

Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji : izazovi ekonomske i pravne prilagodbe

Edited book / Urednička knjiga

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

Publication year / Godina izdavanja: **2003**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:880353>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-09**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

AUTORI

Hrvoje Arbutina, dr. sc., diplomirao, magistrirao i doktorirao na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Izvanredni profesor na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Prije sadašnjeg zaposlenja radio je u Croatia osiguranju. Autor većeg broja radova s područja prava javnih financija, objavljenih u zemlji i u inozemstvu. Sudionik većeg broja znanstvenoistraživačkih projekata. Njegov znanstvenoistraživački interes zaokuplja problematika poreznog prava, napose pravo poreza na dohodak i dobit te međunarodno porezno pravo.

Predrag Bejaković, dr. sc., 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 više knjiga s područja ekonomije, javnih financija i ekonomike rada.

Ana-Maria Boromisa, mr. sc., diplomirala na Elektrotehničkom fakultetu u Zagrebu, a magistrirala europske studije na College of Europe, Natolin, Poljska. Od 2001. članica Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, u kojemu je i sada zaposlena. Prije radila u Institutu za međunarodne odnose te u Zračnoj luci Zagreb. Autorica brojnih članaka objavljenih u stranim i domaćim publikacijama, a područja njezina stručnog interesa jest proširenje EU na države središnje i istočne Europe, ekonomski kriteriji za članstvo u EU, sektorske reforme u državama kandidatkinjama te mogući učinci proširenja EU na države jugoistočne Europe.

Ramona Franić, dr. sc., diplomirala (1990), magistrirala (1994) i doktorirala (1999) na Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, na temama poljoprivredne politike. Od 1991. zaposlena na Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Sudjelovala u brojnim istraživanjima, te u domaćim i međunarodnim projektima vezanim za poljoprivrednu ekonomiku i politiku, te održivi ruralni razvoj.

Viktor Gotovac, mr. sc., diplomirao na Pravnom fakultetu u Zagrebu (1998) i magistrirao na Pravnom odsjeku Srednjoeuropskog sveučilišta u Budimpešti (1999). Od 2001. godine asistent na Katedri za radno i socijalno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, a prije toga odvjetnički vježbenik. Uz znanstvenu karijeru angažiran kao savjetnik na USAID Projektu tripartitnog dijaloga i vanjski je savjetnik Ureda Vlade RH za socijalno partnerstvo. Član Upravnog vijeća NVO Transparency International Hrvatska. Autor nekoliko članaka pravne tematike.

Marina Kesner-Škreb, mr. sc., diplomirala i magistrirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena u Institutu za javne financije u Zagrebu, a radila je u Zagrebačkoj banci i u Zavodu za makroekonomske analize Republike Hrvatske. Stručno se usavršavala na University of Pittsburgh, Department of Economics, te na Joint Vienna Institute MMF-a. Objavljuje u domaćim i inozemnim časopisima. Urednica je nekoliko izdanja Instituta za javne financije. Područje su njezina stručnog interesa porezi i porezna politika i problematika državne intervencije.

Danijela Kuliš, diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena u Institutu za javne financije od 1993. Autorica brojnih članaka s područja poreznog sustava objavljenih u domaćim časopisima i publikacijama, te u leksikografskim izdanjima. Urednica nekoliko stručnih izdanja IJF-a. Područja su njezina stručnog interesa porezni sustav te položaj umjetnika i umjetničkih djelatnosti u poreznom sustavu.

Dubravko Mihaljek, dr. sc., ekonomski analitičar novih tržišnih gospodarstava u Banci za međunarodna plaćanja (BIS) u Baselu. Od 1990. do 1999. radio u MMF-u u Washingtonu, bio zadužen za razne aktivnosti MMF-a u bivšoj Čehoslovačkoj, Hong Kongu, Japanu, Kini, Njemačkoj, bivšem Sovjetskom Savezu, Šri Lanki i Vijetnamu. Profesionalnu karijeru započeo 1982. kao asistent u Ekonomskom institutu u Zagrebu. Doktorirao ekonomiju na Sveučilištu u Pittsburghu 1990, magistrirao na Sveučilištu Minnesota 1986, a diplomirao na Fakultetu za vanjsku trgovinu u Zagrebu 1981. Autor više od 60 radova s područja makroekonomije, fiskalne teorije i politike, monetarne i tečajne politike, ekonomskog razvoja i bankarstva.

Mia Mikić, prof. dr. sc., predaje međunarodnu ekonomiju na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (od 2001); pridruženi istraživač u National Centre for Research on Europe u Christchurchu, Novi Zeland. Predavala međunarodnu trgovinu na University of Auckland, Novi Zeland (1988-2001). Kao gost istraživač bila je pozvana na University of Oxford, UK (1999). Autorica udžbenika *International Trade* (Macmillan, 1998), brojnih članaka i publikacija. Područje istraživačkog interesa obuhvaća trgovinsku politiku, regionalne integracije, proširenje EU na države srednje i istočne Europe te trgovinsku politiku u funkciji tranzicije. Konzultantica na području trgovinske politike za UN/ESCAP i Sekretarijat APEC-a.

Katarina Ott, dr. sc., školovala se u Hrvatskoj i Sloveniji, a stručno usavršavala u SAD-u, ravnateljica Instituta za javne financije, urednica časopisa «Financijska teorija i praksa», upraviteljica Zaklade «Prof. dr. Marijan Hanžeković», izvanredna profesorica kolegija Fiskalni federalizam na posljediplomskom studiju Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. U zemlji i inozemstvu vodi projekte i objavljuje radove sa šireg područja ekonomike javnog sektora. Glavno područje interesa je odnos države i ekonomije, prije svega neslužbeno gospodarstvo, proračun, reforme javnog sektora, lokalne financije, a posebice transparentnost i odgovornost javnog sektora te participacija građana u tom sektoru.

Rüdiger Pintar, dr. sc., studirao ekonomiju i sociologiju u Kölnu i Münchenu, diplomirao 1969. na Sveučilištu u Kölnu. Radio u Institutu za sociološka istraživanja tog 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), kao savjetnik u Ministarstvu profesionalnog razvoja u Dar es Salaamu, Tanzanija; 1984-1988. u glavnom uredu ZFE-a zadužen 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.

Mihaela Pitarević, mr. sc., magistrirala Development Studies na University of Cambridge, UK, a diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena u Institutu za javne financije kao mlađa asistentica. Autorica nekoliko djela objavljenih u domaćim i stranim publikacijama, a područja njezina stručnog interesa obuhvaćaju fiskalnu decentralizaciju i porezni sustav.

Siniša Rodin, prof. dr. sc., predaje Ustavno pravo, Pravo Europske unije i Jean Monnet Modul na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Magistrirao na University of Michigan Law School, Ann Arbor (1992), doktorirao na Pravnom fakultetu u Zagrebu (1995), a istraživačkim se radom bavio na European University Institute u Firenci, Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht u Heidelbergu i na Harvard Law School. Bavi se ustavnim interpretacijama, jamstvima temeljnih prava, ravnopravnošću spolova te ustavnopravnim aspektima europskoga integracijskog procesa. Sudjeluje u znanstvenim projektima, između ostaloga onima o usklađivanju nacionalnoga ustavnog prava s pravom EU, u suradnji s Asser institutom iz Den Haaga i o pravnom uređenju ravnopravnosti muškaraca i žena u suradnji s finskom Vladom i University of Leeds. Objavio je dvije knjige i više od 20 znanstvenih radova.

Velimir Šonje, mr. sc., diplomirao i magistrirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, te se stručno usavršavao na programu Svjetske banke u Beču i Naprednoj ljetnoj školi u Pragu. Radio kao istraživač u Ekonomskom institutu u Zagrebu i kao izvršni direktor Sektora za istraživanja i statistiku u Hrvatskoj narodnoj banci. Bio član i potpredsjednik Savjeta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Sada radi u Raiffeisenbank Austria d.d. Zagreb kao predsjednik RBA Investa, društva za upravljanje investicijskim fondovima. Bavi se ekonomskom analizom, posebno u području makroekonomije, bankarstva i financija. Sudjelovao na brojnim konferencijama. Autor više radova u knjigama te brojnih znanstvenih i stručnih radova.

Snežana Vasiljević, mr. sc., diplomirala na Pravnom fakultetu u Zagrebu s diplomom *summa cum laude*. Tijekom studija višestruko nagrađivana Dekanovom i Rektorovom nagradom. Dobitnica nagrade Američke odvjetničke komore za najbolji rad s područja spolne diskriminacije. Magistrirala na Pravnom fakultetu Sveučilišta Cambridge, UK. Zaposlena na Pravnom fakultetu u Zagrebu kao znanstvena novakinja na projektu

Reforma pravnog sustava RH i pridruživanje EU. Zaštita ljudskih prava, borba protiv diskriminacije i poštovanje načela ravnopravnosti u sklopu Europske unije, te usklađivanje domaćeg zakonodavstva s pravom Unije glavna su područja njezina stručnog interesa.

Igor Vidačak, mr. sc., diplomirao na Filozofskom fakultetu u Zagrebu, magistrirao europske studije na College of Europe u Natolinu, Poljska. Radi kao istraživač u Odjelu europskih integracija Instituta za međunarodne odnose u Zagrebu. Bavi se pitanjima proširenja EU na srednju i istočnu Europu, demokratizacijom i reformama EU, ulogom civilnog društva u međunarodnim odnosima, izgradnjom međusektorskog partnerstva, ljudskim pravima, etikom u međunarodnim odnosima. Od početka 2002. član je Savjeta Vlade RH za razvoj civilnog društva.

Tito Žimbek, prof. dr. sc., diplomirao na Poljoprivrednom fakultetu u Zagrebu (1963), magistrirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (1976) na području ekonomske znanosti, a doktorirao na Fakultetu poljoprivrednih znanosti u Zagrebu na području biotehničke znanosti, znanstvenom polju agronomija, znanstvenoj grani ekonomika. Na Agronomskom fakultetu u Zagrebu izabran 1993. u zvanje redovitog profesora za predmete Ekonomika poljoprivrede i Agrarna politika. Od 1988. voditelj je i nastavnik poslijediplomskog studija Ekonomike poljoprivrede. Jedan je od utemeljitelja i prvi predsjednik Hrvatskoga agroekonomskog društva te član Europskog udruženja agrarnih ekonomista. Glavni je urednik stručnog časopisa «Agroeconomia Croatica» Hrvatskoga agroekonomskog društva.

PREDGOVOR

Hrvatska se priprema postati kandidatom za članstvo u EU u 2006. Od potpisivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i europskih zajednica i njihovih zemalja članica* (SSP) u studenom 2002. godine, hrvatska se politika ozbiljno usmjerila na aktivnosti zadovoljavanja zahtjeva SSP-a i ostvarivanja ambicioznog cilja postajanja zemlje kandidatkinje u kratkom razdoblju. U tom su kontekstu Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javne financije u Zagrebu započeli projekt praćenja i ocjenjivanja procesa pridruživanja Hrvatske EU koji ostvaruju hrvatski stručnjaci. Iako postoje redoviti službeni izvještaji Vlade i međunarodnih organizacija o napretku u provedbi reformi u Hrvatskoj, započeli smo ovaj projekt jer procjenjujemo da je važno iznijeti kritičan stav neovisnih domaćih stručnjaka o postupku pridruživanja koji bi pokrивao politička, gospodarska i socijalna pitanja u društvu. Projektom EU Monitoring trebao bi se pratiti i analizirati postupak pridruživanja tijekom sljedećih godina i omogućiti sastavljanje godišnjih izvještaja o razvoju hrvatskog društva s obzirom na pridruživanje EU.

U tom smislu projektom se nastoje utvrditi nedostaci i problemi te napredak u razvoju programa reformi usmjerenih na udovoljavanje općim standardima SSP-a i EU. Te bi analize trebale voditi, razvoju i oblikovanju alternativnih pristupa ili mogućih političkih preporuka. Najvažnija je zadaća projekta predstavljanje rezultata zainteresiranoj javnosti i stvaranje poticaja za javnu raspravu. Bitna su ciljana skupina u tom smislu, naravno, donositelji odluka na različitim razinama državne vlasti, gospodarstva i javne uprave. Osim njih, potrebno se obratiti i predstavnicima organizacija i skupina civilnog društva jer se reforme u pripremi zemlje za članstvo u EU odnose na sve dijelove društva i izazov su za cijelo društvo. Dosad je pretežit dio stanovništva Hrvatske podržavao pridruživanje Europskoj uniji.

Ovaj smo projekt započeli organiziranjem radionice krajem ožujka 2002. u Zagrebu na kojoj su se okupili zainteresirani istraživači i mogući autori pojedinih dionica projekta kako bi se razmotrio koncept projekta i raspravili prioritete što bi ih on trebao obuhvatiti. Tada smo pozvali dvoje istraživača iz Poljske i Bugarske koji su sudjelovali u sličnim projektima u svojim zemljama, i oni su izvijestili o svojim pristupima i iskustvima. Također smo u tom dijelu projekta zamolili predstavnike Ministarstva za europske integracije RH za sudjelovanje u raspravi i obavještanje o prioritetnim područjima prema ocjeni Ministarstva. Kao rezultat te radionice nekoliko je autora pripremio materijal u kojemu se određuju prioritetna područja i utvrđuju opće upute za ostvarenje projekta.

Studije sadržane u ovoj knjizi daju čitateljima uvid u stanje i probleme u različitim područjima hrvatskog društva te političke pristupe provedbi programa reformi u pripremi zemlje za članstvo u EU. Sadržaj knjige usmjeren je na pitanja gospodarstva, zakonodavstva i civilnog društva. Vjerujemo da smo njihovim odabirom obuhvatili najvažnija područja u sadašnjem kontekstu pridruživanja EU. Nadamo se da smo time pridonijeli naporima Hrvatske u provedbi potrebnih reformi i time olakšali njezin put u Europsku uniju.

Konačno, želio bih zahvaliti svim sudionicima u projektu, posebice dr. Katarini Ott, ravnateljici Instituta za javne financije i urednici knjige, te prof. dr. Nenadu Zakošek u sudjelovanje u uređivanju i pripremi priloga.

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

ZAHVALA

U ime Instituta za javne financije i u svoje ime želim zahvaliti kolegama iz Zaklade Friedrich Ebert osobito Rüdigeru Pintaru i Nenadu Zakošeku koji su nas najprije naveli da se bavimo praćenjem priključenja Hrvatske Europskoj uniji, a zatim i financirali projekt.

Zahvaljujući tom složenom i zanimljivom projektu, okupili su se zajedno pravnici, agronomi, ekonomisti, sociolozi, inženjeri i sigurno su jedni od drugih mnogo korisnoga naučili.

Svim sudionicima projekta, a posebice autorima tekstova objavljenih u ovoj knjizi, zahvaljujem na uloženom trudu. Zahvaljujem i anonimnim recenzentima svih radova koji su sigurno znatno pridonijeli kvaliteti tekstova.

U našim su nam naporima pomogli i strani stručnjaci Marek Zirk-Sadowski iz Poljske i Irina Bokova iz Bugarske, koji su došli u Zagreb i podijelili s nama svoja iskustva u radu na sličnim projektima u svojim zemljama.

Konačno, zahvaljujem suradnicima Instituta za javne financije, posebice Ivici Urbanu, Pavi Turudiji i Martini Matejčić na predanom radu bez kojega ova knjiga ne bi bila moguća.

