju privatnog sektora kako osigurati jednostavan pristup pravnim mehanizmima kao što su vlasnička prava na zemlju, kuće i ostalu imovinu, koju domaći poduzetnici posjeduju *de facto*, ali ne *de iure*. Bez vlasničkih papira poduzetnici ne posjeduju prenosiva prava vlasništva na osnovi kojih mogu pokrenuti i voditi svoja poduzeća.

U Hrvatskoj se ti problemi očituju u dugom čekanju na dobivanje čistih vlasničkih isprava i građevnih dozvola. U studiji Svjetske banke o pokretanju posla u Hrvatskoj (World Bank, 2004) navodi se, na primjer, da je za upis vlasništva nad poslovnim nekretninama potrebno u prosjeku 965 dana, odnosno 908 dana dulje nego u EU. Drugi primjer su kašnjenja u sudskim postupcima: sudovi su u Hrvatskoj nagomilali oko 400.000 neriješenih predmeta vezanih uz vlasničke isprave.<sup>xlvii</sup> Bilo je također mnogo jasnih povreda propisa o prostornom planiranju i izgradnji, koje su tijekom 2004. godine plijenile pažnju medija i prisilile vlasti da poduzmu odlučne mjere, uključivši i rušenje bespravno sagrađenih kuća.<sup>xlviii</sup> No krivi su i pogrešni poticaji. Donedavno je država subvencionirala kredite za pokretanje posla u turizmu s ciljem da potakne samozapošljavanje. No većina kredita bila je korištena za gradnju apartmana, često bez građevne dozvole.<sup>xlix</sup>

Da bi spriječila daljnju devastaciju obale, hrvatska je Vlada u rujnu 2004. godine donijela *Uredbu o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora* (Vlada RH, 2004). Ta je uredba slična španjolskom zakonu *Ley de las Costas*, donesenom 1988. godine kao odgovor na ugrožavanje obale prevelikom izgradnjom, uključivši i izgradnjom velikog broja kuća za odmor u posjedu stranaca.<sup>1</sup> Uredba hrvatske Vlade štiti otoke, more u pojasu unutar 300 metara od obalne crte i obalno područje u pojasu od 1 kilometra od obalne crte. Na primjer, uredbom se zabranjuje izgradnja novih kuća i turističkih apartmana u pojasu od 70 metara od obale. Osim infrastrukturnih objekata, nova će izgradnja biti odobrena u pojasu unutar 100 metara od obale samo za hotele i restora-

ne u posebno određenim područjima. Uredba također ograničava ostalu izgradnju u mjestima gdje živi većinom lokalno stanovništvo, kao i u turističkim mjestima.

Iako ta uredba može pomoći u rješavanju gorućih problema izgradnje na obalnom području, Hrvatska će i dalje neprekidno biti suočena s problemima zaštite javnog obalnog područja. Naime, masovni turizam stvara jak pritisak na lokalno gospodarstvo i okoliš u ograničenom vremenu i prostoru. Tako je 95% hotela i restorana u Hrvatskoj smješteno na jadranskoj obali, a više od 60% noćenja ostvari se u samo dva mjeseca u godini, tj. u srpnju i kolovozu.

Sljedeće obilježje turizma u Hrvatskoj i zemljama južne Europe jest naglašena sklonost tzv. samoopskrbi. Ta je tendencija najvidljivija u izgradnji velikog broja kuća za odmor. No porast broja vikendica u Hrvatskoj i ostalim zemljama južne Europe također odražava širi društveno-ekonomski fenomen. U bivšoj Jugoslaviji stanovništvo je ulagalo u vikendice djelomično zbog neraznolikosti roba i usluga na tržištu na koje bi se mogao potrošiti novac, a djelomično zato što su usluge poput stanovanja, obrazovanja, zdravstva i sl. bile više-manje besplatne. Rašireno posjedovanje kuća za odmor u svim društvenim slojevima i zemljopisnim lokacijama također odražava i snažne veze između sela i gradova jer je prva generacija stanovnika gradova nasljeđivala kuće na selu. Posjedovanje kuće za odmor na obali je, osim toga, i statusni simbol i čini dio mita o društvenom napretku (Williams, 2001).

S proširenjem EU na Portugal i Španjolsku i ukidanjem restrikcija na kretanje kapitala u 1990-im godinama, u EU je naglo porastao interes za posjedovanjem kuća za odmor u stranim zemljama. Na primjer, ocjenjuje se da u Španjolskoj ima oko 2 milijuna kuća za odmor, od kojih milijun posjeduju stranci (Williams, 2001). No ako iskustvo drugih zemalja južne Europe može poslužiti kao primjer, osim u kuće za odmor ne treba očekivati i snažan porast inozemnih ulaganja u ostale nekretnine u turizmu.<sup>11</sup> Razlog tome je da su inozemna turistička poduzeća pri ulaganju u nekretnine uglavnom zainteresirana za objekte koje mogu učiniti prepoznatljivima u smislu branda i lokacije, kao što su hoteli namijenjeni poslovnim ljudima ili pak ekskluzivna ljetovališta. Usto, turistički proizvod koji prodaje Hrvatska (sunce i more) uvelike je neovisan o brandu i lokaciji, tako da se strana turistička poduzeća gotovo isključivo zanimaju za cijenu po kojoj mogu ponuditi paket aranžmane na određenoj lokaciji. Ta se situacija vjerojatno neće izmijeniti s porastom broja kuća za odmor u vlasništvu stranaca.

Koje su potencijalne koristi i troškovi za hrvatski turizam od povećanog broja kuća za odmor u vlasništvu rezidenata EU? Kao što je već navedeno, glavni potencijalni trošak je pretjerana izgradnja. Kako pretjerana izgradnja može dovesti do devastacije obale, koja je jedna od glavnih hrvatskih turističkih atrakcija, povećanje broja kuća za odmor moglo bi u konačnici dovesti do smanjivanja konkurentnosti hrvatskog turizma. Treba, međutim, naglasiti da osim na Jadranu, i na drugim lokacijama u Hrvatskoj postoje brojne turističke atrakcije koje nisu adekvatno zaštićene. Stoga će pri otvaranju tržišta nekretnina rezidentima EU trebati voditi brigu i o turizmu na tim lokacijama. Pooštavanje građevinskih propisa u obalnom području u rujnu 2004. godine, te razumno očekivanje da će državljani EU poštovati te i ostale propise (za razliku od mnogih domaćih poduzetnika) daju nadu da će Hrvatska – za razliku od, primjerice, mnogih obalnih područja Španjolske – uspjeti izbjeći pretjeranu izgradnju. S obzirom na dugogodišnje slabosti u primjeni građevinskih propisa, vlasti, posebno one na lokalnoj razini, trebaju u tom ključnom pitanju biti vrlo odlučne. Brzina kojom će se tržište nekretnina otvarati strancima i tu bi mogla imati bitnu ulogu. Nagli porast potražnje za kućama za odmor mogao bi pojačati interes lokalnih vlasti i građevinskih poduzetnika da zaobiđu nedavno uvedene građevinske propise, te da zarade na inozemnim kupcima što je brže moguće.

Ostali potencijalni troškovi za turizam malobrojni su i uglavnom nisu vezani uz inozemno vlasništvo kuća za odmor. Hrvatski će turizam i dalje biti izložen istim teškoćama s kojima se bori i danas: kako potaknuti veću diversifikaciju tržišta i proizvoda, kako više investirati u efikasnu promociju i marketing, kako razviti ljudski kapital i tehnologije potrebne za rast, kako stvoriti stabilno i predvidivo regulativno okruženje, kako prilagoditi javnu i privatnu infrastrukturu potražnji potrošača te razviti odgovornost u očuvanju prirodnog, društvenog i kulturnog okruženja. Malo je vjerojatno da će rašireno inozemno vlasništvo kuća za odmor produljiti tu podugačku listu problema za koje se rješenja vrlo dobro znaju, ali se teško provode zbog manjka koordinacije između različitih javnih i privatnih tijela i slabosti lokalnih vlasti.

S druge strane, povećan broj kuća za odmor u inozemnom vlasništvu mogao bi imati niz potencijalno značajnih koristi za turizam i lokalne zajednice. S oživljavanjem interesa stranih kupaca kuće i zemljišta koja donedavno nisu imala gotovo nikakvu tržišnu vrijednost preko noći su postala potencijalno važan izvor bogatstva domaćih vlasnika i lokalnih zajednica. Uz to, stranci koji su zainteresirani za posjedovanje starih kamenih kuća izgrađenih u autentičnom arhitektonskom

stilu ovog dijela Sredozemlja obnovit će velik dio fonda postojećih starih kuća. To će povećati atraktivnost obale i otoka za ostale turiste.

Strane investicije u nekretnine također bi mogle oživjeti mnoge lokalne zajednice na Jadranu. Demografski trendovi mnogih obalnih zajednica i većine otoka vrlo su nepovoljni još od 19. stoljeća, a čini se da su se pogoršali u posljednjem desetljeću (vidjeti Wertheimer-Baletić, 2003). To je rezultiralo smanjenim investiranjem u stambene objekte, infrastrukturu i javne usluge, pa deseci tisuća starih kuća propadaju, a mnoga su sela napuštena. U zemljama južne Europe zapažen je trend da mnoge kuće za odmor na kraju postaju stalna prebivališta njihovih vlasnika iz inozemstva, te se tako u lokalnim zajednicama počinje stvarati tok dohotka i stalnih poslova cijele godine. Otvaranje stalnih radnih mjesta pridonijelo bi zasnivanju novih domaćinstava na Jadranu, što bi tijekom vremena moglo dovesti do zaustavljanja i, eventualno, preokretanja nepovoljnih demografskih trendova. Najpoznatiji primjeri takvog razvoja događaja u svjetskim razmjerima su američke države Arizona i Florida, gdje su mnoge otprije uspavane zajednice pretvorene u dinamična razvojna središta nakon što su nekadašnji turisti sa sjevera u tim državama zasnovali svoja stalna prebivališta.

Lokalnim vlastima i domaćim poduzetnicima stoga bi bilo pametno iskoristiti sadašnje razdoblje snažnog interesa za Hrvatsku kao turističko odredište, te s tim u skladu planirati dugoročno djelovanje u turizmu. Prije ili kasnije ponuda na drugim sredozemnim odredištima i potražnja u EU promijenit će se – turizam, kao i druge grane, ne može izbjeći promjene sklonosti potrošača i životnog vijeka proizvoda i usluga. Drugim riječima, turizam nije ni “putovnica za razvoj” ni “razvojno prokletstvo” (De Kadt, 1979); njegova uloga u gospodarskom razvoju ovisi o vrsti turizma koji se nastoji razviti i o strukturi nacionalnoga i regionalnoga gospodarstva u koje je uključen.

## MAKROEKONOMSKI UČINCI

Koji su mogući učinci povećanog inozemnog investiranja u kuće za odmor na nacionalno gospodarstvo?

Jedan važan makroekonomski učinak – učinak bogatstva – već je neko vrijeme na djelu. Kao što je navedeno, vrijednost nekretnina i zemljišta u područjima koja privlače potencijalne kupce povećala se čak i prije velike najezde stranih kupaca nekretnina. To jasno pokazuje koliko je velik učinak ekonomskih očekivanja na sadašnju vrijednost

nekretnina. Istodobno se može lako zaključiti da bi pooštavanje restrikcija u prodaji nekretnina strancima dovelo do gubitka bogatstva. U ekstremnom slučaju zabrana prodaje nekretnina strancima izbrisala bi milijarde eura potencijalnog bogatstva hrvatskih građana i dovela do proporcionalnoga gubitka poreznih prihoda.

Drugi makroekonomski učinak odnosi se na potencijalno velike priljeve kapitala vezane uz plaćanja nerezidenata za kupovinu nekretnina u Hrvatskoj. Ako razmotrimo samo kuće čija je prodaja strancima trenutačno u proceduri – radi se o već spomenutoj procjeni od 10.000 kuća za odmor na Jadranu – i ako pretpostavimo skromnu prosječnu cijenu kuće od 50.000 eura, tada su već sada izvjesni kapitalni priljevi od oko 500 milijuna eura ili gotovo 2% BDP-a. Za usporedbu, taj je iznos jednak prosječnoj godišnjoj neto vrijednosti izdanih obveznica hrvatske Vlade za razdoblje od 1995. do 2003. godine ili polovici prosječnog godišnjeg priljeva inozemnih izravnih ulaganja. Uz takve proporcije, pre nagla bi liberalizacija tržišta nekretnina mogla dovesti do velikog pritiska na aprecijaciju kune, što bi imalo značajan učinak na vanjsku konkurentnost gospodarstva u cjelini, a posebno izvoza i turizma.

Koristi od učinka bogatstva i s njim povezanim kapitalnim priljevima u početku bi se dijelile između vlasnika kuća i zemljišta s jedne strane, te građevne industrije i djelatnosti angažiranih u prometu nekretnina s druge strane. Ovisno o tome na što se dohodak troši i kako se investira, može se predvidjeti niz makroekonomskih scenarija. Jedna je mogućnost da će vlasnici kuća i zemljišta većinu dobivenih sredstava od prodaje nekretnina namijeniti financiranju osobne potrošnje, dok će poduzetnici ostvarene prihode koristiti za povećanje plaća i dividendi. To bi dovelo do nalog rasta osobne potrošnje i uvoza, inflacijskih pritisaka, pogoršavanja tekućeg računa platne bilance i, konačno, do gubitka konkurentnosti. Druga je mogućnost da se kapital proistekao od prodaje nekretnina reinvestira u lokalne stambene objekte, turistička poduzeća ili druge gospodarske sektore. To bi također dovelo do pritiska na potražnju i dodatni uvoz, ali za razliku od prvog scenarija, proizvodni bi se kapaciteti gospodarstva povećali, što bi pomoglo održavanju dugoročne konkurentnosti. Napokon, sredstva od prodaje nekretnina mogla bi se reinvestirati u inozemstvo, čime bi neto učinak priljeva za hrvatsku ekonomiju bio manje-više neutralan.

Osim početnog makroekonomskog učinka, došlo bi i do sekundarnog učinka putem potrošnje i investiranja inozemnih vlasnika kuća za odmor. Ako bi se kuće za odmor iznajmljivale inozemnim gostima koji bi inače odsjedali u privatnom smještaju ili hotelima na Jadranu,

prihodi od turizma za lokalno stanovništvo mogli bi se i smanjiti. No ako kuće za odmor postanu stalno boravište stranaca (kao što se sugerira u prethodnom tekstu), tada one mogu postati stalni izvor prihoda za lokalne zajednice i hrvatsko gospodarstvo.

Učinci prodaje nekretnina strancima na fiskalne prihode bit će pozitivni. Prodaja nekretnina i svako povećanje osobne potrošnje koju ona donosi stvaraju dodatni prihod PDV-a i poreza na promet nekretnina. Također, dodatni osobni dohodak vlasnika nekretnina te dobit poduzeća koji nastaju na temelju prodaje nekretnina barem će djelomično biti predmet poreza na dohodak odnosno dobit. Ukupan fiskalni učinak ovisit će o tome kako će lokalne zajednice i središnja vlast potrošiti dodatni prihod. U vezi s tim može se predvidjeti isti scenarij kao i za osobnu potrošnju i investicije: ako se dodatna fiskalna sredstva potroše na tekuću javnu potrošnju, porast će pritisci na domaću potražnju i uvoz; ako se investiraju u obrazovanje, otplatu dugova, infrastrukturu i poboljšanje javnih usluga i institucija, pritisci na potražnju i uvoz također mogu porasti, ali će se konkurentski položaj gospodarstva u dugom roku poboljšati.

Sve te učinke još treba istražiti, pa se za sada ne može sa sigurnosti govoriti o mogućim makroekonomskim učincima inozemnog investiranja u hrvatske nekretnine. No s obzirom na veličinu potencijalnog učinka bogatstva i kapitalnih priljeva, postoje snažni ekonomski argumenti da liberalizacija tržišta nekretnina bude postupna, a ne nagla.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Glavni zaključak koji proizlazi iz prethodne analize jest da će Hrvatska u dugom roku imati koristi od inozemnih ulaganja u nekretnine, no u srednjem roku niz razloga govori u prilog odmjerenom pristupu otvaranju tržišta. To uključuje pritiske koje će porast cijena kuća za odmor vršiti na lokalno stambeno tržište (o tome već postoje neki dokazi), troškove prilagodbe stambenog tržišta i građevne industrije u slučaju iznenadnoga i snažnog porasta potražnje za kućama za odmor, gubitak konkurentnosti turističke industrije u slučaju kršenja građevinskih propisa i pretjerane izgrađenosti obalnog pojasa (do čega bi moglo dovesti naglo otvaranje tržišta) i makroekonomske pritiske do kojih bi došlo pri velikim i nenadanim kapitalnim priljevima.

Drugi je opći zaključak da je potrebno što prije započeti dodatna istraživanja o ekonomici tržišta nekretnina, turizmu i makroekonom-

skim učincima razvoja tržišta nekretnina. Posebno su važni naponi za poboljšavanje statističkih informacija o tržištu nekretnina i turizmu. Na primjer, bez sveobuhvatnih informacija o transakcijama na tržištu postojećih stambenih objekata ili o građevnoj industriji nije moguće ocijeniti ukupno stanje na stambenom tržištu, niti se mogu razviti korisni scenariji različitih makroekonomskih učinaka inozemnih investicija u nekretnine. Uz to, analizom je utvrđen određen broj slabosti u postojećem zakonodavnom okviru, od propisa o prodaji imovine strancima do nedostatka propisa o sprečavanju špekulacija nekretninama, te do dobro poznatog problema vlasničkih isprava, katastra i provedbe propisa o građenju i prostornom planiranju.

Imajući na umu sve izneseno, postavlja se pitanje koji bi pristup trebala primijeniti Hrvatska tijekom pregovora o slobodnom kretanju kapitala u EU. Teškoće u pregovaranju o tom pitanju mogu se bolje razumjeti ako se promatraju u kontekstu ukupnih pregovora s EU. Pristupanjem EU zemlja prihvaća i primjenjuje pravila Unije kao zajedničke država. Iznimno, EU prihvaća mogućnost da se neka pravila mogu primijeniti nakon dužeg vremenskog razdoblja od primitka u članstvo, uz uvjet da su iznimke vremenskim trajanjem i sadržajno ograničene. Iznimke su, dakle, privremene, te se odobravaju nekoj zemlji kako bi joj se dalo dovoljno vremena za prilagodbe. U slučaju Hrvatske, za prodaju nekretnina rezidentima EU već je dogovoreno prijelazno razdoblje od četiri godine nakon stupanja na snagu SSP-a. No hrvatska vlast može odlučiti da produži to razdoblje kad otpočne pregovori. Kako će sigurno tijekom pregovaračkog procesa biti još zahtjeva za prijelazna razdoblja, hrvatska će vlast morati dogovoriti prioritete za različita područja. Na primjer, je li važnije tražiti duže prijelazno razdoblje za nekretnine ili za prilagodbe u poljoprivredi.

Ako je dogovaranje prijelaznih razdoblja iznimka, onda je jasno da je dobivanje permanentnih izuzeća – poznatih kao odstupanja (derogacija) – praktički nemoguće. Razlog tome je činjenica da je odstupanje u biti protivno načelu jednakosti zakona za sve (Busuttil, 2002). Odstupanja su protivna duhu zajedničke akcije zato što omogućuju zemlji da djeluje izvan zakona koji obvezuje sve ostale članice. Kada bi se odstupanja primijenila na sve slučajeve, ne bi više postojalo zajedništvo, te EU više ne bi imala smisla. Nijedna zemlja ne može očekivati koristi od članstva, a da u isto vrijeme ne ponese i teret obveza.

Iako su u drugom poglavlju izneseni primjeri dopuštenih odstupanja u nekim zemljama EU – npr. na Malti i u Danskoj u smislu ograničenja inozemnog posjedovanja kuća za odmor, te u Poljskoj u vezi s

kupnjom poljoprivrednog zemljišta od strane nerezidenata – ne može se očekivati da će Hrvatska uspjeti izvući neku bitnu povlasticu od EU. Naime, Hrvatskoj će biti vrlo teško dokazati da postoji neupitan razlog da se državljanima EU ne dopusti kupovanje više od jedne kuće za odmor. Nepostojanje zakonodavstva koje sprečava špekulacije nekretninama vjerojatno ne bi bilo dovoljno uvjerljiv razlog – već je sada u interesu Hrvatske da uvede takve propise jer se rezidenti već danas mogu baviti špekulacijskim aktivnostima. Osim toga, ograničavanje vlasništva nad nekretninama nije u dugoročnom ekonomskom interesu hrvatskih građana i vlasti, jer bi ih to lišilo značajnog iznosa potencijalnog bogatstva stanovništva i fiskalnih prihoda države. Dobro pripremljena javna diskusija svejedno bi pomogla u formuliranju argumenata koji podržavaju hrvatsko stajalište u tom i drugim važnim pitanjima, te u odlučivanju o prioritetnim područjima kojima je potrebna prilagodba i, prema tome, duže prijelazno razdoblje.

U trećem poglavlju utvrđeno je postojanje dvaju načina putem kojih otvaranje tržišta nekretnina rezidentima EU može utjecati na stambeno tržište i dostupnost stanova: očekivanja budućih porasta cijena i rigidnosti stambene ponude ako bi brza liberalizacija dovela do naglog porasta potražnje. Preporuke u vezi s tim su jasne. Prvo, trebalo bi smiriti očekivanja da je uzlet na stambenom tržištu na Jadranu neizbježan. Posebno bi bilo korisno u tom smislu transparentnije i efikasnije primjenjivati postojeće propise o prodaji nekretnina strancima te nastaviti odlučno provoditi propise o izgradnji i najnoviju uredbu o zaštiti obalnog područja.

Drugo, mnogo se može učiniti u poboljšanju zakonskog okvira i administrativnih procedura koje određuju promet nekretnina. Pravna je nesigurnost danas vjerojatno najveće ograničenje potencijalne ponude stambenih objekata na sekundarnom tržištu. Čiste vlasničke isprave i uredan i efikasan katastar pomogli bi da se u ponudu uključe mnoge kuće, stanovi i zemljišta koji se trenutačno ne nalaze na tržištu.

Treće, jedan od aspekata financiranja stambenog tržišta koji postoji u većini industrijskih zemalja i u mnogim novim članicama EU, a kojega nema u Hrvatskoj, jest uključenost države u razvoj tržišta stambenih kredita. Primjerice, Mađarska i Poljska su prema njemačkom primjeru donijele propise o hipotekarnim obveznicama i hipotekarnim bankama, dok u Bugarskoj, Češkoj, Latviji i Slovačkoj poslovne banke mogu dobiti dozvolu za hipotekarno bankarstvo i izdavanje hipotekarnih obveznica, što bankama dodatno omogućuje prikupljanje sredstva namijenjenih stambenim kreditima. Država u mnogim europskim zem-



ljama, osim toga, izravno dodjeljuje ograničeni iznos stambenih kredita putem javnih fondova koji potiču stambenu izgradnju i financiranje. Iako je Hrvatska razvila dva takva programa, neizvjesno je jeli jedan od njih (POS) dobro usmjeren.

U četvrtom se poglavlju tvrdi da se priroda hrvatskog turizma neće bitno izmijeniti s porastom broja inozemnih vlasnika kuća za odmor. Iako se mogu očekivati dodatni pritisci na okoliš i lokalno gospodarstvo, oni se neće kvalitativno razlikovati od pritisaka koje već sada doživljavaju turistička mjesta zbog snažnog porasta turizma proteklih godina.

Širi utjecaji pristupanja Uniji na hrvatski turizam mogu se promatrati odvojeno od pitanja povećanoga inozemnog vlasništva kuća za odmor. Do sada je utjecaj EU na turizam u zemljama članicama bio zanemariv – odredbe EU o četiri slobode kretanja i konkurenciji gotovo i nisu dotakle turizam. Većina turističkih područja morat će samostalno i neovisno o pristupanju Hrvatske Uniji odlučiti kako diversificirati svoje usluge, osigurati strogu kontrolu gradnje i neprekidno poboljšavati kvalitetu turističkih usluga. U uvjetima relativno lakog ulaska u turističku djelatnost, kojom dominira fragmentirani domaći kapital, turistička mjesta u Hrvatskoj također će biti suočena s većom konkurencijom ostalih južnoeuropskih odredišta i s izazovom stalne prilagodbe novim oblicima potražnje. Stoga će neka turistička mjesta možda nazadovati ako ih ne ožive nove investicije i inovacije. U tom bi smislu inozemne investicije u nekretnine mogle odigrati vrlo korisnu ulogu.

Kad je riječ o makroekonomskim učincima inozemnih investicija u nekretnine, treba naglasiti da nitko ne zna koliko će stranaca konačno kupiti nekretnine u Hrvatskoj. Možda udio inozemnih vlasnika kuća za odmor neće nikada biti 50% kao u Španjolskoj. Za Hrvatsku bi to značilo da stranci kupe oko 100.000 kuća za odmor, što bi rezultiralo potencijalnim priljevom od barem 5 milijardi eura, ili 20% BDP-a. No kako se tvrdi u petom poglavlju, čak i kada bi stranci kupili samo desetak tisuća kuća, učinak na lokalno i nacionalno gospodarstvo bio bi dovoljno velik da zasluži veću pažnju makroekonomista i nosilaca ekonomske politike nego što je trenutačno slučaj.

Dodatak

## Mjerenje ekonomskog utjecaja turizma: turistička satelitska bilanca

Turizam u mnogim gospodarstvima ima značajnu ulogu u smislu proizvodnje dobara i usluga te stvaranja radnih mjesta. No turizam je teško definirati i mjeriti, pa se brojkama u ovoj grani rijetko vjeruje. Za tradicionalne grane kao što su poljoprivreda ili industrija udio u BDP-u mjeri se na strani ponude, tj. prema vrijednosti proizvedenih dobara i usluga. Za turizam taj konvencionalni pristup uključuje samo prodane usluge hotela i restorana, što u Hrvatskoj čini samo oko 3% BDP-a. No doprinos turizma BDP-u širi je od te uske definicije jer druge grane kao što su poljoprivreda, ribarstvo, proizvodnja hrane, graditeljstvo, promet, kultura, itd. opskrbljuju turizam.

U prošlosti su se ekonomisti oslanjali na ocjene dohodovnih multiplikatora da bi procijenili neizravan učinak turizma na domaće grane osim hotela i restorana.<sup>liii</sup> Ta je metodologija nepouzdana jer se zasniva na mnogim *ad hoc* pretpostavkama. Suprotno tome, turistička satelitska bilanca (TSB) prepravlja nacionalne račune tako da identificira različite proizvode i usluge koji se pružaju domaćim i inozemnim posjetiocima. Na strani potražnje TSB uključuje dva osnovna agregata.

- *Potrošnja turizma i putovanja*; obuhvaća četiri komponente: (i) vrijednost proizvoda i usluga koje troše domaći i međunarodni posjetiocima za osobna putovanja i turizam; (ii) poslovna putovanja u državnoj upravi i poduzećima; (iii) rashode državnih agencija i odjela koji pružaju usluge posjetiocima (kulturne i rekreacijske ustanove, carina i granične službe itd.); (iv) potrošnja inozemnih posjetilaca na dobra i usluge (tzv. *visitor exports*, izvoz posjetiocima).
- *Potražnja turizma i putovanja*; ocjenjuje širi utjecaj turizma na gospodarstvo i obuhvaća tri komponente: (i) javnu potrošnju za turističku promociju, zrakoplovnu upravu, sigurnost i slične usluge koje se pružaju široj zajednici, ali su usko vezane uz turizam (tzv. kolektivna državna potrošnja); (ii) kapitalne investicije u kapacitete, opremu i infrastrukturu kojom se koriste posjetioci; (iii) dobra i kapital poslan u inozemstvo za prodaju budućim posjetiocima ili za korištenje posrednika u putovanjima (tzv. *non-visitor exports*, izvoz budućim posjetiocima).

Na strani ponude TSB sadržava dva različita agregata: *industriju turizma i putovanja* i *ekonomiju turizma i putovanja*. Prvi obuhvaća samo izravan utjecaj turizma i putovanja te se može usporediti s konvencionalnim granama kao što je industrija. Drugi obuhvaća širi, neizravan utjecaj turizma i putovanja na cijelo gospodarstvo. TSB prikazuje zasebno onaj dio ponude turizma i putovanja koji se uvozi (uključivo rashode za putovanja domaćih rezidenata), te izračunava izravnu i neizravnu komponentu dodane vrijednosti koju stvara grana turizma i putovanja. Konačno, TSB prikazuje zapošljavanje u industriji turizma i putovanja te u ekonomiji turizma i putovanja.

- 
- i *Isključeni su sektori poljoprivrede i šumskog zemljišta, šuma i područja zaštićenih Zakonom o zaštiti okoliša (NN 30/94), uključivši nacionalne parkove, parkove prirode i ostala prirodna zaštićena područja.*
  - ii *Vidjeti "Informaciju o kupovini nekretnina u Hrvatskoj za strance" na Internet stranici Ministarstva vanjskih poslova (www.mvp.hr).*
  - iii *Imovina koju su rezidenti Slovenije stekli prije raspada bivše Jugoslavije ne podliježe tim pravilima. Mnoge kuće za odmor koje su prije 1991. godine bile u vlasništvu rezidenata iz drugih republika bivše Jugoslavije u međuvremenu su prodane. No status mnogih odmarališta i komercijalnih nekretnina koje posjeduju poduzeća iz drugih bivših republika još nije riješen (vidjeti Nacional, 22. lipnja 2004; www.nacional.hr).*
  - iv *Slični su podaci već citirani u Slobodnoj Dalmaciji 26. kolovoza 2004. (www.slobodnadalmacija.hr) i Nacionalu 31. kolovoza 2004. Podaci navedeni u tablici 1. objavljeni su tek nakon što je jedan član Sabora zatražio službeni iskaz Vlade o tome.*
  - v *Različite su novine objavile različite postotke odobrenih molbi. Prema Financial Timesu odobrava se 95-98% svih molbi za kupnju nekretnina (FT House and Home, 15-16. svibnja 2004; www.ft.com). No prema Slobodnoj Dalmaciji (26. kolovoza 2004) i Novom listu (13. rujna 2004; www.novolist.hr) dozvola za kupnju nekretnina dana je u 36% slučajeva, što je bliže službenim podacima prikazanim u tablici 1.*
  - vi *Vidjeti Jutarnji list od 20. ožujka 2004. (tjedni dodatak Nekretnine, str. 47).*
  - vii *Sporost te procedure vjerojatno je više rezultat administrativnih slabosti u raznim ministarstvima i lokalnoj upravi (o tome vidjeti i World Bank, 2004) negoli složenosti samih propisa.*
  - viii *Špekulacija se u trgovini nekretninama obično definira kao držanje nekorištenih nekretnina bez njihova dodatnog preuređivanja radi preprodaje uz ostvarenje profita.*
  - ix *Zakon o porezu na dohodak (NN 127/2000, 150/2002 i 163/2003, čl. 23) definira kapitalni dobitak kao razliku između prodajne i kupovne cijene nekretnine uvećane za rasi proizvođačkih cijena industrijskih proizvoda. Drugim riječima, ne oporezuje se onaj dio povećanja vrijednosti nekretnine koji odgovara rastu proizvođačkih cijena.*
  - x *Lokalne vlasti u Hrvatskoj oporezuju neizgrađeno građevno zemljište i nekorištene poduzetničke nekretnine po stopama od 1-15 kuna po m<sup>2</sup>; vidjeti Kesner-Škreb i Kuliš (2001).*
  - xi *Vidjeti na primjer Government of Bulgaria (2000) i Government of Romania (2001).*

- xii *Samostalni poljoprivrednici koji se nastane u novim zemljama članicama mogu zemljište kupiti odmah.*
- xiii *Samo su Irska i Velika Britanija nakon 1. svibnja 2004. godine dopustile slobodnu imigraciju radnika iz novih zemalja članica.*
- xiv *Vidjeti Vjesnik, 30. kolovoza 2004. (www.vjesnik.hr) i Novi list, 13. rujna 2004.*
- xv *Vidjeti Ugovor o Europskoj uniji, Protokol (No. 1) o stjecanju imovine u Danskoj, Official Journal C 191, 29/07/1992, str. 68.*
- xvi *Papadimitriou (2002) detaljno analizira pregovaračke strategije kojima su se koristili EU i zemlje SIE-a (uključivši Bugarsku i Rumunjsku).*
- xvii *Novije reference obuhvaćaju Bežovan (2004); Družić (2001); Fröhlich (2003) i Tica (2002; 2004).*
- xviii *Oko 10% stanova se iznajmljuje, a 7% dijeli s drugim obiteljima (popis stanovništva 2001. godine).*
- xix *Osim stanova u kojima stanuju vlasnici, ostale kategorije u ovoj klasifikaciji obuhvaćaju privatno iznajmljivanje, zadružno stanovanje i stanove u vlasništvu javnog sektora.*
- xx *U Bugarskoj, Estoniji, Mađarskoj, Sloveniji i Rumunjskoj više od 90% stanara stanuje u vlastitim stanovima.*
- xxi *U ovoj se usporedbi pretpostavlja da je ravnoteža postignuta kada je broj domaćinstava jednak broju trajno nastanjenih stanova.*
- xxii *Privremeno nenastanjeni stanovi uključuju prazne stanove za iznajmljivanje ili prodaju, one koje vlasnici ne koriste ili ne iznajmljuju, te one koji se obnavljaju. Kuće za odmor i apartmani nisu uključeni u tu kategoriju.*
- xxiii *Usporedivi podaci za novije godine nisu raspoloživi zbog promjene statističke metodologije.*
- xxiv *Vidjeti, na primjer, International Herald Tribune, 7. lipnja 2004. (www.iht.com); Financial Times, 15–16. svibnja 2004. i Daily Mirror, 8. srpnja 2004. (www.mirror.co.uk).*
- xxv *Podaci za obalu i otoke aproksimacija su podataka iz popisa stanovništva za sedam priobalnih županija.*
- xxvi *Vidjeti Vjesnik, 14–15. kolovoza 2004, str. 20–21.*
- xxvii *Vidjeti, na primjer, Večernji list, 20. rujna 2004. (www.vecernji-list.hr). Prema Vjesniku (14–15. kolovoza 2004) i Slobodnoj Dalmaciji (22. rujna 2004), cijene zemljišta porasle su na mnogim dijelovima Jadrana više od 100% u razdoblju od dvije godine, te su se, ovisno o lokaciji, kretale od 20 do 500 eura/m<sup>2</sup>.*
- xxviii *Novosagrađene nekretnine oporezuju se PDV-om po stopi od 22%, a ostale nekretnine (dakle, transakcije na sekundarnom tržištu) porezom na promet nekretninama po stopi od 5% (vidjeti Kesner-Škreb i Kuliš, 2001).*
- xxix *Vidjeti Jutarnji list, 20. ožujka 2004. (tjedni dodatak Nekretnine, str. 44–45).*
- xxx *Vidjeti Slobodnu Dalmaciju, 22. rujna 2004.*
- xxxi *Stambeni krediti čine 67% ukupnih kredita domaćinstvima u eurozoni i 64% u Mađarskoj.*
- xxxii *Na primjer, na Županijskom sudu u Zagrebu u protekle četiri godine bilo je 1.200 slučajeva naplate hipoteke koja uključuje licitaciju odnosnih nekretnina (Dnevnik, 24. svibnja 2004. www.dnevnik.com). Na Županijskom sudu u Splitu početkom 2004. godine bilo je 380 takvih slučajeva (Slobodna Dalmacija, 7. svibnja 2004).*
- xxxiii *Podatak o neto primanjima dobiven je kao umnožak prosječnih neto primanja 2003. godine (3.918 kuna mjesečno) i prosječnog broja zaposlenih kod pravnih osoba tijekom 2003. godine (1,39 milijuna).*
- xxxiv *Vidjeti Dnevnik, 23. rujna 2004.*

- xxxv Vidjeti Internet stranicu Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ([www.mzopu.hr](http://www.mzopu.hr)).
- xxxvi Učešće iznosi 131 eura/m<sup>2</sup>, a mjesečna otpлата oko 160 eura za stan od 40.000 eura ([www.mzopu.hr](http://www.mzopu.hr)). Kao što je već navedeno, prosječni mjesečni osobni dohodak 2003. godine iznosio oko 520 eura.
- xxxvii Istodobno valja priznati da je sadašnja starija generacija mnogo lošije prošla što se tiče zdravstvenih troškova, koji su u socijalizmu bili posve subvencionirani, ali se sada sve više prebacuju na pacijente.
- xxxviii To ilustrira jedna osobna anegdota: kada se autor prvi put zaposlio 1982. godine te se raspitivao o teretu stambenih kredita, jedan je njegov kolega rekao: "To je jednostavno: prvih nekoliko mjeseci cijela tvoja plaća odlazi na otplatu kredita, a nakon otprilike godinu dana mjesečna otpлата iznosi koliko i boca vina."
- xxxix U zemljama OECD-a prosječne cijene kuća od 1945. godine nisu pale u nominalnom izrazu ni jedne godine.
- xl Korisnu studiju o strateškom razvoju turizma izradio je Institut za turizam (2003).
- xli Te se brojke odnose na revidirane podatke o BDP-u i zaposlenosti iz 2003. godine. The World Travel and Tourism Council (2004) koristio se preliminarnim ocjenama tih veličina. Prema njima, udio turizma u BDP-u iznosio je 2003. godine 22,4%, a u ukupnoj zaposlenosti 27,4%.
- xlii Ocjene cjenovne elastičnosti potražnje turista iz Zapadne Europe i SAD-a za odmorom u Italiji, Grčkoj, Portugalu, Španjolskoj i Turskoj kreću se od -0,3 do -3,2 (vidjeti Syrioupoulos i Sinclair, 1993). To, na primjer, znači da će porast cijene paket-aranžmana u zemlji A od 1% dovesti do pada potražnje turista iz Zapadne Europe i SAD-a za odmorom u toj zemlji za 3,2%.
- xliii Zanimljivo je da su istraživači društvenih znanosti (uključivši i one u Hrvatskoj) pokazali veliko zanimanje za pisanje o održivom turizmu (vidjeti npr. Carić, 2003; Creaco i Querini, 2003; Petrić, 2003; Petrin, 2004), no vrlo malo zanimanje za analitičko istraživanje ekonomike masovnog turizma.
- xliv Prosječna dohodovna elastičnost potražnje za odmorom u Italiji ocjenjuje se na oko 2,0; u Grčkoj i Turskoj na 1,8; Portugalu na 2,5 i Španjolskoj na 1,5 (vidjeti Syrioupoulos, 1995). To znači da pad dohotka posjetitelja iz zemalja zapadne Europe od 1% dovodi od pada potražnje za odmorom u Portugalu od 2,5%.
- xlvi Vidjeti, na primjer, Scottish Parliament Information Centre (2002).
- xlvi O problemima prostornog planiranja u Hrvatskoj vidjeti u Kranjčević (2005).
- xlvii Vidjeti Vjesnik, 9. srpnja 2004.
- xlviii U proljeće 2004. godine u Hrvatskoj je srušeno ukupno 185 objekata (Vjesnik, 11. rujna 2004). Problem bespravne gradnje još je izraženiji u Albaniji: u siječnju 2003. godine vlasti su utvrdile da je legalno sagrađeno samo 500 od ukupno 3.000 zgrada na 450 km dugoj obali. Od tada je srušeno 1.000 objekata, te je najavljeno rušenje daljnjih 300 bespravno sagrađenih hotela i restorana (International Herald Tribune, 23. rujna 2004).
- xlix Vidjeti Dnevnik, 6. lipnja 2004.
- l Vidjeti Government of Spain (1988) i Ministerio de medio ambiente (2004).
- li Na primjer, 65 španjolskih hotelskih grupacija posjeduje oko 30% hotelskih kapaciteta (ostalo su uglavnom mali obiteljski hoteli). No samo četvrtina hotelskih grupacija u vlasništvu je inozemnog kapitala, a samo u polovici tih grupacija inozemni udio prelazi 50% kapitala (Estudios Turisticos, 1988).
- lii Vidjeti, na primjer, Diamond (1969) i Sinclair (1998).

## LITERATURA

- \*\*\*, 2002. *Tranzicija hrvatskog stambenog tržišta*. Zagreb: Politička kultura.
- Bezovan, G., 2004. *Housing policy: free market, patchwork or the part of welfare state programmes*. Paper presented at the ENHR Conference, Cambridge, UK, 2–6 July.
- Busuttil, S., 2002. “Negotiations on property explained” [online]. *Aggornat*, Special edition, No 7. Available from: [www.mic.org.mt/AGGORNAT/special\_edition/AGGSE07e\_Property.pdf].
- Cabrini, L., 2004. *Global tourism trends* [online]. Paper presented at the World Tourism Organization Seminar on destination marketing for the 21<sup>st</sup> century, Moscow, 23 March. Available from: [www.world-tourism.org/regional/europe/PDF/SPEECHES/2004/moscow].
- Carić, H., 2003. *Smjernice održivog razvoja općine Jelsa*. Zagreb: Odras.
- CBS, 2003. “Census of population, households and dwellings”. *Release 2*, 17 September. Zagreb: Central Bureau of Statistics. Available from: [www.dzs.hr].
- CIRIEC, 2002. *Housing Statistics in the European Union 2002* [online]. Brussels: International Centre for Research and Information on the Public and Cooperative Economy. Available from: [http://mrw.wallonie.be/dgatlp].
- Creaco, S. and Querini, G., 2003. *The role of tourism in sustainable economic development* [online]. Paper presented at the 43<sup>rd</sup> Congress of the European Regional Science Association, Jyväskylä, Finland, 27–30 August. Available from: [www.jyu.fi/ersa2003].
- De Kadt, E., 1979. *Tourism passport to development*. Oxford: Oxford University Press.
- De Soto, H., 2000. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else?* New York: Basic Books.
- Deutsche Bank Research, 2000. *EU enlargement monitor* [online]. Available from: [www.dbresearch.com].
- Diamond, P., 1969. “On the economics of tourism”. *Eastern Africa economic review*, 1 (December), 53-62.
- Družić, I., 2001. “Macroeconomics of Housing Industry Market Transformation”. *Ekonomski pregled*, 52 (1-2), 219-233.
- Estudios Turísticos, 1988. “Inversiones extrajeras en inmuebles: Provincias de Malaga y Alicante”. *Estudios Turísticos*, (99), 45-111.
- European Commission, 2001. *Commission proposes transition periods for purchase of real estate in candidate countries* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/rapid/].

- Fröhlich, Z. (ur.), 2003.** *Stanovanje* [online]. Studija izrađena u okviru projekta “Strategija razvitka republike Hrvatske “Hrvatska u 21. stoljeću”“. Dostupno na: [<http://www.hrvatska21.hr/stanovanje.htm>].
- Government of Bulgaria, 2000.** *Negotiating position paper on Chapter 4 – free movement of capital* [online]. Available from: [[http://www.euractiv.com/ndbtext/enlarge/bulgaria\\_25.rtf](http://www.euractiv.com/ndbtext/enlarge/bulgaria_25.rtf)].
- Government of Romania, 2001.** *Romania’s position paper on Chapter 4 – free movement of capital* [online]. Available from: [[http://www.mie.ro/Negocieri/English/position\\_doc/CAP04-DP%20eng.doc](http://www.mie.ro/Negocieri/English/position_doc/CAP04-DP%20eng.doc)].
- Government of Spain, 1988.** *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* [online]. Available from: [[www.derecho.com](http://www.derecho.com)].
- IZTZG, 2003.** *Turizam i razvoj Hrvatske* [online]. Studija izrađena u okviru projekta “Strategija razvitka republike Hrvatske “Hrvatska u 21. stoljeću”“. Dostupno na: [[www.hrvatska21.hr](http://www.hrvatska21.hr)].
- Keller, P., 2001.** *Tourism policy and economic growth: introductory remarks* [online]. Paper presented at the OECD Seminar on tourism policy and economic growth, Berlin, 6–7 March 2001. Available from: [[www.oecd.org/dataoecd/56/5/1867479.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/5/1867479.pdf)].
- Kesner-Škreb, M. i Kuliš, D., 2001.** *Porezni vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Kranjčević, J., 2005.** “Proces pridruživanja Europskoj uniji i prostorno uređenje Hrvatske” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 223-240.
- Kušen, E., 2002.** *Turistička atrakcijska osnova*. Zagreb: Institut za turizam.
- Ministerio de medio ambiente, 2004.** *Coastal legislation in Spain* [online]. Presentation at Forum on ICAM Protocol, Cagliari, 28–29 May. Available from: [[www.pap-thecoastcentre.org/ICAM\\_forum/cagliari/National](http://www.pap-thecoastcentre.org/ICAM_forum/cagliari/National)]
- Mullins, P., 1991.** “Tourism urbanization”. *International journal of urban and regional research*, 15, 326-342.
- MZOPU, 2003.** *Izješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske* [online]. Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja. Dostupno na: [[www.mzopu.hr](http://www.mzopu.hr)].
- OECD, 2000.** *Guidelines on tourism satellite account*. Paris: OECD.
- OECD, 2002.** *Housing finance in transition economies*. Paris: OECD.
- Ott, K. (ur.), 2000.** *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije.

- Papadimitriou, D., 2002.** *Negotiating the new Europe: the European Union and eastern Europe*. Hunts: Ashgate.
- Petrić, L., 2003.** *Constraints and possibilities of the rural tourism development with the special stress on the case of Croatia* [online]. Paper presented at the 43<sup>rd</sup> Congress of the European Regional Science Association, Jyväskylä, Finland, 27–30 August. Available from: [[www.jyu.fi/ersa2003](http://www.jyu.fi/ersa2003)].
- Petrin, O., 2004.** *Tourismus und Umwelt in Kroatien* [online]. Unpublished PhD dissertation. Graz: Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik, Karl-Franzens-Universität. Available from: [[http://www.wifo.at/Stefan.Schleicher/down/diss/DISS\\_Petrin.pdf](http://www.wifo.at/Stefan.Schleicher/down/diss/DISS_Petrin.pdf)].
- Scottish Parliament Information Centre, 2002.** *The economics of tourism* [online]. Available from: [<http://www.scottish.parliament.uk/business/research/subject/economy>].
- Sinclair, T., 1998.** “Tourism and economic development: a survey”. *Journal of development studies*, 34 (5), 1-51.
- Syriopulous, T. and Sinclair, T., 1993.** “An econometric study of tourism demand: the AIDS model of US and European tourism in Mediterranean countries”. *Applied economics*, 25 (12), 1541-1552.
- Syriopulous, T., 1995.** “A dynamic model of demand for Mediterranean tourism”. *International review of applied economics*, 9 (3), 318-336.
- Tica, J., 2004.** “The macroeconomic aspects of the Croatian housing market”. *Ekonomski pregled*, 55 (7-8), 641-659.
- United Nations Economic Commission for Europe, 2000.** *Developing real estate markets in transition economies* [online]. Available from: [[http://www.unece.org/press/specialevent/00rcmfd\\_documents/realestate.pdf](http://www.unece.org/press/specialevent/00rcmfd_documents/realestate.pdf)].
- Vlada RH, 2004.** *Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora* [online]. Dostupno na: [[www.vlada.hr/Download/2004/09-09/38-01.pdf](http://www.vlada.hr/Download/2004/09-09/38-01.pdf)].
- Wertheimer-Baletić, A., 2003.** “Dugoročni demografski procesi u Hrvatskoj u svjetlu popisa stanovništva 2001. godine”. *Ekonomija*, 10 (1), 97-114.
- Williams, A., 2001.** “Tourism as an agent of economic transformation in Southern Europe” in: H. Gibson, ed. *Economic transformation, democratization and integration into the European Union*. London: Palgrave, 119-148.
- World Bank, 2004.** *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth. Data and analysis benchmarking the ease of doing busi-*



*ness in 145 countries* [online]. Available from: [<http://rru.world-bank.org>].

**World Travel and Tourism Council, 2004.** *Croatia: the impact of travel and tourism on jobs and the economy* [online]. Available from: [[www.wttc.org](http://www.wttc.org)].

## Poglavlje 9.

# PROCES PRIDRUŽIVANJA EUROPSKOJ UNIJI I PROSTORNO UREĐENJE HRVATSKE

Jasenska Kranjčević\*  
 Ministarstvo zaštite okoliša,  
 prostornog uređenja i graditeljstva  
 Zagreb

## SAŽETAK

Sve brži socijalni i ekonomski razvoj često dovodi različite namjene prostora (npr. stambene, industrijske ili turističke) u međusobni sukob. S obzirom na to da prostor ne završava administrativnim granicama općina, gradova, regija i država, sve su brojniji zahtjevi za sagledavanjem prostora u širem kontekstu, od lokalnoga do europskoga, kako bi se izbjegle međusobne neusklađenosti, nepovoljni utjecaji, ali i očuvale specifične vrijednosti. Rješavanje problema u prostoru, kao i njegovo planiranje, ne odnosi se samo na planiranje i usklađivanje različitih namjena površina, zaštitu okoliša, prirodne i kulturne baštine, već zadire u ekonomiju, pravo, socijalna pitanja, znanost i politiku. Kako je prostor postao nova dimenzija politike EU, prostorni razvoj EU jedna je od tema koje posljednjih godina dobiva sve veću važnost. Slijedom toga, na razini EU organiziraju se institucije te razvijaju i donose dokumenti kojima se potiče usklađivanje državnih prostornih politika, planiranje održivog razvoja, očuvanje vlastite raznolikosti i suradnja. S tim će se dokumentima trebati upoznati i Hrvatska i primijeniti ih. Cilj je ovog rada ocijeniti gdje se nalazi prostorno planiranje Hrvatske u odnosu prema prostornom razvoju zemalja članica EU i ima li Hrvatska snage primijeniti način razmišljanja, ponašanja i rada u tom području kako bi ravnopravno sudjelovala u kreiranju europskog prostora.

\* Autorica zahvaljuje Dubravku Mihaljeku i anonimnim recenzentima.

**Ključne riječi:**

prostor, prostorna povezanost, prostorni razvoj, prostorno planiranje, Hrvatska, Europska unija

**UVOD**

Posljednjih desetak godina svjedoci smo sve bržih socijalnih, ekonomskih i kulturnih promjena na globalnoj i europskoj razini koje se naročito očituju u prostoru. Grade se prometnice, šire se naselja, smanjuju se šumske površine, a statistički pokazatelji govore kako se sve više povećava površina izgrađenog i uređenog prostora u odnosu prema prirodnom prostoru. Zbog tehničkih mogućnosti danas nam je svaki prostor dostupan i čovjek više ne ovisi toliko o prirodnim uvjetima, već o stupnju uređenosti prostora u kojemu se zbivaju složeni i međusobno ovisni socijalni, ekonomski, kulturni i ekološki procesi. To znači da se prostor stalno mijenja.