Katarina Ott
urednica

KRATICE

| | |
|---------------|---|
| BDP | bruto domaći proizvod (<i>Gross Domestic Product</i>) |
| BIS | Bank for International Settlements, Basle (<i>Banka za međunarodna poravnanja, Basel</i>) |
| CAD | Common Administrative Document (<i>jedinstvena carinska deklaracija</i>) |
| CAF | Charities Aid Foundation |
| CAP | Common Agriculture Policy (<i>Zajednička poljoprivredna politika</i>) |
| CARDS program | Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (<i>program financijske i tehničke pomoći EU zemljama jugoistočne Europe</i>) |
| CEE | Central and East European Countries (<i>Zemlje središnje i istočne Europe</i>) |
| CEFTA | Central Europe Free Trade Agreement (<i>Sporazum o osnivanju srednjoeuropske zone slobodne trgovine</i>) |
| CONNECS | Consultation, European Commission and Civil Society |
| COREPER | Comitee of Permanent Representatives of Member States (<i>Odbor stalnih predstavnika država članica</i>) |
| DRC | Domestic Resource Cost (<i>troškovi domaćih resursa u proizvodnji</i>) |
| DZNM | Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo (<i>State Office for Standardization and Metrology</i>) |
| DZS | Državni zavod za statistiku (<i>Croatian Bureau of Statistics</i>) |
| EBRD | European Bank for Reconstruction and Development (<i>Europska banka za obnovu i razvoj</i>) |
| ECAS | European Citizens Action Service |
| EEA | European Economic Area (<i>Europski gospodarski prostor</i>) |
| EES | European Employment Strategy (<i>Europska strategija zapošljavanja</i>) |
| EEZ | Europska ekonomska zajednica (<i>European Economic Community</i>) |
| EFTA | European Free Trade Association (<i>Europsko udruženje slobodne trgovine</i>) |

| | |
|----------|---|
| EK | Europska konvencija (<i>European Convention</i>) |
| EMS | European Monetary System (<i>Europski monetarni sustav</i>) |
| EMU | Economic and Monetary Union (<i>Ekonomska i monetarna unija</i>) |
| EPR | Effective Protection Rate (<i>efektivna stopa zaštite</i>) |
| ERA | Effective Rate of Assistance (<i>efektivna stopa pomoći</i>) |
| ERM | Exchange Rate Mechanism (<i>tečajni mehanizam</i>) |
| ESB | Europska središnja banka (<i>European Central Bank</i>) |
| EU | Europska unija (<i>European Union</i>) |
| Eurostat | Europski ured za statistiku (<i>Statistical Office of the European Commission</i>) |
| EWPPP | East West Parliamentary Practice Project |
| EZ | Europska zajednica (<i>European Community</i>) |
| FED | Federal Reserve Board (<i>Središnja banka SAD-a</i>) |
| FTA | Free Trade Agreement (<i>zona slobodne trgovine</i>) |
| GATS | General Agreement on Trade in Services (<i>Opći sporazum o poljoprivrednim proizvodima i uslugama</i>) |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (<i>Opći sporazum o carinama i trgovini</i>) |
| GIPS | Global Investment Performance Standard |
| GSP | General System of Preferences (<i>opći sustav povlastica EU</i>) |
| HAC | Hrvatske autoceste (<i>Croatian Motorways</i>) |
| HBOR | Hrvatska banka za obnovu i razvoj (<i>Croatian Bank for Reconstruction and Development</i>) |
| HEP | Hrvatska elektroprivreda |
| HGA | Hrvatska garancijska agencija (<i>Croatian Guarantee Agency</i>) |
| HNB | Hrvatska narodna banka (<i>Croatian National Bank</i>) |
| HRK | hrvatska kuna (<i>Croatian kuna</i>) |
| HRN | Hrvatske norme (<i>Croatian Norms</i>) |

| | |
|---------------|--|
| HZZ | Hrvatski zavod za zapošljavanje (<i>Croatian Employment Service</i>) |
| HZZO | Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (<i>Croatian Institute for Health Insurance</i>) |
| IAPM | Interactive Policy-Making Initiative (<i>Interaktivna inicijativa za oblikovanje politike</i>) |
| ILO | International Labour Organization (<i>Međunarodna organizacija rada</i>) |
| IMF | International Monetary Fund (<i>Međunarodni monetarni fond</i>) |
| ISO | International Organization for Standardization (<i>Međunarodna organizacija za standarde</i>) |
| JCD | Jedinstvena carinska deklaracija (<i>Common Administrative Document</i>) |
| LDC | Least Developed Countries (<i>najslabije razvijene zemlje</i>) |
| Lomé | zemlje ACP (Afrike, Karipskog mora i Pacifika) |
| MEI | Ministarstvo za europske integracije (<i>Ministry of European Integration</i>) |
| MFN | Most Favoured Nation (<i>načelo najpovlaštenije nacije</i>) |
| MMF | Međunarodni monetarni fond (<i>International Monetary Fund</i>) |
| MOMSP | Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo (<i>Ministry of Trades, Small, and Medium-Sized Enterprises</i>) |
| MOR | Međunarodna organizacija rada (<i>International Labour Organization</i>) |
| NGO | Non-Governmental Organization (<i>nevladina organizacija</i>) |
| NPR | Nominal Protection Rate (<i>nominalna stopa zaštite</i>) |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development (<i>Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj</i>) |
| PHARE program | Pologne-Hongrie: assistance á la restructuration économique |
| SAA | Stabilization and Association Agreement (<i>Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju</i>) |

| | |
|--------|--|
| SAPARD | Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development |
| SIE | Zemlje središnje i istočne Europe (<i>Central and East European Countries</i>) |
| SSP | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (<i>Stabilisation and Association Agreement</i>) |
| TRIPs | Trade Related Intellectual Property Rights (<i>Sporazum o zaštiti intelektualnih prava</i>) |
| UCTE | Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity |
| WTO | World Trade Organization (<i>Svjetska trgovinska organizacija</i>) |
| ZPP | Zajednička poljoprivredna politika (<i>Common Agriculture Policy</i>) |

Poglavlje 1.

PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe

Katarina Ott
Institut za javne financije
Zagreb

Postoje dvije vrste društava: zatvorena i otvorena... Kad rabimo riječ demokracija, ne mislimo ili ne bismo trebali misliti na bilo koji poseban oblik političke strukture; takva su pitanja sekundarna. Ono što mislimo ili bismo trebali misliti jest potpuno otvoreno društvo... Možda ne znamo mnogo, ali znamo ponešto...i dok moramo uvijek biti spremni mijenjati mišljenje, moramo djelovati najbolje što možemo u svjetlu onoga što znamo.

(W. H. Auden, 1940, Criticism in a Mass Society).

SAŽETAK

Cilj je ovog uvodnog poglavlja sažeti i analizirati projekt Praćenje hrvatskog priključivanja EU. Riječ je o djelovanju skupine stručnjaka koji donositeljima političkih odluka, medijima i zainteresiranim čitateljima žele pomoći u razumijevanju zahtjeva EU i stanja u Hrvatskoj te predložiti konkretne zaključke i preporučiti nužne mjere. U prvom dijelu poglavlja postavlja se pitanje je li EU fikcija ili stvarnost, u drugome se Hrvatska stavlja u kontekst EU, a u trećemu se usredotočujemo na makroekonomiju, bankarstvo i financije, poreze, državne potpore, trgovinsku politiku, energetiku, poljoprivredu, (ne)zaposle-

nost, pravni sustav, nevladin sektor i ravnopravnost spolova. U četvrtom se dijelu analiziraju ključna pitanja približavanja Hrvatske EU - regulacija unutar EU, normativna i stvarna usklađenost Hrvatske s EU, hrvatske prednosti i slabe točke te usporedba Hrvatske sa zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama. Poglavlje nudi i brojne preporuke za pojedina područja, a posebno su naglašene preporuke koje se odnose na važnost javne uprave i neovisnih agencija, na pitanje treba li prilagodbe uvesti odmah ili tek kad bude nužno te na odnos prema regionalnim inicijativama. Poruka poglavlja je da su većina kriterija iz Maastrichta i Kopenhagena i pretežit dio odredaba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju postavljeni tako da zemlji mogu samo koristiti. Cilj bi nam trebao biti život u društvu koje zadovoljava što više tih kriterija, a hoće li Hrvatska pritom biti i članica EU ili neke druge asocijacije, odnosno asocijacije drukčijeg naziva koja će u trenutku kad Hrvatska sve to ostvari biti aktualna, manje je važno. EU može Hrvatskoj pomoći u gospodarskome i socijalnom razvoju, ali samo građani Hrvatske mogu ostvariti gospodarski razvoj, učinkovitije institucije te društvo koje će poštovati zakone i prava pojedinaca.

Ključne riječi:

Europska unija, Hrvatska, ekonomska i pravna prilagodba

UVOD

Cilj je ovog poglavlja da prikaže djelovanje skupine ljudi raznih zanimanja okupljenih na projektu o pridruživanju Hrvatske EU. Željeli bismo donositeljima političkih odluka, medijima i ostalim zainteresiranim čitateljima pomoći u razumijevanju zahtjeva EU i stanja u Hrvatskoj te predložiti konkretne zaključke i preporuke nužnih mjera. Usredotočili smo se na određena, po našem mišljenju bitna ili zanimljiva područja - makroekonomiju, bankarstvo i financije, poreze, državne potpore, trgovinsku politiku, energetiku, poljoprivredu, zaposlenost, pravni sustav, nevladin sektor i ravnopravnost spolova. Budući da je riječ o dugoročnom projektu u idućim ćemo godinama obnavljati i upotpunjavati spoznaje o nekim već ove godine obrađenim područjima, odnosno uvoditi određene nove teme. Cilj nam je s vremenom identificirati najvažnija područja u kojima se očekivanja i stvarno stanje možda najviše razlikuju i u kojima bismo mogli pridonijeti kvaliteti javne rasprave i, u konačnici, priključenju Hrvatske EU.

Uz manja odstupanja, svako od poglavlja ove knjige sastavljeno je na otprilike jednak način. Najprije se analiziraju uvjeti za pridruživanje novih članica, odnosno utvrđuje osnovni okvir koji je EU zadao budućim članicama, što je istodobno i cilj kojemu Hrvatska treba težiti. U drugom se dijelu, kad god je to moguće, uspoređuje stanje u Hrvatskoj sa stanjem u odabranim drugim zemljama. Utvrđuje se početno stanje u Hrvatskoj na putu prema EU, odnosno ustanovljuje koliko Hrvatska »zaostaje« ili ima određenu početnu prednost s obzirom na kriterije za članstvo u EU. Pritom se nastoji utvrditi realni stupanj stabilnosti te glavna ograničenja koja bi Hrvatsku mogla sprečavati u ostvarivanju zadanih ciljeva. Na kraju se pokušavaju dati konkretni zaključci i preporuke mjera nužnih za brže prilagođavanje Hrvatske standardima članstva u EU.

Pokušali smo pisati što popularnije, imajući na umu obaviještene, obrazovane čitatelje koji nisu stručnjaci za područje o kojemu je riječ. Usto se nismo slijepo držali trenutačno zadanih zahtjeva EU nego smo na temelju vlastitih istraživanja i spoznaja upozorili i na eventualne hrvatske slabosti i prednosti. Pritom smo pokušali zanemariti trenutačne dnevno-političke probleme (primjerice, odnos s Haaškim sudom, opasnosti od sankcija itd.) jer će se ti problemi s vremenom riješiti, a bitne strukturne teme i problemi ostaju i s njima ćemo se morati prije ili kasnije suočiti, bez obzira na eventualno priključenje EU. EU može Hrvatskoj pomoći u gospodarskom i socijalnom razvoju, ali samo građani Hrvatske mogu ostvariti kontinuirani gospodarski razvoj, učinkovitije institucije te društvo koje će poštovati zakone i prava pojedinaca.

Nakon uvoda, u prvom dijelu ovog poglavlja, dan je kratak osvrt na EU, u drugom se Hrvatska stavlja u kontekst EU, u trećem se opisuju ekonomski i pravni aspekti pridruživanja Hrvatske EU prema temama, odnosno autorima, u četvrtom se problematski obrađuju ključna pitanja približavanja Hrvatske EU, i na kraju slijedi zaključak. Ovo je poglavlje napisano s ciljem da čitatelja uputi u sadržaj cijele knjige i potakne ga na čitanje dijelova koji ga posebno zanimaju. Zbog takvog pristupa u tekstu ima određenih ponavljanja, ali se zato ne mora čitati cijela knjiga, pa čak ni cijelo ovo poglavlje. Čitatelj se jednostavno može odlučiti za određene dijelove odnosno teme.

EU - FIKCIJA ILI STVARNOST

Poglavlje počinjemo vrlo jednostavnom tablicom koja oslikava relativno i apsolutno značenje Hrvatske i EU. Hrvatski prostor zauzi-

ma tek 4,5 % prostora EU, hrvatsko stanovništvo čini tek nešto više od 1 % stanovništva EU, hrvatski BDP je tek 0,25 % europskoga, a BDP po stanovniku u Hrvatskoj iznosi tek 21 % onoga u EU. To su podaci koje uvijek trebamo imati na umu.

Tablica 1. Neki usporedni pokazatelji RH i EU

| | Površina (tis. km ²) | Stanovništvo (mil.) | BDP (mlrd. USD) | BDP po stan. (tis. USD) |
|-----------|-------------------------------------|------------------------|--------------------|----------------------------|
| Hrvatska | 56,5 | 4,4 | 19,5 | 4,4 |
| EU-15 | 1249,0 | 378,0 | 7894,5 | 20,9 |
| HR/EU (%) | 4,5 | 1,1 | 0,2 | 21,2 |

Izvor: DZS, EUROSTAT

Prostor današnjeg EU posljednjih je pedesetak godina prošao kroz više faza, počevši od neobuzdanog optimizma i osjećaja da je u pedesetim godinama prošlog stoljeća sve bilo moguće, do zabrinutosti, oklijevanja, odvagivanja troškova i koristi devedesetih godina. Zemlje zainteresirane za članstvo u EU susreću se danas s brojnim problemima. Osnovni je problem neodlučnost članica zbog financijskih razloga, posebno zbog golemih iznosa koje EU svake godine troši na poljoprivredu i regionalnu pomoć. Drugi, vrlo velik problem jest porast utjecaja populističkih stranaka (primjerice, u Francuskoj, Austriji, Nizozemskoj i Danskoj) koje se panično boje poplave imigranata iz siromašnijih dijelova Europe. Osim toga, administrativne su prepreke takve da zemlje pristupnice trebaju usvojiti i primijeniti više od osamdeset tisuća stranica zakona EU. Ipak, prema istraživanjima Gallupa, više od 60 % građana EU podržava proširenje EU. Iznimka su samo Finska, Švedska i UK.ⁱ

Članicom EU načelno može postati svaka europska država koja ispuni uvjete, a odluku donosi Vijeće ministara i Europski parlament. Uvjeti se odnose na načela slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavinu prava. U kriterijima iz Kopenhagena, koji su 1993. doneseni radi zemalja središnje i istočne Europe (SIE), posebno se naglašavaju demokracija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina, funkcionalno tržišno gospodarstvo te poštovanje kriterija političke, gospodarske i monetarne unije. Kriteriji iz Kopenhagena odnose se na razvoj temeljnih političkih, administrativnih i pravosudnih institucija, a cilj im je stvaranje uvjeta za što brže prilagođivanje zemalja SIE institucionalnom ustroju EU (više o kriterijima iz Kopenhagena, Mihaljekⁱⁱ).

Tijekom duge povijesti EU nove su članice primane na različite načine (više o proceduri, Rodin). U novije doba prvi je korak sklapanje ugovora o pridruživanju na neodređeno vrijeme. Ugovore o pridruživanju sklapaju EU (Vijeće i Parlament) i države članice, a moraju ih ratificirati sve države članice. Izvršavanje obveza iz ugovora prate Komisija i Vijeće te objavljuju izvješća. Ako je sve u redu, kreće se na podnošenje zahtjeva pridružene države za prijam u punopravno članstvo. No ne mora uvijek biti tako. Turska, primjerice, ne svojom voljom, od 1963. ima status pridružene članice, a Island i Norveška i ne žele napraviti taj dodatni korak, već im odgovara pridruženo članstvo kako bi zaštitile svoje interese (Island ribarstvo, Norveška naftu) (više o iznimkama, Bartlettⁱⁱⁱ).

Nakon što pridružena članica podnese zahtjev za punopravno članstvo, sklapa se pristupno ortaštvo kojim se uređuje odnos s pojedinom pristupnicom i pomaže joj se u ostvarenju punopravnog članstva. Zadnji čin je promjena osnivačkog ugovora, odnosno ustavne promjene u EU za zaključivanje ugovora o pristupu kandidatkinje EU. Ugovore moraju ratificirati EU i nacionalni parlamenti svih članica. Postupak je očito vrlo dug, a nema nikakvih jamstava da će jedna faza slijediti za drugom.

Zemlje kandidatkinje moraju preuzeti i primjenjivati pravnu stečevinu EU, *acquis communautaire*. *Acquis* ima 31 poglavlje u rasponu od slobodnog kretanja roba, osoba, usluga, preko oporezivanja, statistike, kulture i audiovizualne politike, pa do financija i proračuna. U pregovorima o usvajanju *acquisa* ima dosta fleksibilnosti pa se pojedina zakonodavna rješenja mogu prilagođivati specifičnim uvjetima. Koliko će pri preuzimanju *acquisa* pojedina rješenja odgovarati interesima zemlje kandidatkinje, ovisi o stručnosti i sposobnosti javne uprave u pregovorima s EU. Kandidatkinje donose nacionalne programe provođenja *acquisa*, a EU prati njihovo provođenje. Najviše poglavlja dogovorila je Litva (28), a najmanje Rumunjska (12). EU za ispunjavanje *acquisa* daje i financijsku potporu (više o *acquisu*, Mihajljek). Nažalost, *acquis* je vrlo složen i iz dana u dan je sve složeniji. Kao što navodi Bartlett (2002), kreće se od prijeko potrebnih i bitnih propisa pa sve do trivijalnih. Poseban su problem brojni zahtjevi koji, iako poželjni (npr. ekološki), mogu biti zapravo prilagođeni visokorazvijenim gospodarstvima, a istodobno vrlo skupi za siromašne zemlje ili čak neprimjereni uvjetima i običajima nekih država. Ipak, pretpostavlja se da prevladavaju korisni elementi *acquisa* i da nas navode na ispravan dugoročni put bez obzira namjerava li se, odnosno može li se zemlja pridružiti EU ili ne.

Postupak pridruživanja i učlanjivanja u EU, iako vrlo složen, nije nemoguće opisati. Međutim, vrlo je teško nešto reći o trajanju toga dugog i složenog puta. Već se dulje vrijeme očekuje da će prve zemlje SIE postati članicama EU prije izbora za Europski parlament 2004, ali ni sada, krajem 2002, još se uvijek sa sigurnošću ne zna hoće li se, i kada će se, to dogoditi. Sigurno je samo to da će broj tih zemalja biti manji od očekivanoga jer su Bugarska i Rumunjska u međuvremenu ispale iz igre. Od zemalja SIE trenutačne su kandidatkinje Poljska, Mađarska, Republika Češka, Slovačka i Slovenija. Nagađati o eventualnom datumu ulaska Hrvatske vrlo je nezahvalno. Euroskeptici, a mogli bismo ih smatrati i eurorealistima, ne vjeruju da će se to dogoditi u prvom desetljeću ovog stoljeća. Naravno, postoje i optimističnija nagađanja, ali nije moguće reći koliko su realna.