Da bi nam bilo što jasnije značenje prostornog planiranja u procesu pridruživanja Hrvatske EU, čitatelje je potrebno uputiti na značenje te djelatnosti. Teško je dati kratak, jednostavan i jednoznačan opis pojmova kao što su prostorno planiranje i prostorno uređenje. Svaka zemlja ima svoje izraze za to područje, npr. regionalno planiranje, prostorno planiranje, uređenje prostora. Europska razina s obzirom na to da se radi o velikoj zemljopisnoj cjelini, uvela je pojmove prostorni razvoj i prostorna povezanost. Najkraće rečeno, prostorno planiranje je optimalan raspored ljudi, dobara i djelatnosti na nekom teritoriju radi njegove optimalne upotrebe (Marinović-Uzelac, 2001). Taj se raspored usklađuje na temelju praćenja stanja u prostoru i znanstvenih istraživanja koja provode demografi, biolozi, inženjeri i brojni drugi stručnjaci. Radi jednostavnijeg pregleda, planirane namjene površina za određenu razinu ucrtavaju se na određenim grafičkim podlogama kao što su katastarske ili geodetske. Budući da je prostorno planiranje u potpunoj slobodi svake pojedine države, za njega ne postoje obveze iz *acquisa*. Na razini EU ne postoji jedinstveno prostorno zakonodavstvo. Međutim, svaki nacionalni zakon iz područja prostornog uređenja mora sadržavati određene elemente pravne i socijalne države i demokratskog društva (o tome vidjeti u nastavku teksta). Drugim riječima, "regionalno/prostorno planiranje je geografski odraz ekonomske, socijalne, kulturne i ekološke politike društva. Ono je u isto vrijeme znanstvena disciplina, ali i administrativna tehnika i politika razvijena kao interdisci-

plinarni i obuhvatni pristup usmjeren prema uravnoteženom regionalnom razvoju i prostornoj organizaciji prostora u skladu sa sveobuhvatnom strategijom” (CEMAT, 1983). Iz ovog kratkog objašnjenja vidimo da je prostorno planiranje vezano za poznavanje složenih odnosa u društvu. Stoga se u EU smatra da prostorno planiranje u zemljama članicama treba biti zasnovano na demokratskim načelima, sveobuhvatno, funkcionalno i orijentirano na duže vremensko razdoblje.

Kako proces pridruživanja i proširenja EU utječe na prostor koji nas okružuje? S rastućom ekonomskom i socijalnom integracijom unutarnje granice sve više gube ulogu razdvajanja, ne samo u ekonomskom ili političkom smislu, već i u prostornome. Migracija radne snage, slobodno kretanje roba, usluga i kapitala te prekogranična suradnja dovode do novih odnosa u prostoru, kako pozitivnih, tako i negativnih, a time i do novih prostornih struktura, ne samo u zemljama članicama već i u susjednim državama.<sup>1</sup> Stoga se može očekivati da će i nova proširenja EU dovesti do promjena u prostornim odnosima, npr. do postupnog premještanja industrijske i poljoprivredne aktivnosti na istok Europe.

Iako se u javnosti proces pridruživanja Hrvatske EU, kao i proširenje EU, opravdava i prikazuje najčešće samo s političkog ili ekonomskog stajališta, ti procesi imaju velik utjecaj na prostor, a time i na njegovu transformaciju. S obzirom na to da se prema jednom od scenarija iz studije Vision planet (2000) predviđa postupno premještanje ekonomske moći na istok Europe, može se očekivati da će prostor Hrvatske biti izložen snažnim i dugotrajnim promjenama. Nije moguće sa sigurnošću utvrditi kako će, i u kojoj mjeri, proces pridruživanja Hrvatske i nedavno proširenje EU utjecati na prostor Hrvatske. No sigurno je da će do određenih promjena doći, i zbog tih se razloga Hrvatska treba bolje upoznati i uključiti u sve aktivnosti prostornog razvoja na razini EU.

Kako bi se shvatila važnost prostornog planiranja u postupku pridruživanja Hrvatske EU, u nastavku ovog teksta obrađene su tri teme: značenje prostornog planiranja u EU, zahtjevi EU prema zemljama kandidatkinjama i stanje prostornog planiranja u Hrvatskoj.

## **ZNAČENJE PROSTORNOG RAZVOJA U EUROPSKOJ UNIJI**

Da bi bilo što jasnije značenje “prostora” u europskom kontekstu, u ovom dijelu rada ukratko se prikazuju međunarodne aktivnosti o prostornom planiranju u EU. Interes za regionalno i prostorno planira-

nje europskog kontinenta pojavljuje se kako bi se smanjile posljedice neravnomjernog razvoja pojedinih regija, koje se ogledaju u ekonomskim i socijalnim razlikama između Sjevera i Juga te u podjeli EU na središte i periferiju. Takve je razlike moguće prevladati samo ako se prostor sagleda u cjelini i odrede zajednički ciljevi prostornog razvoja. Stoga se s europske razine prostor ne promatra samo unutar granica jedne države, već zajedno s prostorom susjednih zemalja, zatim kao prostor određene regije (npr. mediteranski prostor, podunavski prostor, alpski prostor ili karpatski prostor) i, napokon, kao prostor EU i cijelog europskog kontinenta. Osim toga, zbog potrebe usklađivanja različitih nacionalnih vizija prostornog razvoja (promet, riječni tokovi, gospodarenje vodama, zaštita okoliša, zaštita prirode ili zaštita kulture), na europskoj se razini usvajaju različiti dokumenti kao što su povelje, preporuke, deklaracije ili konvencije u kojima su načelno određena zajednička usmjerenja. Stoga veliku odgovornost za prostorno planiranje u EU imaju zemlje članice, jer se one obvezuju sve te različite dokumente primjenjivati u svojim nacionalnim sektorskim politikama, strategijama i planovima.

Vijeće Europe prvi je put 1970. godine okupilo ministre odgovorne za regionalno i prostorno planiranje.<sup>ii</sup> Od tada se na europskoj razini službeno potiče usavršavanje metoda i tehnika prostornog planiranja i prekogranična suradnja za rješavanje konkretnih pitanja. Od brojnih dokumenata koji su usvojeni na ministarskim konferencijama Vijeća Europe ističu se: Europska povelja regionalnog/prostornog planiranja, poznatija pod nazivom Torremolinska povelja (CEMAT, 1983), Europska strategija regionalnog/prostornog planiranja (CEMAT, 1988), Vodeća načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta (CEMAT, 2000).

Torremolinskom poveljom i Europskom strategijom regionalnog/prostornog planiranja zatraženo je od zemalja članica da se zalažu za ujednačeni socijalni i ekonomski razvoj društva unutar regija Europe, za poboljšanje kvalitete života, za odgovorno upravljanje prirodnim resursima i zaštitu okoliša te za racionalno korištenje zemljišta. Tim dokumentima službeno je prihvaćena međunarodna suradnja na području prostornog planiranja i od svih je zemalja članica zatraženo da u svojim dokumentima prihvate “realno europsko planiranje”.

Prihvaćanjem Vodećih načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta zemlje članice Vijeća Europe identificirale su prostorno-planске mjere kojima se želi svim građanima omogućiti prihvatljiv životni standard. Budući da se načelo prihvatljivog životnog standarda smatra

osnovnim preduvjetom za provođenje socijalne povezanosti i stabilizaciju demokratskih struktura diljem Europe, te mjere imaju veliko značenje. Vodeća načela također služe kao temeljni orijentir za definiranje politike prostornog uređenja na nižim razinama, tako da se gotovo svi projekti koji se financiraju iz inicijativa poput Interreg-a, strukturnih fondova, pretpristupnih i drugih fondova baziraju na tim načelima.

Interes za modele regionalnog razvoja porastao je nakon što je početkom devedesetih godina započelo stvaranje jedinstvenog tržišta. Kunzmann i Wegener (1991) objavljuju utjecajan članak u kojemu zagovaraju policentrični sustav gradova kao alternativu dominaciji nekoliko velikih centara, a nizozemska Agencija za prostorno planiranje (Government of the Netherlands, 1991) izrađuje izvještaj *Perspektive u Europi*, u kojemu je predložen koncept supranacionalnog prostornog planiranja i obrazloženo zašto nacionalno prostorno planiranje treba uzeti u obzir europsku dimenziju planiranja. U analizi stanja prostornog planiranja Europska komisija (European Commission, 1991; 1994) identificira glavne pritiske na europski prostor koji proizlaze iz društvenog i ekonomskog razvoja, kao i iz nacionalnih i regionalnih intervencija te intervencija Zajednice. Pri tome su identificirane dvije važne jezgre rasta (sjeverozapad Europe i sjeverni dio juga, tj. pojas od sjeveroistočne Španjolske do sjeverne Italije i južne Njemačke), pa je tražena jača suradnja u prostornom planiranju na području cijele Europe.

Na osnovi tih istraživanja, na sastanku neformalnog Vijeća ministara EU nadležnih za prostorno planiranje 1994. godine kao osnovni ciljevi prostornog planiranja prihvaćeni su ekonomska i socijalna povezanost, održivi razvoj i jačanje međusobne povezanosti europskog kontinenta, a kao ključna načela prostornog planiranja usvojeni su usklađeniji i policentrični urbani sustav, jednakost pristupa infrastrukturi i znanju te razborito upravljanje i održivi razvoj europskoga prirodnog i kulturnog naslijeđa (European Spatial Planning, 1994).

Sljedeći značajan korak u razvoju prostornog planiranja bilo je usvajanje integralne multisektorske strategije prostornog razvoja EU (European Spatial Development Perspective; ESDP, 1999). Usvajanjem ESDP-a prostor dobiva na značenju kao "nova dimenzija europske politike". Zemljama članicama preporučeno je da u provedbi politika Unije veću pozornost pridaju prostornim činiteljima kako bi se izbjegle regionalne razlike i uspostavio uravnoteženiji razvoj. Pokrenut je i program European Spatial Planning Observation Network (ESPON) kao zajednički program zemalja članica EU i Europske komisije s ciljem istraživanja prostornih struktura, trendova i utjecaja prostornih politika u EU.<sup>iii</sup> U programu ESPON sudjeluju sve stare i nove članice EU te

Bugarska i Rumunjska, ali još ne i Hrvatska, iako ima dovoljno podataka o svom prostoru i prostornim strukturama.

Prihvatanjem ESDP-a (kao i nedavnim prijedlogom Ustava EU), prostorni razvoj i prostorna povezanost postupno se uvode u sektorske politike, a europske institucije nastavljaju jačati prostornu komponentu prilikom revizija određenih politika (primjerice ruralnog razvoja ili zaštite okoliša).<sup>iv</sup> ESDP je istodobno važan dokument za oblikovanje prostorne politike država članica, te za međusobno usklađivanje prostornih interesa država i EU u području prostorne strukture. Države članice dužne su na temelju ESDP-a usklađivati svoje nacionalne interese s europskim interesima (razvojne osi, glavne luke i međunarodna infrastruktura), kao što su: upravljanja vodama (plovni putovi, izgradnja hidroelektrana, zaštita od poplava, zaštita od onečišćenja), povezivanje u očuvanju okoliša i ruralni razvoj (promjena namjene zemljišta od poljoprivredne do stambene ili rekreacijske). Jedan primjer tih obveza jest češka termoelektrana elektrana Temelin, čije je planirano proširenje zaustavljeno nakon dogovora vlada Češke i Austrije te brojnih akcija nevladinih organizacija.

Proširenjem EU u prostornu je strukturu Unije uključen velik broj novih metropolskih urbanih regija te malih i srednjih gradova, kao i raznolik ruralni prostor, planinske regije i otoci. U mnogim novim zemljama članicama glavni grad ima dominantnu poziciju u nacionalnom urbanom sustavu. Poljska, na primjer, ima brojne velike gradove, tako da se centar gravitacije proširenog EU seli prema istoku, iako se još uvijek nalazi na njemačkom teritoriju. EU nakon proširenja ima oko 70 gradova s više od 500.000 stanovnika u kojima živi oko 20% ukupnog stanovništva.

Pitanja prostornog razvoja u EU uređuju se na temelju međusobne suradnje, koordinacije i konsenzusa jer navedeni dokumenti imaju status preporuka koje se ne moraju nužno primijeniti ako nisu prihvaćene u nacionalnim dokumentima. No budući da su u sklopu ciljanih programa poput ESPON-a i Interreg-a osigurana znatna financijska sredstva, zemlje članice imaju financijski interes za primjenu spomenutih preporuka EU.<sup>v</sup>

## **ZAHITJEVI EUROPSKE UNIJE PREMA ZEMLJAMA KANDIDATKINJAMA**

Zbog svoje uloge u jačanju ciljeva ekonomske i socijalne povezanosti prostorni razvoj čini važan element u proširenju EU. Istodobno

zbog prostorne, povijesne, kulturne i prirodne raznolikosti na razini Europe ne postoje jedinstveni usporedivi prostorni podaci – zemlje članice posljednjih godina tek pokušavaju dogovoriti pouzdane kriterije i pokazatelje koji bi bili primjenjivi u svim zemljama EU. Pojmovi i zakonska regulativa iz sustava prostornog uređenja zemalja članica također nisu međusobno usklađeni.<sup>vi</sup> Stoga ne postoji “europsko” prostorno zakonodavstvo, već samo prostorno zakonodavstvo na razini država članica EU. No usprkos tome, na području EU vrijedi normativno uređenje kojemu je cilj dugoročna vizija razvoja prostornog uređenja usklađena s usmjerenjima EU i drugih međunarodnih organizacija.

Za zemlje kandidatkinje to znači da na području prostornog uređenja ne postoje direktne obveze prema pojedinim poglavljima pravne stečevine Zajednice. Zahtjevi EU ponajprije se odnose na obvezu da zemlje kandidatkinje politiku i ciljeve prostornog razvoja usklade s europskim ciljevima prostornog razvoja, te da u nacionalno zakonodavstvo o prostornom uređenju ugrade određene mehanizme za usklađivanje interesa s Unijom i drugim zemljama članicama. Jedan takav mehanizam jest obveza zemalja članica da postupke pripreme, izrade i prihvaćanja dokumenata prostornog uređenja na nacionalnoj razini temelje na načelima pravne i socijalne države, financijske opravdanosti i demokratskog društva. Drugi je mehanizam da se u postupku prostornog planiranja poštuju međunarodne preporuke, direktive, ugovori i konvencije npr. iz područja zaštite okoliša, zaštite prirodne i kulturne baštine, gospodarenja vodama, upravljanja obalom i otočnim područjima. Pojedini sektori, poput prometa, koji su vezani na poslove prostornog planiranja također su dužni poštovati međunarodne dogovore i posebna usmjerenja te akte EU (npr. iz područja poljoprivrede), kao i voditi i usmjeravati viziju razvoja svoje djelatnosti na državnoj razini.

Nove članice EU poput Češke, Slovačke i Slovenije u procesu pridruživanja trebale su najprije ocijeniti stanje prostora, odrediti vlastite ciljeve i politiku prostornog razvoja te, napokon, te ciljeve i politiku uskladiti s interesima EU. Tako je Slovenija još u prosincu 2001. godine odredila novu Politiku prostornog uređenja i usvojila Ocjenu stanja i težnji u prostoru, dok je novi Zakon o prostornom uređenju usvojila 2002. godine (Zakon o urejanju prostora, UL 110/02). Kao osnovna doktrina novog sustava usvojeno je načelo održivog i usklađenog prostornog razvoja urbanih i ruralnih područja, a predviđeni su instrumenti aktivne zemljišne politike, kako lokalnih zajednica, tako i države. Uspostavljena su i nova pravila i način sudjelovanja svih zainteresiranih osoba u postupku pripreme i prihvaćanja prostornih odluka.



Stoga se može zaključiti da će i Hrvatska u procesu pridruživanja EU trebati osigurati i ugraditi sljedeća tri elementa u svoje zakonodavstvo s područja prostornog uređenja:

- Osigurati strože poštovanje cjelokupne zakonske regulative koja se odnosi na prostorno uređenje, npr. uvesti veće ovlasti u kontroli prostora, povećati novčane kazne za nepridržavanje zakona, osigurati uvjete da se prostorni planovi provode na način da se štiti prirodna i kulturna raznolikost, štedi i čuva prostor za buduće naraštaje, i sl.
- Ugraditi u zakonodavstvo odredbu o sudjelovanju javnosti u postupku pripreme prostornih planova (trenutačno se u Hrvatskoj predviđa sudjelovanje javnosti samo u toku izrade, ali ne i u toku pripreme prostornih planova).
- Stvoriti uvjete da prostorni planovi budu izraz realnih mogućnosti društva, a ne samo vizije urbanista i arhitekata za koje ne postoji stvarna financijska opravdanost.<sup>vii</sup>

Te bi zahtjeve bilo lako ispuniti kad bi EU provjeravao samo formalnopravnu ugrađenost u domaće zakonodavstvo. Međutim, pregovori o članstvu u EU vode se ponajprije o uvjetima uz koje će zemlje kandidatkinje primjenjivati te administrativno i zakonski provoditi rješenja prihvaćena na pojedinom području na europskoj razini. Sljedeće poglavlje upozorava na, nažalost, nezadovoljavajuću praksu prostornog planiranja u Hrvatskoj.

## PROSTORNO UREĐENJE U HRVATSKOJ

Ovo poglavlje pokušaj je opisa postojećeg stanja prostornog uređenja u Hrvatskoj i njegove usporedbe sa zahtjevima EU.

Početkom devedesetih godina očekivalo se da će Hrvatska kao samostalna država započeti prostorni razvoj na novim temeljima i s novim ciljevima u odnosu prema bivšem sustavu i državi. S obzirom na dugogodišnje iskustvo u prostornom uređenju, očekivalo se da je državna uprava dovoljno zrela za nove zadatke iz tog područja. Osim vlastitih primjera prostornog uređenja, proučavana su i iskustva iz visokorazvijenih zemalja Europe. Nažalost, zbog slabijeg funkcioniranja tijela državne uprave i brojnih društveno-političkih, ekonomskih i kulturnih promjena, sustav prostornog uređenja razvijao se u drukčijem smjeru od očekivanoga, a planirani razvoj odvijao se sporije nego što se predviđalo. Ratna razaranja, uvođenje parlamentarne demokracije, jačanje

privatnog vlasništva, prijelaz na tržišno gospodarstvo, novo teritorijalno ustrojstvo, europski integracijski procesi i globalizacija imali su kao nepredviđenu posljedicu krizu sustava vrijednosti prostornog uređenja te zanemarivanje zajedničkih i dugoročnih interesa u prostoru.

O kojim se konkretno problemima radi? Nove jedinice lokalne samouprave i uprave nisu bile potpuno spremne preuzeti, između ostalih poslova, i poslove upravljanja svojim prostorom. U najvećem broju slučajeva jedinice lokalne samouprave preuzele su prostorne planove iz starog sustava koji nisu bili prilagođeni novim vlasničkim pravima, a time ni interesima pojedinaca i zajednice. Pravo nad nekretninom počelo se izjednačavati s apsolutnim pravom nad nekretninom, bez poštovanja osiguranja i zaštite javnog interesa. Zbog pogrešnog shvaćanja prava vlasništva nad nekretninama povećan je broj bespravnih gradnji i drugih zahvata u prostoru, a zanemareni su zahtjevi od zajedničkog interesa, poput tehničke i društvene infrastrukture.

Sustav prostornog uređenja treba sadržavati usklađene planove države, regija, općina i gradova. Državna razina nadležna je za strateški okvir prostornog razvoja (sustav prostornog uređenja) i primjenu elemenata od nacionalnog interesa: određivanje glavnih prometnih koridora, naftovoda, plinovoda, elektroopskrbe, glavnih luka, glavnih aerodroma, područja posebne namjene, nacionalnih parkova, parkova prirode, glavnih riječnih tokova itd. Na razini županija rade se planovi prostornog uređenja od interesa za županiju kao što je određivanje županijskih prometnih koridora, infrastrukture, zaštićenih prirodnih područja, urbane mreže, turizma ili riječnih tokova. Napokon, lokalna (općinska ili gradska) razina odgovorna je za prostorne planove od interesa za općinu odnosno grad, tj. za određivanje namjene prostora.

Uz tako strukturirano prostorno uređenje pojavljuje se potreba za složenom vertikalnom i horizontalnom sektorskom koordinacijom. U načelu bi sve razine planiranja trebale biti neovisne, ali međusobno povezane suradnjom, koordinacijom i konsenzusom. Međutim, u Hrvatskoj u sadašnjim uvjetima takav način planiranja nailazi na velike teškoće. Novim teritorijalnim ustrojem 1992. godine neka naselja koja su bila objedinjena u sastav općine postala su samostalna i dobila su mogućnost osnivanja tijela lokalne samouprave. Na taj su način nastavljeni demokratski procesi na lokalnoj razini, a jedinice regionalne i lokalne samouprave dobile su pravo i obvezu gospodarenja vlastitim prostorom, a time i očuvanja vlastitog identiteta. Međutim, ustrojeno je čak 547 jedinica lokalne samouprave (123 grada i 424 općine), od kojih mnoge zbog niskih prihoda nisu mogle financirati vlastite tekuće potre-

be. Zbog toga je financiranje razvojnih planova, prostornih planova ili projekata razvoja pojedinih sektora mnogim općinama bila teško ostvariva obveza.

No postoje i drugi problemi koji upućuju na zaključak da se na razini lokalne samouprave ne vodi kvalitetna komunalna, zemljišna i prostorna politika kojom bi se štitile socijalne, ekonomske, kulturne i ekološke vrijednosti prostora. Jedan od tih problema jest to što *prostorni planovi uređenja općina i gradova u većini slučajeva ostaju na stupnju određivanja građevinskih područja*. Pri tome se zanemaruju katkad značajne posljedice podjele prostora na građevinsko (tj. prostor koji je izgrađen i koji je planiran za građenje) i izvangrađevinsko područje prostornog plana. Primjerice, čest je slučaj kočenja razvoja obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava. Prostorni planovi općina i gradova također često nemaju jasno određene namjene prostora (turističku, industrijsku, eksploatacijska polja), ili nisu dovoljno analizirani međusobni utjecaji različitih namjena prostora (npr. smanjenje tržišne vrijednosti zbog buke ili blizine izvora onečišćenja). Budući da je vrijednost zemljišta veća ako je određeno kao građevinsko, cilj je gotovo svakog vlasnika da njegovo zemljište bude određeno kao građevinsko. S obzirom na to da je određivanje građevinskog područja u nadležnosti lokalne samouprave, često su površine određene za gradnju veće od potreba naselja u odnosu prema njihovim mogućnostima. Iako postoje smjernice nadležnog ministarstva o racionalnom postupanju sa zemljištem kao važnim resursom, prilikom određivanja građevinskog područja navedene se smjernice izbjegavaju, a nadležno ministarstvo nema zakonske ovlasti smanjivati građevinsko područje. Stoga se i dalje povećava površina građevinskih područja u prostornim planovima uređenja općina na štetu prirodnog prostora.

Drugi problem na lokalnoj razini jest to da su *mnogi prostorni planovi zastarjeli*. Mnogi su npr. zasnovani na načelima društvene izgradnje, koja, naravno, nije primjerena aktualnim društveno-ekonomskim trendovima poput razvoja privatnog poduzetništva i tržišta nekretnina. Taj nesklad osobito se očituje na jadranskoj obali, koja je postala izuzetno atraktivan prostor za gradnju, a time i za ulaganje u nekretnine (v. Mihaljek, 2005). Na primjer, radi poticanja razvoja turizma, Ministarstvo turizma putem bankarskih kredita stimulira izgradnju turističkih objekata. Ta inicijativa, međutim, nije praćena primjerenim prostornim planovima. Iako su jedinicama lokalne samouprave dane ovlasti da same gospodare svojim prostorom, mnoge za to nemaju financijske, tehničke ni stručne mogućnosti. Zbog toga je u srpnju 2004. godi-

ne Sabor nadležnom Ministarstvu za prostorno uređenje dao ovlasti neposredne kontrole nad donošenjem dokumenata prostornog uređenja za zaštićeni obalni pojas obale i otoka.<sup>viii</sup> Nadalje, osim velikog opsega bespravne gradnje, velik je problem narušavanje prirodnih i estetskih vrijednosti prostora otvaranjem velikog broja kamenoloma, kako u unutrašnjosti, tako i na obali, koji najčešće nisu planirani dokumentima prostornog uređenja.

Treći problem na lokalnoj razini jest činjenica da se u prostornim planovima općina i gradova najčešće *ne određuju potencijalne ili istražene lokacije za odlaganje odnosno zbrinjavanje otpada*. Razlozi zbog kojih se to pitanje zanemaruje najčešće su nesređena prava vlasništva nad zemljištem, nepravodobno planiranje i nedovoljna stručnost u rješavanju složenih pitanja zbrinjavanja otpada.

Četvrto, *građevinsko područje uglavnom se širi uz postojeće asfaltirane prometnice, a da se pri tome ne vodi dovoljna briga o planskoj gradnji potrebne tehničke infrastrukture* (primjerice pješačkih nogostupa, vodoopskrbne mreže ili odvodnje). Iako komunalna opremljenost povećava ekonomsku vrijednost nekretnina, još se prilikom izrade planova ne pridaje dovoljno pažnje planiranju tehničke i društvene infrastrukture. Širenjem naselja uz postojeće prometnice gubi se njihov prvobitni oblik.

Slični se problemi pojavljuju i na razini županija. Sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju, za sve su županije izrađeni i usvojeni prostorni planovi. Međutim, ti planovi nisu usklađeni sa sektorskim planovima razvoja (npr. poljoprivrede, šumarstva, turizma, rudarstva, kulture ili prometnica) na županijskoj razini (koji često i nisu propisani), tako da dolazi do kočenja razvoja pojedinih sektora.

S obzirom na općine i županije, ni nadležno Ministarstvo nije u povoljnijoj situaciji kada je nositelj izrade prostornih planova posebnih obilježja. Najveće prepreke u takvim situacijama jesu *nedostatak ili neobjedinjenost sektorskih baza podataka, nesređena vlasnička pitanja, neažurirane geodetske podloge, nepoznavanje sektorskih planova i slabo poznavanje međusobne ovisnosti sektorskih planova*. Zbog sporog rješavanja tih bitnih problema još se više kasni u rješavanju složenih odnosa prostornog planiranja.

Na temelju izrađenih prostornih planova nadležne bi institucije iz Hrvatske trebale sudjelovati i u provođenju međunarodnih projekata jer je na europskoj razini takva suradnja međunarodna obveza. Međutim, domaći i međunarodni projekti često se prekidaju, tako da Hrvatska nema objedinjenih, kontinuiranih i dugoročnih projekata za prostor-

ni razvoj na svim razinama, kao ni međusobno usklađenih kvalitetnih sektorskih baza podataka. Projekti se prekidaju zbog promjene vladajuće garniture ili zbog odlaska s radnog mjesta osoba koje nemaju političku poziciju ali su osmislile projekt. Često je uzrok prekida projekta i reorganizacija tijela državne uprave. Među takve razloge pripadaju i neriješeni odnosi u utvrđivanju nadležnosti između ministarstava. Posljedica takvog stanja jest to da se pokatkad financiraju projekti koji nisu u nadležnosti pojedinih sektora. Tako Ministarstvo turizma financira projekt obnove seoskih kuća Pod stoljetnim krovovima, iako bi po nadležnosti takav projekt trebalo financirati Ministarstvo kulture. No, uzrok prekida (ili neuspjeha) pojedinih projekata nije samo u problematičnoj nadležnosti provedbe projekata. Često projekti nisu kvalitetno metodološki osmišljeni i ne planiraju se za dugoročno razdoblje, pa nisu ni osigurana financijska sredstva za njihovu provedbu. Nadalje, u izradi projekata katkad ne sudjeluju svi relevantni sektori, već najčešće oni koji su projekt zamislili, dok npr. nadležne službe za zaštitu prirodnog i kulturnog naslijeđa nedovoljno sudjeluju. Te se greške u posljednje vrijeme ispravljaju jer su nositelji mnogih projekata postali svjesniji značenja zaštite prirodnog i kulturnog naslijeđa. No odgovarajuće službe koje bi koordinirale i vodile projekte prostornog razvoja, kako na državnoj razini, tako i na nižim razinama, još uvijek nisu uspostavljene.

Koliko je postojeći sustav prostornog uređenja u Hrvatskoj usklađen s Vodećim načelima za održivi razvoj europskog kontinenta? Na formalnoj razini ne može se poreći određeni stupanj usklađenosti. Sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju iz 1994. godine, na državnoj su razini izrađeni Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske (1997. godine) i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske (1999. godine). U skladu s Vodećim načelima za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta, u tim su dokumentima određene problemske cjeline zajedničkih obilježja: područja uz državnu granicu, ruralni prostor i selo, brdsko-gorsko ruralno područje, otoci hrvatskog Jadrana i, kao specifična cjelina, ratom zahvaćena područja. Kako bi se što uspješnije rješavala njihova problematika, ta područja prati i zakonska regulativa.<sup>ix</sup> A sukladno tim zakonima, izrađuju se sektorske strategije, programi i planovi.

Iako prostorno uređenje nije izričito definirana zadaća EU, financijske obveze EU prema zemljama kandidatkinjama jasno upućuju na nadležnost EU u usklađivanju mjera prostorne politike (ESDP, 1999). U Hrvatskoj postoji djelomična usklađenost s demokratskim načelima sudjelovanja javnosti u donošenju dokumenata prostornog ure-

đenja. Primjerice, odredbama Zakona o prostornom uređenju javnost sudjeluje tijekom postupka izrade prostornih planova putem institucija javnog uvida i javne rasprave. Međutim, u Hrvatskoj javnost još ne sudjeluje u procesu pripreme dokumenata prostornog uređenja.

U skladu s općim normativnim uređenjem, neusklađenost zakonodavstva postoji i u pitanjima financijske opravdanosti planova prostornog razvoja. Zbog nestabilne financijske situacije proteklih godina, osmišljene dokumente prostornog uređenja po pravilu ne prati odgovarajuća financijska analiza.

Ti nedostaci na prvi pogled možda ne izgledaju tako značajni. Međutim, treba imati na umu da zbog nedovoljno pripremljenog i prilagođenog sustava prostornog uređenja Hrvatske europskim trendovima proces pridruživanja Hrvatske EU može dovesti do daljnjih velikih transformacija u prostoru. Osim toga, u sklopu procesa pridruživanja očekuje se jasnija uspostava reda u zakonodavstvu prostornog uređenja. To se prije svega odnosi na uspostavu ciljeva prostornog uređenja kojim će se ostvariti neposrednije upravljanje prostorom te djelotvorniji nadzor zakonodavstva. Za poboljšanje postojećeg stanja u prostornom uređenju u Hrvatskoj je potrebno osigurati i međusobno usklađeno planiranje prostornih, ekonomskih i društvenih ciljeva razvoja. Napokon, Hrvatskoj, kao i Europi, još nedostaje ujednačeni sustav kriterija i pokazatelja koji bi omogućili pregled i kontrolu provedbe postavljenih ciljeva prostornog razvoja.

## ZAKLJUČAK

Hrvatska ima značajan prostorni položaj između zapada i istoka Europe te između srednje i mediteranske Europe. Iako utjecaj proširenja EU na prostor novih članica i Hrvatske još nije poznat, zbog važnosti tog položaja nije nerealno očekivati opsežnu i dugoročnu transformaciju hrvatskog prostora. S obzirom na to da se Hrvatska ne može izdvojiti iz europskih procesa, treba se aktivno u njih uključiti i iskoristiti ih za očuvanje i unaprjeđenje vlastitog prostora. Stoga je osnovni zaključak ovog rada da je potrebno izgraditi nov odnos prema prostoru te odgovornu i djelotvornu politiku prostornog uređenja koja bi uklonila dosadašnje slabosti i utvrdila ciljeve i politiku prostornog razvoja sukladne europskima.

Što to konkretno podrazumijeva? Budući da Hrvatska još nije članica EU, važan mehanizam za provedbu ciljeva prostornog razvoja

jest *sudjelovanje u programima prekogranične, regionalne i međudržavne suradnje* Interreg i Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space (CADSES). Ti programi zahvaćaju prostor izvan granica EU i čine polazne točke za daljnji razvoj europske politike prostornog razvoja, kako za prostor EU, tako i za prostor proširenja. Hrvatskoj bi također radi unutarnje kohezije i uravnoteženog razvoja EU, trebalo biti u interesu sudjelovati u međunarodnim projektima prostornog razvoja poput ESPON-a. U procesu proširenja potrebno je općenito povećavati znanje o specifičnim izazovima koji se pojavljuju prilikom proširenja teritorija EU.

Drugo, svi čimbenici nadležni za prostorni razvoj trebali bi *poštovati temeljne ciljeve prostornog razvoja EU*. Perspektiva europskog prostornog razvoja temelji se na načelima ujednačenoga i održivog razvoja, poglavito putem jačanja gospodarske i socijalne povezanosti, a u budućnosti vjerojatno i na načelu prostorne povezanosti. Usklađivanje politike prostornog razvoja Hrvatske s europskim procesima zahtijeva novu strategiju. Primjereno tome, postojeći okvir politike prostornog uređenja treba preusmjeriti i u njegovu provedbu uključiti ne samo nositelje odlučivanja u državi i županijama, nego i u općinama i gradovima, jer lokalne vlasti svojim planovima i mjerama odlučujuće utječu na prostor.

Treće, Hrvatska se treba aktivno *uključiti u određivanje međunarodno usporedivih prostornih podataka*. Te aktivnosti ne obuhvaćaju samo stvaranje statistički ujednačenih podataka i institucija, već i stvaranje baza podataka za praćenje promjena stanja u prostoru na razini općina, regija i države. Budući da takve baze podataka služe kao osnova za prostorno planiranje i prostorni razvoj na svim razinama, važno je dogovoriti pouzdane kriterije i pokazatelje koji bi pomogli ostvarenju cilja održivog razvoja.

Četvrto, iako ne postoji "europsko" prostorno zakonodavstvo, u procesu pridruživanja potrebno je *određene zakonske propise uskladiti s europskom praksom*. Primjerice, javnost bi trebala sudjelovati u postupku pripreme prostornih planova i određivanja zahvata u prostoru. Prostorni planovi trebali bi sadržavati analizu financijske opravdanosti. Potrebno je također ojačati kontrolu primjene zakona. Napokon, iako je postojećom zakonskom regulativom propisan odnos između planskih dokumenata različitih razina, još uvijek nije riješen odnos između dokumenata različitih sektora gospodarstva. Budući da je nadležno za izradu zakonske i provedbene podloge prostornog razvoja i prostornog uređenja, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditelj-

stva trebat će ponijeti najveći teret usklađivanja zakonodavstva s europskom praksom. Međutim, i ostala ministarstva koja u svom djelokrugu rada imaju dio nadležnosti prostornog razvoja i uređenja – primjerice zaštitu prirode i voda, kulture, turizma, prometa ili razvoja – trebat će uskladiti svoje zakonodavstvo i podzakonske akte s prostornim zakonodavstvom i pravnom stečevinom EU.

Formalna pravila vezana uz planiranje prostora mogu se promijeniti preko noći. Međutim, očuvanje i unaprjeđenje vrijednosti u prostoru ne ovisi samo o formalnom pridržavanju propisa, već i o etičkom i moralnom ponašanju pojedinaca i društva u cjelini. Pri tome treba imati na umu da ne postoji univerzalni recept za dugoročno održivi društveno-ekonomski razvoj, pa svaka država treba pronaći vlastiti način uravnoteženoga gospodarenja prostorom. Za razliku od visokorazvijenih zemalja Europe, u kojima je prostor dobio na političkom značenju i ima karakter društvene vrijednosti, prostor u Hrvatskoj – osim onoga uz morsku obalu – nije postao dovoljno jako težište društvenoga i političkog interesa. Stoga slijepo prepisivanje zakona iz pojedinih područja, kao i uvođenje novih institucija prema primjeru zemalja članica EU, može imati suprotni efekt od planiranoga. Uspjeh će izostati ako se pitanja prostornog uređenja planiraju i organiziraju samo s državne ili europske razine. Ideje, poticaji i vizije uvelike trebaju dolaziti od stanovništva i lokalne samouprave.

- 
- i *Prostorna struktura Europe npr. podrazumijeva poznavanje razmještaja stanovništva po regijama, visinu BDP-a po regijama, te međusobni odnos regija s potencijalnom jezgrom rasta tzv. pentagonom.*
  - ii *European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning, u daljnjem tekstu CEMAT.*
  - iii *U sklopu program ESPON tijekom 2002–2006. izradit će se dijagnoze glavnih teritorijalnih razvojnih tokova na razini EU, te utvrditi poteškoće i potencijali za razvoj prostora, kartografski prikazi glavnih prostornih razlika i njihov intenzitet, prostorni indikatori i tipologije za uspostavu uravnoteženoga i policentričnog razvoja proširenog EU i baze podataka za koordinaciju sektorskih politika.*
  - iv *Prema odredbi članka I-3, točka 3. Nacrta Ustava Europske unije (European Parliament, 2004), "prostorna povezanost" postala bi novi cilj EU. Za usporedbu, člankom 16. Ugovora o Europskoj uniji određena su samo dva glavna cilja EU: ekonomska i socijalna povezanost.*
  - v *Interreg je inicijativa EU za poticanje međuregionalne suradnje; vidjeti [www.interreg3c.net/web/home\_en].*
  - vi *Neusklađenost europske prostorne regulative ponajprije se odnosi na područje neusklađenih pojmova, a time i upravno-pravnih postupaka, poput izdavanja odobrenja za gradnju ili žalbenog postupka (Radna zajednica Alpe Jadran, 2002).*
  - vii *Primjerice, Zakon o prostornom planiranju i uređenju prostora iz 1980. godine*



*sadržavao je odredbu u kojoj je bila obveza da planovi uređenja prostora moraju biti financijski potkrijepljeni.*

viii *Vidjeti Izmjenu zakona o prostornom uređenju (NN 100/04).*

ix *To su Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o poljoprivredi, Zakon o otocima i Zakon o područjima od posebne državne skrbi.*

## LITERATURA

- CEMAT, 1983.** *European Regional/Spatial Planning Charter–Torremolinos Charter*. Strasbourg, Rec. (84)2.
- CEMAT, 1988.** *European Regional Planning Strategy*. Strasbourg, Resolution (88)6X.
- CEMAT, 1999.** *Perspektiva europskog prostornog razvoja (ESDP)*. Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske.
- Council of Europe, 2002.** *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*. Rec (2002) 1.
- ESPON, 2004.** *ESPON in progress, Preliminary results by autumn 2003*. Printed in Denmark.
- European Commission, 1991.** *Europe 2000: Views on the Development of the Territory of the Community*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 1994.** *Europe 2000+: Cooperation for the Spatial Development of Europe*. Research Study. Brussels: European Commission.
- European Commission, 1997.** “The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies”. *Luxemburg European Union, Regional Policy and Cohesion*, 28.
- European Parliament, 2004.** *Constitution for Europe* [online]. Brussels: European parliament, CIG 86/04. Available from: [www.europa.eu/parlament].
- European Spatial Planning, 1994.** *Informal Council of Spatial Planning Ministers*. Leipzig, 21/22 September 1994. Results of the meeting, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Government of the Netherlands, Agency for Spatial Planning, 1991.** *Perspectives in Europe*. Amsterdam: Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Kunzman, K. and Wegener, M. 1991.** *The pattern of urbanisation in Western Europe 1969-1990*. Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as a part of the study “Urbanisation and the function of the cities in the European Community”. Dortmund: Institut für Raumplanung.
- Lavrenčić, V., 2002.** “O politici urejanja prostora in oceni stanja in teženj v prostoru” [online]. *Okolje & prostor*, (79), 1-3. Available from: [www.gov.si/mop /dokumenti].
- Marinović-Uzelac, A., 2001.** *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.
- MEI, 2002.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i europskih zajednica i njihovih država*

- članica s druge strane* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [www.vlada.hr].
- Mihaljek, D., 2005.** "Sloboda kretanja kapitala, tržište nekretnina i turizam: blagodat ili nevolja za Hrvatsku na putu u Europsku uniju?", u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 181-222.
- Ministrstvo za okolje, prostor in energijo Republike Slovenije, 2003.** "Posledice širitve EU" u *Zbornik mednarodnega seminarja kot spremljevalnega dogodka 13. evropske konference ministrov odgovornih za regionalno planiranje (CEMAT) držav članic Sveta Evrope*, Maribor, 17-18. september 2003.
- MPUGS, 1997.** *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1997*. Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja.
- MPUGS, 1999.** *Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1999*. Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja.
- MZOPU, 2002.** *Vodeća načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta*. Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja (u rukopisu prijevod Marina Denona-Krsnik).
- Radna zajednica Alpe Jadran, 2002.** *Prostorno planski instrumenti – k učinkovitijim rješenjima*, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja.
- Vision Planet, 2000.** *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area*, Background Report, April 2000. Community Initiative Interreg II C and the PHARE-CBC programmes
- Vlada RH, 2004.** *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Zakon o brdsko-planinskim područjima**, NN 12/02 i 32/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o otocima**, NN 34/99 i 149/99. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o područjima od posebne državne skrbi**, NN 26/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o poljoprivredi**, NN 66/01 i 83/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o prostornom uređenju**, NN 30/94, 68/98, 61/01, 32/02 i 100/04. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o urejanju prostora**, UL 110/02. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

## Poglavlje 10.

# KOLIKO JE HRVATSKA SPREMNA ISKORISTITI SREDSTVA REGIONALNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE? PRIMJER ISTRE

Ines Kersan-Škabić\*

*Sveučilište u Rijeci*

*Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković"*

*Pula*

## SAŽETAK

U radu se analiziraju obilježja regionalne politike EU i ističe se komponenta regionalne politike prema zemljama srednje i istočne Europe u fazama kandidature i punopravnog članstva. Poseban je naglasak na mogućnostima Hrvatske u korištenju sredstvima koje EU nudi. Mogućnosti hrvatskih regija pokazane su na primjeru Istre koja se vrlo uspješno uključuje u korištenje sredstava CARDS programa i projekata Inicijativa EU. Da bi se Hrvatska (i njezine regije) što bolje pripremila za korištenje sredstava, potrebno je donijeti određene razvojne dokumente, uspostaviti i reorganizirati određene institucije i unaprijediti suradnju s regijama iz EU.

### **Ključne riječi:**

regionalna politika, Europska unija, strukturni fondovi, Kohezijski fond, nove zemlje članice, Hrvatska, Istra

\* *Autorica zahvaljuje anonimnim recenzentima.*

## UVOD

Cilj rada je spoznati regionalnu politiku EU, analizirati mehanizme njegova djelovanja te mogućnosti i poteškoće Hrvatske i njezinih regija u korištenju tih sredstava. Istraživanju se prilazi s pretpostavkama: (a) da regionalna politika EU pridonosi razvoju regija i zemalja korisnica; (b) da Hrvatska trenutačno nema velikih mogućnosti korištenja instrumenata regionalne politike EU, ali nije ni dovoljno spremna za apsorpiranje takvih projekata i programa; (c) da se Istra ističe u nastojanju i iskorištavanju mogućnosti uključivanja u različite projekte pa može poslužiti kao putokaz ostalim hrvatskim regijama.

U radu se najprije daju temeljne odrednice regionalne politike EU, njezina načela i ciljevi. Istaknut je postupak dobivanja sredstava iz strukturnih fondova (SF) i prikazani su prioriteti i instrumenti budućeg financiranja. Potom se analizira dodjela sredstava SF-ova zemljama članicama EU i istražuju se njihovi učinci na gospodarski razvoj. Posebna je važnost dana analizi regionalne politike zemalja srednje i istočne Europe (SIE) u statusu kandidatkinja i, nakon toga, kao punopravnih članica EU te se istražuju učinci primljene pomoći.

Polazište odnosa EU prema Hrvatskoj može se naći u posebnoj politici prema Zapadnom Balkanu kao regiji, što determinira i mogućnost korištenja sredstava i programa EU. U radu su analizirana obilježja regionalne politike Hrvatske i istaknute poteškoće i nedostaci postojeće politike. Na primjeru Istre, jedne od najrazvijenijih hrvatskih regija, istaknuta je mogućnost uključivanja hrvatskih regija u programe i projekte EU. Na temelju tog primjera, ali i analize procedure dobivanja sredstava uz pomoć različitih instrumenata regionalne politike EU, definirane su potrebne mjere nužne za bolje, opsežnije i kvalitetnije uključivanje Hrvatske u regionalnu politiku EU.

## REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

### Temeljna načela i ciljevi

Regionalna politika temelji se na financijskoj solidarnosti koja treba osigurati da sve regije i njezini građani mogu u potpunosti iskoristiti prednosti jedinstvenog tržišta te ekonomske i monetarne unije. Ona također pomaže nedovoljno razvijenim regijama u procesu restrukturiranja tako da budu sposobne odgovoriti snažnim konkurentskim prit-

scima na jedinstvenom tržištu. Sve aktivnosti SF-ova moraju se temeljiti na pet načela:

- *načelu koncentracije*: odnosi se na geografsku koncentraciju koja je definirana ciljevima SF-ova,
- *načelu programskog planiranja*: odnosi se na višegodišnje programe raspodjele sredstava regionalne politike,
- *načelu pridodavanja (pridruživanja)*: što znači da regionalna politika EU dopunjuje nacionalne politike regionalnog razvoja i da one moraju biti kompatibilne (Barnes & Barnes, 1995: 278-279),
- *načelu partnerstva*: obuhvaća proces dogovaranja između Europske komisije i zemalja članica o aktivnostima regionalne politike,
- *načelu efikasnosti*: koje znači da postoji proces nadgledanja i provjere trošenja sredstava regionalne politike EU (Hitiris, 2003:231).

Temeljni kriteriji prema kojima se neka regija svrstava u potencijalne korisnike regionalne politike EU jesu ispodprosječna razina BDP-a po stanovniku i natprosječna stopa nezaposlenosti u usporedbi s prosjekom EU.

Osnovni instrumenti financijske solidarnosti jesu četiri SF-a: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF), Financijski instrument za orijentaciju u ribarstvu (FIFG), Europski fond za poljoprivrednu orijentaciju i garanciju – sekcija orijentacija (EAGGF – Orijehtacija).<sup>i</sup>

#### **Okvir 1. Prioritetni ciljevi financiranja iz strukturnih fondova**

- Cilj 1. odnosi se na regije koje zaostaju u razvoju za prosjekom EU-a (u kojima je BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU; slabo naseljene regije Finske i Švedske te regije u zabit). Osigurava im se osnovna infrastruktura i potiču ulaganja u poslovne aktivnosti. Obuhvaća 50 regija u kojima živi 22% stanovništva EU i primaju 70% ukupnih sredstava. Sve te regije obilježene su brojnim negativnim pokazateljima: niskom razinom investicija, iznadprosječnim stopama nezaposlenosti, nedovoljnim uslugama stanovništvu i poduzećima, nezadovoljavajućom osnovnom infrastrukturom.
- Cilj 2. odnosi se na područja koja imaju strukturnih poteškoća (restrukturiranje industrijskoga ili uslužnog sektora, nestanak tradicionalnih djelatnosti ruralnih područja, slabljenje urbanih zona, poteškoće u ribarstvu). Potiče ekonomsku i socijalnu preobrazbu

u industrijskim, ruralnim, urbanim i ribarskim područjima s visokim stopama nezaposlenosti, siromaštvom, niskom razinom zaposlenosti itd. Ta područja obuhvaćaju 18% stanovništva EU i primaju oko 11,5% ukupnih sredstava.

- Cilj 3. obuhvaća razvoj ljudskih resursa – osuvremenjivanje sustava obrazovanja i poticanje zaposlenosti. Odnosi se na cijeli EU, osim regija uključenih u cilj 1. Na cilj 3. otpada 12,3% ukupnih sredstava SF-ova.
- Postoje i četiri Inicijative EU (CI) koje promiču zajedničko rješavanje specifičnih problema. Odnose se na 5,35% sredstava SF-ova i usmjerene su na:
  - prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu suradnju (Interreg III),
  - održivi razvoj gradova i urbanih područja s poteškoćama (Urban II),
  - ruralni razvoj putem lokalnih inicijativa (Leader +),
  - uklanjanje nejednakosti i diskriminacije na tržištu rada (Equal).
- Dodatnih 0,65% ukupnih sredstava SF-ova namijenjeno je inovativnim mjerama kojima izravno upravlja Europska komisija i koje se odnose na pilot-projekte ili inovativne strategije suradnje i razmjene iskustava za poticanje lokalnog i regionalnog razvoja (European Commission, 2002c).

Osim ta četiri fonda, Ugovorom iz Maastrichta ustanovljen je i Kohezijski fond (KF) koji je bio namijenjen za pomoć četirima najmanje razvijenim zemljama regije (1992. godine): Grčkoj, Portugalu, Irskoj i Španjolskoj, koje su imale BDP po stanovniku niži od 90% prosjeka EU, a sada se odnosi i na deset novih zemalja članica EU. Iz nje ga se financiraju projekti s područja zaštite okoliša i transporta. Od 2000. do 2006. godine godišnji proračun KF-a iznositi će 2,5 mlrd. eura, što čini ukupno 18 mlrd. eura tijekom sedmogodišnjeg razdoblja.

## Financiranje iz strukturnih fondova

Sredstva se raspodjeljuju u obliku nepovratnih zajmova u određenim programskim razdobljima. SF-ovi ne dodjeljuju sredstva izravno individualnom programu koji je odobrila Europska komisija nego je to u djelokrugu nacionalnih i regionalnih autoriteta<sup>ii</sup>.

Kad se program odabere i potvrdi, financira se iz proračuna SF-ova, ali i iz nacionalnih privatnih ili javnih izvora. Europsko vijeće određuje proračun SF-ova i pravila o korištenju sredstava, tj. sve zemlje članice EU odlučuju o programima na temelju prijedloga o kojemu su pregovarali Europska komisija i Europski parlament. Tek je tada definirana shema raspodjele sredstava SF-ova prema zemljama i ciljevima. Kada je to poznato, svaka zemlja ili regija predlaže svoj razvojni plan (za pomoć područjima s poteškoćama i određenim socijalnim grupama) i ti se planovi šalju Europskoj komisiji. Komisija raspravlja sa zemljama članicama o sadržaju tih dokumenata i o sredstvima iz nacionalnih izvora i izvora Zajednice potrebnim za primjenu tih programa i kada se dogovore, Komisija prihvaća planove i programe te obavlja plaćanje na račun zemlje članice. Detaljni plan tih programa izrađuju nacionalne i regionalne vlasti i raspisuju natječaje. Relevantne vlasti odabiru projekte koji najbolje odgovaraju ciljevima programa. Napredak realizacije tih programa nadgledaju nacionalne vlasti i informiraju Komisiju o rezultatima.<sup>iii</sup>

Kohezijski fond (i ISPA) ne sufinancira programe nego projekte ili dijelove projekata. Projekti se šalju Komisiji, njima upravljaju nacionalne vlasti i nadgleda ih poseban odbor. Uspješna provedba tih politika ovisi o uskoj suradnji europskih, nacionalnih i regionalnih vlasti.

## **Budućnost regionalne politike Europske unije**

Regionalna politika EU morat će u budućnosti odgovoriti na sljedeća četiri izazova:

- povećanje kohezije (jedinstva) u proširenoj Uniji (socioekonomske razlike udvostručit će se, a prosječni BDP po stanovniku EU smanjit će se za 12,5%),
- jačanje ciljeva EU (morat će do 2010. godine postati najuspješnije i najkonkurentnije svjetsko gospodarstvo utemeljeno na znanju),
- poboljšanje kvalitete (kapaciteta) za poticanje održivoga i ravnomjernog razvoja,
- stvaranje novog partnerstva potrebnog za postizanje kohezije (European Commission, 2004c:28-29).



Tablica 1. Instrumenti i ciljevi strukturnih fondova u programskim razdobljima 2000-2006. i 2007-2013.