Vaclav Klaus^{iv}, primjerice, vrlo je skeptičan kad je riječ o brzom ulasku većeg broja novih zemalja u EU. Prema njemu, EU nije dobrotvorna organizacija koja želi imati što više članova, već kartel zemalja s dobro definiranim interesima. Interes EU je da što duže produkuje privremeni status kandidatkinja, a interes kandidatkinja je da što prije postanu članicama. Ako se promatraju krivulje troškova i koristi zemalja članica i zemalja kandidatkinja u razdoblju nakon 1990, vidjet ćemo da su zemlje članice već »potrošile« većinu koristi što ih mogu izvući iz zemalja kandidatkinja. Građani EU već su u tim zemljama. Ima ih u Zagrebu i Pragu kao turista, trgovaca ili bankara. Zemlje EU već su postigle gotovo sve svoje ciljeve i ne mogu se znatnije okoristiti daljnjim procesom približavanja. Grafički, razlika između krivulja korisnosti zemalja članica i zemalja kandidatkinja najveća je oko 2000. godine i u interesu je zemalja članica da to stanje što dulje održe. Mencinger (2002)^v u sličnom kontekstu govori o hipokriziji EU koja nas je najprije pozivala, a sad nas više ne želi.

Naravno, kao i u svakoj temi, i o pristupanju EU postoje različiti stavovi, suprotstavljena mišljenja, od euroskeptika koji se ničemu ne nadaju do eurooptimista koji misle da se pristupanjem EU mogu riješiti svi, ili gotovo svi, problemi zemalja u tranziciji. Ipak, kriteriji iz Maastrichta, kriteriji iz Kopenhagena, veći dio uvjeta Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-a) postavljeni su tako da svakoj zemlji mogu samo koristiti. Svima bi nam cilj trebao biti da živimo u društvu koje zadovoljava što više tih kriterija, a hoćemo li pritom biti i članovi EU ili neke druge asocijacije ili asocijacije drugog imena koja će u trenutku kad mi to sve ostvarimo biti aktualna, manje je važno.

HRVATSKA NA PUTU PREMA EU

Bivše socijalističke zemlje SIE otpočele su svoj proces približavanja EU početkom odnosno sredinom devedesetih godina. Hrvatska je, nažalost, najprije zbog rata, a zatim zbog nepopularnosti režima HDZ-a i predsjednika Franje Tuđmana izgubila gotovo cijelo desetljeće na tom putu. Zaostajanje je štetilo Hrvatskoj na brojnim područjima kao što su znanost i obrazovanje, ali, ekonomski gledano, osobito je to štetilo vanjskoj trgovini (više, Boromisa i Mikić; Bartlett, 2002).

Za razliku od Europskih sporazuma što su ih sklapale sadašnje kandidatkinje za članstvo u EU (zemlje SIE), EU je 1999. usvojio Proces stabilizacije i pridruživanja za zemlje jugoistočne Europe, odnosno za Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Albaniju i SRJ. Proces se ostvaruje sklapanjem pojedinačnih sporazuma s tim zemljama. Dosad su SSP-ove sklopile Makedonija i Hrvatska. Za razliku od Europskih sporazuma, ti sporazumi sadržavaju evolutivnu klauzulu i odredbe o regionalnoj suradnji. Osim toga, dok Europski sporazumi izričito spominju da je osnovni njihov cilj integracija zemalja središnje i istočne Europe u EU, SSP-ovi govore o potencijalnim kandidatima za članstvo u EU uvjetujući to, osim kriterijima iz Kopenhagena, već spomenutom regionalnom suradnjom.

Hrvatska je potpisala SSP s EU u Luxemburgu 29. listopada 2001. i tako postala potencijalna kandidatkinja za EU. SSP moraju ratificirati Sabor RH, Europski parlament i parlamenti svih članica EU. To su do ljeta 2002. učinili hrvatski Sabor, Europski parlament i parlamenti Austrije, Danske i Irske. Do stupanja na snagu SSP-a, što bi prema nekim optimističnijim prognozama moglo potrajati oko dvije godine, od 1. siječnja 2002. na snazi je Privremeni sporazum. Prvo izvješće Europske komisije o procesu u Hrvatskoj od 4. travnja 2002. uglavnom je pozitivno. Izvješće govori o ispunjavanju političkih kriterija - jačanju demokracije i vladavine prava, poštovanju ljudskih prava i zaštiti manjina te o regionalnoj suradnji. Problematičnim se u izvješću ocjenjuje stanje u pravosuđu, a navode se i prioritete koje treba riješiti tijekom iduće godine dana (više, Rodin).

Za izvršenje obveza iz SSP-a Vlada je prihvatila Plan provedbe Sporazuma i o rezultatima bi trebala objavljivati mjesečna izvješća. Iako se pokušavaju provesti brojne mjere (od 128 mjera navrijeme je provedeno njih 65), očita su kašnjenja u području zaštite manjina, reforme pravosuđa (više, Rodin), televizije, državnih subvencija (više, Kesner-Škreb i Mikić) te zaštite potrošača.

Budući da se u SSP-u od Hrvatske zahtijeva da sudjeluje u procesu regionalne suradnje sa zemljama jugoistočne Europe, u Hrvatskoj je javnosti, pa i u političkim krugovima, dočekan s prilično skepse, pa i otpora. SSP kao da stalno nameće dvojbu treba li, odnosno može li Hrvatska u procese pridruživanja ići samostalno ili u zapadnobalkanskom paketu. Mihaljek, primjerice, ističe da u SSP-u, suprotno često isticanim mišljenjima kako nas on gura u grupu, postoji jasno izražen individualni karakter približavanja Hrvatske EU. Kao temelj za prelazak iz statusa potencijalnog kandidata u status punopravnog kandidata za članstvo u EU i za daljnje pregovore o punopravnom članstvu poslužiti će individualna sposobnost Hrvatske da ispuni pravne, gospodarske i političke prilagodbe te njezina spremnost da pridonosi regionalnoj suradnji i stabilnosti u jugoistočnoj Europi.

Činjenica je da više od tri četvrtine hrvatskih građana ima pozitivno mišljenje o EU i podržava napore za ulazak RH u EU^{vi}. Koliko su građani pritom svjesni koristi i troškova pristupanja EU, a koliko je to impresionističko gledanje uvjetovano općom klimom, utjecajem medija, nezadovoljstvom trenutačnim prilikama i priželjkivanjem promjena, u ovom trenutku nije ni bitno. Bitno je da Hrvatska i bez »pritisaka« EU mora pokrenuti i provesti mnoge reforme. A te će reforme biti to uspješnije što ih provedemo prije i kvalitetnije, sa sviješću da nam one zaista trebaju, a ne da su nam nametnute. I ova bi knjiga trebala pridonijeti sazrijevanju takvih stavova.

EKONOMSKI I PRAVNI ASPEKTI PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EU

U ovom ćemo dijelu ukratko opisati poglede autora ove knjige na određene ekonomske i pravne aspekte pridruživanja Hrvatske EU - makroekonomiju, bankarstvo i financije, poreze, državne potpore, trgovinsku politiku, energetiku, poljoprivredu, zaposlenost, pravni sustav, nevladin sektor i ravnopravnost spolova.

Makroekonomija

Dubravko Mihaljek analizira ekonomske kriterije za članstvo u EU i Europskoj monetarnoj uniji (EMU) te pokušava usporediti počet-

nu poziciju Hrvatske s pozicijom drugih zemalja SIE. Zaključuje da Hrvatska ne zaostaje za ostalim zemljama SIE ili da čak ima određenu prednost s obzirom na glavne makroekonomske kriterije (osim proračunskog deficita), efikasnost investiranja i potencijalni rast. Međutim, zaostajanje na nekim važnim mikroekonomskim područjima - tržištu vrijednosnica i u politici tržišnog natjecanja - procjenjuje se na gotovo četiri godine sustavnih reformskih napora. Stoga je nužno ustrajati u provođenju reformi i oprezno voditi ekonomsku politiku.

Bankarstvo i financije

Kada je riječ o većini kriterija koji se odnose na bankarstvo i financije, Velimir Šonje zaključuje da Hrvatska ima karakter napredne zemlje. Znatnije zaostajanje primjećuje se na području razvoja tržišta kapitala i otvorenosti za međunarodne financijske tokove, što se u budućnosti mogu pokazati ozbiljnim izvorima ranjivosti u procesu priključivanja EU.

Porezi

Hrvoje Arbutina, Danijela Kuliš i Mihaela Pitarević zaključuju da je hrvatski porezni sustav usporediv s poreznim sustavima članica EU. Ključna je razlika bitno veće porezno opterećenje u Hrvatskoj nego u EU, ali ono se odnosi na doprinose i njih će trebati, ovisno o mogućnostima, postupno snižavati. Svi bitni porezi konceptijski odgovaraju istovrsnim porezima u zemljama EU. Ipak, određene prilagodbe poreza na dodanu vrijednost poželjno je provesti što prije, dok usklađenja poreza na dobit, te usklađenja nekih stopa trošarina treba odgoditi do trenutka kad će se zbog pristupa EU morati izvršiti. Održanje sadašnjeg stanja na području tih poreza nije u skladu s odredbama europskih propisa, ali je u interesu Hrvatske.

Državne potpore

Marina Kesner-Škreb i Mia Mikić ističu kako se u EU smatra da se državnim potporama narušava načelo nepristrane i slobodne kon-

kurencije pa su one ograničavajući činitelj u funkcioniranju i razvijanju jedinstvenog EU tržišta. Hrvatska će se moći i dalje koristiti državnim potporama, ali će ih postupno morati smanjivati i preusmjeravati od okomitih (sektorskih i regionalnih) prema vodoravnima, koje ravnomjerno pomažu svim sektorima i regijama.

Trgovinska politika

Ana-Maria Boromisa i Mia Mikić navode da u Hrvatskoj tijekom tranzicijskog razdoblja nisu provedene reforme nužne za uključivanje u EU te je napredak sporiji nego u zemljama kandidatkinjama. Hrvatska je, međutim, započela proces približavanja EU na višem stupnju razvijenosti od nekih drugih kandidata, pa to zaostajanje u pripremi za pridruživanje nije u potpunosti poništilo početne prednosti Hrvatske. Pitanje je, međutim, hoće li te prednosti potpuno nestati s prvom fazom idućeg proširenja EU.

Energetika

Iako je pravni sustav već uvelike usklađen sa sustavom EU, Ana-Maria Boromisa tvrdi da se proces približavanja EU na području energetike ne može smatrati uspješnim jer se praksa, dakle način tumačenja i konačne primjene pravnih pravila, razvija suprotno načelima koje postavlja EU. Budući da pravna pravila dobivaju konačan oblik tek u primjeni, a način tumačenja i primjenu mnogo je teže mijenjati od samih pravila, u procesu prilagodbi osobitu važnost treba pridati praksi.

Poljoprivreda

Ramona Franić i Tito Žimbek ističu kako hrvatska poljoprivreda zaostaje za zemljama članicama. Situacija se nakon potpisivanja SSP-a stalno poboljšava, ali će Hrvatska morati prihvatiti liberalizaciju uvoza proizvoda podrijetlom iz EU i nastojati zadržati određene povlastice. Ključno je poboljšati konkurentnost domaće poljoprivrede, uz istodobno očuvanje domaćih prirodnih resursa. Nužna je prilagodba

zakonodavstva, iako će taj tehnički zadatak biti manji problem nego prilagodba stručnjaka koji će ih trebati primjenjivati. Posebice je važno da domaći stručnjaci što bolje upoznaju ZPP kako bi se mogli nositi s njegovim izazovima u dugim godinama pregovora i prilagodbi koje nas očekuju.

Zaposlenost

Kad je riječ o (ne)zaposlenosti, Predrag Bejaković i Viktor Gotovac zabrinuti su zato što se na hrvatskom tržištu rada veća pozornost pridaje očuvanju zaposlenja nego stvaranju novih mogućnosti za rad. Stoga je nužno poticati fleksibilnije radno zakonodavstvo i uklanjati organizacijske i administrativne zapreke osnivanju novih malih i srednjih tvrtki koje bi trebale najviše pomoći u ublažavanju problema nezaposlenosti u Hrvatskoj.

Pravni sustav

Siniša Rodin u tekstu o pravnom sustavu ističe da su u Hrvatskoj ne samo za učlanjenje u EU, već i za provedbu SSP-a prijeko potrebne određene ustavne promjene. Pritom mjerilo prilagođenosti pravnog sustava neće biti isključivo sadržaj pravnih normi, već i politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se njima uređuje.

Nevladin sektor

Igor Vidačak proučava odnos nevladina sektora i Vlade, odnosno civilni dijalog. Ističe da taj odnos zaostaje za standardima u EU, ali ne i za zemljama kandidatkinjama. Zahvaljujući kvalitetnom radu Ureda za udruge, prvi su koraci u dobrom smjeru napravljeni, ali za uspješno zadovoljavanje zahtjeva SSP-a i priključenja EU brojne mjere treba poduzeti Vlada, ali i, što je još važnije, nevladin sektor.

Ravnopravnost spolova

Snježana Vasiljević zaključuje da ravnopravnost spolova u Hrvatskoj nije dovoljno uređena. Osim na ustavnoj razini, do sada nije usvojeno nikakvo zakonsko rješenje kojim bi se jamčila ravnopravnost spolova, kao ni sloboda spolne orijentacije. Budući da je to jedna od obveza prema međunarodnim ugovorima i prema SSP-u, potrebno je stalno pratiti razvoj tog dijela europskog prava, preuzimati rješenja naprednijih članica EU, što prije donijeti poseban zakon ili ugraditi najnužnije odredbe u već postojeće zakone te, naravno, senzibilizirati javnost, osobito ženske udruge, koje se moraju postaviti manje monopol-ski, a više stručno i konstruktivno.

KLJUČNA PITANJA PRIBLIŽAVANJA HRVATSKE EU

Autori ove knjige držali su se unaprijed propisane strukture rada. Što zbog te strukture, što zbog samih stajališta i razmišljanja autora, kroz sve se tekstove provlače određene teme, npr. pitanje pravne regulacije unutar samog EU, razlikovanje normativne i stvarne usklađenosti s EU, uočavanje hrvatskih prednosti i nedostataka, usporedba s drugim zemljama, a u brojnim se preporukama posebice ističe značenje javne uprave i neovisnih tijela, kao i pitanje treba li prilagodbe provesti odmah ili tek kad priključenje EU bude aktualno, a daje se i osvrt na naš odnos prema regionalnim inicijativama.

Pitanje regulacije unutar EU

Kao što je već objašnjeno, zemlje kandidatkinje moraju preuzeti i primjenjivati *acquis communautaire*, odnosno pravnu stečevinu EU. *Acquis* je prije svega normativne prirode, ali velik broj uvjeta koji se postavljaju imaju političku i gospodarsku narav. Teme obrađivane u ovoj knjizi katkad jesu, a katkad nisu obuhvaćene *acquisom*, pa su autori sami određivali kriterije koji su im se učinili bitnima za pristup EU. Kad je, primjerice, riječ o makroekonomiji, bankarstvu, financijama, trgovini i poljoprivredi, određena ih poglavlja *acquisa* izravno do-

tiču, ali je usto potrebno poštovati i kriterije iz Kopenhagena i Maastrichta, kao i uvjete SSP-a.

U poljoprivredi valja posebno imati na umu ZPP, koji je jedna od najvažnijih i najkompliciranijih tekovina EU u pravnom, ekonomskom, regulativnom i financijskom smislu. Specifična je situacija npr. s porezima, za koje ne postoji posebno poglavlje *acquisa*, ali postoje smjernice, i to vrlo konkretne za neizravne, a znatno općenitije za izravne poreze, s time da je oporezivanje dohotka u potpunosti prepušteno članicama.

Premda postoje smjernice za područje poreza, zbog velikih neujednačenosti među članicama EU postiže relativno slabe rezultate u usklađivanju poreza. Slično je s potporama, za koje postoji određeni sustav pravila njihova korištenja, uz moguće zabrane i konkretno usmjerenje prema njihovu smanjivanju i preusmjerenju iz okomitih u vodoravne. O zaposlenosti također ne postoji *acquis*, nema izravnih zahtjeva EU, ali autori ističu da valja paziti što se događa. Iako je pitanje zapošljavanja u djelokrugu zemalja članica, postoji Europska strategija zapošljavanja kao jedinstveni okvir koji članice različito primjenjuju i s različitim rezultatima.

Jasno definirani *acquis* ne postoji ni za pitanja nevladina sektora ni za ravnopravnost spolova, ali postoje brojni strateški dokumenti, pravila, preporuke i međunarodni ugovori, pa i sam SSP, koji nas i te kako obvezuju.

Sve to navodi na zaključak da je nužno obrazovati stručnjake svih profila radi praćenja brojnih zahtjeva koji proistječu iz samog *acquisa*, ali i za praćenje raznih propisa, smjernica, međunarodnih ugovora, prakse sudova i institucija, prakse zemalja članica i prakse odnosa EU i zemalja kandidatkinja. Pritom je potrebno postići komplementarnost znanja stručnjaka različitih područja, kao i uključivanje nevladinih stručnjaka u taj proces.

Normativna i stvarna usklađenost s EU

Većina autora u ovoj knjizi naglašava nužnost razlikovanja normativnog usvajanja uvjeta EU i njihova provođenja u praksi. Rodin, primjerice, ističe kako je potrebno stvoriti prikladno okruženje jer usklađivanje nije tek prihvaćanje normi, već organsko i funkcionalno srastanje s njima, a mjerilo prilagodbe nije isključivo pravni, već i politički, gospodarski i socijalni sadržaj prilagodbe. S njime se slaže i Šonje, koji smatra da nije dovoljno promatrati samo normativnu usklađe-

nost zakonodavstva jer stvarna sposobnost zemlje da zadovolji uvjete ovisi o strukturi i ponašanju njezinih institucija (u ovom slučaju bana-ka, finansijskih posrednika itd.). Isto tvrdi Boromisa, te Franić i Žimbrek, koji isto ističu da je lako donijeti zakone, ali je glavni izazov prilagodba upravnih struktura koje će ih provoditi.