Razdoblje 2000-2006.		Razdoblje 2007-2013.	
Ciljevi	Financijski instrumenti	Ciljevi	Financijski instrumenti
KF	KF	postizanje jedinstva i konkurentnosti	KF ERDF ESF
Cilj 1.	ERDF ESF EAGGF- Orijentacija FIFG	regionalna konkurentnost i zaposlenost – regionalna razina – nacionalna razina europska strategija zapošljavanja	ERDF ESF
Cilj 2.	ERDF ESF	europska teritorijalna suradnja	ERDF
Cilj 3.	ESF		
Interreg	ERDF		
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
Leader+	EAGGF – Orijehtacija		
razvoj ruralnog područja i restrukturiranje ribarstva (ono što nije obuhvaćeno ciljem 1)	EAGGF – Garancija FIFG		
Devet ciljeva	Šest instrumenata	Tri cilja	Tri instrumenta

Izvor: European Commission (2004c:29).

Već je poznato da će sredstva odobrena za kohezijsku politiku u budućem razdoblju biti oko 336 mlrd. eura (European Commission, 2004c). Regionalna politika usredotočit će se na realizaciju triju ciljeva (trenutačno ih ima devet) primjenom samo triju financijskih instrumenata (fondova).

## RASPODJELA SREDSTAVA STRUKTURNIH FONDOVA I NJIHOVI UČINCI NA GOSPODARSTVO EU-15

SF-ovi su najvažniji kanali pomoći EU regionalnom razvoju. Udio zemalja u raspodjeli sredstava ovisi o razini njihova ekonomskog razvoja.

### Dodjela sredstava strukturnih fondova u EU-15

Predviđeno je da će za programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine EU-15 biti namijenjeno 213 mlrd. eura, dodatne 22 mlrd. predviđene su za pretpristupnu pomoć, a 22 mlrd. za strukturne intervencije u novim zemljama članicama (od 2004. do 2006. godine), što daje ukupni iznos od 257 mlrd. eura. Taj iznos čini 37% proračuna EU (EC, 2004c)<sup>iv</sup>.

*Tablica 2. Raspodjela sredstava strukturnih fondova prema ciljevima u EU-15, u razdoblju 2000-06. godine (u mil. eura, odobreni iznosi u cijinama iz 2004. godine)*

Zemlje članice	Cilj 1.	Cilj 2.	Cilj 3.	FIFG	KF	CI	Ukupno	Postotak stanovništva (C 1 + C 2)	Raspodjela prema zemljama (%)
Austrija	288	740	585	0	0	395	2.008	28,2	0,9
Belgija	690	486	817	33	0	231	2.257	12,5	1,0
Danska	0	199	397	221	0	92	909	10,2	0,4
Finska	1.008	541	442	33	0	280	2.304	51,7	1,0
Francuska	4.201	6.569	5.013	254	0	1.155	17.192	34,0	7,4
Njemačka	22.035	3.776	5.057	121	0	1.775	32.765	29,8	14,0
Grčka	23.143	0	0	0	3.388	952	27.483	100,0	11,8
Irska	3.409	0	0	0	584	183	4.177	26,6	1,8
Italija	24.424	2.749	4.129	110	0	1.294	32.707	46,5	14,0
Luksemburg	0	44	44	0	0	14	103	28,2	0,0
Nizozemska	136	861	1.866	33	0	719	3.615	15,0	1,5
Portugal	21.010	0	0	0	3.388	741	25.139	66,6	10,8
Španjolska	42.061	2.904	2.363	221	12.357	2.162	62.067	80,7	26,6
Švedska	797	431	795	66	0	307	2.396	18,9	1,0
UK	6.902	5.068	5.046	132	0	1.061	18.209	32,2	7,8
EU-15	150.104	24.367	26.553	1.226	19.717	11.361	233.328	40,3	100,0

*Izvor: European Commission (2004c:13).*

Najviše sredstava u razdoblju od 2000. do 2006. godine u sklopu ostvarenja prvog cilja dobit će Španjolska, Italija i Grčka. Unutar drugoga i trećeg cilja najviše će sredstava dobiti Francuska, Velika Britanija i Njemačka. Španjolska, Italija i Njemačka dobit će najviše ukupnih sredstava regionalne politike EU.

## Učinci regionalne politike Europske unije na zemlje korisnice Kohezijskog fonda

Rezultati regionalne politike EU pokazuju pozitivne trendove koji se najbolje uočavaju usporedbom kretanja određenih ekonomskih pokazatelja u 1991. i 2002. godini, i to za zemlje korisnice sredstava KF-a.

Tablica 3. Usporedba ekonomskih pokazatelja: učinci regionalne politike Europske unije

	Grčka		Irska		Portugal		Španjolska		EU-15	
	1991.	2002.	1991.	2002.	1991.	2002.	1991.	2002.	1991.	2002.
Stope zaposlenosti (%)	53,4	56,9	51,4	65,0	68,0	68,6	49,2	58,4	62,2	64,0
Stope nezaposlenosti (%)	9,7	10,0	11,9	4,3	7,4	5,1	22,3	11,4	–	7,3
BDP po stanovniku u PPS (% EU-15)	60,6	70,8	76,8	125,3	65,0	70,6	80,7	86,0	100,0	100,0
Prosječna godišnja stopa rasta BDP-a (u %) (stalne cijene iz 1995)	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.
	1,3	3,6	4,8	9,1	1,8	3,4	1,5	3,6	1,6	2,5

Izvor: European Commission (2004a).

Iz tablice 3, koja pokazuje rezultate korištenja fondova regionalne politike EU, zamjetno je:

- da su stope zaposlenosti znatno porasle u svim promatranim zemljama, a u Irskoj i Portugalu 2002. godine stopa zaposlenosti bila je na višoj razini od prosječne u EU-15,
- da su stope nezaposlenosti smanjene, a u grupi promatranih zemalja Irska i Portugal imaju najniže stope nezaposlenosti,
- da su stope rasta BDP-a promatranih zemalja više od prosjeka EU-15 za 1% godišnje u razdoblju 1996-2001. godine; u Irskoj je BDP rastao

- četiri puta brže od prosječnog rasta u EU, što je rezultat velikih napora nacionalne politike, ali i korištenja sredstava regionalne politike EU,
- da se BDP po stanovniku u 2002. povećao u odnosu prema 1991. godini u svim promatranim zemljama, a najviše u Irskoj, koja sada ima iznadprosječnu razinu BDP-a po stanovniku te više nije korisnica KF-a.

## **REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE PREMA NOVIM ZEMLJAMA ČLANICAMA**

Unija se 1. svibnja 2004. godine proširila s deset novih zemalja članica. To proširenje ima povijesno značenje zbog više razloga: jer je najveće dosada i jer su te zemlje nerazvijenije od prosjeka EU.

Regionalna politika EU prema novim članicama može se promatrati u dva razdoblja: prije i nakon njihova ulaska u punopravno članstvo EU.

### **Regionalna politika Europske unije prema zemljama srednje i istočne Europe prije posljednjeg proširenja**

Unija je razvila programe pomoći zemljama SIE kako bi što brže i kvalitetnije provele brojne gospodarske, političke i institucionalne reforme i zadovoljile kriterije za punopravno članstvo u EU. Najznačajniji i najizdašniji izvori te pomoći jesu:

- PHARE program, koji je za razdoblje 2000-2006. godine usmjeren na dva prioritetna područja: (a) izgradnju institucija potrebnih za ulazak u EU i (b) financiranje investicijskih projekata<sup>v</sup>,
- ISPA program, iz kojega se financiraju investicijski projekti izgradnje transportne infrastrukture i infrastrukture povezane sa zaštitom okoliša<sup>vi</sup>,
- SAPARD program, usmjeren na rješavanje problema strukturnog prilagođavanja poljoprivrede i razvoja ruralnih područja zemalja kandidatkinja te na pružanje pomoći u provedbi zakonodavstva EU na području poljoprivredne politike. Kada zemlje kandidatkinje postanu članice EU, uključuju se u *zajedničku poljoprivrednu politiku* i time dobivaju potporu za razvoj poljoprivrednog sektora.<sup>vii</sup>

Da bi se neka zemlja uspješno koristila pomoći EU putem različitih programa, s ciljem postizanja visokoga ekonomskog rasta svih svojih regija, ona mora izgraditi efikasan institucionalni okvir koji će omogućiti uspješno upravljanje budućim sredstvima regionalne politike EU (Lajh, 2003).

Budući da su osam zemalja SIE postale punopravne članice EU, mogućnost korištenja sredstava iz navedenih programa postupno se smanjuje jer se sada mogu koristiti sredstvima SF-ova i KF-a.<sup>viii</sup>

*Tablica 4. Ukupna sredstva programa PHARE, ISPA, SAPARD u razdoblju 1990-2003. godine po zemljama korisnicama (u mil. eura)*

Zemlje	PHARE 1990-2002. (plaćanja)	ISPA 2000-2003. (plaćanja)	SAPARD 2000-2003 (I-VI). (plaćanja)	Ukupno	Ukupna sredstva po stanovniku (u eurima)	Iskoristivost (izvršena plaćanja/ odobrena sredstva) (%)
Bugarska	827,6	61,3	29,0	917,9	112,6	51,3
Češka Republika	490,5	90,0	26,3	606,8	58,9	53,4
Estonija	195,0	32,3	15,9	243,2	177,9	56,2
Mađarska	968,7	114,4	9,5	1.092,6	107,1	63,6
Latvija	249,0	50,7	12,4	312,1	89,3	53,9
Litva	330,4	71,2	25,2	426,8	180,4	44,6
Poljska	2.099,5	376,2	42,5	2.518,2	65,2	49,4
Rumunjska	1.084,6	136,4	37,5	1.258,5	56,1	40,5
Slovačka	343,6	58,7	5,7	408,0	75,8	51,0
Slovenija	195,7	22,0	5,3	223,0	112,1	60,1
Čehoslovačka	228,9	–	–	228,9	–	–
Istočna Njemačka	28,9	–	–	28,9	–	–
Programi za više zemalja	1.706,6	–	–	1.706,6	–	–
<b>Ukupno</b>	<b>8.748,9</b>	<b>1.014,2</b>	<b>209,4</b>	<b>9.972,5</b>	<b>95,6</b>	<b>50,1</b>

*Izvor: European Commission (2003a; 2003b; 2004b).*

Promatrajući dobivenu pomoć po stanovniku, vidi se da taj iznos varira: Litva i Estonija primile su najviše, dok su Rumunjska (koja još nije punopravna članica EU) i Češka primile najmanje sredstava (tabl. 4). Bitno je što postoji vrlo nizak stupanj iskoristivosti sredstava koje je EU putem programe namijenio zemljama SIE. Najniža stopa iskoristivosti vezana je za programe ISPA i SAPARD (23 i 33%), dok su sredstva PHARE programa najbolje iskorištena – izvršena plaćanja čine 63% odobrenih sredstava. Mađarska i Slovenija najuspješnije su u

korištenju programa pretprijetne pomoći (imaju najviši stupanj iskoristivosti).

Tablica 5. Usporedba ekonomskih pokazatelja za zemlje srednje i istočne Europe: učinci pretprijetne pomoći

	Stope zaposlenosti* (%)	Stope nezaposlenosti (%)		BDP po stanovniku u PPS (% EU-15)		Stope rasta BDP-a (godišnje)	
	2002.	1991.	2002.	1994.	2002.	1991-95.	1996-01.
Bugarska	50,6	11,1	17,8	26,6	26,4	-3,2	0,2
Češka Republika	65,4	4,1	7,3	–	61,6	-0,8	1,6
Estonija	62,0	–	9,5	32,1	43,3	–	5,7
Mađarska	56,2	7,8	5,6	46,3	53,3	-2,2	4,0
Latvija	60,4	–	12,6	26,6	38,1	–	5,8
Litva	59,9	–	13,6	27,8	39,8	–	4,6
Poljska	51,5	11,8	19,8	38,5	41,7	2,3	3,3
Rumunjska	57,6	3,0	7,5	–	26,4	-1,8	-0,1
Slovačka	56,8	11,8	18,7	45,4	47,1	-2,6	3,7
Slovenija	63,4	10,1	6,1	62,5	69,5	-0,4	4,1
EU-15	64,2	–	7,7	100,0	100,0	1,6	2,5

\* Podaci o stopama zaposlenosti za 1991. godinu nisu raspoloživi.

Izvor: European Commission (2004a); Eurostat (2003); WIIW (2003).

Podaci u tablici 5. pokazuju da je većina zemalja SIE povećala stope rasta BDP-a u razdoblju 1996-2001. godine, ali nisu uspjele riješiti problem visokih stopa nezaposlenosti i niskih stopa zaposlenosti (u odnosu prema EU). Iznos BDP-a po stanovniku s obzirom na prosjek EU u svim se zemljama povećao osim u Bugarskoj, ali neovisno o tome, još je uvijek na vrlo niskoj razini. Ne može se uočiti izravna povezanost ostvarenih ekonomskih pokazatelja i primljene pomoći. Primjerice, Češka je dobila najmanje pomoći po stanovniku, ali ima vrlo visoku stopu zaposlenosti (iznad prosjeka EU), nisku stopu nezaposlenosti, a češki BDP po stanovniku drugi je po veličini u grupi zemalja SIE. Suprotno tome, Litva i Estonija imale su visoke stope rasta BDP-a u razdoblju 1996-2001. godine, ali i niske stope zaposlenosti odnosno visoke stope nezaposlenosti u usporedbi s Češkom. Stoga se na temelju promatranih pokazatelja ne može zaključiti da je pomoć EU putem različitih programa znatnije pridonijela razvoju zemalja SIE. To je razumljivo jer su njihove startne pozicije obilježene bitno drugačijom prošlošću od ostalih, manje razvijenih zemalja EU (Grčke, Španjolske, Portugala). No u svim su zemljama programi pomoći EU ostavili traga na razvoj infrastruktu-

re, institucija i tržišta. Očito je da zemlje ne smiju očekivati kako će EU riješiti njihove gospodarske probleme već moraju imati kvalitetnu razvojnu strategiju u kojoj će pomoć EU biti samo jedan segment koji će pratiti i potpomagati realizaciju postavljenih ciljeva.

Osim korištenja sredstava iz programa PHARE, ISPA i SAPARD, zemlje SIE mogle su sudjelovati u jednoj od Inicijativa EU – Interreg III, koja se odnosi na pogranične regije EU i zemalja SIE. Ona je vrlo važna za jačanje ekonomskoga i socijalnog jedinstva u EU, ali se prekograničnom, transnacionalnom i međuregionalnom suradnjom potiče i brži gospodarski razvoj cijelog kontinenta.

## Regionalna politika Europske unije prema zemljama srednje i istočne Europe nakon ulaska u punopravno članstvo

Regionalne razlike u EU povećale su se nakon ulaska deset zemalja u punopravno članstvo. Nove zemlje članice postaju korisnice sredstava SF-ova i KF-a zbog niske razine BDP-a po stanovniku u odnosu prema prosjeku EU (tabl. 5). Sredstva fondova usmjeravaju se u nove zemlje članice, u one ciljeve ekonomskoga i socijalnog razvoja koji su određeni za svaku zemlju članicu posebno.

Tablica 6. Raspodjela sredstava strukturnih fondova i Kohezijsog fonda novim zemljama članicama od 2004. do 2006. godine (u mil. eura)

Zemlje	Cilj 1.	Cilj 2.	Cilj 3.	Interreg	Equal	KF	Ukupno	Postotak stanovništva (C1+ C2)	Raspodjela prema zemljama (u %)
Češka R.	1.454,3	71,3	58,8	68,6	32,1	936,1	2.621,2	92,0	10,7
Estonija	371,4	0,0	0,0	10,6	4,1	309,0	695,1	100,0	2,8
Cipar	0,0	28,0	22,0	4,3	1,8	53,9	113,4	30,9	0,5
Latvija	625,6	0,0	0,0	15,3	8,0	515,4	1.164,3	100,0	4,8
Litva	895,2	0,0	0,0	22,5	11,9	608,2	1.537,7	100,0	6,3
Mađarska	1.995,7	0,0	0,0	68,7	30,4	1.112,7	3.207,4	100,0	13,1
Malta	63,2	0,0	0,0	2,4	1,2	21,9	88,7	100,0	0,4
Poljska	8.275,8	0,0	0,0	221,3	133,9	4.178,6	12.809,7	100,0	52,4
Slovenija	237,5	0,0	0,0	23,7	6,4	188,7	456,3	100,0	1,9
Slovačka	1.041,0	37,2	44,9	41,5	22,3	571,0	1.757,4	91,9	7,1
Ukupno	14.959,7	136,5	125,7	478,9	252,1	8.495,5	24.451,2	97,7	100,0

Izvor: European Commission (2004c).

Novе članice primit će ukupno 24,5 mlrd. eura tijekom trogodišnjeg razdoblja, uglavnom u sklopu cilja 1. i KF-a. U većini zemalja cjelokupno se stanovništvo ima pravo koristiti sredstvima iz ciljeva 1. i 2. Poljska i Mađarska dobit će najveći dio predviđenih sredstava za nove zemlje članice.

## **HRVATSKA I REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE**

Hrvatska je, usporedno s promatranim zemljama SIE, ušla u proces tranzicije cjelokupnoga gospodarskog i političkog sustava radi uspostave tržišnoga gospodarstva. Velike razlike u regionalnom razvoju Hrvatska je naslijedila iz bivše države, a situacija se znatno pogoršala zbog rata (emigracija stanovništva, uništena infrastruktura, zatvaranje poduzeća) pa su ionako siromašni krajevi još više zaostali.

### **Regionalna politika u Hrvatskoj**

U proteklom desetljeću Hrvatska nije imala cjelovitu strategiju regionalnog razvitka. Tek su pojedini zakoni propisivali olakšice za određena područja (npr. porezne olakšice za stanovništvo u područjima zahvaćenim ratom) (Čavrak, 2003).

Iako ni danas ne postoji dokument koji bi obuhvaćao regionalni razvoj cijelog područja Hrvatske, ipak se projektima i zakonskim odredbama sve više pozornosti počelo pridavati regionalnom razvoju. Tako je 1999. godine izrađena Konceptija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske, prema kojoj županije trebaju voditi regionalnu politiku<sup>ix</sup> (Frohlich, 1999).

Dokument Načela regionalnog razvitka Republike Hrvatske (dio Strategije razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću") usvojen je 2001. godine i u njemu se osobita važnost pridaje ulaganju u infrastrukturu koja će potaknuti razvoj planinskih, pograničnih i otočnih (depopulacijskih) područja. Dokument Razvojni prioriteti Republike Hrvatske 2002-04. godine usvojen je 2001. i detaljnije razrađuje pitanje regionalnog razvoja (Government RC, 2001b). U njemu su postavljeni ciljevi regionalnog razvoja, među kojima se ističu usklađivanje regionalnog sustava sa sustavom EU; ustrojavanje regionalne politike ta-



ko da se Hrvatska u najkraćem roku počne koristiti sredstvima fondova za regionalni razvoj EU.

Godine 2001. doneseni su Zakon o fondu za regionalni razvoj (NN 107/01) i Zakon o Fondu za razvoj i zapošljavanje (NN 107/01). Fond za regionalni razvoj ima cilj pomagati razvoj područja pogođenih ratom, slabo naseljenih područja, područja posebne državne skrbi, otoka, planinskih područja, pograničnih područja i područja sa strukturnim problemima. Kontinuitet takve politike označava i donošenje Zakona o otocima (NN 34/99, 32/02), Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN 26/03), Zakona o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 117/03).

Dakle, hrvatska vlast posebnu pozornost i brigu pokazuje prema najmanje razvijenim regijama u zemlji, ali ta je politika segmentirana i nije postigla očekivanu razinu pozitivnih rezultata. Ta politika, koja se primjenjuje samo za najmanje razvijena područja, mora se zamijeniti cjelovitom regionalnom politikom koja će se odnositi na cjelokupni teritorij Hrvatske i koja će pridonijeti tome da i razvijene regije postanu konkurentnije i sposobnije odgovoriti zahtjevima i pritiscima na jedinstvenom tržištu (kad Hrvatska postane članicom EU). U Hrvatskoj nije uspostavljen jedinstveni institucionalni okvir za provedbu regionalne politike. Na nacionalnoj razini regionalna je politika u djelokrugu Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, a problemi nastaju na regionalnoj razini, na kojoj samo pojedine regije imaju posebne agencije za regionalni razvoj.

U Hrvatskoj postoji fiskalna centralizacija jer unatoč provedenoj djelomičnoj decentralizaciji nije provedena adekvatna raspodjela ovlasti i fiskalnih kapaciteta između organa lokalne samouprave i uprave i središnje države. Još se osjeća prevelika ovisnost lokalne vlasti o središnjoj, umjesto ovisnosti o specifičnim potrebama regije. Stupanj decentralizacije u Hrvatskoj iznosi između 6 i 9% nenamjenskih proračunskih sredstava i on se u ovoj fazi mora decentralizirati na razinu 20-25%, s tendencijom prema 50-70% takvih proračunskih sredstava (Nacionalno vijeće za konkurentnost, 2004).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dokument je u kojemu se ističe da su lokalne vlasti, djelujući u zakonskim granicama, sposobne uređivati javne službe pod vlastitom odgovornošću i upravljati njima u interesu lokalnog stanovništva. Lokalne vlasti moraju biti što povezanije sa svojim stanovništvom i imati sluha za njihove potrebe (Council of Europe, 1985).

Hrvatska je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi 1997. godine. Prva faza Vladina programa decentralizacije započela je

u srpnju 2001. godine i donijela je brojne izmjene i dopune zakona (amandmane), uključujući financiranje, organizaciju i izbore za odgovarajuća tijela lokalne i regionalne vlasti. Zadaća te faze bila je donijeti zakonodavstvo za lokalnu samoupravu usklađeno s europskim standardima. Lokalnim vlastima dana su prava uređivanja i upravljanja javnim službama pod vlastitom odgovornošću, a u interesu lokalnog stanovništva. Odgovornosti za javne usluge upućene su vlastima bližim građanima, a viša razina uključuje se samo kad je koordinacija ili raspodjela pristojbi nemoguća ili manje efikasna na nižoj razini.

Razlike u ekonomskom razvoju hrvatskih regija analizirane su u tablici 7. (prilog). Iz analiziranih je pokazatelja očito da postoje velike razlike u razvijenosti županija i njihovu doprinosu globalnim pokazateljima Hrvatske. Najveće udjele u ukupnom BDP-u imaju Grad Zagreb i Primorsko-goranska županija; Grad Zagreb i Istarska županija imaju najveće udjele u hrvatskom izvozu, dok su u uvozu najistaknutije Grad Zagreb i Zagrebačka županija. Grad Zagreb i Istarska županija imaju najviše stope zaposlenosti i najniže stope nezaposlenosti pa su prema analiziranim pokazateljima te dvije županije najrazvijenije u Hrvatskoj. Zato je zanimljivo istražiti kako se jedna od njih koristi pomoći EU. Usto, postoji mnogo županija koje imaju niže stope zaposlenosti i više stope nezaposlenosti od hrvatskog prosjeka, pa su stoga suočene s vrlo dubokim strukturnim problemima.

Iz te je analize očito da Hrvatska u ovoj fazi zaostaje u razvoju regionalne politike, što će joj otežati korištenje sredstava iz SF-ova i KF-a jer su za to potrebne detaljno izrađene strategije s ciljevima i problemima regionalnog razvoja. Rješenje tog problema mogla bi biti kvalitetna realizacija projekta Strategija i jačanje kapaciteta regionalnog razvoja, koji je pokrenut u listopadu 2003. (tehnička pomoć omogućena je iz CARDS programa, koordinator je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka) i kojem je, uz ostalo, cilj definiranje nacionalne strategije regionalnog razvoja i donošenje zakonskog okvira za regionalnu politiku. Dokumentacijska osnova preduvjet je i temelj za uključivanje u programe regionalne politike koji će se otvoriti ulaskom Hrvatske u EU.

## **Programi pomoći Europske unije Hrvatskoj**

Hrvatska još nije punopravna članica EU pa se ne može koristiti sredstvima SF-ova i KF-a. Unija je 2000. godine ustanovila novi pro-

gram pomoći (CARDS) namijenjen zemljama zapadnog Balkana kao dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)<sup>x</sup>. Njegova je osnovna namjena pomoć reformama i izgradnji institucija potrebnih za izvršavanje obveza iz SSP-a.<sup>xi</sup> Regionalni je razvoj visoki prioritet koji ima dva cilja: smanjenje razlika u razvijenosti (posebno poticati razvoj ratom zahvaćenih krajeva, ruralnih područja i otoka) i decentralizacija, prostorna reorganizacija i jačanje lokalnih vlasti.

*Tablica 8. Pomoć Europske unije odobrena Hrvatskoj od 1991. do 2003. (u mil. eura)\**

Programi	1991-2003.
OBNOVA/CARDS	244,2
ECHO humanitarna pomoć	292,3
Mediji	3,4
Demokracija i ljudska prava	5,2
Posebne aktivnosti	5,2
<b>Ukupno</b>	<b>550,3</b>

*\* Podaci o izvršenim plaćanjima nisu bili raspoloživi.*

*Izvor: European Commission (2002a).*

Pomoć Hrvatskoj od 1991. do 1995. godine bila je humanitarne prirode. Od 1996. do 1999. godine pomoć je bila usmjerena na obnovu i povratak izbjeglica i prognanika. U razdoblju 1991-2000. godine humanitarna je pomoć činila 65% ukupne pomoći, što znači da je samo oko 128 mil. eura bilo usmjereno na restrukturiranje gospodarstva. To je relativno malo u usporedbi s ostalim zemljama SIE. Od 2002. do 2004. godine pomoć EU usmjerena je na demokratsku stabilizaciju, ekonomski i socijalni razvoj, pravosuđe i unutarnje poslove, pomoć u reformi javne administracije i primjenu SSP-a, zaštitu okoliša i prirodnih resursa. Velik je broj projekata kojima se Hrvatska koristi i koji joj pomažu u razvoju potrebnoga institucionalnog i ekonomskog okvira usklađenoga sa standardima EU (European Commission, 2001). Osim toga, Hrvatska može, koristeći se tim programima, steći nova znanja i ideje o reformi institucija i zakonodavnog sustava, o poboljšanju djelovanja tržišnoga gospodarstva itd.<sup>xiii</sup>

Hrvatska je dobila status kandidata za ulazak u punopravno članstvo EU u lipnju 2004. godine, a u listopadu 2004. EU je donio pretprijetnu strategiju za Hrvatsku. Otvaranjem te strategije EU omogućuje Hrvatskoj korištenje većih financijskih sredstava kako bi se što bolje pripremila i dovršila brojne reforme potrebne za punopravno član-

stvo u EU. Hrvatska se sad može koristiti sredstvima programa PHARE, ISPA i SAPARD, što znači da u razdoblju od 2004. do 2006. godine može iskoristiti ukupno 245 mil. eura.