A kakvo je stanje na pojedinim područjima? U financijama i bankarstvu, na primjer, uz određene iznimke, možemo uglavnom biti zadovoljni i normativnom regulacijom i provedbom u praksi. U energetici smo postigli relativno visoku razinu formalne usklađenosti, ali provedba kasni, odnosno pravni je sustav usklađen, ali praksa (tumačenja i primjena) razvijaju se suprotno načelima EU. Zahtjeve o ravnopravnosti spolova i spolnog uznemiravanja, nažalost, nismo čak ni normativno zadovoljili. Osim na ustavnoj razini, nije usvojeno nikakvo zakonsko rješenje kojim bi se jamčila ravnopravnost spolova, kao ni sloboda spolne orijentacije te nema adekvatnih zakona kojima bi se zaštitila prava pojedinaca na normativnoj razini.

Hrvatske prednosti

Iako smo svi često skloni prije svega isticati nedostatke, odnosno loše strane situacije u Hrvatskoj, autori ove knjige ističu i brojne hrvatske prednosti, odnosno dobre strane. Ekonomski gledano, Mihajlek prije svega ističe povoljne izgleda dugoročnog razvoja i efikasnost investiranja, Šonje naglašava nisku stopu inflacije, usklađene kamatne stope, stabilan tečaj i povoljnu strukturu bankovnog sustava, a Arbutina, Kuliš i Pitarević uočavaju prednosti poreznog sustava, koji je gotovo potpuno usporediv sa sustavima EU. Boromisa i Mikić, govoreći o trgovini, ističu da je Hrvatska proces približavanja započela na višem stupnju razvijenosti od nekih drugih kandidata, ali istodobno upozoravaju da treba imati na umu kako bi se te prednosti mogle i izgubiti nakon prvoga budućeg proširenja EU.

Žimbrek i Franić navode kako se u poljoprivredi prednošću može smatrati razmjerno bogatstvo poljoprivrednog zemljišta, naravno, uz brojne probleme koje treba riješiti (neracionalno gospodarenje, usitnjenost zemljišta, neobrađeno i zapušteno zemljište itd.). Kad je riječ o mjerama za poticanje zapošljavanja, Bejaković i Gotovac primjećuju da idemo u dobrom smjeru, ali vrlo sporo. Vidačak pak ističe program suradnje Vlade i nevladinih organizacija, koji je dobro polazište za raz-

voj civilnog dijaloga. Teorijski okvir te suradnje izvrsno je razrađen i samo ga treba primjenjivati u praksi. Čak i na području ravnopravnosti spolova ima pozitivnih pomaka. Vasiljević navodi kako je u Zakon o radu 2001. uvrštena odredba o pozitivnoj diskriminaciji. Predlagana je i odredba o spolnom uznemiravanju, ali to je za zakonodavce zasad očito bilo previše.

Dakle, Hrvatska ima određenih prednosti. Istaknuli smo samo neke od navedenih u knjizi, i na nama je da ih pokušamo prije svega prepoznati, unapređivati, a zatim i pametno iskoristiti.

Točke ranjivosti

Autori knjige dijagnosticirali su, naravno, i različite točke ranjivosti. Makroekonomski gledano, Mihaljek ističe niski udjel privatnog sektora u društvenom proizvodu, visoki proračunski deficit, visoka razina javnog duga, uz brz rast zaduženosti i nerazvijeno tržište vrijednosnica. Šonje ponavlja neke od bojazni (npr. fiskalni deficit, nerazvijeno tržište vrijednosnica), ali posebno ističe restriktivne devizne propise, odnosno zatvorenost prema međunarodnim financijskim tokovima. Arbutina, Kuliš i Pitarević zabrinuti su zbog poreznog opterećenja koje je više nego u EU, prije svega zahvaljujući visokim doprinosima. Hrvatsko gospodarstvo uvelike je ovisno o državnim potporama, naročito sektorskim (Kesner-Škreb i Mikić). Žimbrek i Franić naglašavaju velik deficit vanjskotrgovinske bilance i nekonkurentnost hrvatske poljoprivrede, ali i težak socio-ekonomski aspekt jer se poljoprivredna politika koristi zapravo kao socijalna politika. I Bejaković i Gotovac ističu velika izdvajanja za socijalnu politiku i socijalnu skrb, te sklonost pretjeranom očuvanju postojeće zaposlenosti umjesto nastojanja za otvaranjem novih radnih mjesta.

Ukratko, nekonkurentnost gospodarstva i nedovoljni udio privatnog sektora rezultiraju velikim angažmanom države, što podrazumijeva visok proračunski deficit, visok javni dug, veliko porezno opterećenje, velika izdvajanja za socijalu itd. Ekonomski gledano, kao da smo u zatvorenom krugu u kojemu prihodi stalno moraju sustizati rashode, a rashodi neprestano rastu i za sobom vuku rast prihoda. U daljnjem ćemo tekstu dati određene preporuke koje bi možda mogle pomoći izlasku iz tog zatvorenog kruga.

Pravno gledano, Rodina brine normativni optimizam i nekritično bujanje propisa bez stvarnoga organskog i funkcionalnog srastanja. Ipak, čini se da su posebne točke ranjivosti, odnosno točke u kojima

možda najvidljivije zaostajemo, zbog kojih najlakše »padamo na ispitima« pitanja izgradnje civilnog društva i zaštite prava pojedinaca. To su pak teme koje su u EU sve važnije, kojima se pridaje sve više pozornosti. Stoga zabrinjava činjenica da o nekima od tih pitanja u Hrvatskoj ne postoje čak ni najnužnija, barem normativna zakonska rješenja (npr. ravnopravnost spolova i pravo na spolnu orijentaciju).

Usporedba Hrvatske s članicama EU i zemljama kandidatkinjama

Jedan od ciljeva ove knjige bio je i pokušaj usporedbe stanja u Hrvatskoj sa stanjem u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama. Najoptimističnijima se čine Arbutina, Kuliš i Pitarević, koji tvrde da je hrvatski porezni sustav usporediv sa sustavom članica EU i da bi se Hrvatska, kad je riječ o porezima, s lakoćom mogla priključiti EU. Optimističan je i Mihaljek, koji tvrdi da s obzirom na kriterije iz Kopenhagena Hrvatska zaostaje za članicama, ali ne zaostaje bitno za prosjekom zemalja SIE (usporediva je, primjerice, sa Slovačkom), s obzirom na kriterije iz Maastrichta, Hrvatska je u prednosti glede pitanja inflacije, kamata i tečaja, a lošija je u pitanjima proračunskog deficita. No u odnosu prema SSP-u, nažalost, ne ispunjava odredbe o regionalnoj suradnji. Prema Mihaljeku, u dva područja gdje najviše zaostaje - u politici tržišnog natjecanja i tržištu vrijednosnica - Hrvatskoj bi trebale četiri godine da dosegne prosjek SIE.

Kesner-Škreb i Mikić smatraju da državne potpore u Hrvatskoj nisu usklađene sa stanjem u članicama EU. Prvo, iznosi potpora koji se dodjeljuju znatno su veći nego u EU, i drugo, dodjeljuju se uglavnom sektorske, a ne vodoravne potpore. Nezadovoljni su i Bejaković i Gotovac, prema kojima je i zakonsko pitanje (ne)zaposlenosti nedovoljno usklađeno sa zahtjevima EU, a još su veće razlike u praksi. Dok se u EU potiče stvaranje novih radnih mjesta, u Hrvatskoj se potiče očuvanje zaposlenosti. No smatraju da se sporo, ali ipak krećemo u dobrom smjeru.

Postoje i područja u kojima Hrvatska zaostaje za članicama, ali ne zaostaje bitno za zemljama kandidatkinjama, odnosno ima slične probleme. To se može reći za pitanje ravnopravnosti spolova i razvoj nevladina sektora, u čemu se Hrvatska čak može pohvaliti Programom suradnje između Vlade i nevladinih organizacija, kakav je rijetkost i

među članicama EU. Osobito je loše stanje u trgovini i poljoprivredi, u kojima je Hrvatska sporija i lošija i od članica i od kandidatkinja.

Najpesimističniji je Rodin, prema kojemu u Hrvatskoj postoji pravno-kulturološki jaz prouzročen višedesetljetnom odvojenošću od europske i svjetske matice. Naravno, raskid s tradicionalnom pravnom kulturom nije moguće izvesti u kratkom roku, ali koncentriranje na konkretna područja na kojima su uočene razlike između Hrvatske i zemalja članica i kandidatkinja i te kako je moguće.

Preporuke

Niz preporuka za poboljšanje ekonomskog stanja uglavnom je povezan i konzistentan. Tako i Mihaljek i Šonje ističu potrebu brzoga i stabilnog rasta, niske inflacije, vanjske stabilnosti, fiskalnog prilagođavanja, smanjenja deficita, smanjenja duga, poticanja domaće štednje, reforme tržišta rada i reforme javne uprave. Ovisno o uspjehu navedenih mjera, Arbutina, Kuliš i Pitarević preporučuju smanjenje poreznog tereta (osobito doprinosa), a Kesner-Škreb i Mikić predlažu smanjenje potpora, njihovo preusmjeravanje iz okomitih u vodoravne te osnivanje neovisnog tijela za nadzor i provedbu potpora. Na to Hrvatsku, uostalom, obvezuje i SSP. Slično je i s energetikom, u kojoj je neovisno tijelo već osnovano, ali Boromisa naglašava da je potrebno izraditi konkretne planove provedbe s rokovima i jasnim podjelama ovlasti i zaduženja, te uskladiti teoriju i praksu jer su propisi dobri, ali se loše tumače i primjenjuju.

Posebna je priča poljoprivreda, za koju Žimbek i Franić preporučuju mjere povećanja konkurentnosti, ali uz očuvanje domaćih resursa. Usto je iznimno važno obrazovati stručnjake za ZPP koji će se u toj složenoj materiji moći nositi sa stručnjacima iz EU, ali i iz konkurentnih zemalja kandidatkinja. Među autorima u knjizi zamjetno je i određeno neslaganje. Žimbek i Franić savjetuju liberalizaciju trgovine bilateralnim sporazumima o slobodnoj trgovini, osobito s balkanskim zemljama, dok su Boromisa i Mikić protiv takvih sporazuma, dapače, zalažu se za pretvaranje postojećih bilateralnih sporazuma u multilateralne kako bi se smanjili administrativni troškovi provedbe i praćenja.

Pravno gledano, Rodin ističe da je nužan raskid s tradicionalnom pravnom kulturom, ali i konkretne promjene kojima će se osigurati pravna osnova za članstvo u EU, uključujući uređenje načina kori-

štenja državnom suverenosti. Usto valja urediti status međunarodnoga i europskoga u hrvatskom pravu. Za razvoj nevladina sektora Vidačak preporučuje intenzivno uključivanje u programe razmijene s članicama EU, koji su mogući i prije priključenja. Vlada treba poduzimati brojne mjere, ali, što je još važnije, nevladin sektor ne treba sve očekivati od Vlade, nego mora sam djelovati, razvijati suradnju unutar organizacija, među organizacijama i s inozemnim organizacijama, obrazovati stručnjake, demokratizirati se te sam pridonijeti razvijanju, usvajanju i širenju znanja o europskim integracijskim procesima i nametnuti se Vladi kao partner. Vasiljević pak ističe da je za pomak s mrtve točke na području ravnopravnosti spolova potrebno stalno pratiti razvoj europskog prava, preuzimati rješenja naprednijih članica, što prije donijeti poseban zakon ili ugraditi određene odredbe u postojeće zakone, senzibilizirati javnost. I Vidačak i Vasiljević naglašavaju potrebu demokratizacije, konstruktivnoga i nemonopolističkog ponašanja nevladinih organizacija.

Uz brojne konkretne preporuke, većina autora ističe potrebu razmišljanja o prilagodbi budućem, proširenom, a ne sadašnjem EU, značenje provođenja SSP-a, važnost reforme javne uprave, osnivanja neovisnih tijela te obrazovanje, obrazovanje i obrazovanje svih subjekata uključenih u integracijske procese.^{vii}

Značenje javne uprave i neovisnih tijela

Pitanje reforme javne uprave provlači se kroz sva poglavlja ove knjige i većina autora (Mihaljek, Kesner-Škreb i Mikić, Boromisa, Žimbrek i Franić, Bejaković i Gotovac, Rodin, Vasiljević) smatra da će u procesu prilagodbe i priključenja EU glavni izazov biti upravo učinkovitost državne uprave. Boromisa, primjerice, opisuje energetske sektor koji je u državnom vlasništvu, i pretežno će tako i ostati, pa su za provedbu reforme energetike zadužena ponajprije državna tijela. To znači da je za uspjeh reforme energetike nužna i uspješna reforma državne uprave ili prijenos ovlastiti na neovisna tijela.

Važnost osnivanja neovisnih tijela ističu i Kesner-Škreb i Mikić kad je riječ o državnim potporama, te Vasiljević u slučajevima spolne diskriminacije i povrede načela ravnopravnosti spolova. Naravno, nije dovoljno osnovati neovisna tijela, već je neophodno osigurati i formalne mehanizme koji će im omogućiti da stvarno djeluju i utječu na područja za koja su osnovana. Bejaković i Gotovac zagovaraju reformu javne uprave ako se želi uspješno provoditi aktivna politika zapošlja-

vanja, a Rodin se za to zalaže kad je riječ o raskidu s tradicionalnom pravnom kulturom. Žimbek i Franić također ističu da će glavni izazov prilagodbi EU biti prilagodba hrvatskih upravnih struktura i društva. Ključna će pritom biti uloga domaćih stručnjaka i njihovo obrazovanje, upoznavanje ZPP-a i ovladavanje njime kako bi se mogle provoditi reforme i suvereno pregovarati s EU. Pritom će na svim razinama trebati ulagati u razvojne službe, istraživanje i obrazovanje.

Prilagodbe - odmah ili kasnije

Većina, odnosno gotovo svi autori u knjizi ističu potrebu što bržih prilagodbi Hrvatske zahtjevima EU. Rodin ističe kako su neke promjene nužne već sada, u kontekstu provedbe SSP-a, a neke su bitne zbog perspektive punopravnog članstva. Međutim, Hrvatska će, prema njegovu mišljenju svoju istinsku želju za punopravnim članstvom najbolje izraziti ako već sada na ustavnoj razini stvori pretpostavke za punopravno članstvo. S njegovim se stajalištem slažu Mihaljek, Šonje, Kesner-Škreb i Mikić, Boromisa i Mikić, Žimbek i Franić, Bejaković i Gotovac. Vasiljević usto dodaje da nas na brzo djelovanje obvezuju i brojni međunarodni ugovori, a Vidačak ističe da se osim prilagodbi zahtjevima EU, trebamo odmah intenzivno uključiti u razmjene i programe s članicama koje su moguće i prije priključenja jer bismo tako stvorili preduvjete za razvoj civilnog društva i djelovanje za opće dobro.

Ipak, postoje i područja poput poreznog sustava, za koji Arbutina, Kuliš i Pitarević preporučuju da se neke od prilagodbi odgode sve do stjecanja statusa članice EU. Naime, iako stanje u Hrvatskoj trenutačno nije u skladu sa zahtjevima EU, ono je u interesu Hrvatske, a prilagodbom se ionako ne bi postigla uzajamnost. Znači, svako od područja valja posebno i pažljivo pratiti, proučavati i sa sigurnošću znati koje nam je prilagodbe dobro provesti što prije, a koje bi bilo bolje odgoditi.

Odnos prema regionalnim inicijativama

Većina autora ove knjige ima pozitivan odnos prema regionalnim inicijativama. Uglavnom se naglašava da nam provođenje SSP-a može pomoći u procesu restrukturiranja, ispunjavanja uvjeta za puno članstvo, modernizaciju infrastrukture, u korištenju financijskih sred-

stava za regionalne projekte i usklađivanju zakona te da bi se Hrvatska u nekim područjima čak mogla nametnuti i kao vodeća zemlja u regiji. Boromisa i Mikić pak naglašavaju da je uz obvezno provođenje SSP-a svakako bitno učiniti sve što je moguće da što prije postanemo članom EU jer bi se tako minimizirali troškovi parcijalne liberalizacije što je nameće SSP. Žimbrek i Franić čak ističu i poboljšanje u poljoprivredi nakon potpisivanja SSP-a, posebice u usklađivanju zakonodavstva, poticanju održivog razvoja, a Vasiljević napominje da nas SSP obvezuje na poštovanje prava pojedinaca.

Nedovoljna regionalna suradnja Hrvatskoj se spočitava i u izvješću Europske komisije, dakle velikog izbora i nemamo. Ukratko, od regionalnih inicijativa ne treba unaprijed zazirati, nego pokušati iskoristiti prednosti koje nam nude i mudro ih iskoristiti za što brže priključenje EU.

ZAKLJUČAK

U ovom smo radu pokušali rezimirati neke od izazova ekonomske i pravne prilagodbe pridruživanja Hrvatske EU. Pritom smo stalno imali na umu da su pregovori s EU posao političara, da naš zadatak nije pratiti tijek pregovora već promatrati stanje, obrađivati određene teme, čak i ako trenutačno nisu u skladu sa stajalištima Vlade, zahtjevima EU ili samim tijekom pregovora. Političari imaju zadatke koje moraju odraditi odmah i sada, a neovisni stručnjaci mogu si dopustiti promatranje i sugeriranje, uz nadu da će biti korisni u dugom roku. U tom je smislu najvažnije biti obaviješten i stručan, ali ne samo praćenjem literature, nego i zbivanja, primjerice u poslovnom svijetu, određenim granama, medijima itd.

Pritom EU ne promatramo kao zadanu činjenicu nego kao konstrukciju koja se stalno mijenja, te razmišljamo o prilagodbi budućoj, proširenoj, a ne sadašnjoj Uniji. Napominjemo da stalno valja pratiti razvoj prilika u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama koje preostanu nakon prvoga idućeg proširenja EU jer bismo nakon što se one priključe lako mogli izgubiti prednosti koje smo imali. Stoga se moramo koncentrirati na razlike, zaostajanja i neprilagođenosti te ih pokušavati ispraviti.

U ovom smo se tekstu klonili nagađanja o eventualnom datumu ulaska Hrvatske u EU jer je to vrlo nezahvalan zadatak, ali ipak spomi-

njemo i opasnost od dugog ostajanja u statusu pridružene članice s vrlo neizvjesnim datumom priključenja. Naime, na taj način prihvaćamo brojne obveze, a bez prava glasa. Ipak, kriteriji iz Maastrichta i Kopenhagena, te veći dio uvjeta SSP-a samo nam mogu koristiti. Cilj nam je zadovoljiti što više tih kriterija, bez obzira na to jesmo li ili nismo član EU, odnosno neke nove tvorevine koja će postojati kad Hrvatska dođe na red.

Hrvatska ima brojne *prednosti*: povoljne perspektive dugoročnog rasta i efikasnosti investiranja, nisku stopu inflacije, usklađene kamatne stope, stabilan tečaj, povoljnu strukturu bankovnog sustava, porezni sustav usporediv sa sustavima EU, bogato poljoprivredno zemljište, pa čak i dobra polazišta za razvoj civilnog dijaloga, ali ima i *nedostatke*: niski udjel privatnog sektora u društvenom proizvodu, visok proračunski deficit, visok javni dug, nerazvijeno tržište vrijednosnica, zatvorenost za međunarodne financijske tokove, visoko porezno opterećenje, ovisnost o državnim potporama, velika izdvajanja za socijalnu politiku i socijalnu skrb, nekritičko bujanje propisa, a često pada i na ispitima izgradnje civilnog društva i zaštite prava pojedinaca. *Cilj* nam je prepoznati i unapređivati prednosti, ali i prepoznati i uklanjati nedostatke, te znati pametno upotrijebiti pozitivne rezultate, pomake i napretke.

Iako se čini da su politički i pravni uvjeti presudni, u dugom će se roku sigurno presudnima pokazati ekonomska pitanja. Stoga se naše preporuke prije svega odnose na poboljšanje ekonomskog stanja, odnosno na održavanje brzoga i stabilnog rasta, niske inflacije, vanjske stabilnosti, fiskalnog prilagođivanja, na smanjenje deficita, smanjenje duga, porast domaće štednje, reformu tržišta rada, reformu javne uprave, smanjenje poreznog tereta, smanjenje državnih potpora i veći utjecaj neovisnih tijela.

Reforme treba provoditi prije nego nam se počnu nametati izvana, jer ako sami ne krenemo na vrijeme, možda to vrijeme nikad neće ni doći. Iako je prilagodbe u većini područja nužno provesti što prije, ipak valja paziti jer ima i područja za koja bi nam se više isplatilo pričekati do priključenja.

Vrlo je važno obrazovati stručnjake za različita područja koji će se moći nositi sa stručnjacima iz EU, ali i iz sadašnjih i budućih konkurentnih zemalja kandidatkinja. Potrebno je pratiti *acquis*, ali i pravila, propise, smjernice, međunarodne ugovore, izvješća, prakse sudova itd. Pritom treba razlikovati normativno usvajanje uvjeta EU i njihovo provođenje u praksi, te njihovo stavljanje u politički, gospodarski i so-

cijalni kontekst. Na svim područjima treba izraditi konkretne planove provedbe s rokovima i jasnim podjelama ovlasti i zaduženja. Kad god je moguće, valja se uključivati u programe razmjene sa zemljama članicama, ali je pametno iskorištavati i regionalne inicijative.

Iako Vlada treba poduzimati brojne mjere, posebno je bitno da nevladin sektor ne očekuje sve od Vlade nego da djeluje sam, da surađuje, obrazuje se, demokratizira, demonopolizira, pridonosi razvoju, usvajanju i širenju znanja o integracijskim procesima i da se nametne Vladi kao partner. Nadamo se da će i ova knjiga biti doprinos tome te ćemo i dalje raditi na već započetim temama, a u idućim istraživanjima usredotočit ćemo se na dodatne teme kao što su javna uprava, sudstvo, obrazovanje, regionalna suradnja, politički dijalog, ljudska prava, demokratizacija, ali i druge teme koje će se s vremenom nametati.

Ukratko, ideal bi nam trebao biti živjeti u zemlji koja bi zadovoljavala kriterije EU, a da li bi bila članica ili ne, u tom bi slučaju bilo manje značajno.

ⁱ The Economist, 26. listopada 2002, str. 27.

ⁱⁱ Prezimena bez naznake izvora označavaju autore poglavlja ove knjige.

ⁱⁱⁱ Bartlett, W., 2002. The EU-Croatia Stabilisation and Association Agreement: A stepping Stone to Membership or Semi-Permanent Satellisation?, članak predstavljen na konferenciji Amadeus, European Enlargement to Eastern European Countries: Which Perspectives, University of Marne-la-Valle, 13-14. lipanj 2002.

^{iv} Predavanje Vaclava Klause održano 24. travnja 2001. na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu.

^v Jože Mencinger na konferenciji »A New Dialogue Between Central Europe and Japan, Part Five, The South-East European Countries in Transition, Between Globalisation, Integration and Fragmentation«, održanoj 12-14. rujna 2002. u Zagrebu.

^{vi} Vidjeti odlične Internet stranice MEI www.mei.hr te vrlo zanimljive, jasne i popularne publikacije, npr. *Što Hrvatskoj donosi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, 100 pitanja o europskim integracijama ili Mali leksikon europskih integracija*.

Poglavlje 2.

MAKROEKONOMSKI ASPEKTI PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Dubravko Mihaljek*

*Bank for International Settlements
Basel*

*Najvažnija pouka iz povijesti ekonomskog razvoja jest da nikada ne treba odustajati. Ne postoje čudotvorna rješenja. Nema savršenstva. Nema zlatnog doba. Nema apokalipse. Moramo neprekidno preispitivati stavove, izbjegavati dogme, dobro slušati i promatrati, objašnjavati i definirati ciljeve kako bismo bolje odabrali sredstva.
David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations* (1999), str. 524.*

SAŽETAK

U radu se analiziraju glavni makroekonomski uvjeti za pristup Hrvatske EU i Europskoj monetarnoj uniji (EMU), spremnost hrvatskoga gospodarstva da te uvjete ispuni i glavni izazovi za ekonomsku politiku na putu u te integracije. Hrvatska ne zaostaje bitno za drugim srednjoeuropskim zemljama u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU i EMU. Određenu prednost ima kad je riječ o kriterijima makroekonomske stabilnosti (osim proračunskog deficita), efikasnosti investiranja i potencijalnog rasta. Međutim, zaostajanje u nekim strukturn-

** Iznesceni stavovi osobni su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove BIS-a. Autor sudjeluje u projektu kao samostalni istraživač. Zahvaljuje anonimnom recenzentu na stručnim komentarima i korisnim sugestijama. Stavovi komentatora nisu nužno sukladni autorovim stavovima.*

im reformama, osobito u razvoju tržišta vrijednosnica, iznosi otprilike četiri godine. Procjenjuje se da će glavni izazov za ekonomsku politiku biti smanjenje proračunskog deficita i stabiliziranje javnog duga, te da makroekonomska politika treba ostati oprezna kako bi se povećala vanjska stabilnost i održali povoljni uvjeti za rast.

Ključne riječi:

hrvatsko gospodarstvo, srednjoeuropska gospodarstva, proširenje EU, tranzicija, konvergencija prema EMU, ekonomski rast, inflacija, vanjska stabilnost, proračunski deficit, javni dug.

UVOD

Autor analizira tri teme vezane za pridruživanje Hrvatske EU i EMU: makroekonomske uvjete za pristup EU i EMU, spremnost hrvatskoga gospodarstva da te uvjete ispuni i glavne izazove koji očekuju ekonomsku politiku na putu prema EU i EMU.

Uz prvu temu (obrađenu u drugom poglavlju) najprije se opisuju određene razlike u procesu približavanja Hrvatske EU u usporedbi s drugim srednjoeuropskim zemljama. Zatim se analizira ekonomsko značenje kriterija za članstvo u EU. Ti uvjeti, tzv. kopenhaški kriteriji, odnose se ponajprije na razvoj temeljnih političkih, ekonomskih, administrativnih i pravosudnih institucija, a cilj im je stvoriti uvjete za što brže prilagođavanje zemalja središnje i istočne Europe institucionalnom okviru EU. Nakon što postanu članice EU, zemlje središnje i istočne Europe imat će obvezu ispuniti i uvjete za pristup EMU i prihvatiti euro kao zajedničku valutu. No tu obvezu trebaju ispuniti tek nakon što tijekom najmanje dvije godine dokažu da mogu održavati makroekonomsku stabilnost. Kao dokaz će poslužiti ispunjavanje tzv. maastrichtskih kriterija nominalne konvergencije - približavanje stopa inflacije, kamata, tečaja, proračunskog deficita i javnog duga razinama utvrđenima u Ugovoru iz Maastrichta. Budući da su ti kriteriji preciznije određeni od uvjeta za pristup EU i lakše je neovisno pratiti njihovo ispunjavanje, u javnim i stručnim raspravama (uključujući i ovaj rad) pridaje im se velika pozornost.

Spremnost hrvatskoga gospodarstva za priključenje europskim ekonomskim integracijama ocjenjuje se u trećem poglavlju pažljivom analizom usporednih ekonomskih pokazatelja Hrvatske, srednjoeuropskih zemalja (Češke, Mađarske, Poljske, Slovačke i Slovenije) i manje

razvijenih sadašnjih članica (Grčke, Irske, Portugala i Španjolske). Opći je zaključak da Hrvatska ne zaostaje za drugim srednjoeuropskim zemljama ili čak ima određenu prednost prema glavnim makroekonomskim kriterijima (osim proračunskog deficita), efikasnosti investiranja i potencijalnog rasta. Međutim, zaostajanje na nekim važnim mikroekonomskim segmentima - poput tržišta vrijednosnica i politike tržišnog natjecanja - procjenjuje se na gotovo četiri godine sustavnih reformskih napora.

Četvrto poglavlje obrađuje pitanje održivosti i stabilnosti procesa realne i nominalne konvergencije. Iako su pokazatelji makroekonomske stabilnosti u Hrvatskoj i ostalim srednjoeuropskim zemljama za sada uglavnom zadovoljavajući, iskustvo članica EMU pokazalo je da posljednja etapa konvergencije može biti ispunjena neugodnim iznenađenjima. Procjenjuje se da će glavni izazov za ekonomsku politiku Hrvatske u tom kontekstu biti smanjenje proračunskog deficita i stabiliziranje javnog duga, te da makroekonomska politika treba ostati oprezna kako bi se utvrdila vanjska stabilnost i iskoristili relativno povoljni potencijali za gospodarski rast. Zaključna razmatranja i neke preporuke za ekonomsku politiku izneseni su u petom poglavlju.

UVJETI ZA PRISTUP EU

U ovom poglavlju ukratko se razmatraju osnovne ekonomske i institucionalne odrednice koje je EU zadala budućim članicama. Ekonomski relevantni kriteriji pristupa Hrvatske EU mogu se podijeliti u dvije skupine: uvjeti koji proizlaze iz SSP-a (2001) što ga je EU razradila posebno za zemlje jugoistočne Europe i kopenhaški kriteriji, koji vrijede za sve zemlje kandidatkinje iz središnje i istočne Europe, a uključeni su i u SSP. Kriteriji iz Maastrichtskog sporazuma o EMU moraju ispuniti sve članice EU prije prihvatanja eura kao zajedničke valute. Okvir zadan u tim trima skupinama kriterija na određeni način čini cilj kojemu bi hrvatsko gospodarstvo i osobito javna uprava trebale težiti u gospodarskoj i makroekonomskoj sferi da bi se Hrvatska što prije priključila EU i EMU. Nasuprot učestalim interpretacijama, većina tih uvjeta nije postavljena odveć kruto, već Hrvatskoj i drugim zemljama kandidatkinjama ostavlja određenu fleksibilnost da uz dogovor s Europskom komisijom pojedine uvjete prilagode specifičnim okolnostima.

Okvir 1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

SSP između Hrvatske i EU parafiran je 29. studenog 2001. i do ljeta 2002. ratificirale su ga Austrija, Danska i Irska. Sporazumom se uređuje suradnja i okvir za postupno približavanje Hrvatske europskim strukturama. Odredbe Sporazuma sadrže dogovore o suradnji i međusobnim obvezama u sljedećim područjima: političkom dijalogu, regionalnoj suradnji, slobodi kretanja roba, kretanju radnika, poslovnom nastanu, pružanju usluga, tekućim plaćanjima i kretanju kapitala, usklađivanju i provedbi zakonodavstva i pravila tržišnoga natjecanja, suradnji na području pravosuđa i unutarnjih poslova, politici suradnje i financijskoj suradnji. Tako je u trgovinskom dijelu Sporazuma dogovoren prijelazni rok od tri odnosno šest godina u kojemu će Hrvatska liberalizirati svoje tržište za industrijske i poljoprivredne proizvode iz EU. Naime, EU je već u studenome 2000. godine odlučila, uz određene iznimke, jednostrano liberalizirati svoje tržište za hrvatske proizvode.ⁱⁱ Osim odredbi o političkom dijalogu i regionalnoj suradnji, odredbe SSP-a uvelike se podudaraju s odgovarajućim odredbama sadržanima u Europskim ugovorima sadašnjih zemalja kandidatkinja.

U odredbama o regionalnoj suradnji predviđa se sklapanje mreže dvostranih ugovora sa zemljama potpisnicama Sporazuma, ostalim zemljama obuhvaćenima procesom stabilizacije i pridruživanja te zemljama kandidatkinjama za pristup EU. Jasno se ističe da su ciljevi regionalnih odredbi uspostava političkog dijaloga, uspostava područja slobodne trgovine u regiji u skladu s odredbama WTO-a, uzajamne koncesije glede kretanja radnika, prava poslovnoga nastana, pružanja usluga, tekućih plaćanja i kretanja kapitala te drugih politika koje se odnose na kretanje osoba, kao i suradnja u pravosuđu, unutarnjim poslovima i drugim područjima. Stvaranje bilo kakvih novih državnih ili drugih struktura u regiji nije predviđeno niti se uopće spominje u Sporazumu.

U političkoj preambuli te u odgovarajućim dijelovima Sporazuma utvrđen je jasan individualni karakter približavanja Hrvatske EU. Kao temelj za prelazak iz statusa potencijalnog kandidata u status punopravnog kandidata za članstvo u EU i za daljnje pregovore o punopravnom članstvu poslužiti će individualna sposobnost Hrvatske da ispunjava pravne, gospodarske i političke prilagodbe te njezina spremnost da pridonosi regionalnoj suradnji i stabilnosti u jugoistočnoj Europi.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Proces približavanja Hrvatske EU razlikuje se od procesa približavanja Uniji sadašnjih zemalja kandidatkinja za članstvo u EU - Češke, Mađarske, Poljske, Slovačke, Slovenije, baltičkih zemalja te Bugarske i Rumunjske. Te su zemlje tijekom devedesetih godina najprije stekle status pridruženih zemalja tako što su s EU sklopile tzv. Europske sporazume. Provođenjem tih sporazuma, pridružene su zemlje nakon nekoliko godina stekle status kandidata za članstvo u Uniji.ⁱ

Zbog ratnih zbivanja na području bivše Jugoslavije Hrvatska je uključena u proces približavanja Uniji tek krajem devedesetih godina. U lipnju 1999. EU je usvojila Proces stabilizacije i pridruživanja za RH, Bosnu i Hercegovinu, Albaniju, Makedoniju i SR Jugoslaviju (European Commission, 2002a). Osnovni instrument provođenja Procesu je SSP. Taj međudržavni ugovor čini novu generaciju sporazuma o pridruženom članstvu u EU. Glavne su razlike između SSP-a i Europskih sporazuma u sadržaju tzv. evolutivne klauzule, te u odredbama o regionalnoj suradnji (v. Okvir 1).ⁱⁱⁱ Dok Europski sporazumi kao osnovni cilj izričito navode integraciju zemalja središnje i istočne Europe u EU, SSP Hrvatskoj potvrđuje status "potencijalnog" kandidata za članstvo u EU, uz uvjet da osim kopenhaskih kriterija ispuni i obveze o regionalnoj suradnji. Smisao tih odredbi jest potaknuti zemlje u jugoistočnoj Europi da se međusobno ponašaju i surađuju na isti način kako to čine sadašnje članice EU (European Commission, 2002a). Zahtjev da zemlje u regiji zaključe i provode konvencije o suradnji odražava dakle istu logiku ugrađenu i u SSP između tih zemalja i EU.^{iv}

Pristup Europskoj uniji

Osnovni uvjeti za proširenje EU utvrđeni su već čl. O. Rimskoga ugovora iz 1957, modificiranoga 1997. Amsterdamskim ugovorom: "bilo koja europska zemlja koja poštuje načela slobode, demokracije, ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava može podnijeti zahtjev za članstvom u Uniji" (European Commission, 2001, str. 7). Na Vijeću održanome 1993. godine u Copenhagenu EU je donijela odluku prema kojoj "pridružene zemlje u srednjoj i istočnoj Europi koje to žele, mogu postati članice EU" (ibid., str. 8). Odluka je definirala i uvjete - tzv. kopenhške kriterije - čiji je osnovni cilj bio utvrditi odgovarajući okvir za postupnu integraciju zemalja središnje i istočne Europe u EU:

- stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava, te poštovanje i zaštitu manjina
- normalno funkcioniranje tržišnoga gospodarstva i sposobnost poduzeća da izdrže konkurentski pritisak i nose se s tržišnim snagama unutar Unije
- sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Krajem 1995. godine na zasjedanju Vijeća Europe u Madridu tim je uvjetima dodana i četvrta skupina kriterija za članstvo u EU:

- prilagođavanje administrativnih i pravosudnih struktura normama EU kako bi se zakonodavni okvir preuzet iz Europske unije u sklopu prve tri točke mogao djelotvorno primijenjivati.