### **Okvir 2. Kako se koristiti sredstvima programa CARDS?**

Najjednostavniji način jest pretraživanje preko Interneta, i to na stranicama EUROPEAID [<http://europa.eu.int/comm/euro-paid/cgi/frame12.pl/right>], na kojima se može dobiti uvid u projekte što ih EU nudi u obliku različitih programa pomoći. S lijeve je strane izbornik za biranje programa (za Hrvatsku CARDS), status projekta (predviđen, otvoren, zatvoren), tip projekta, te regija i/ili zemlja. Pritiskom na "Predaju zahtjeva" dobivaju se rezultati pretraživanja prema danim parametrima. Ulaskom na tender dobivaju se sve relevantne, detaljne informacije za prijavu takvog projekta. Bitno je znati da se na početku godine objavljuje dokument Globalna predviđanja, pa se njegovim pretraživanjem može vidjeti koji su projekti predviđeni za koju zemlju prema pojedinim programima. Na taj se način mogu lakše obaviti pripreme za prijavu određenog projekta.

Usto se mogu pretraživati stranice Delegacije Europske komisije u Hrvatskoj [[http://www.delhrv.cec.eu.int/en/item2/topic\\_5.htm](http://www.delhrv.cec.eu.int/en/item2/topic_5.htm)], koje objedinjuju sve natječaje na kojima Hrvatska može sudjelovati.

Postoji i mjesečnik "EU Funding Opportunities in Brief", koji sadržava informacije o mogućnostima financiranja projekata zaštite okoliša i korištenja energije, javne ponude, konferencije i tečajeve koji bi mogli biti vrlo zanimljivi za hrvatske stručnjake [<http://www.eucenter.org/registration.php>].

Iako prema "načelu teritorijalnosti" (MEI, 2004) Hrvatska nema mogućnost korištenja sredstava iz SF-ova, izuzetak su različiti oblici suradnje hrvatskih regija s regijama zemalja punopravnih članica EU. Pritom se regije zemalja članica koriste sredstvima SF-ova, a regije zemalja nečlanica moraju osigurati vlastita sredstva za sudjelovanje u takvim projektima. Ti se projekti prijavljuju i dobivaju unutar Inicijative EU – Interreg III koja se sastoji od tri linije.

- Linija A: prekogranična suradnja – cilj joj je razvoj prekogranične socijalne i ekonomske suradnje na temelju zajedničke razvojne strategije. Hrvatska pripada području jadranske prekogranične suradnje (European Commission, 2002b).

- Linija B: transnacionalna suradnja nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti radi poticanja bolje i kvalitetnije integracije stvaranjem velikih grupa europskih regija. Unutar te linije definirano je jedanaest zemljopisnih područja, a Hrvatska ulazi u područje CADSES (područje srednje Europe, Jadrana, Dunava i jugoistočne Europe).
- Linija C: međuregionalna suradnja s ciljem poboljšanja efikasnosti regionalnih razvojnih politika i instrumenata putem razmjene velikog broja informacija i iskustava. Europsko područje administrativno je podijeljeno na četiri zone: Istok, Zapad, Sjever i Jug. Hrvatska pripada zoni Istok.

Iz ovog prikaza linija unutar Inicijativa EU proizlazi da je međuregionalna suradnja preduvjet sudjelovanja neke regije iz zemlje nečlanice EU u Interregu III. Na primjeru Istarske županije analizirat ćemo mogućnosti i načine sudjelovanja hrvatskih regija u toj Inicijativi EU.

## **Istarska županija i regionalna politika Europske unije**

Istra je najzapadnija hrvatska regija koja se povijesno i razvojno ističe unutar Hrvatske. Promatrajući gospodarski razvoj, Istra je jedna od najrazvijenijih hrvatskih regija (tabl. 7). Budući da je pomoć EU uglavnom bila usmjerena na obnovu ratom porušenih krajeva, zanimljivo je analizirati kakav je položaj Istre s obzirom na mogućnosti dobivanja sredstava iz programa EU i kamo su ta sredstva usmjerena.

Za sudjelovanje regije u projektima Interreg III vrlo je bitno nekoliko čimbenika:

- Međuregionalna suradnja – na taj se način lakše pronalaze partneri iz zemalja članica EU s kojima se mogu prijaviti projekti unutar tih inicijativa. Istra ima potpisane dokumente o suradnji s četiri regije u Italiji, s po jednom regijom u Mađarskoj, Austriji i Rumunjskoj, a u pripremi su i dogovori određenog oblika suradnje s regijama Poljske, Ruske Federacije, Rumunjske i Italije.
- Uključenost Istarske županije u rad Skupštine europskih regija, i to od 1994. godine (to je presedan jer je Istra bila prva regija iz zemlje koja u to vrijeme nije bila članica Vijeća Europe). To joj omogućuje sudjelovanje u radu tijela Skupštine, ali i uključivanje u programe Centurio, Eurodysee, Ljetna škola<sup>xiii</sup>.

- Informiranost o zakonodavstvu susjednih zemalja koje se odnosi na zajedničku suradnju.<sup>xiv</sup>

Sudjelovanje Istre u različitim projektima Interrega III i njihovi ciljevi prikazani su u tablici 9. (u prilogu), u kojoj se vidi da Istra najviše sudjeluje u projektima linije B. Da bismo dali uvid u očekivanja Istre od sudjelovanja u projektima Interrega III, probleme koji se pojavljuju i načine njihova rješavanja, za detaljniju je analizu izabran projekt Mreže strategije za prostorni razvoj (Common Strategy Network for Spatial Development and Impementation, CONSPACE)<sup>xv</sup>.

Brojnost projekata u kojima Istra sudjeluje rezultat je njezine spremnosti i sposobnosti da se naprave prijedlozi projekata. Najveću i ključnu ulogu imaju djelatnici Županije koji su dobro obrazovani, temeljito informirani o fondovima EU i mogućnostima korištenja tih sredstava. Neki od zaposlenika obrazovali su se u području europskih studija. Nadalje, Istra ima širok spektar suradnje s regionalnim jedinicama susjednih zemalja, pa njezini službenici znaju kako pronaći priliku za uključenje Istre u različite projekte koje predlažu regije iz EU. Naravno, vrlo je važno što Istra nije bila pogođena ratom pa nema probleme s kojima se bori većina hrvatskih županija. Istra stalno želi ići naprijed i na taj način otvara vrata i ostalim regijama pokazuje put sudjelovanja u Interregu III. Većina ostalih regija može učiti na primjeru Istre jer je ona postigla vrlo dobre rezultate. Najvažnije u svemu jest volja i želja da se predlože i razviju zajednički projekti u suradnji s regijama iz EU. Nakon proširenja EU hrvatske regije imaju mogućnost prijaviti projekte s regijama iz zemalja novih članica pa im se na taj način šanse povećavaju. Važno je da sve regije shvate kako EU želi da one pokažu sposobnost suradnje s ostalim regijama, i to je jedini način na koji mogu biti uključene u projekte Inicijativa EU.

### **Okvir 3. Sudjelovanje Istre u Mreži strategije za prostorni razvoj**

Razgovori oko prijave projekta počeli su 2002. godine u Ljubljani, a projekt je odobren 1. travnja 2003. godine i traje 36 mjeseci. Sudjeluju regije iz Italije, Austrije, Slovenije i Mađarske, a iz Hrvatske sudjeluju Istarska županija i Primorsko-goranska županija te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Projekt je podijeljen u šest radnih paketa (potprojekata), od kojih Istra sudjeluje u tri: u transnacionalnoj upravi, usklađivanju metoda, podataka i procedura te u transnacionalnoj strategiji za regionalni razvoj. U sklopu prva dva paketa šalju se postojeći podaci

kako bi se stvorila baza podataka, dok bi se u posljednjem paketu trebala utvrditi zajednička strategija prostornog planiranja s ciljevima i pokazateljima praćenja.

Interes Istre za sudjelovanje u tom projektu jest upoznavanje s izradom strategija za prostorno planiranje u zemljama članicama EU kako bi se uvidjela pozicija Istre i shvatilo u kojem smjeru treba razvijati vlastite lokalne strategije i nacionalnu strategiju prostornog planiranja. Uz to, sudjelovanjem u ovome i sličnim projektima stječe se iskustvo za kasnije korištenje programa SF-ova i KFa. Partneri iz zemalja članica EU ne poznaju hrvatsku zakonsku regulativu ni strukturu u smislu ovlasti za donošenje prostornih planova i strukture prostornog uređenja, pa se ovim projektom upoznaju s time i na temelju vlastitih iskustava mogu predložiti određene promjene u hrvatskom sustavu.

Istarska županija bez problema izvršava obveze iz tog projekta koje se odnose na davanje različitih podataka o prostornom uređenju radi stvaranja zajedničke baze podataka. Ne postoje problemi u suradnji među regijama, no, nažalost, postoji problem vertikale između Županije i odgovornog Ministarstva koje se, neovisno o potpisanom ugovoru, nije ozbiljno uključilo u projekt pa ne dostavlja podatke iz svog područja. Slika je još gora kad se zna da nije riječ o podacima što ih tek treba prikupiti nego su to podaci iz postojeće statistike koje treba obraditi i poslati kako bi se stvorila cjelovita baza podataka zemalja i regija koje sudjeluju u projektu. Zato voditeljica projekta na regionalnoj razini radi dvostruki posao i šalje podatke koji se odnose na lokalnu i nacionalnu razinu. U prijedlogu projekta bilo je predviđeno da Hrvatska vodi drugi radni paket, no zbog nedovoljne suradnje prijedlog nije ostvaren, a taj projektni dio povjeren je Sloveniji.

Sastanci unutar pojedinog potprojekta održavaju se svakih šest mjeseci i redovito se dostavljaju financijska izvješća iako se Hrvatska ne koristi sredstvima EU. Istarska županija sama pokriva troškove sudjelovanja na tim sastancima i osigurava dio plaće voditeljice projekta. Dakle, u financijskom smislu Županija ne dobiva ništa već mora ulagati svoja sredstva, no neovisno o tome, sudjelovanje u tom projektu ima posebno značenje jer je problematika urbanoga i prostornog planiranja vrlo aktualan i gorući problem Hrvatske, osobito u priobalnim područjima.

Istra od sudjelovanja u različitim projektima očekuje osposobljavanje zaposlenika za sudjelovanje u međunarodnim projektima

(uvod u metodologiju susjednih regija i zemalja, razvoj zajedničke metodologije, specijalizacije u tehničkoj suradnji s iskustvom EU), ali i otvaranje mogućnosti korištenja ostalih projekata unutar Interrega (linija A i C) te ostalih fondova EU (CARDS programa).

U ovoj se fazi ne mogu očekivati velika financijska sredstva za razvoj istarske regije, ali bitno je zapravo ući u shemu financiranja EU jer će svakim danom (sada kad je Hrvatska postala kandidatkinja za ulazak u EU) biti sve više mogućnosti za korištenje sredstava, pa regionalne i nacionalne vlasti moraju na to biti spremne, pravodobno prijaviti projekte i iskoristiti sredstva koja će EU nuditi. Ne bi bilo dobro da Hrvatska ponovi iskustvo zemalja SIE, koje su iskoristile vrlo malo odobrenih sredstava (tabl. 4), što znači da je dio planiranih sredstava ostao neiskorišten zbog nedostatka ideja i inovativnosti. Zato hrvatske nacionalne i regionalne vlasti već sada trebaju učiti kako prijaviti projekte, surađivati s ostalim regijama Zapadnog Balkana (kamo je EU svrstao Hrvatsku) i s regijama zemalja članica Unije.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Hrvatska je u cjelini zemlja s razinom BDP-a nižom od 75% prosjeka EU i suočava se sa strukturnim problemima, što će je, kad postane članica EU, svrstati u grupu zemalja korisnica sredstava SF-ova i KF-a. Hrvatska se kao kandidatkinja, može koristiti sredstvima CARDS programa i sredstvima Inicijative EU – Interreg III (a od početka 2005. sredstvima PHARE, ISPA i SAPARD programa). Navodi-mo probleme u mogućnostima korištenja sredstvima pomoći EU.

- Sadašnji pravni okvir u Hrvatskoj ne sadržava jedinstveni zakonski akt koji bi sustavno rješavao regionalni razvoj na cijelom državnom teritoriju. Regionalna je politika segmentirana i orijentirana prema razvoju manje razvijenih i ratom zahvaćenih regija. Postoje i problemi institucionalnog okvira za primjenu regionalne politike.
- Iako u Hrvatskoj postoji Fond za regionalni razvoj, on se za sada bavi isključivo potporama regionalnim razvojnim projektima iz proračuna, a ne prati uključivanje hrvatskih regija u projekte EU. On bi u budućnosti trebao imati jednu od ključnih uloga kao središnja institucija u Hrvatskoj kroz koju će se realizirati programi pomoći EU.
- Iskustvo Istre pokazuje da regionalne i nacionalne vlasti nisu dovoljno kompatibilne u suradnji s ostalim regijama. Nacionalne vlasti nisu



dovoljno uključene u izvršavanje projektnih obveza pa je cijela slika o Hrvatskoj loša.

Proizlazi da Hrvatska na makrorazini nije dovoljno spremna iskoristiti mogućnosti koje se otvaraju sudjelovanjem u programima i projektima EU za poticanje regionalnog razvoja. Primjer Istre pokazao je kako se i u sadašnjoj fazi može mnogo napraviti i kako se može sudjelovati u projektima iako nismo članica EU. Taj primjer može poslužiti kao vodič ostalim hrvatskim regijama. Zaposlenici službi Istarske županije sudjelovali su u različitim oblicima usavršavanja i obrazovanja o EU, ali i o mogućnostima i načinima sudjelovanja u projektima. Istra ima vrlo dobre veze i kvalitetnu suradnju s regijama iz nekih zemalja članica EU, a to je vrlo važan preduvjet za pristup fondovima EU.

Sudjelovanje u projektima rezultat je vlastitih napora samih županija. Hrvatske regije ne smiju očekivati da će nacionalne razine sudjelovati u programima i projektima EU pa će ih tako neizravno uključiti u njih. Svaka regija mora sama odigrati vrlo važnu ulogu u natjecanju za sudjelovanjem u CARDS programu i Inicijativi EU – Interreg III. Preduvjeti za uspješno uključivanje u te programe jesu postojanje međunarodne suradnje s regijama iz EU i dobro obrazovani službenici koji će biti sposobni izraditi prijedlog projekta.

Na temelju provedene analize i opisanog primjera Istre mogu se dati sljedeće preporuke koje se odnose na nacionalnu i regionalnu razinu.

- Nužno je donijeti nacionalni razvojni plan kao dokument dugoročne realizacije Strategije ekonomskog razvoja. U izradu tog plana trebaju biti uključeni stručnjaci, znanstvenici i instituti različitih područja. On će biti temelj za pregovore s EU o dodjeli sredstava SF-ova i KF-a kad Hrvatska postane članica EU.
- Donijeti nacionalnu strategiju regionalnog razvoja koja bi se odnosila na cijelo područje Hrvatske. Program Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj ima cilj definirati tu strategiju (u rad moraju biti uključene različite osobe koje se bave problemima regionalne politike, a koordinator je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka).
- Uspostaviti regionalne razvojne agencije koje će surađivati u razvoju regija i upravljati programima te sudjelovati u procesu njihove realizacije<sup>xvi</sup>.
- Obrazovati službenike kako bi što više znali o različitim mogućnostima potpore Unije i načinu kako ih iskoristiti (Ministarstvo europskih integracija organizira posebne programe obrazovanja za zaposlenike županija)<sup>xvii</sup>.

- Razvijati međuregionalnu suradnju, povezivati se i tako prijavljivati zajedničke projekte (na razini županija).
- Pratiti što se zbiva “u susjedstvu” (npr. donošenje Zakona 84 u Italiji), biti informiran (na nacionalnoj razini: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo europskih integracija i županije na regionalnoj razini).

Navedene preporuke mogu se učiniti prekrupnim koracima, ali Hrvatska mora ići tim putem ako želi kvalitetno stići do cilja, a to je po-najprije veća razina društvenog blagostanja i viši životni standard svih građana. Dakle, bilo bi dobro da se potrebne reforme (ovdje je naveden samo dio najvažnijih) shvate kao nužne mjere koje će utjecati na hrvatski gospodarski razvoj, a ne samo kao obveza koju nam za sada ne-izravno nameće EU.

## Prilozi

Tablica 7. Usporedba ekonomskih pokazatelja hrvatskih županija

Županije	Udio u stanovništvu BDP 2001.		Izvoz 2003.		Uvoz 2003.		Izvoz /uvoz *100		Zaposlenost 2002.		Nezaposlenost 2002.	
	(u %)	(u %)	mil. USD	%	mil. USD	%	%	%	tis. osoba	stopa (u %)	tis. osoba	stopa (u %)
Zagrebačka	7,0	4,7	149,0	2,4	940,4	6,6	15,9	58,9	29,1	20,7	26,0	
Krapinsko-zagorska	3,2	2,5	225,2	3,6	247,6	1,7	91,2	32,6	36,3	9,0	21,6	
Sisačko-moslavačka	4,2	3,3	371,5	6,0	406,9	2,8	91,5	38,2	33,3	21,4	36,0	
Karlovačka	3,2	2,6	94,0	1,8	166,3	1,2	67,3	32,3	37,3	16,6	33,9	
Varaždinska	4,2	4,0	306,8	5,9	510,7	3,6	71,9	49,9	42,2	12,5	20,0	
Koprivničko-križevačka	2,8	2,5	128,2	2,5	192,2	1,4	81,6	28,4	36,2	9,4	24,8	
Bjelovarsko-bilogorska	3,0	2,4	54,6	1,1	128,6	0,9	53,9	26,6	32,2	14,6	35,5	
Primorsko-goranska	6,9	9,0	230,0	3,8	637,9	4,5	37,2	101,5	50,4	21,6	17,6	
Ličko-senjska	1,2	1,0	3,4	0,1	7,9	0,1	70,2	10,0	32,7	4,4	30,2	
Virovitičko-podravska	2,1	1,9	69,2	1,8	49,9	0,4	224,0	18,5	32,1	10,9	37,1	
Požeško-slavonska	1,9	1,6	54,9	1,2	49,0	0,3	146,0	17,7	34,0	7,6	30,0	
Brodsko-posavska	4,0	2,8	56,8	1,0	104,2	0,7	60,7	32,9	30,2	20,0	37,9	
Zadarska	3,7	2,8	105,0	1,7	173,0	1,2	61,6	34,7	34,3	16,5	32,3	
Osječko-baranjska	7,4	7,2	419,2	6,8	307,1	2,2	136,0	77,3	36,7	37,4	32,6	
Šibensko-kninska	2,5	1,8	54,2	0,9	96,4	0,7	56,6	23,3	34,6	14,3	38,0	
Vukovarsko-srijemska	4,6	3,2	88,2	1,4	99,3	0,7	88,3	33,1	25,8	23,9	42,0	
Splitsko-dalmatinska	10,4	8,6	557,7	9,0	907,5	6,4	61,3	107,1	36,1	49,3	31,5	
Istarska	4,7	5,6	745,4	12,0	775,2	5,5	96,4	71,2	52,6	10,0	12,3	
Dubrovačko-neretvanska	2,8	2,7	16,8	0,3	75,8	0,5	22,0	31,6	41,3	10,8	25,4	
Međimurska	2,7	2,3	168,4	2,7	246,1	1,7	68,7	31,5	41,1	8,3	20,9	
Grad Zagreb	17,6	27,5	2.010,7	33,0	7.709,4	54,0	26,1	315,1	61,5	50,4	13,8	
Ukupno	100,0	100,0	6.186,6	100,0	14.209,0	100,0	43,6	1.172,6	41,5	389,7	25,0	

Izvor: DZS (2004). Regio.hr za podatke o zaposlenosti, nezaposlenosti i BDP-u.

Stope nezaposlenosti izračunate su kao odnos broja nezaposlenih osoba i ukupnog broja zaposlenih i nezaposlenih, pa nisu usporedive sa statistikom ILO-a.

Stope zaposlenosti izračunate su kao odnos broja zaposlenih i radne snage (muškarci u dobi 15-64 godine, žene u dobi 15-59 godina).

Pokrivenost izvoza izračunata je prema formuli:  $\frac{\text{izvoz}}{\text{uvoz}} * 100$ . Ako je rezultat viši od 100, županija ima pozitivnu trgovinsku bilancu, a ako je niži od 100, znači da županija ima deficit u trgovinskoj bilanci. Izvor

Tablica 9. Sudjelovanje Istarske županije u Interregu III

Program	Područja koja sudjeluju	Ciljevi i očekivanja
Linija A Jadranska prekogranična suradnja (Adriatic Crossborder Programme)	Priobalna područja Italije, cijela Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Albanija	Poticanje i stvaranje jadranske euroregije kao homogenoga pomorskog područja. Program je važan zbog sličnosti problema s kojima se zemlje susreću. Tim programom Hrvatska će uspostaviti prekograničnu suradnju s Italijom, a indirektno s Bosnom i Hercegovinom, Srbijom i Crnom Gorom te Albanijom.
Linija B Krajobrazne mogućnosti prostornog uređenja (Landscape Opportunities for Territorial Organization, LOTO)	9 partnera; voditelj je regija Lombardija (Italija)	Razvoj i poboljšanje metodologije i metoda zaštite, unapređenja i razvoja krajobraza, promidžba i prezentacija umrežavanja institucija zaduženih za krajobrazno planiranje te povećanje svjesnosti i senzibiliteta za vrijednosti krajobraza. Od sudjelovanja se očekuje prosudba dosad primjenjivanih metoda vrednovanja krajobraza u nacionalnim okvirima i već gotovih studija izrađenih za područje Istarske županije, posebno s obzirom na Europsku konvenciju o krajobraza, čiji je potpisnik i Republika Hrvatska i čija se ratifikacija očekuje u bliskoj budućnosti.
Mreža zajedničke strategije za prostorni razvoj i primjenu (Common Strategy network for Spatial Development and Implementation, CONSPACE)	9 partnera; voditelj je regija Carinthia (Austrija)	Svaranje zajedničke transnacionalne razvojne strategije regija na temelju zajedničkih iskustava. Očekivanja Istre: upoznavanje s metodologijom prostornog planiranja u susjednim regijama i državama, razvijanje zajedničkih metodologija u regionalnom prostornom planiranju.
Logistika i kombinirani transport za održavanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva (Industrial Logistic; Logistic and inter-modal transportation for sustaining small and medium enterprises development, I-LOG)	23 partnera; voditelj je regija Marche (Italija)	Novim instrumentima informatičke tehnologije pomoći transportnim operaterima te malim i srednjim poduzećima u smanjenju transportnih troškova i povećanju konkurentnosti sektora maloga gospodarstva.
Poticanje održivog ribarenja na sjeveru Jadranskog mora (Promoting of a sustainable FISHerY in Northern Adriatic Sea, ADRIAFISH)	6 partnera; voditelj je regija Veneto (Italija)	Poboljšati organizaciju ribarskih aktivnosti i komunikaciju malih gospodarstava, poticati partnerstvo među poduzetnicima i inovacije informacijske tehnologije.
Linija C EKOTURIZAM – mjesta i tradicije (ECOTOURISM – Places and Traditions)	Voditelj je regija Abruzzo (Italija)	–

Izvor: Istarska županija (2004).