Pravna stečevina EU koju se zemlje kandidati obvezuju preuzeti i primjenjivati poznata je pod nazivom *acquis communautaire*. *Acquis* je podijeljen u 31 poglavlje

| | |
|--|---|
| 1. Slobodno kretanje roba | 19. Telekomunikacije i informatička tehnologija |
| 2. Slobodno kretanje osoba | 20. Kultura i audiovizualna politika |
| 3. Slobodno pružanje usluga | 21. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata |
| 4. Slobodno kretanje kapitala | 22. Okoliš |
| 5. Pravo trgovačkih društava | 23. Zaštita potrošača i zdravstvena zaštita |
| 6. Politika tržišnog natjecanja | 24. Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova |
| 7. Poljoprivreda | 25. Carinska unija |
| 8. Ribarstvo | 26. Vanjski odnosi |
| 9. Prometna politika | 27. Zajednička vanjska i sigurnosna politika |
| 10. Oporezivanje | 28. Financijski nadzor |
| 11. Ekonomska i monetarna unija | 29. Financijske i proračunske odredbe |
| 12. Statistika | 30. Institucije |
| 13. Socijalna politika i zapošljavanje | 31. Ostalo |
| 14. Energetika | |
| 15. Industrijska politika | |
| 16. Mala i srednja poduzeća | |
| 17. Znanost i istraživanje | |
| 18. Obrazovanje i usavršavanje | |

Vjerojatno najvažniji makroekonomski kriteriji za pristup EU jesu neovisnost središnje banke i zabrana financiranja deficita država-

nog proračuna od središnje banke. Ispunjavanje tih uvjeta provjerava Europska centralna banka (ECB). Tijekom 2002. godine ECB je više puta javno upozorio vlade Češke, Mađarske i Poljske da pojedini zakonski prijedlozi narušavaju neovisnost njihovih središnjih banaka i time ozbiljno ugrožavaju izgleda tih zemalja da uspješno završe pregovore o priključenju EU.

Pregovori o članstvu u EU vode se ponajprije o uvjetima pod kojima će zemlje kandidatkinje prihvatiti, primijenjivati te administrativno i zakonski provoditi pojedina poglavlja *acquisa*. Dosadašnje iskustvo pokazalo je da u tim pregovorima postoji dovoljno fleksibilnosti da se pojedina zakonodavna rješenja prilagode specifičnim uvjetima. Poljska je npr. dogovorila prijelazni rok od 12 godina za potpunu liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta (uključujući pravo rezidenata Unije da kupe poljoprivredno zemljište u Poljskoj), dok je Europska komisija tijekom pregovora predlagala rok od sedam godina. Drugim riječima, koliko će pri preuzimanju *acquisa* pojedina rješenja odgovarati interesima zemlje kandidatkinje ovisi, između ostaloga, i o stručnosti i sposobnosti relevantnih struktura javne uprave u pregovorima s EU.

Zemlje kandidatkinje obvezne su prihvatiti nacionalne programe provođenja *acquisa*, a EU redovito prati napredak u provođenju tih programa. Do ljeta 2002. sve zemlje kandidatkinje iz središnje i istočne Europe počele su pregovore o 30 poglavlja *acquisa* (osim Rumunjske, koja za sada pregovara o 24 poglavlja). Najviše je poglavlja već dogovoreno s Litvom (28), slijede Estonija, Latvija i Slovenija s 27 dogovorenih poglavlja, Slovačka 26, Češka i Poljska 25, Mađarska 24, Bugarska 20 i Rumunjska 12 (Deutsche Bank, 2002). Hrvatska je na ispunjavanje kopenhaskih kriterija obvezana SSP-om; rezultati postignuti na tom području razmatraju se u sljedećem poglavlju.

Budući da su za prihvaćanje *acquisa* i ispunjavanje drugih uvjeta za pristup EU potrebna znatna financijska sredstva, Europsko je vijeće u financijskom planu za 2000-2006. izdvojilo do 3,12 mlrd. eura godišnje pomoći zemljama kandidatkinjama (European Commission, 2001). Hrvatska je od 1993. do 2000. primila ukupno 358 mil. eura pomoći od EU, a vrijednost tzv. CARDS programa za 2001. iznosila je 60 mil. eura (European Commission, 2002b).^v

Pristup Europskoj monetarnoj uniji

Jedanaesti kopenhaski kriterij predviđa provedbu ciljeva ekonomske i monetarne unije u srednjem roku. Za razliku od sadašnjih članica EU koje još nisu pristupile EMU - Danske, Švedske i Velike Britanije - zemlje središnje i istočne Europe neće se moći suzdržati od članstva u EMU jednom kada ispune uvjete za pristup utvrđene Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. Ti su uvjeti sljedeći:

- *Inflacija.* Članice EMU moraju dokazati da mogu održavati stabilnost cijena. Tijekom jedne godine prije provjere spremnosti za članstvo, inflacija ne smije prelaziti za više od 1,5 postotka prosjek inflacije u (najviše) tri postojeće članice EMU s najnižom inflacijom. Stopa inflacije mjerit će se indeksom potrošačkih cijena, a uzimat će se u obzir razlike u nacionalnim definicijama.
- *Kamatna stopa.* Tijekom jedne godine prije provjere spremnosti za članstvo kandidat za EMU mora postići kamatnu stopu na dugoročne državne obveznice (ili slične vrijednosnice) koja ne prelazi više od 2 postotka odgovarajuću kamatnu stopu u (najviše) tri postojeće članice EMU s najnižom inflacijom.
- *Tečaj.* Tijekom najmanje dvije godine prije provjere spremnosti za članstvo kandidat za EMU mora održavati tečaj domaće valute prema euru unutar granica od 15% iznad ili ispod srednjega tečaja po kojemu će se zemlja priključiti Tečajnome mehanizmu (Exchange rate mechanism, ERM) Europskoga monetarnog sustava. Kad je jednom unutar ERM-a, kandidat za EMU ne smije tijekom dvije godine devalvirati svoju valutu na vlastitu inicijativu.
- *Deficit proračuna opće države* ne može prelaziti 3% BDP-a, ili mora biti u tendenciji znatnog opadanja, ili može samo privremeno biti iznad (ali još uvijek blizu) razine od 3% BDP-a.
- *Razina bruto zaduženosti opće države* (izražena u tržišnim cijenama) ne može prelaziti 60% BDP-a, ili mora pokazivati tendenciju dovoljno brzog opadanja prema toj razini.

Budući da su navedeni uvjeti preciznije definirani od ostalih kopenhaskih kriterija, u ekonomskoj i poslovnoj literaturi postali su sinonim za spremnost zemalja kandidatkinja za pristup EU. Stoga će i u ovom radu znatna pozornost biti pridana pitanju koliko makroekonomske performanse hrvatskoga gospodarstva zadovoljavaju kriterije Ugovora iz Maastrichta (v. pogl. 3.4). Potrebno je, međutim,

naglasiti da te uvjete treba ispuniti tek nakon što buduće članice EU provedu određeno vrijeme - najmanje dvije godine - u Tečajnome mehanizmu (ERM) Europskoga monetarnog sustava.

Iako su na prvi pogled uvjeti postavljeni vrlo precizno, u njih je ugrađena određena fleksibilnost. To se osobito odnosi na visinu javnoga duga odnosno tendenciju smanjenja duga. Austrija, Belgija, Grčka, Italija i Nizozemska ušle su u EMU s udjelom javnog duga u BDP-u većim od 60%, a do kraja 2001. samo je Nizozemska smanjila zaduženost ispod te razine.^{vi} Italija je također imala problema s ispunjavanjem kriterija proračunskog deficita, koji je od 1991. do 1996. u prosjeku iznosio 9% BDP-a. Stoga je kao kriterij za ulazak u EMU uzeto obećanje (naknadno ispunjeno) da će deficiti za 1997. i 1998. biti manji od 3%. No kada je u pitanju Hrvatska, bilo bi mudrije ispuniti sve kriterije, jer je vjerojatnost da će Europska komisija u proširenoj EU biti posebno blagonaklona prema Hrvatskoj vrlo malena.

SPREMNOST HRVATSKOGA GOSPODARSTVA ZA EU

Nakon što su utvrđeni glavni ekonomski kriteriji za pristup Hrvatske EU, drugim riječima, nakon što je preciziran cilj kojemu hrvatsko gospodarstvo treba težiti ako želi pristupiti EU, u ovom se poglavlju razmatra pitanje "početnog stanja" na putu prema EU, tj. koliko hrvatsko gospodarstvo zaostaje ili ima početnu prednost pred kandidatima za članstvo u EU. Analiza je podijeljena u četiri dijela: (i) pregled osnovnih ekonomskih pokazatelja Hrvatske, srednjoeuropskih zemalja i manje razvijenih sadašnjih članica (Irske, Grčke, Portugala, Španjolske); (ii) ocjena Europske komisije o provođenju SSP-a; (iii) pregled tranzicijskih pokazatelja EBRD-a koji u određenoj mjeri kvantificiraju kopenhavske kriterije o funkcioniranju tržišta i konkurentskoj sposobnosti gospodarstva; (iv) ocjena makroekonomskih performansi hrvatskoga gospodarstva prema kriterijima Ugovora iz Maastrichta. Općeniti je zaključak da Hrvatska ne zaostaje za drugim srednjoeuropskim zemljama ili čak prema glavnim makroekonomskim kriterijima ima određenu prednost, ali je izraženo zaostajanje na nekim važnim mikroekonomskim segmentima poput pravnog sustava, politike tržišnog natjecanja, tržišta vrijednosnica i udjela privatnog sektora u gospodarstvu. Budući da su ti segmenti bitni za normalno funkcionir-

ranje tržišta i za konkurentsku sposobnost poduzeća, može se procijeniti da je Hrvatskoj, uz održavanje postignute makroekonomske stabilnosti, potrebno još 4-5 godina sustavnog provođenja strukturnih reformi da dosegne razinu spremnosti za EU koju iskazuju napredne tranzicijske zemlje.

Glavni ekonomski pokazatelji

Sa 4 600 dolara BDP-a po stanovniku (24% prosjeka EU), Hrvatska se 2001. godine nalazila u istoj poziciji kao Mađarska i Poljska (tabl. 1). Dohodak Češke po stanovniku bio je, međutim, 30% viši, a dohodak Slovenije čak 130% viši od hrvatskoga, dok je u odnosu prema Slovačkoj dohodak Hrvatske po stanovniku bio za četvrtinu viši. Grčka, Irska i Španjolska imale su neposredno prije priključenja EU znatno viši *per capita* dohodak po stanovniku mjeren prosjekom EU.^{vii} Ali Portugal je 1986. imao jednak dohodak u odnosu prema prosjeku EU kakav danas ima Hrvatska. Sudeći prema tom osnovnom pokazatelju razvijenosti, Hrvatska, dakle, ne zaostaje bitno za ostalim kandidatima za članstvo u EU.

Također iznenađuje podatak da Hrvatska ne zaostaje ni po drugima dvama temeljnim pokazateljima: po stopi gospodarskog rasta i stopi rasta produktivnosti rada. Od 1995. do 2001. realni je BDP u Hrvatskoj rastao prosječnom godišnjom stopom od 4%, nešto sporije nego u Sloveniji, 10% brže nego u Mađarskoj i dvostruko brže nego u Češkoj.^{viii} Brže su rasla samo slovačka i poljska gospodarstva. Uz rast produktivnosti rada od 5,4% Hrvatska je u razdoblju 1995-2001. bila na prvome mjestu; rast produktivnosti veći od 4% godišnje ostvarile su još samo Poljska i Irska. Plaće su, međutim, u promatranom razdoblju rasle dvostruko brže, za 11,4% godišnje u realnom iznosu, tako da je konkurentna sposobnost hrvatskoga gospodarstva prema tom kriteriju znatno smanjena. Brzi rast produktivnosti ostvaren je djelomično i zbog smanjenja zaposlenosti, u prosjeku za 1,3% godišnje, po čemu je Hrvatska, nažalost, prednjačila među promatranim zemljama.^{ix} Zajedno sa Slovačkom i Poljskom, Hrvatska također odskače po vrlo visokoj nezaposlenosti; ostale srednjoeuropske zemlje smanjile su stopu nezaposlenost ispod 10% i tako se približile prosjeku EU.^x

Uvjerljivo najbolje ekonomske performanse među promatranim zemljama ostvarila je Irska. Uz rast od čak 9,2% godišnje, realni BDP Irske povećan je između 1995. i 2001. godine za 70%, a dohodak po

stanovniku za 44% (sa 18 500 na 26 600 USD). Štoviše, Irska je ostvarila stopu rasta zaposlenosti veću od 5% godišnje, a nezaposlenost se smanjila s otprilike 15% početkom devedesetih godina na samo 3,8% u 2001. Irska, dakle, s pravom može poslužiti kao model tranzicijskim zemljama.

Tablica 1. Glavni ekonomski pokazatelji za srednjeeuropske zemlje i EU

| | Stanovništvo 2001. (mil.) | BDP 2001. (mlrd EUR) | BDP po stanovniku | | Stopa rasta 1995-2001 ¹ | | | Stopa nezaposlenosti ^{4,5} |
|-------------------|---------------------------|----------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|--------------------------|-------------------------------------|
| | | | USD ^{2,3} | Postotak prosjeka EU ³ | Realni BDP | Produktivnost | Zaposlenost ⁴ | |
| Hrvatska | 4,4 | 22,6 | 4 605 | 24 | 4,0 | 5,4 | -1,3 | 16,3 |
| Češka | 10,3 | 62,1 | 5 530 | 29 | 2,0 | 2,5 | -0,5 | 8,9 |
| Mađarska | 10,0 | 57,4 | 4 660 | 24 | 3,6 | 3,3 | 0,4 | 8,4 |
| Poljska | 38,7 | 197,8 | 4 560 | 24 | 4,8 | 4,5 | 0,4 | 17,3 |
| Slovačka | 5,4 | 22,7 | 3 700 | 19 | 4,4 | 3,8 | 0,6 | 18,2 |
| Slovenija | 2,0 | 20,9 | 10 605 | 56 | 4,1 | 3,1 | 1,0 | 5,9 |
| Članice EU | | | | | | | | |
| Grčka | 10,9 | 30,4 | 5 700 | 63 | 3,3 | 2,5 | 0,8 | 10,4 |
| Irska | 3,9 | 96,7 | 2 420 | 57 | 9,2 | 4,0 | 5,1 | 3,8 |
| Portugal | 10,3 | 122,6 | 2 240 | 24 | 3,3 | 0,8 | 2,7 | 10,6 |
| Španjolska | 41,1 | 651,6 | 4 420 | 47 | 3,5 | 3,1 | 0,3 | 4,1 |
| EU | 377,5 | 8,812 | 19 060 | 100 | 2,6 | 1,5 | 1,1 | 8,0 |

¹ Godišnji prosjek, u postocima.

² GDP u tekućim cijenama i domaćoj valuti; konverzija u dolare po prosječnom godišnjem tečaju.

³ Za sadašnje su članice BDP po stanovniku i postotak prosjeka izračunani u godini priključenja EU (Grčka 1981., Irska 1973., Portugal i Španjolska 1986.); za zemlje kandidatkinje podaci se odnose na 2001.

⁴ Podaci prema anketama o radnoj snazi.

⁵ Udio nezaposlenih u ukupnom aktivnom stanovništvu, u postocima; prosjek za 2001. godinu.

Izvori: Economic Commission for Europe; European Central Bank; IMF; Eurostat; EBRD; državne statističke agencije; autorove kalkulacije.

Ocjena Europske komisije iz travnja 2002.

Europska je komisija u svom prvom izvješću o stabilizaciji i pridruživanju iz travnja 2002. ocijenila da Hrvatska postojano napreduje u procesu tranzicije (European Commission, 2002c). U vezi s regionalnom suradnjom - glavnim "dodatnim" uvjetom za pristup Hrvatske EU - Europska je komisija ocijenila da vlast prihvaća potrebu normalizacije odnosa i jačanja bilateralne suradnje sa susjednim zemljama. Međutim, Komisija navodi bojazni hrvatskih vlasti da će bliži odnosi sa susjedima dovesti do ponovne uspostave regionalnog identiteta Hrvatske i prigušivanja ambicije za europskom integracijom te da zbog toga "hrvatske vlasti jasno pokazuju nedostatak entuzijazma za bilo kakve regionalne inicijative s drugim zemljama Sporazuma" (ibid., str. 10). Ta ocjena ne umanjuje znatni uspjeh postignut u zaključivanju bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini s Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Mađarskom, Slovenijom, Bugarskom, Češkom, Poljskom, Rumunjskom, Slovačkom i Turskom, te započete pregovore o slobodnoj trgovini s Albanijom i SR Jugoslavijom.