- 
- i *Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) financira razvoj infrastrukture, otvaranje novih radnih mjesta, projekte lokalnog razvoja i potpore razvoju maloga gospodarstva; Europski socijalni fond (ESF) potiče zapošljavanje uglavnom financiranjem tečajeva i sustavom potpore pri zapošljavanju; Financijski instrument za orijentaciju u ribarstvu (FIFG) daje potporu modernizaciji ribarstva; Europski fond za poljoprivrednu orijentaciju i garanciju – Sekcija orijentacija (EAGGF – Orijentacija) potiče ruralni razvoj i usmjerava pomoć poljoprivrednicima.*
  - ii *Projekti su u početku bili financirani putem sustava kvota, s tim da su neke manje razvijene regije unutar razvijene zemlje članice dobile više sredstava od nerazvijenijih regija unutar najmanje razvijenih zemalja. Zbog toga se pojavila potreba reforme ERDF-a. Sustav kvota ustanovljen je 1979. godine, a 1989. godine EU je definirao prioritete koji se moraju financirati iz fondova regionalnog razvoja kako bi se Unija pripremila za početak funkcioniranja jedinstvenog europskog tržišta, nakon toga sustav se preusmjerio na programski pristup raspodjeli sredstava. Ciljevi su definirani za razdoblja 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 (McDonald i Dearden, 1999:225).*
  - iii *From theory to practice [[http://europa.eu.int/comm/regional-policy/intro/regions7\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional-policy/intro/regions7_en.htm)].*
  - iv *Zanimljivo je promatrati zemljopisnu sliku regija koje su kandidati za korištenje sredstava iz cilja 1: od ukupno 50 regija (u nekim zemljama cilj 1. odnosi se samo na dio regije) 14 regija je iz Grčke (cijela zemlja), 10 regija iz Španjolske, 6 regija iz Italije i Portugala, 5 regija iz Njemačke, po 4 regije iz Velike Britanije i Francuske, po 3 regije iz Irske, Finske i Švedske i 1 regija iz Austrije (European Commission, 2002c).*
  - v *PHARE program ustanovljen je 1989. godine. U početku je bio namijenjen projektima izgradnje infrastrukture, razvoja privatnog poduzetništva, obrazovanja, specijalizacije i istraživanja, zaštite okoliša i nuklearne sigurnosti te restrukturiranja poljoprivrede.*
  - vi *ISPA program ustanovljen je 1999. godine radi pomoći zemljama kandidatkinjama u prilagodbi transporta i zaštite okoliša standardima EU [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>].*
  - vii *SAPARD je ustanovljen 1999. godine. Da bi se zemlja mogla koristiti sredstvima navedenih programa, ona mora predati nekoliko strateških dokumenata (razvojni plan za korištenje PHARE programa, strategiju investiranja u okoliš i transportnu infrastrukturu za ISPA-u, sedmogodišnji razvojni plan poljoprivrede za korištenje SAPARD programa i Nacionalni razvojni plan) i samo oni projekti koji su sadržani u tim strategijama mogu se natjecati za pomoć EU (Government of Slovenia, 2003).*
  - viii *Nakon ulaska u punopravno članstvo PHARE program zamijenit će se ERDF-om i ESF-om, KF će zamijeniti ISPA-u, a EAGGF – Orijentacija zamijenit će SAPARD program.*
  - ix *Tu je Koncepciju pripremio Ekonomski institut u Zagrebu na inicijativu Ministarstva gospodarstva.*
  - x *Zapadni Balkan: Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Srbija i Crna Gora, Albanija.*
  - xi *Hrvatska se može koristiti i sredstvima ostalih regionalnih programa (npr. Europske inicijativa za demokraciju i ljudska prava, Pomoći trećim zemljama, Programa mladih - suradnje trećih zemalja, Regionalne suradnje u razminiranju jugoistočne Europe). Hrvatska se može koristiti i sredstvima Tempus programa, ustanovljenoga radi pomoći institucijama i organizacijama u procesu reforme visokog obrazovanja. Cilj mu je suradnja sveučilišta iz zemalja SIE i EU.*
  - xii *Projekt reforme javne uprave dio je SPP-a jer administracijski kapacitet Hrvatske*

*mora biti dovoljno razvijen da može donijeti i primijeniti nove zakone i politike prema zahtjevima SPP-a. Projekt je usmjeren na tri specifična područja: na jačanje i modernizaciju zakonodavnog okvira i prakse državne službe kao potpora programu reforme državne službe; na jačanje institucionalnih i organizacijskih sposobnosti Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave te resornih institucija kako bi mogle upravljati državnom službom i provesti njezinu reformu; na izradu horizontalnih programa, izobrazbe državnih službenika, uključujući i edukaciju vezanu za ispunjavanje preuzetih obveza prema SSP-u (European Commission, 2002a).*

- xiii *Centurio – svrha mu je stručno usavršavanje zaposlenih u lokalnoj samoupravi i upravi; Eurodysee – program međuregionalne razmjene mladih između regija s ciljem profesionalnog usavršavanja (3 do 6 mjeseci); Ljetna škola - kongresni turizam.*
- xiv *Zakon br. 84 Republike Italije (donesen 21. ožujka 2001. godine) odnosi se na sudjelovanje Italije u stabilizaciji, obnovi i razvoju zemalja balkanskog područja. Zajedno s partnerima iz Italije, Istarska županija se kandidirala s dva projekta: CONNECT i FISH.LOG. To su temeljne inicijative koje vode ostvarenju politike zajedničkog upravljanja sjevernim Jadranom.*
- xv *Informacije su dobivene od gospođe Latinke Janjanin, lokalne voditeljice projekta.*
- xvi *Već postoji nekoliko regionalnih razvojnih agencija, npr. Istarska razvojna agencija (IDA), Agencija za lokalni gospodarski razvoj zapadne Slavonije (LEDA).*
- xvii *Na primjer, program obuke o Abecedi EU ili program obuke predavača za županijske djelatnike upravo radi upoznavanja, što boljeg informiranja i uključivanja u različite oblike suradnje s EU.*

## LITERATURA

- Barnes, I. and Barnes, P. M., 1995.** *The Enlarged European Union*. Essex: Longman Group UK Limited.
- Čavrak, V., 2003.** "Regionalni razvoj i regionalna politika Hrvatske" u: I. Družić, ur. *Hrvatski gospodarski razvoj*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Politička kultura, 121-136.
- Council of Europe, 1985.** *European Charter of Local Self-Government* [online]. ETS No.122. Available from: [<http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>].
- DZS, 2004.** Robna razmjena Republike Hrvatske s inozemstvom [online]. *Priopćenja*. Dostupno na: [<http://www.dzs.hr>].
- European Commission 2002c.** *The instruments of solidarity* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions5\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm)].
- European Commission, 2001.** *CARDS Regional Strategy Paper 2002-2006* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/news/ip01\\_1464.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1464.htm)].
- European Commission, 2002a.** *CARDS National plan 2002, Financing proposal for Croatia, EUROPEAID* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/publications\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/publications_en.htm)].
- European Commission, 2002b.** *Operational Programme "Joint Adriatic Cross-Border Programme Document"*. CB160PC001 of 24/12/2002.
- European Commission, 2003a.** *Sapard Annual Report- Year 2002* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sapard2002/full\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sapard2002/full_en.pdf)].
- European Commission, 2003b.** *2002 Report on PHARE and the pre-accession instruments for Cyprus, Malta and Turkey* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm>].
- European Commission, 2004a.** *Structural indicators* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>].
- European Commission, 2004b.** *The mini ISPA Report 2000-2003, DG Regional Policy* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/>].
- European Commission, 2004c.** *Working for the regions*. Luxembourg: EU Regional policy.
- Eurostat, 2003.** *Eurostat Yearbook 2003*. Luxembourg: Eurostat.
- Frohlich, Z. [et al.], 1999.** *Koncepcija regionalnog gospodarskog razvitka Hrvatske*. Zagreb: Ekonomski institut.

- Government of RC, 2001a.** "Development Guidelines of the Republic of Croatia" [online] in "Hrvatska u 21. stoljeću". Zagreb: Strategic Planning Office. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr>].
- Government of RC, 2001b.** *Development Priorities of the Republic of Croatia* [online]. Zagreb: Strategic Planning Office. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr>].
- Government of Slovenia, 2003.** *Pre-Accession Assistance* [online]. Available from: [<http://www2.gov.si/svez/svez-web.nsf/>].
- Hitiris, T., 2003.** *European Union Economics*. Essex: Pearson Education Limited.
- Istarska županija, 2004.** *Programi i projekti EU-a* [online]. Dostupno na: [<http://www.istra-istria.hr>].
- Lajh, D., 2003.** "Managing the EU Pre-accession Assistance Programmes in Slovenia" [online]. *Central European Political Studies Review*, 4 (5), 112-130. Available from: [<http://www.iips.cz/seps/tisk.php?ID=178>].
- McDonald, F. and Dearden, S., 1999.** *European Economic Integration*. Essex: Pearson Education Limited.
- MEI, 2004.** "Territorial principle" [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [<http://www.mei.hr>].
- National Competitiveness Council, 2004.** *55 Policy Recommendations for Raising Croatia's Competitiveness* [online]. Available from: [<http://www.konkurentnost.hr/nvk>].
- Regio.hr.** *Regionalna politika* [online]. Dostupno na: [<http://www.regio-hr.com>].
- WIIW, 2003.** *Countries in Transition, Handbook of Statistics*. Wien: WIIW.
- Zakon** o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02 i 117/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o fondu za regionalni razvoj i zapošljavanje, NN 107/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o fondu za regionalni razvoj, NN 107/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o otocima, NN 34/99 i 32/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o područjima posebne državne skrbi, NN 26/03. Zagreb: Narodne novine.





## POJMOVNIK EUROPSKE UNIJE\*

ACQUIS COMMUNAUTAIRE → PRAVNA STEČEVINA ZAJEDNICE

AGENDA 2000 – dokument Europske komisije koji sadržava program aktivnosti vezanih za razvoj EU te financijski okvir za proširenje novim državama članicama u razdoblju 2000-2006. godine.

BIJELA KNJIGA (*White Paper*) – dokument EU s prijedlozima budućih aktivnosti na pojedinom području.

CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) – novi program tehničko-financijske pomoći EU za jugoistočnu Europu (države korisnice: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora te Makedonija), namijenjen provedbi procesa stabilizacije i pridruživanja. Prioriteti su CARDS programa obnova, povratak izbjeglica i prognanika, stabilizacija regije; uspostava institucionalnoga i zakonodavnog okvira (demokracija, ljudska prava, prava manjina, pomirba, civilno društvo, neovisnost medija, borba protiv organiziranoga kriminala); održivi gospodarski razvoj i ekonomska reforma usmjerena prema tržišnom gospodarstvu; socijalni razvoj; prekogranična, transnacionalna i regionalna suradnja.

ECOFIN (*Economic and Financial Affairs*) – Vijeće ministara EU za ekonomske i financijske poslove.

EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA (*Economic and Monetary Union, EMU*) – proces kojim zemlje članice EU usklađuju svoje ekonomske i monetarne politike s krajnjim ciljem usvajanja jedinstvene valute – eura. Ugovorom iz Maastrichta potpuno je razrađen cilj monetarne unije, metoda i vremenski okvir njezina stvaranja. Proces stvaranja EMU-a odvijao se u tri faze, od kojih je posljednja bila osnivanje Europske središnje banke, utvrđivanje tečaja i uvođenje jedinstvene valute. Treća faza EMU-a započela je u 11 zemalja članica, a Grčka se prid-

---

\* Korišteni su pojmovnici na Internet stranicama Europske unije (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm>) i Ministarstva europskih integracija (<http://www.mei.hr/default.asp?ru=137&akcija=>).

ružila dvije godine kasnije. Jedinstvenu valutu nisu usvojile tri zemlje članice: Danska, Švedska i Velika Britanija.

EURO – jedinstvena valuta koju je 1. siječnja 1999. godine prihvatilo 11 zemalja članica EU (Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal i Španjolska), s krajnjim ciljem potpunog ukidanja nacionalnih valuta. Danska i Velika Britanija koristile su se pravom ostajanja izvan eurozone (prema Ugovoru iz Maastrichta), a Grčka i Švedska formalno nisu zadovoljile kriterije konvergencije do spomenutog datuma. Grčka je, zadovoljivši navedene kriterije, ušla u eurozonu 2001. godine. Uvođenje eura kao jedinstvene valute u EU treća je faza Ekonomske i monetarne unije. Potpuna zamjena nacionalnih valuta zemalja eurozone novčanicama i kovanicama eura obavljena je krajem veljače 2002. godine.

EUROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*) – osnovana je 1991. godine s ciljem da pomogne bivšim komunističkim zemljama u njihovoj transformaciji u tržišna gospodarstva. Investiranje u (većinom) privatna poduzeća Banka samostalno ili s drugim partnerima u 27 država promiče strukturne i sektorske reforme, tržišno natjecanje, privatizaciju i poduzetništvo, jačanje financijskih institucija i pravnih sustava, potreban razvoj infrastrukture za razvoj privatnog sektora te usvajanje prakse snažnog upravljanja poduzećima, uključujući i svijest o zaštiti okoliša. Republika Hrvatska postala je članicom Europske banke za obnovu i razvoj 15. travnja 1993. godine. Sjedište banke je u Londonu.

EUROPSKA INVESTICIJSKA BANKA (*European Investment Bank, EIB*) – financijska institucija Europske unije ustrojena 1957. godine Rimskim ugovorima. Cilj je te institucije pridonijeti procesu integracije te, općenito, ciljevima EU osiguravanjem dugoročnih financijskih sredstava za određene kapitalne projekte u Uniji te u drugim zemljama diljem svijeta.

EUROPSKA KOMISIJA (*European Commission*) – političko tijelo koje predstavlja interese cijelog EU. Ona predlaže zakone, politike i programe, te je odgovorna za izvršenje odluka Parlamenta i Vijeća. Do pristupanja novih članica bila je sastavljena od 20 članova (po dva iz Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske i Velike Britanije te po jedan član

iz ostalih zemalja). Nakon pristupanja novih članica Komisija u novom mandatu (2004-2009. godine) ima 25 članova. Članove Komisije sporazumno dogovaraju zemlje članice, a potvrđuje ih Europski parlament kojemu je Komisija odgovorna. Mandat članova Komisije traje pet godina. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament) Komisija predstavlja Europsku zajednicu.

**EUROPSKA LJESTVICA USPJEHA U INOVIRANJU** (*European Innovation Scoreboard*) – sadržava niz standardiziranih pokazatelja inovacijskih aktivnosti. Europska komisija donijela je prvi takav dokument 2001. godine.

**EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA** (*European Central Bank, ECB*) – upravlja europskim sustavom središnjih banaka, a zadaća joj je određivanje tijekova gotovog novca, vođenje deviznih transakcija, upravljanje službenim inozemnim pričuvama zemalja članica te osiguravanje urednoga platnog prometa. Osnovana je 30. lipnja 1998, kada je preuzela odgovornost provođenja europske monetarne politike.

**EUROPSKA STRATEGIJA ZAPOŠLJAVANJA** (*European Employment Strategy, EES*) – dio širega političkog programa što ga je Unija pokrenula 1994. godine, a zasniva na četiri stupa politike zapošljavanja: mogućnost zapošljavanja, poduzetništvo, prilagodljivost i jednake mogućnosti.

**EUROPSKA SUSJEDSKA POLITIKA** (*European Neighbourhood Policy*) – nova politika kojom se susjedi na istoku i jugu EU pozivaju da sudjeluju u miru, stabilnosti i prosperitetu, a cilj joj je stvaranje prstena prijatelja oko granica nove proširene Unije.

**EUROPSKA UNIJA** (*European Union, EU*) – nadnacionalna zajednica nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije koji je 1951. godine započelo šest zemalja (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska). Nakon pet valova proširenja (1973. Danska, Irska i Velika Britanija; 1981. Grčka; 1986. Portugal i Španjolska; 1995. Austrija, Finska i Švedska te 2004. deset novih zemalja članica) EU danas ima 25 zemalja članica. Naziv Europska unija uveden je Ugovorom o Europskoj uniji iz Maastrichta. Prvi stup EU čine tri zajednice: Europska zajednica za ugljen i čelik (ECSC), Europska eko-

nomska zajednica (EEC) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom); drugi stup čine zajednička vanjska i sigurnosna politika, a treći – suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima.

EUROPSKA ZAJEDNICA (*European Community*) – izraz koji se rabio u neslužbenom govoru (do pregovora o EU) kao zajedničko ime za tri zajednice: Europsku zajednicu za ugljen i čelik (ECSC), utemeljenu ugovorom u Parizu 1951. godine, te za Europsku ekonomsku zajednicu (EEC) i Europsku zajednicu za atomsku energiju (Euratom), utemeljene u Rimu 1957. godine. U neslužbenoj komunikaciji EU spomenute se tri zajednice skraćeno nazivaju Zajednica.

EUROPSKI GOSPODARSKI PROSTOR (*European Economic Area, EEA*) – nastao 1992. godine sporazumom što ga je potpisalo tadašnjih 12 država EZ-a i 6 država EFTA-e radi stvaranja jedinstvenog tržišta na kojemu bi se poštovala sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Danas se EEA sastoji od država članica EU i 3 države članice EFTA-e (Island, Lihtenštajn i Norveška). Na području EEA-e primjenjuje se oko 80% propisa jedinstvenog tržišta EU.

EUROPSKI MONETARNI SUSTAV (*European Monetary System, EMS*) – dogovor kojim su zemlje članice EU vezale svoje valute kako bi izbjegle velike fluktuacije deviznih tečajeva i inflaciju. Taj monetarni sustav, osnovan 1979. godine, preteča je Ekonomske i monetarne unije.

EUROPSKI PARLAMENT (*European Parliament*) – predstavničko tijelo stanovnika EU. Zastupnici u Parlamentu biraju se izravnim glasanjem još od 1979. godine. Državama članicama EU Osnivačkim je ugovorima dodijeljen broj zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu. Taj broj odražava veličinu stanovništva država članica. Novim ustavnim je ugovorom predviđeno da, bez obzira na to koliko mala bila država, ona ima pravo na najmanje šest zastupnika u Parlamentu. Nacionalne kvote svake nove članice određuju se Ugovorima o pristupanjima. Najveći broj zastupnika u Parlamentu također je utvrđen Osnivačkim ugovorima. Danas Parlament ima 732 zastupnika, a njegove su ovlasti razmatranje prijedloga Europske komisije, sudjelovanje u donošenju propisa, imenovanje i razrješenje članova Europske komisije, pravo upita vezanih za rad Europske komisije i Vijeća EU, podjela

ovlasti u donošenju godišnjeg proračuna i nadzor (zajedno s Vijećem) njegove provedbe. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament) Parlament predstavlja građane Unije.

## EUROPSKI SPORAZUMI → UGOVOR O PRIDRUŽIVANJU

**EUROPSKO UDRUŽENJE SLOBODNE TRGOVINE** (*European Free Trade Association, EFTA*) – međunarodna organizacija koja ujedinijuje tržišta Islanda, Lihtenštajna, Norveške i Švicarske u zonu slobodne trgovine te je istodobno platforma za sudjelovanje njezinih triju članica (bez Švicarske) u Europskome gospodarskom prostoru, zajedno s 25 država EU. EFTA je osnovana Konvencijom u Stockholmu 1960. godine kao alternativa tadašnjem EEZ-u.

**EUROPSKO VIJEĆE** (*European Council*) – označava sastanak čelnika država ili vlada zemalja članica EU s predsjednikom Europske komisije. Sastanci se održavaju četiri puta u godini kako bi se raspravljalo o bitnim pitanjima za EU. → VIJEĆE EUROPE, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

**EVOLUTIVNA KLAUZULA** (*Evolutionary Clause*) – formulacija iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Njome država koja započinje pridruživanje izražava svoju opredijeljenost za pristup EU, a EU to prihvaća.

**FINANCIJSKA PERSPEKTIVA** (*Financial perspective*) – osnovna joj je svrha postavljanje sedmogodišnjih političkih prioriteta i obuzdavanje ukupnog porasta proračunskih rashoda EU. Ona je plod dogovora između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te određuje maksimalan iznos i strukturu predviđenih rashoda. Do sada su zaključena tri takva dogovora: Financijska perspektiva 1988-1992. (Delorsov prvi paket), Financijska perspektiva 1993-1999. (Delorsov drugi paket) i Financijska perspektiva 2000-2006, koja je temelj financijskog paketa Agenda 2000. → AGENDA 2000

**INTERREG III** – inicijativa Zajednice, čiji je cilj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u EU poticanjem uravnoteženog razvoja europskog kontinenta putem prekogranične, transgranične i međuregionalne su-

radnje. Početna ideja inicijative Interreg, usvojena 1990. godine, bila je priprema pograničnih područja zemalja članica za zajednicu bez unutarnjih granica. Države članice EU koje sudjeluju u Interregu III mogu se u tu svrhu koristiti sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund*). Države koje nisu članice EU financiraju svoje sudjelovanje u toj inicijativi vlastitim sredstvima i/ili, ako je to odobrila Europska komisija, iz programa pomoći EU. Na razini EU za Interreg III zadužena je, u sklopu Europske komisije, Opća uprava za regionalnu politiku.

ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) – službeno je pokrenut 1. travnja 2000. godine s ciljem pružanja pomoći Unije državama kandidatkinjama u pripremama za članstvo, i to na području prometa i zaštite okoliša. Za razdoblje od 2000. do 2006. godine u programu će biti dostupno 1,04 mlrd. eura (prema cijenama iz 1999. godine), a u Europskoj je komisiji za nj zadužena Opća uprava za regionalnu politiku. Glavni su prioriteti tog programa priprema država kandidatkinja na području obrazovanja o politikama i procedurama EU, pomoći u doseganju standarda EU u zaštiti okoliša, te proširenja i povezivanja s transeuropskim prometnim mrežama.

JEDINSTVENO TRŽIŠTE, UNUTARNJE TRŽIŠTE (*Single Market, Internal Market*) – pojmovni okvir za ujedinjenje ekonomskog područja u Europskoj uniji putem ostvarenja tzv. četiriju sloboda – slobode kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala bez unutarnjih granica. Danas se više rabi pojam unutarnje tržište, a tako je i definiran u Ugovoru o Europskoj uniji, tj. kao ukidanje svih unutarnjih prepreka ostvarivanju četiriju sloboda. Jedinstveni europski akt (*Single European Act*) iz 1986. godine prvi je donio bitne izmjene i dopune Rimskih ugovora (koji su utrljali put stvaranju zajedničkog tržišta) potrebne za uspostavu jedinstvenog tržišta, a početkom 1993. godine počelo je funkcionirati unutarnje tržište EU.

KRITERIJI IZ KOPENHAGENA (*Copenhagen Criteria*) – načela i mjerila utvrđena na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine. Čelnici država članica EU složili su se da će primiti u članstvo zemlje SIE ako ispune ove političke i ekonomske kriterije: 1. stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i prava manjina; 2. postojanje djelotvornoga tržišnoga

gospodarstva i 3. sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz pravne stečevine Zajednice, uključujući provedbu političkih, ekonomskih i monetarnih ciljeva. EU zadržava pravo odlučivanja kada će prihvatiti nove članove.

**KRITERIJI IZ MAASTRICHTA, KRITERIJI KONVERGENCIJE** (*Maastricht Criteria*) – načela utvrđena ugovorom potpisanim u Maastrichtu 1992. godine, kada su zemlje članice uspostavile EU te dogovorile ove kriterije za uspostavu ekonomske i monetarne unije te jedinstvene valute: 1. stopa inflacije može biti najviše 1,5% iznad prosječne stope inflacije za tri zemlje EU s najnižom inflacijom; 2. dugoročne kamatne stope ne smiju biti veće od 2% s obzirom na prosjek triju zemalja EU s najnižom inflacijom; 3. deficit državnog proračuna ne smije biti veći od 3% BDP-a; 4. javni dug ne smije biti veći od 60% BDP-a; 5. nacionalna valuta mora biti u normalnom rasponu ERM-a (→TEČAJNI MEHANIZAM) tijekom dvije prethodne godine.

**NOVE ZEMLJE ČLANICE** (*New member states*) – Cipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija završile su pregovore i od bivših zemalja kandidatkinja postale članicama EU 1. svibnja 2004. godine.

#### OSNIVAČKI UGOVORI → RIMSKI UGOVORI

**PAKT O STABILNOSTI** (*Stability Pact for South Eastern Europe*) – politički dokument usuglašen 10. lipnja 1999. godine u Kölnu, sa strateškim ciljem približavanja zemalja jugoistočne Europe euroatlantskim strukturalama i jačanja međusobne suradnje. Pakt postavlja okvir za suradnju država jugoistočne Europe, država članica EU, SAD-a, Ruske Federacije, međunarodnih organizacija (uključujući i međunarodne financijske institucije) te raznih regionalnih inicijativa. U Hrvatskoj je za koordinaciju svih aktivnosti u vezi s Paktom zaduženo Ministarstvo vanjskih poslova.

**PAKT O STABILNOSTI I RASTU** (*Stability and Growth Pact*) – osnova za treći stupanj uspostavljanja Ekonomske i monetarne unije koji je započeo 1. siječnja 1999. Cilj mu je osiguranje proračunske discipline zemalja članica nakon uvođenja jedinstvene valute. Prema njegovim odredbama, Europsko vijeće može kazniti zemlju članicu koja ne poduzme mjere za smanjivanje prevelikoga proračunskog deficita.



PHARE PROGRAM – program pomoći ustanovljen 1989. godine, nakon pada komunizma u zemljama SIE, a cilj mu je obnova tih zemalja. Isprva je obuhvaćao samo Poljsku i Mađarsku pa se nazivao *Pologne-Hongrie: assistance à la restructuration économique* (odakle i današnji akronim). S vremenom se proširio na današnje zemlje SIE (osim Poljske i Mađarske, to su Albanija, Bugarska, Češka, Estonija, Makedonija, Letonija, Litva, a PHARE program zamijenjen je CARDS-om). Osim pomoći u obnovi gospodarstava tih zemalja, PHARE je glavni financijski instrument pretprijetne strategije za deset zemalja SIE koje su podnijele molbu za članstvo u EU. Ciljevi PHARE programa za razdoblje 2000-2006. ponajprije su usmjereni na izgradnju institucija nužnih za proces približavanja ekonomskim integracijama te za financiranje investicijskih programa u zemljama kandidatkinjama. → PRETPRISTUPNI PROGRAMI

POSTUPAK PREKOMJERNOG DEFICITA (*Excessive Deficit Procedure, EDP*) – zemlje članice obvezne su izbjegavati prekomjerne proračunske deficite, tj. one moraju održavati proračunsku disciplinu poštujući dva kriterija: udio proračunskog deficita ne smije biti veći od 3% BDP-a, a udio javnog duga od 60% BDP-a. Ako su te vrijednosti u nekoj zemlji članici premašene, na razini Unije aktivira se tzv. postupak prekomjernog deficita. Njime se utvrđuje razina prekoračenog deficita, određuju mjere za njihovo rješavanje te moguće financijske sankcije. Pakt o stabilnosti i rastu određuje postupak pri postojanju prekomjernog deficita.