O ispunjavanju kopenhaških kriterija potrebno je izdvojiti sljedeće ocjene Europske komisije.

Od političkih uvjeta Europsku komisiju zabrinjava stanje u sudstvu, koje karakteriziraju ozbiljni organizacijski problemi, nedjelotvornost postupaka, nedostatak stručnosti i dugi zastoji u zaključivanju sporova. "Potrebne su radikalne reforme ali nije učinjen nikakav bitni pomak. Te slabosti neposredno djeluju na primjenu vladavine prava, koja je i nadalje problematična i neravnomjerna" (ibid., str. 4).

Tržišno gospodarstvo u Hrvatskoj funkcionira normalno. Veći je njegov dio u privatnom vlasništvu; privatizacija i restrukturiranje državnih poduzeća polako napreduju, a smanjeno je i značenje sive ekonomije (ibid., str. 15, 17). Međutim, sposobnost poduzeća da izdrže konkurentski pritisak i da se nosi s tržišnim snagama unutar Unije dosta se razlikuje ovisno o sektorima.

- Poljoprivredni proizvodi (10% ukupnog uvoza, od čega 42% iz EU, te 14% ukupnog izvoza, od čega 10% u EU) smatraju se nekonkurentnima na europskim tržištima. Budući da je stupanj zaštite poljoprivrede u prošlosti bio vrlo visok, ocjenjuje se da će poljoprivreda biti najosjetljivija na liberalizaciju trgovine (ibid., str. 20. i 25).
- U vezi s industrijskim proizvodima navodi se da provedba Privremenog sporazuma (kojim je od 2002. liberalizirana trgovina s EU) do sada nije stvorila probleme. Budući da je Hrvatska najveći izvoznik u

EU među zemljama jugoistočne Europe, ocjenjuje se da će režim slobodnog izvoza u EU hrvatskoj industriji donijeti znatne koristi. Ističe se, međutim, da je trgovinska bilanca Hrvatske s EU vrlo negativna, "što je posljedica znatnog smanjenja ukupnog izvoza Hrvatske posljednjih godina, prouzročenog gubitkom konkurentnosti, tj. rastom plaća iznad rasta produktivnosti, zastojsima u restrukturiranju poduzeća, i 'insajderskom' privatizacijom. Taj negativni trend sada se međutim počeo popravljati" (ibid., str. 20).

- Stanje je nešto povoljnije u sektoru malih i srednjih poduzeća, koji ostvaruje gotovo 45% društvenog proizvoda i polako se počinje dinamizirati. Međunarodna konkurentnost malih i srednjih poduzeća još je uvijek niska, a njihova orijentacija na strana tržišta premlena (ibid., str. 25).
- Sektor usluga posluje uspješno. Izvoz usluga raste po stopama većima od 10% godišnje, a udio Hrvatske u ukupnom izvozu usluga zemalja jugoistočne Europe doseže 70%. Liberalizacija trgovine uslugama provodi se brzo (ibid., str. 22).
- Na području infrastrukture Europska komisija ocjenjuje da Hrvatska ima potencijalno vrlo važnu ulogu u cestovnom, željezničkom i kombiniranom transportu Unije, te kritičnu ulogu u razvoju energetskog sektora u regiji. Međutim, razočarana je financijskim poslovanjem HEP-a i Ine, što je djelimično posljedica dugogodišnjih nedostatnih investicija u energetsku infrastrukturu. Europsku komisiju također zabrinjava pad proizvodnje domaće nafte i plina te sporiji rast proizvodnje od potrošnje električne energije (ibid., str. 26-27). Nasuprot tome, zahvaljujući uspješnoj privatizaciji i s njom povezanim velikim investicijama, te adekvatnoj regulativnoj podlozi, Hrvatska prednjači u regiji u sektoru telekomunikacija (ibid., str. 27).

U financijskom sustavu povoljno se ocjenjuju rezultati privatizacije i konsolidiranja bankarskog sustava, jačanje povjerenja štediša u banke, te novi zakon o središnjoj banci, kojim je ojačana neovisnost HNB-a i jasnije definiran osnovni cilj monetarne politike s naglaskom na stabilnost cijena. Međutim, nedostatni su izvori dugoročnog financiranja (zbog problema sa založnom imovinom); nebankarski financijski sustav slabo je razvijen i postoje znatne prepreke za domaće i strano investiranje (neadekvatna primjena stečajnog postupka, nesređene zemljišne knjige, velike i brojne administrativne prepreke) (ibid., str. 16-17).

U vezi s javnim financijama ističe se da je porezno opterećenje privatnog sektora u Hrvatskoj među najvišima u regiji, što je smanjilo profitabilnost i dio aktivnosti odvelo u sivu ekonomiju. Uvođenjem

jedinstvenog računa riznice poboljšano je upravljanje proračunom. Međutim, državni proračun nije sveobuhvatan i postoje slabosti u formuliranju, izvršenju i kontroli proračunskih sredstava (ibid., str. 17).

Glede prilagođavanja administrativnih struktura normama EU navodi se da Plan provedbe SSP-a svjedoči o ozbiljnosti vlade. Međutim, cilj vlade da prenese 70% *acquisa* u roku dvije godine ocijenjen je kao iznimno ambiciozan i - u svjetlu iskustava drugih zemalja kandidatkinja - potencijalno nerealan. Razlog je nedostatak osoblja i odgovarajućih stručnih znanja potrebnih za prilagođavanje brojnih sektora europskim standardima (ibid., str. 19). Dobri početni rezultati u prilagodbi zakonodavstva postignuti su u više područja: kretanju kapitala, zaštiti intelektualnih prava vlasništva, zakonu o poduzećima (osobito u dijelu kojim se izjednačava tretman domaćih i stranih investitora), računovodstvenim standardima itd. U mnogim područjima, npr. u zaštiti potrošača, industrijskim standardima, provedbi zakonodavstva u tržišnom natjecanju, reguliranju državnih potpora industriji - treba ostvariti znatne pomake.

Funkcioniranje tržišta i konkurentnost gospodarstva

Na koji je način moguće provjeriti navedene ocjene Europske komisije o "tržišnoj zrelosti" hrvatskoga gospodarstva? Da bi se ocijenilo funkcionira li neko tržišno gospodarstvo normalno i mogu li poduzeća izdržati konkurentski pritisak unutar EU treba uzeti u obzir vrlo velik broj različitih makroekonomskih i mikroekonomskih pokazatelja. Čak i nakon takve dubinske analize, ocjena spremnosti nekoga gospodarstva za EU odražavala bi u određenoj mjeri subjektivnu prosudbu. Drugim riječima, ne postoji ni neki sumarni pokazatelj, ni neki potpuno zadovoljavajući skup višedimenzionalnih pokazatelja "tržišne zrelosti". Postoje, međutim, određene aproksimacije na temelju kojih se takva ocjena može donijeti s nešto više pouzdanosti. EBRD još od 1994. priprema tzv. tranzicijske pokazatelje koji prema pet skupina kriterija - tržištu, poduzećima, financijskom sustavu, infrastrukturi i pravnom sustavu - rangiraju tranzicijska gospodarstva na ljestvici od 1 (začeci tržišnoga gospodarstva) do 4 (tržišno gospodarstvo na razini industrijski razvijenih zemalja). Indeksi za Hrvatsku i pet srednjoeuropskih zemalja prikazani su u tablici 2. U posljednjem stupcu izračunana je vrijednost indeksa za Hrvatsku u odnosu prema prosjeku ostalih zemalja: vrijednost niža od 100 označava zaostajanje Hrvatske od prosjeka zemalja kandidatkinja; vrijednost od 100 označava jednaku startnu poziciju Hrvatske.

Tablica 2. Tranzicijski indeksi EBRD-a, 2000¹

| | Hrvatska | Češka | Mađarska | Poljska | Slovačka | Slovenija | Hrvatska/ SE-5 ² |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------------------|
| Tržišta | 3,2 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 92 |
| Liberalizacija cijena | 3,0 | 3,0 | 3,3 | 3,3 | 3,0 | 3,3 | 94 |
| Vanjsko trgovinski i devizni režim | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 100 |
| Politika tržišnog natjecanja | 2,3 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,7 | 78 |
| Poduzeća | 3,3 | 3,9 | 3,9 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 92 |
| Privatizacija malih poduzeća | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 100 |
| Privatizacija velikih poduzeća | 3,0 | 4,0 | 4,0 | 3,3 | 3,0 | 3,3 | 85 |
| Restrukturiranje i upravljanje | 2,7 | 3,3 | 3,3 | 3,0 | 3,0 | 2,7 | 88 |
| Financijski sustav | 2,8 | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 2,7 | 3,0 | 87 |
| Bankarski sustav | 3,3 | 3,3 | 4,0 | 3,3 | 3,0 | 3,3 | 98 |
| Tržišta vrijednosnica | 2,3 | 3,0 | 3,7 | 3,7 | 2,3 | 2,7 | 75 |
| Infrastruktura | 2,6 | 2,8 | 3,8 | 3,7 | 2,6 | 2,9 | 85 |
| Pravni sustav | 3,0 | 3,4 | 3,9 | 3,9 | 3,0 | 3,9 | 82 |
| Trgovačko pravo | 3,0 | 3,4 | 3,9 | 3,9 | 3,0 | 3,9 | 84 |
| Financijska regulativa | 3,0 | 3,5 | 4,0 | 4,0 | 3,0 | 4,0 | 81 |
| Ukupno³ | 3,1 | 3,5 | 3,8 | 3,6 | 3,1 | 3,4 | 90 |
| Dodatna informacija: | | | | | | | |
| Udio privatnog sektora ⁴ | 60 | 80 | 80 | 75 | 80 | 65 | 79 |

¹ Značenje indeksa objašnjeno je u tekstu.

² Indeks za Hrvatsku podijeljen prosjekom indeksa za pet ostalih srednjoeuropskih zemalja (SE-5), u postocima.

³ Neponderirani prosjek pojedinačnih indeksa.

⁴ U postotku BDP-a; procjena EBRD-a za sredinu 2001. godine.

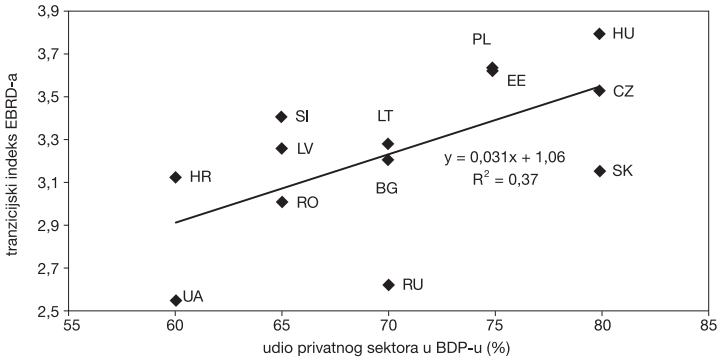
Izvor: EBRD (2001, 2002) i autorove kalkulacije.

Prema zbirnom indeksu, Hrvatska, uvjetno rečeno, zaostaje za prosjekom odabranih tranzicijskih zemalja oko 10% i može se usporediti sa Slovačkom. Najveći napredak ostvaren je u vanjskotrgovinskom i deviznom režimu te u privatizaciji malih poduzeća. Međutim, znatno su izraženija zaostajanja, osobito na sljedećim područjima.

- U politici tržišnog natjecanja Hrvatska ima najniži indeks u cijeloj tablici (2,3) i zaostaje više od 20% za naprednim tranzicijskim zemljama. To je posljedica još uvijek visokih prepreka ulasku novih poduzeća na tržište, neadekvatnog provođenja zakonodavstva i politike tržišnog natjecanja naspram poduzeća s dominantnom tržišnom pozicijom.
- U kategoriji tržišta vrijednosnica Hrvatska najviše zaostaje za prosjekom zemalja kandidatkinja (čak 25%). Niska vrijednost indeksa odražava postojanje plitkog tržišta vrijednosnica i slabu aktivnost brokera te drugih posrednika, kao i rudimentarni zakonodavni okvir za izdavanje i trgovinu dionicama i obveznicama.
- I u pravnom sustavu Hrvatska zaostaje oko 20% za prosjekom. Osnovni su razlozi neadekvatna i nekonzistentna primjena zakona i propisa, neadekvatna zaštita interesa kreditora i vlasnika te problemi sa stečajnim pravom i postupkom, zbog čega prevladava pravna nesigurnost.
- Zbog slabog upravljanja poduzećima (*corporate governance*), nedosljedne provedbe stečajnog zakonodavstva i neodlučnosti u jačanju tržišne konkurencije Hrvatska u usporedbi s tranzicijskim zemljama još uvijek ima dosta problema s velikim poduzećima.
- Izraženo je i zaostajanje u uvođenju načela tržišnog poslovanja u infrastrukturu, koja pokriva energetiku, cestovni i željeznički promet, telekomunikacije i vodoopskrbu.

Zanimljivo je da su tranzicijske slabosti, tj. niske vrijednosti tranzicijskih pokazatelja statistički usko povezane s udjelom privatnog sektora. Hrvatska je od svih srednjoeuropskih zemalja 2000. godine imala najniži udio privatnog sektora u BDP-u, samo 60%, jednako kao i Makedonija, Ukrajina i neke kavkaske i srednjoazijske države. Koficijent korelacije između ukupnoga tranzicijskog pokazatelja i udjela privatnog sektora u BDP-u iznosi 0,6, a jednostavna regresija pokazuje da za svakih 10% povećanog udjela privatnog sektora ukupni tranzicijski indikator poraste za 0,3, tj. za desetinu prosječne vrijednosti zbirnog tranzicijskog pokazatelja iz 2000. godine (sl. 1).^{xi}

Slika 1. Tranzicijski indeks i udio privatnog sektora



Izvori: EBRD; autorove kalkulacije

Koliko bi vremena trebalo da Hrvatska dosegne sadašnji prosjek (tj. indeks vrijednosti 3) drugih tranzicijskih zemalja u dva područja gdje najviše zaostaje: u politici tržišnog natjecanja i tržištu vrijednosnica?^{xii} Za odgovor na to pitanje izračunano je vrijeme koje je Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Sloveniji bilo potrebno da vrijednost indeksa 2 u te dvije kategorije dosegnu vrijednost 3. U politici tržišnog natjecanja za taj je pomak bilo u prosjeku potrebno 3,5 godina, a za tržište vrijednosnica 3,8 godina.

I na kraju treba napomenuti da tranzicijski indeksi opisuju stanje u 2000. godini, od kada je u pojedinim kategorijama došlo do reformskih pomaka u Hrvatskoj, ali i u drugim srednjoeuropskim zemljama, tako da se relativna pozicija Hrvatske možda nije bitno poboljšala.

Konvergenција prema EMU

Koliko Hrvatska i tranzicijska gospodarstva središnje Europe već sada ispunjavaju makroekonomske uvjete za pristup EMU? Za odgovor na to pitanje treba se prisjetiti da je odluka o inicijalnim članicama EMU donesena 1998. na osnovi podataka za 1997. godinu, te da se proširenje EU zemljama tzv. prvog vala - Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija - očekuje 2004. godine. Neke od tih zemalja mogle bi steći pravo na ulazak u EMU već 2007. godine. Dakle, ocjena spremnosti tranzicijskih zemalja za EMU na temelju podataka za 2001-2002. analogna je ocjeni sprem-

nosti Irske, Španjolske i Portugala na temelju podataka za 1993. godinu (Grčke na temelju podataka za 1995). U to vrijeme nisu još bili razrađeni maastrichtski kriteriji, pa su podaci za Njemačku služili kao referentna vrijednost (tabl. 3).

Očigledno je da se tranzicijske zemlje u 2001-2002. nalaze znatno bliže ispunjenju kriterija konvergencije nego što su to bile manje razvijene sadašnje članice u prvoj polovici devedesetih godina. To se posebice odnosi na javni dug, koji je u svim tranzicijskim zemljama ispod razine od 60% BDP-a (iako se u Hrvatskoj i Mađarskoj približava kritičnoj razini), dok je u Grčkoj, Irskoj, Portugalu i Španjolskoj javni dug iznosio 61-109% BDP-a. Hrvatska, Češka i Poljska također ispunjavaju uvjet za inflaciju, a Hrvatska, Češka i Slovenija uvjet za dugoročnu kamatu na državne obveznice. Svih šest srednjoeuropskih zemalja ispunjava uvjet stabilnosti tečaja. Najveće odstupanje postoji u proračunskom deficitu: 2001. godine samo je Slovenija ostvarila deficit ispod kritične razine od 3% BDP-a. Posebno zabrinjava pozicija Hrvatske, koja je s deficitom od čak 6,6% BDP-a najdalje od ispunjenja te norme.^{xiii} Međutim, i za taj je kriterij prosječna vrijednost za tranzicijske zemlje povoljnija nego za Grčku, Irsku, Portugal i Španjolsku pet godina prije njihova pristupanja EMU. Treba također istaknuti da tranzicijske zemlje danas trebaju ispuniti mnogo strože kriterije za inflaciju i kamatnu stopu nego što su morale Irska, Portugal i Španjolska sredinom devedesetih godina. Tada je, naime, u Njemačkoj kao referentnoj zemlji inflacija (a s njome i kamatne stope) bila znatno viša zbog makroekonomskih pritisaka vezanih za ujedinjenje Zapadne i Istočne Njemačke.