PRAVNA STEČEVINA ZAJEDNICE (franc. *acquis communautaire*, engl. *Community Acquis*) – skup prava i obveza koji obvezuje i povezuje sve zemlje članice unutar EU. Ona ne obuhvaća samo zakone u užem smislu već i zajedničke ciljeve utvrđene pojedinim osnivačkim ugovorima. Svaka država koja želi postati članicom EU mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice.

PRETPRISTUPNA STRATEGIJA (*Pre-accession Strategy*) – oblik pomoći koji bi trebao olakšati ekonomsku i političku tranziciju zemalja SIE. Europsko vijeće usvojilo ju je 1994. godine, a zasniva se na produbljivanju suradnje pridruženih zemalja i institucija EU, razvoj ugovora o pridruživanju, financijsku pomoć putem PHARE programa i pripreme za integraciju u jedinstveno tržište.

PRETPRISTUPNI PROGRAMI (*Pre-accession Aid*) – EU je kao pomoć za pripremu zemalja SIE za članstvo u Uniji za razdoblje 2000-2006. godina pokrenuo tri tzv. pretpristupna programa: PHARE, ISPA i SAPARD. Program PHARE koncentrira se na izgradnju institucija, sudjelovanje u programima Zajednice, ekonomsku i socijalnu koheziju i industrijsko restrukturiranje. Program SAPARD bavi se modernizacijom poljoprivrede i ruralnim razvojem, a ISPA podržava infrastrukturne projekte u području prometa i zaštite okoliša.

PRISTUPNO PARTNERSTVO, PRISTUPNI ORTAKLUCI (*Accession Partnerships*) – glavni instrument pretpristupne strategije zemalja kandidatkinja i EU. Namjena mu je određivanje prioriteta i potrebne financijske pomoći za svako područje tijekom njegove prilagodbe zakonodavstvu Unije. Svaka zemlja mora razraditi detaljan program primjene pravne stečevine Zajednice, odrediti vremenski raspored zadataka te potrebna ljudska i financijska sredstva.

RIMSKI UGOVORI (*Treaties of Rome*) – potpisani su 1957. godine u Rimu, a njima su osnovane Europska ekonomska zajednica (EEC) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom). Njima je ustanovljena carinska unija između zemalja već osnovane Europske zajednice za ugljen i čelik (ECSC, koju su 1951. osnovale Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka) i postavljeni ciljevi stvaranja zajedničkog tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta), Europska ekonomska zajednica preimenovana je u Europsku zajednicu.

SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – poseban pretpristupni program EU za poljoprivredu i ruralni razvoj namijenjen pripremi država kandidatkinja za članstvo u EU. Cilj je tog programa pomoći državama kandidatkinjama u rješavanju problema strukturnih prilagodbi u njihovim poljoprivrednim sektorima i ruralnim područjima te pružanje pomoći u provedbi pravne stečevine Zajednice na području zajedničke poljoprivredne politike te cjelokupnoga relevantnog zakonodavstva. Program je pokrenut početkom 2000. godine, a države kandidatkinje imaju ga pravo koristiti sve do priključenja Uniji. → PRETPRISTUPNI PROGRAMI

SOCIJALNI PROTOKOL (*Social Policy Protocol*) – usvojen je 1991. godine u Maastrichtu, a potpisalo ga je 11 zemalja EU (bez Velike Bri-

tanije). Naknadno su ga potpisale Austrija, Finska i Švedska. Njime zemlje potpisnice izražavaju svoju namjeru da povećaju zaposlenost, poboljšaju životne i radne uvjete, itd. Ta je problematika naknadno uključena u Ugovor iz Amsterdama, pa je Socijalni protokol prestao zasebno postojati.

**SPORAZUM O OSNIVANJU SREDNJOEUROPSKE ZONE SLOBODNE TRGOVINE** (*Central Europe Free Trade Agreement, CEFTA*) – osnovni ciljevi CEFTA-e su usklađivanje razvoja ekonomskih odnosa između zemalja potpisnica, podizanje životnog standarda i osiguranje boljih mogućnosti zapošljavanja, povećanje produktivnosti, porast financijske stabilnosti te uklanjanje trgovinskih zapreka između zemalja potpisnica. CEFTA ostvaruje jednu od pripremnih aktivnosti na putu ka punopravnom članstvu u EU. U prosincu 1992. Sporazum su potpisale tadašnja Čehoslovačka, Mađarska i Poljska, 1996. Slovenija, 1997. Rumunjska, a 1999. Bugarska. Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju CEFTA-i 12. prosinca 2002, a punopravnom je članicom postala 1. ožujka 2003. godine.

**SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU, SSP** (*Stabilization and Association Agreement, SAA*) – nova generacija europskih sporazuma ponuđena zemljama jugoistočne Europe u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja. Sporazumom se uređuju opća načela, politički dijalog, regionalna suradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, osnivanje pravnih osoba, pružanje usluga i kapitala, usklađivanje zakona, provedba zakona i pravila tržišnog natjecanja, pravosuđe i unutarnji odnosi, politika suradnje i financijska suradnja. Sporazum zemlji potpisnici daje status potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Hrvatska je potpisala takav sporazum s EU 29. listopada 2001.

**STRUKTURNI FONDOVI, KOHEZIJSKI FOND** (*Structural funds, Cohesion Fund*) – čine dio strukturne politike Unije kojoj je cilj smanjiti razvojni jaz između bogatijih i siromašnijih regija i zemalja članica EU te promicati ekonomsku i socijalnu jednakost. Četiri su strukturna fonda: Europski regionalni razvojni fond (*The European Regional Development Fund, ERDF*), Europski socijalni fond (*The European Social Fund, ESF*), Europski fond za smjernice i jamstva poljoprivredi (*The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*) i Financijski instrument za pomoć ribarstvu (*The Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG*). Kohezijski fond osnovan je 1993. go-

dine kako bi se dodatno ojačala strukturna politika Unije. Namijenjen je kohezijskim zemljama čiji je BDP po stanovniku manji od 90% prosjeka Unije, a cilj mu je financiranje zaštite okoliša i prometne infrastrukture. Oni čine otprilike trećinu proračuna EU.

TEČAJNI MEHANIZAM (*Exchange Rate Mechanism, ERM*) – začetak Ekonomske i monetarne unije. To je sustav prilagodljivih tečajeva u kojemu su tečajevi zemalja članica fluktuirali unutar definiranih granica. Očekivalo se da će taj sustav stabilizirati tečajeve, kontrolirati inflaciju te potaknuti trgovinu. Slično ERM-u, razvijen je sustav ERM II kao pomoć zemljama koje nemaju euro da se, poštujući zajedničke ekonomske kriterije, pripreme za članstvo u Uniji. → EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA

TRANZICIJSKI INDIKATORI – sustav kvalitativnih pokazatelja za zemlje u tranziciji. Objavljuje ih EBRD, a u skladu s njima, vrijednostima od 1 do 4+ vrednuje se restrukturiranje i privatizacija poduzeća, liberalizacija tržišta i stanje financijskih institucija.

UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI, UGOVOR IZ MAASTRICHTA (*Treaty on the European Union, EU Treaty*) – ugovor kojim je uspostavljena Europska unija i definirani ciljevi Ekonomske i monetarne unije, jedinstvena valuta, zajednička vanjska i sigurnosna politika, zajednička obrambena politika, uvođenje državljanstva Unije te uska suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima. Zemlje članice potpisale su ga 1992. godine i ratificirale 1993. godine.

UGOVORI O PRIDRUŽIVANJU, EUROPSKI SPORAZUMI (*Association Agreements, European Agreements*) – poseban oblik sporazuma o pridruživanju između EU i pojedinih zemalja SIE te baltičkih zemalja. Osnovni je cilj sporazuma bila priprema pridruženih zemalja za priključivanje EU. Temelji se na načelima poštovanja ljudskih prava, demokracije, pravne države i tržišnoga gospodarstva. Europski su sporazumi bili sklopljeni s deset zemalja koje su 2004. godine postale članice EU: Bugarskom, Češkom, Estonijom, Mađarskom, Letonijom, Litvom, Poljskom, Rumunjskom, Slovačkom i Slovenijom.

URUGVAJSKA RUNDA (*Uruguay Round*) – trgovinski pregovori koji su započeli 1986. godine u Urugvaju. Dogovor su tek 1994. godine potpisali ministri 125 zemalja na sastanku u Maroku. Iako su pregovo-

ri trajali mnogo godina, ipak se smatra da su bili uspješni jer su obuhvatili niz trgovinskih pitanja i najavili osnivanje WTO-a.

USTAVNI UGOVOR – u Rimu su 29. listopada 2004. godine premijeri i ministri vanjskih poslova 25 država članica EU potpisali Europski ustav, temeljni zakon Unije, dok su predstavnici država kandidatkinja te Bugarska, Rumunjska i Turska potpisali samo završni dio Ustava. Proces ratifikacije europskog Ustava morao bi biti dovršen u roku dvije godine. On bi trebao zamijetiti sve dosadašnje EU ugovore u jedan konsolidirani dokument.

VIJEĆE EUROPE (*Council of Europe*) – međuvladina organizacija smještena u Strasbourgu koja u zemljama članicama potiče razvoj demokracije, poštovanje ljudskih prava i načela pravne države te promiče europsko kulturno naslijeđe. Vijeće Europe osnovalo je 1949. godine deset europskih zemalja (Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Nizozemska, Velika Britanija i Švedska), a danas ima 43 članice. Sve zemlje EU članice su i Vijeća Europe. → EU-ROPSKO VIJEĆE, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE (*Council of the European Union*) (u tekstovima često Vijeće ili Vijeće ministara) – glavna je zakonodavna institucija EU. Budući da je sastavljeno od ministara iz nacionalnih vlada država članica, u toj su instituciji na europskoj razini zastupljeni nacionalni interesi. Svoju zakonodavnu ulogu Vijeće ministara danas u brojnim područjima dijeli s Europskim parlamentom. To je rezultat procesa demokratizacije europske integracije u kojemu je uloga Europskoga parlamenta, jedinoga demokratski izabranog tijela na europskoj razini, stalno jačala. Iako u brojnim područjima više ne odlučuje samostalno, u Uniji se bez Vijeća ministara ne može donijeti nijedna odluka zakonodavne prirode. Sastav Vijeća mijenja se ovisno o području o kojemu se odlučuje. Kada je to, primjerice, zajednička poljoprivredna politika, u Vijeću sjede ministri poljoprivrede država članica, kada se odlučuje o uređenju transeuropskih željezničkih mreža, u Vijeću su ministri prometa ili drugoga odgovarajućeg resora nacionalne vlade. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament), Vijeće EU predstavlja države članice. → EUROPSKO VIJEĆE, VIJEĆE EUROPE

VIJEĆE MINISTARA → VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA (*Common Agriculture Policy, CAP*) – politika kojoj je cilj osiguranje razumnih cijena poljoprivrednih proizvoda za europske potrošače, odgovarajućih prihoda za poljoprivrednike te primjena načela jedinstvenih cijena, financijska solidarnost i preferencijalni pristup poljoprivrednim proizvodima s područja EU. Jedna je od važnijih zajedničkih politika EU na čiju provedbu otpada oko 45% proračuna EU.

ZEMLJE KANDIDATKINJE (*Candidate Countries*) – Bugarska, Rumunjska, Turska i Hrvatska, koje su podnijele zahtjeve za članstvo u EU. Oni su prihvaćeni i pregovori s EU su u različitim fazama.

## Zanimljive web stranice

Naziv institucije	URL	Opis
CEFTA	<a href="http://www.cefta.org/">http://www.cefta.org/</a>	stranice koje se odnose na Srednjoeuropski ugovor o slobodnoj trgovini
Europska komisija u RH	<a href="http://www.delhrv.cec.eu.int/">http://www.delhrv.cec.eu.int/</a>	informacije o aktivnostima EU u Hrvatskoj
EFTA	<a href="http://www.efta.int/">http://www.efta.int/</a>	stranice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu
Ekonomski i socijalni odbor EU	<a href="http://www.esc.eu.int/">http://www.esc.eu.int/</a>	informacije o aktivnostima Odbora i općenito o politici EU
EU Business	<a href="http://www.eubusiness.com/">http://www.eubusiness.com/</a>	vijesti iz Europe i EU
EU u SAD-u	<a href="http://www.eurunion.org/">http://www.eurunion.org/</a>	publikacije, informacije o EU u SAD-u; popis web stranica zemalja članica EU
EU Observer	<a href="http://www.euobserver.com/">http://www.euobserver.com/</a>	stranice o EU s najnovijim vijestima iz Europe
Europska investicijska banka	<a href="http://eib.eu.int/">http://eib.eu.int/</a>	stranice financijske institucije EU
Europska središnja banka	<a href="http://www.ecb.int/">http://www.ecb.int/</a>	stranice Središnje banke za europsku valutu, euro
Europska unija	<a href="http://europa.eu.int">http://europa.eu.int</a> <a href="http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement.htm">http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement.htm</a>	službene stranice EU
Statistički ured EU, Eurostat	<a href="http://europa.eu.int/comm/eurostat/">http://europa.eu.int/comm/eurostat/</a>	stranice o proširenju EU
Vijeće EU	<a href="http://epp.eurostat.cec.eu.int/">http://epp.eurostat.cec.eu.int/</a>	
Europska komisija	<a href="http://ue.eu.int/">http://ue.eu.int/</a> <a href="http://europa.eu.int/comm/index_en.htm">http://europa.eu.int/comm/index_en.htm</a>	službene stranice Vijeća EU službene stranice Europske komisije

	<a href="http://europa.eu.int/comm/external_relations/">http://europa.eu.int/comm/external_relations/</a>	informacije o aktivnostima Europske komisije izvan EU
	<a href="http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm">http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm</a>	stranice o unapređenju regionalne konkurentnosti, povećanju i unapređenju zaposlenosti i ravnomjernom razvoju urbanih i ruralnih područja
	<a href="http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_arch.htm">http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_arch.htm</a>	Newsletter Opće uprave Europske komisije za proširenje
Europski parlament	<a href="http://www.europarl.eu.int/">http://www.europarl.eu.int/</a>	zadaci, članovi, obavijesti
Europski pokret	<a href="http://www.europeanmovement.org/">http://www.europeanmovement.org/</a>	
Ministarstvo europskih integracija	<a href="http://www.mei.hr">http://www.mei.hr</a>	informacije o EU, o programima EU i pri druženju Hrvatske europskim integracijama
	<a href="http://www.mei.hr/default.asp?ru=137&amp;sid=&amp;jezik=1">http://www.mei.hr/default.asp?ru=137&amp;sid=&amp;jezik=1</a>	pojmovnik europskih integracija
	<a href="http://www.mei.hr/download/2002/06/05/E-H-Glosar-final.pdf">http://www.mei.hr/download/2002/06/05/E-H-Glosar-final.pdf</a>	englesko-hrvatski pojmovnik SSP-a
NYU School of Law – Jean Monnet Center	<a href="http://www.jeanmonnetprogram.org/calendar/index.html">http://www.jeanmonnetprogram.org/calendar/index.html</a>	godišnji kalendar konferencija i seminara vezanih za europske integracije
Pakt o stabilnosti	<a href="http://www.stabilitypact.org/">http://www.stabilitypact.org/</a>	stranice Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu
PUMA	<a href="http://www.oecd.org/home/orga">http://www.oecd.org/home/orga</a>	stranice OECD-a o upravljanju i organiziranju javnog sektora
SIGMA	<a href="http://www.sigmaxweb.org/">http://www.sigmaxweb.org/</a>	stranice OECD-a i EU o projektu reforme državne uprave i javnog sektora u zemljama SIE
Sud pravde Europske zajednice	<a href="http://curia.eu.int/">http://curia.eu.int/</a>	
Sud revizora EU	<a href="http://www.eca.eu.int/">http://www.eca.eu.int/</a>	stranice institucije koja nadzire prihode i rashode Unije
Fond za regionalni razvoj	<a href="http://www.fondrr.hr/">http://www.fondrr.hr/</a>	



EU center	<a href="http://www.eucenter.org/">http://www.eucenter.org/</a>	informacije o institucijama visokog školstva, lokalnoj upravi, malim i srednjim poduzećima u Europi, te o mogućnostima financiranja
Regio.hr	<a href="http://www.regio-hr.com/">http://www.regio-hr.com/</a>	informacije o pravima građana i njihovim mogućnostima u EU
Dijalog s građanima	<a href="http://citizens.eu.int">http://citizens.eu.int</a>	informacije o programu socijalne politike, zapošljavanju, Europskom socijalnom fondu, uvjetima i organizaciji rada, socijalnoj uključenosti, ravnopravnosti spolova
Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja EU	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/">http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/</a>	
Međunarodna organizacija rada	<a href="http://www.ilo.org">http://www.ilo.org</a>	
Ekonomska komisija UN-a za Europu	<a href="http://www.unece.org/">http://www.unece.org/</a>	forum za komunikaciju među državama; statističke i ekonomske analize te analize o zaštiti okoliša
OECD	<a href="http://www.oecd.org/">http://www.oecd.org/</a>	
Državni zavod za statistiku RH	<a href="http://www.dzs.hr/">http://www.dzs.hr/</a>	
Hrvatski zavod za zapošljavanje	<a href="http://www.hzz.hr/">http://www.hzz.hr/</a>	informacije o slobodnim radnim mjestima, aktivnoj politici zapošljavanja u skladu sa smjericama EU, o ponudi na tržištu rada i publikacije relevantne za promicanje zapošljavanja
Vlada Republike Hrvatske	<a href="http://www.vlada.hr/">http://www.vlada.hr/</a>	

## Indeks pojmova

### A

administracija . . . . . 4-6

### B

bespravna gradnja . . . . . 205-207

brzina pristupanja EU . . . . . 46-49

### D

Danska

nekretnine . . . . . 190

### H

Hrvatska

administracija . . . . . 4-6

bespravna gradnja . . . . . 205-207

brzina pristupanja EU . . . . . 46-49

ekonomija . . . . . 6-8

ekonomski pokazatelji

po županijama . . . . . 264

energetika . . . . . 5-6

inovacijska politika . . . . . 14-15,

130-132, 136-137

inovacijski potencijal . . . . . 127-156

javna uprava . . . . . 4-6

koeficijent trgovinske

otvorenosti . . . . . 70

kretanje kapitala . . . . . 181-222,

184-192

kretanje radnika . . . . . 12-13, 83-105

pravne osnove . . . . . 94-95

mobilnost radnika . . . . . 95-98

nacionalne manjine . . . . . 8-9

nekretnine . . . . . 17-19, 181-222

makroekonomski

učinci . . . . . 209-211

nevladin sektor . . . . . 8

obrazovanje . . . . . 13-14, 107-125

pomoć EU . . . . . 255-258

porezno opterećenje . . . . . 7

pravni sustav . . . . . 6

pregovori s EU . . . . . 24

prostorno planiranje . . . . . 19-20,

223-240, 230-235

radna snaga . . . . . 107-125

ravnopravnost spolova . . . . . 9

regionalna politika . . . . . 20-22,

241-269, 253-261

robna razmjena . . . . . 59-82

sloboda kretanja radnika . . . . . 12-13

socijalna politika . . . . . 15-17,

157-180, 167-173

CARDS . . . . . 170-172

socijalna uključenost . . . . . 157-180

socijalna zaštita . . . . . 15-17

socijalne reforme . . . . . 168-169

socijalni dijalog . . . . . 15-17,

157-180, 169-170

stambena politika . . . . . 199-201

strukturne reforme . . . . . 23-24

troškovi priključenja . . . . . 8

trgovinska integracija . . . . . 59-82,

69-76

tržište nekretnina . . . . . 17-19,

181-222, 192-202

makroekonomski

učinci . . . . . 209-211

turizam . . . . . 17-19, 181-222,

202-209

satelitska

bilanca . . . . . 203, 215-216

učinci proširenja EU . . . . . 10-11,

29-57, 34-46

vanjska trgovina . . . . . 11-12, 29-57,

34-36, 59-82

virtualno članstvo . . . . . 24, 48-49

zaštita nacionalnih manjina . . . . . 8-9

zaštita okoliša . . . . . 9

zaštita potrošača . . . . . 9

**E**

ekonomija . . . . . 6-8  
 ekonomski pokazatelji  
 po županijama . . . . . 264  
 energetika . . . . . 5-6  
 EU

inovacijska politika . . . 129-130  
 Kohezijski fond . . . . . 248-249  
 kretanje radnika . . . . . 83-105  
 kriteriji . . . . . 30-31  
   ekonomski . . . . . 34-36, 61-64  
 obrazovanje . . . . . 110-117  
 pomoć Hrvatskoj . . . . . 255-258  
 prostorni razvoj . . . . . 225-228  
 proširenje . . . . . 29-57  
   ekonomski učinci . . . . . 40-45  
   proces . . . . . 32-34  
 regionalna politika . . . 242-246  
   Hrvatska . . . . . 253-261  
   nove članice . . . . . 249-253  
 socijalna pitanja . . . . . 159-165  
 socijalna politika  
   model otvorene  
   koordinacije . . . . . 161-164  
 socijalni dijalog . . . . . 164-165  
 socijalnopolitičke  
 reforme . . . . . 165-167  
 strukturni fondovi . . . . 243-246  
   ciljevi financiranja . . . 243-244  
   financiranje . . . . . 244-245  
   instrumenti i ciljevi . . . . 246  
   raspodjela sredstava . . 247-249  
 virtualno članstvo . . . . . 48-49  
   zahtjevi u vezi  
   prostora . . . . . 228-230  
   zahtjevi za članstvo . . . 30-34

**I**

inovacije . . . . . 146-148  
 inovacijska politika . . . . 14-15,  
   130-132  
 u EU . . . . . 129-130

inovacijski potencijal

u SIE . . . . . 133-136  
 Istra . . . . . 258-261  
   Interreg III . . . . . 265  
 istraživanje i razvoj . . . . 144-146

**J**

javna uprava . . . . . 4-6

**K**

koeficijent trgovinske  
 otvorenosti . . . . . 64-69  
 Kohezijski fond EU . . . . 248-249  
 kretanje kapitala . . . . . 181-222,  
   184-192  
 kretanje radnika . . . 12-13, 83-105  
   Austrija . . . . . 89-90  
   Bugarska . . . . . 93-94  
   Mađarska . . . . . 89  
   nove članice . . . . . 90-93  
   Rumunjska . . . . . 93-94  
   Slovenija . . . . . 88-89  
   tranzicijski aranžmani . . . 90-94  
 kriteriji EU . . . . . 30-31  
   ekonomski . . . . . 34-36, 61-64

**M**

Malta  
   nekretnine . . . . . 191-192  
 mobilnost radnika . . . . . 95-98

**N**

nacionalne manjine . . . . . 8-9  
 nekretnine . . . . . 17-19, 181-222  
   Danska . . . . . 190  
   makroekonomski  
   učinci . . . . . 209-211  
   Malta . . . . . 191-192  
   nove članice . . . . . 188-192  
 nevladin sektor . . . . . 8  
 nove članice  
   kretanje radnika . . . . . 90-93

- regionalna politika . . . . 249-253  
tržišta nekretnina . . . . 188-192
- O**
- obrazovanje . . . . 13-14, 107-125,  
139-144  
u EU . . . . . 110-117
- P**
- porezno opterećenje . . . . . 7  
pravni sustav . . . . . 6  
pregovori s EU . . . . . 24  
proces proširenja EU . . . . 32-34  
prostorni razvoj  
u EU . . . . . 225-228  
zahtjevi EU . . . . . 228-230  
prostorno planiranje . . . . 19-20,  
223-240, 230-235  
proširenje EU . . . . . 29-57  
ekonomski učinci . . . . . 40-45
- R**
- radna snaga . . . . . 107-125  
ravnopravnost spolova . . . . . 9  
regionalna politika . . . . . 20-22,  
241-269  
u EU . . . . . 242-246  
u Hrvatskoj . . . . . 253-261, 253-255  
u novim članicama . . . . 249-253  
robna razmjena . . . . . 59-82
- S**
- sloboda kretanja radnika . . 12-13  
Socijalna Europa . . . . . 159-165  
socijalna pitanja  
u SSP-u . . . . . 167-168  
socijalna politika . . . . . 15-17,  
157-180, 167-173  
model otvorene  
koordinacije EU . . . . . 161-164  
socijalna uključenost . . . . 157-180  
socijalna zaštita . . . . . 15-17  
socijalne reforme . . . . . 168-169  
socijalni dijalog . . . . . 15-17,  
157-180, 169-170  
u EU . . . . . 164-165  
socijalnopolitičke  
reforme u EU . . . . . 165-167  
SSP  
socijalna pitanja . . . . . 167-168  
stambena politika . . . . . 199-201  
strukturne reforme . . . . . 23-24  
strukturni fondovi EU . . . 243-246  
ciljevi financiranja . . . . 243-244  
financiranje . . . . . 244-245  
instrumenti i ciljevi . . . . . 246  
raspodjela sredstava . . . 247-249
- T**
- tranzicijski aranžmani  
za kretanje radnika . . . . . 90-94  
trgovinska  
integracija . . . . . 59-82, 64-69  
troškovi priključenja . . . . . 8  
tržište nekretnina . . . . . 17-19,  
181-222, 192-202  
makroekonomski  
učinci . . . . . 209-211  
u novim članicama . . . . 188-192  
turizam . . . . . 17-19,  
181-222, 202-209  
satelitska bilanca . . . . . 203, 215-216
- U**
- učinci proširenja EU . . . . 10-11,  
29-57, 34-46  
ekonomski . . . . . 40-45
- V**
- vanjska trgovina . . . . . 11-12, 29-57,  
34-36, 59-82  
virtualno članstvo u EU . . . . 24,  
48-49
- Z**
- zahtjevi za članstvo u EU . . 30-34  
zaštita nacionalnih manjina . . 8-9  
zaštita okoliša . . . . . 9  
zaštita potrošača . . . . . 9