U odnosu prema drugim srednjoeuropskim zemljama, Hrvatska je u solidnoj poziciji glede triju kriterija: inflacije (Hrvatska je imala najnižu stopu inflacije u prvoj polovici 2002. godine, samo 2,5%), dugoročne kamate i stabilnosti tečaja. Međutim, zajedno s Češkom i Poljskom, Hrvatsku očekuje znatno fiskalno prilagođavanje: proračunski deficit potrebno je smanjiti za više od 3,5% BDP-a. Također zabrinjava visoka razina javnog duga od 52% BDP-a, pogotovo ako se uzme u obzir tendencija brzog porasta zaduženosti u drugoj polovici devedesetih godina (v. pogl. 4.4). Dakle, iako su makroekonomski kriteriji za pristup EMU u Hrvatskoj trenutačno ispunjeni (osim proračunskog deficita), potrebno je utvrditi koliko su oni i održivi u srednjem roku. To se pitanje obrađuje u sljedećem poglavlju.

Tablica 3. Kriteriji konvergencije prema EMU

| | Stabilnost cijena ¹ | | Dugoročna kamata ² | | Stabilnost tečaja ^{2,3} | | Proračunski deficit ⁴ | | Javni dug ⁵ | |
|---|--------------------------------|----------------|-------------------------------|--------------|----------------------------------|-------------|----------------------------------|-------------|------------------------|-----------|
| | 1999. | 2002. | 1999. | 2002. | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. |
| Hrvatska | 4,3 | 2,5 | 12,7 | 5,7 | -4,4 | 2,4 | -8,2 | -6,6 | 49 | 52 |
| Češka | 2,1 | 2,7 | 5,6 | 4,6 | 1,0 | 8,2 | -3,1 | -5,5 | 29 | 29 |
| Mađarska | 10,0 | 5,7 | 13,4 | 7,5 | -3,3 | 4,7 | -3,7 | -4,1 | 61 | 53 |
| Poljska | 7,3 | 2,8 | 16,2 | 7,5 | -2,5 | 8,3 | -3,4 | -5,3 | 45 | 45 |
| Slovačka | 10,7 | 3,6 | 15,0 | 7,3 | -1,4 | 0,4 | -3,4 | -3,9 | 28 | 34 |
| Slovenija | 6,1 | 7,5 | 4,9 | 5,6 | -3,9 | -4,9 | -0,6 | -1,4 | 25 | 23 |
| <i>Prosjek</i> | <i>6,8</i> | <i>4,1</i> | <i>11,3</i> | <i>6,4</i> | <i>-2,4</i> | <i>3,2</i> | <i>-3,7</i> | <i>-4,5</i> | <i>40</i> | <i>39</i> |
| Referentna vrijednost⁶ | 0,6+1,5 | 1,3+1,5 | 4,6+2 | 4,6+2 | ± 15 | ±15 | -3,0 | -3,0 | 60 | 60 |
| Grčka (1995) | | 8,9 | | 23,1 | | 0,47 | | -9,3 | | 109 |
| Irska (1993) | | 1,4 | | 9,9 | | -8,27 | | -2,5 | | 96 |
| Portugal (1993) | | 6,7 | | 16,5 | | -4,57 | | -6,8 | | 61 |
| Španjolska (1993) | | 4,6 | | 12,8 | | -9,07 | | -6,7 | | 64 |
| <i>Prosjek za 4 članice EU</i> | | <i>5,4</i> | | <i>15,6</i> | | <i>-5,3</i> | | <i>-6,3</i> | | <i>82</i> |
| Referentna vrijednost: Njemačka (1993) | | 4,4 | | 12,9 | | ... | | -2,4 | | 47 |

¹ Godišnja stopa rasta, u postocima. Podaci za 2002. odnose se na prvu polovicu godine.

² Kamata na desetogodišnje državne obveznice, na kraju razdoblja; podaci za 2002. odnose se na sredinu godine.

³ Odstupanje tečaja domaće valute prema euru s kraja razdoblja, od prosječnog tečaja u 1998-1999. odn. 2000-2001.

⁴ Deficit proračuna opće države na obračunskom načelu, izražen postotkom BDP-a.

⁵ Domaći i vanjski dug javnoga sektora u postotku BDP-a; podaci za tranzicijske zemlje odnose se na opću državu; za Hrvatsku na konsolidiranu središnju državu, nepodmirene obveze i izdana državna jamstva.

⁶ Podaci za inflaciju i kamatne stope odnose se na tri zemlje eurozone s najnižom inflacijom (u prvoj polovici 2002. to su bile Njemačka i Finska s 1,3% te Austrija i Belgija s 1,4%); ostali kriteriji prema Ugovoru iz Maastrichta.

⁷ Promjena prosječnoga godišnjeg tečaja domaće valute prema DEM, prosjek za 1992. i 1993. (za Grčku, 1994-1995.).

Izvori: Economic Commission for Europe; European Commission; IMF; središnje banke; državne statističke agencije; autorove kalkulacije.

IDENTIFIKACIJA MAKROEKONOMSKE RANJIVOSTI

Iskustvo članica EMU pokazalo je da se nade o postojanom ispunjavanju kriterija konvergencije mogu neočekivano i naglo izjaloviti. Početkom devedesetih godina, kada se činilo da je proces konvergencije uspješno završen, Europski monetarni sustav (EMS) nije izdržao teret špekulativnog udara. Povod za špekulaciju bile su sumnje koje su se pojavile na financijskim tržištima da će članice EMS-a mobilizirati dovoljnu političku potporu za provedbu preostalog fiskalnog prilagođavanja. Također se pojavilo uvjerenje da je tečaj nekih valuta unutar EMS-a precijenjen. Osobito je poučan primjer Španjolske. Ona se početkom devedesetih godina vrlo brzo razvijala, uživala povjerenje međunarodnih financijskih tržišta i privlačila velike prilike stranog kapitala. Konvergencija se činila neupitnom. Međutim, plaće su u uvjetima ekspanzije počele vrlo brzo rasti, što je povećalo inflaciju i ugrozilo konkurentnost gospodarstva, tako da je Španjolska bila prisiljena 1992. devalvirati pesetu.

Budući da Hrvatska i druge srednjoeuropske zemlje također imaju problema s visokim deficitima tekuće bilance plaćanja i državnog proračuna, te da priljev stranog kapitala stvara više-manje neprekidan pritisak na tečaj i monetarnu politiku, postavlja se pitanje čeka li i njih slična sudbina, bez obzira na to što su po mnogočemu već postignule zavidnu makroekonomsku stabilnost. Za odgovor na to pitanje potrebno je utvrditi realni stupanj makroekonomske stabilnosti te glavne točke "ranjivosti" na makroekonomskoj razini. Ovaj se rad bavi s četiri pitanja: perspektivom brzog i održivog rasta u dugom roku, izgledima da se inflacija zadrži na sadašnjoj niskoj razini; tzv. vanjskom ranjivošću gospodarstva (*external vulnerability*) te dinamičkom proračunskih deficita i javnog duga.

Perspektive dugoročnog rasta

Kakve su perspektive dugoročnog rasta za Hrvatsku i ostale zemlje središnje Europe? Osim Češke, srednjoeuropska su gospodarstva od 1995. u prosjeku rasla 4-5% na godinu (tabl. 4). Domaća potražnja - konačna potrošnja i bruto investicije - u svim je zemljama osim u Mađarskoj dala veći doprinos rastu BDP-a (1,2 postotka

godišnje) nego neto izvoz. Drugim riječima, samo je u Mađarskoj izvoz bio dovoljno snažan u odnosu prema uvozu da bi pridonio rastu BDP-a. Nasuprot tome, negativne promjene salda izvoza i uvoza smanjile su rast BDP-a Hrvatske i Slovačke u prosjeku za 1,5 postotka godišnje. Stoga se nameće zaključak da je domaća potražnja u Hrvatskoj (kao i u Slovačkoj) u proteklih sedam godina rasla prebrzo, a izvoz presporo, da bi sadašnja struktura izvora rasta bila dugoročno održiva.

Taj zaključak podupire i analiza izvora štednje i investiranja. Hrvatska je tijekom 1995-2001. ostvarila prosječnu stopu investiranja od 24% BDP-a. Budući da je stopa domaće štednje iznosila manje od 18% BDP-a, bilo je potrebno svake godine "uvesti" više od 6% BDP-a inozemnog kapitala da bi se premostio jaz između domaće štednje i investicija.^{xiv} Samo se Slovačka u tom razdoblju više oslanjala na pozajmljivanje iz inozemstva. Suprotno tome, Slovenija je više od 95% investicija financirala iz domaće štednje (Hrvatska samo 74%).

Visoki deficiti tekuće bilance plaćanja sami po sebi nisu štetni za ekonomski rast, uz uvjet da se uvoze kapitalna, a ne potrošna dobra. U strukturi hrvatskog uvoza od 1994. do 2000. na investicijska dobra otpada relativno visokih 20%, a na proizvode za široku potrošnju umjerenih 29%, dok su proizvodi za reprodukciju činili 51% ukupnog uzvoza, što je relativno visok iznos čak i kada se odbije uvoz energije (otprilike 15% ukupnog uvoza).^{xv} Drugim riječima, problem održivosti vanjskotrgovinskog deficita i gospodarskog rasta u dugom roku nije u prevelikoj osobnoj potrošnji i premalom uvozu kapitalnih dobara, nego u prevelikom oslanjanju hrvatskoga gospodarstva na uvoz - umjesto na domaću proizvodnju - raznih intermedijarnih industrijskih proizvoda. Najveći proizvođači takvih dobara u većini su zemalja specijalizirana mala i srednja poduzeća, najčešće u suradnji s inozemnim partnerima.

Stoga su dinamičniji razvoj toga sektora i prihvaćanje načela specijalizacije i globalizacije u proizvodnji nužni za dugoročno održivi rast.

Hrvatska se, međutim, ističe po visokoj efikasnosti investiranja: uz stopu investiranja nižu za 6% BDP-a, Hrvatska je ostvarila dvostruko višu stopu rasta od Češke, a uz stopu investiranja nižu za 9% BDP-a gotovo jednaku stopu rasta kao i Slovačka. Po efikasnosti investiranja, Hrvatska je (zajedno s Poljskom i Mađarskom) vrlo slična SAD-u, koji je 1993-1999. ostvario prosječan rast BDP-a veći od 4%, uz stopu investiranja od otprilike 20% (Andersen, Ho i Mihaljek, 2001). Budući da je efikasnost investiranja u EU znatno niža (uz stopu

Tablica 4. Dugoročni rast, investicije i štednja u srednjoj Europi, 1995-2001.

| | Rast realnog BDP-a ¹ | Doprinos domaće potražnje rastu BDP-a ² | Doprinos neto izvoza rastu BDP-a ³ | Poten- cijalna stopa rasta ⁴ | Stopa investi- ranja ⁵ | Stopa domaće štednje ⁶ | Deficit tekuće bilance ⁷ |
|----------------|---------------------------------------|--|---|--|---|---|---|
| Hrvatska | 4,0 | 5,5 | -1,6 | 5,0 | 23,8 | 17,4 | -6,3 |
| Češka | 2,0 | 3,2 | -1,2 | 3,5 | 29,8 | 25,3 | -4,5 |
| Mađarska | 3,6 | 2,7 | 0,9 | 4,7 | 22,9 | 19,2 | -3,6 |
| Poljska | 4,8 | 5,6 | -0,8 | 4,8 | 22,9 | 19,8 | -3,1 |
| Slovačka | 4,4 | 5,9 | -1,5 | 5,2 | 32,5 | 25,7 | -6,8 |
| Slovenija | 4,1 | 5,1 | -0,9 | 5-6 | 25,9 | 24,6 | -1,2 |
| <i>Prosjek</i> | <i>3,8</i> | <i>4,7</i> | <i>-0,9</i> | <i>4,8</i> | <i>26,3</i> | <i>22,0</i> | <i>-4,3</i> |

¹ Prosječna godišnja stopa rasta, u postocima.

² Promjena konačne potrošnje i bruto investicija u postotku BDP-a; godišnji prosjek.

³ Promjena salda izvoza i uvoza roba i usluga u postotku BDP-a; godišnji prosjek.

⁴ Za Hrvatsku, procjena prema ovom radu i prema Mihaljeku (2000); za Slovačku prema Consensus Economics (2002); za ostale zemlje prema Huizinga i sur. (2002).

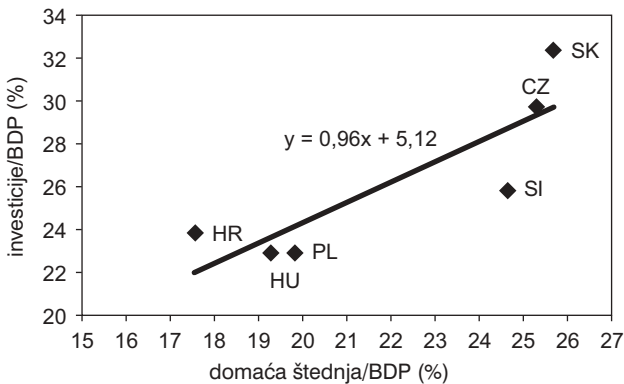
⁵ Bruto investicije u postotku BDP-a, godišnji prosjek.

⁶ Stopa investiranja umanjena za deficit bilance plaćanja (tj. uvoz kapitala), u postotku BDP-a; godišnji prosjek.

⁷ U postotku BDP-a, godišnji prosjek.

Izvori: Economic Commission for Europe; ECB; IMF; državne statističke agencije; autorove kalkulacije.

Slika 2. Investicije i domaća štednja, 1995-2001.



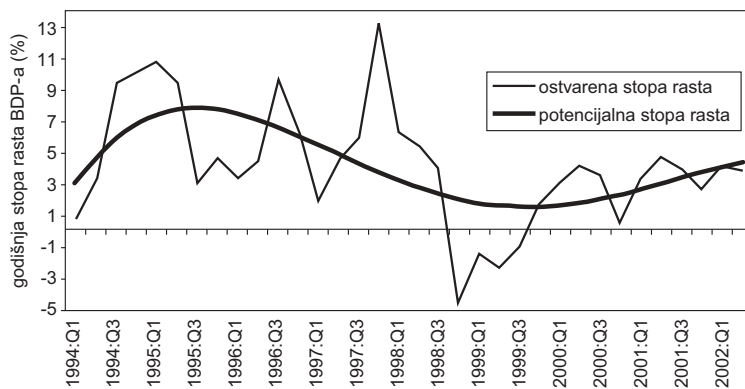
Izvor: Državne statičke agencije; ECB; autorove kalkulacije

investiranja od 20% EU je tijekom 1993-1999. ostvarila prosječni rast od samo 2,5% godišnje), postoje dobri izgledi da će Hrvatska, ako poveća stopu investiranja u srednjem roku, ubrzati realnu konvergenciju prema EU u usporedbi s drugim srednjoeuropskim zemljama.

Postavlja se, naravno, pitanje kako financirati nove investicije. Još veće oslanjanje na uvoz kapitala nije moguće zbog visoke razine vanjske zaduženosti. Slijedi zaključak da je nužno povećati domaću štednju. To pak zahtijeva razvoj domaćih financijskih tržišta, osobito tržišta vrijednosnica, koja su u Hrvatskoj još uvijek u povojima. Budući da su stope investiranja i domaće štednje usko povezane (sl. 2), razvoj domaćih financijskih tržišta omogućio bi ne samo brži nego i stabilniji ekonomski rast, jer Hrvatska ne bi više bila toliko ovisna o kretanjima na međunarodnom tržištu kapitala, na kojima Hrvatska, poput svih malih zemalja, praktično nema nikakva utjecaja.

Kakve su realne mogućnosti hrvatskoga gospodarstva da ostvari rast potreban da se dohodak po stanovniku u razumnom roku (10-15 godina) približi prosjeku manje razvijenih europskih zemalja, uz pretpostavku da vlada provodi optimalnu ekonomsku politiku? Odgovor na to pitanje ovisi o stupnju konvergencije koji se želi postići. U autorovu ranijem radu pokazano je da uz prosječnu godišnju stopu rasta od 5,5% Hrvatska u idućih 13 godina može udvostručiti sadašnji realni dohodak po stanovniku na 10 000 USD i time dosegnuti polovicu (umjesto sadašnje trećine) prosječnog dohotka po stanovniku Grčke, Irske, Portugala i Španjolske (Mihaljek, 2000). Ostvarivost te poželjne stope rasta provjerena je na dodatnim podacima za razdoblje od kraja 1998. godine (sl. 3). Ta je provjera važna za vjerodostojnost prijašnjih procjena jer je Hrvatska tijekom 1999. prošla kroz recesiju, a revizijom u rujnu 2002. stope rasta za 1999-2001. dodatno su smanjene. No čak uz tu reviziju i recesiju 1999, potencijalna je stopa rasta od 1994. do polovice 2002. iznosila gotovo 5%.^{xvi} Slične potencijalne stope rasta utvrđene su i za druge srednjoeuropske zemlje (tabl. 4), i kreću se od 3,5% za Češku do 5-6% za Sloveniju. Hrvatska se, dakle, zajedno sa Slovačkom i Slovenijom, nalazi u skupini gospodarstava s višim potencijalom dugoročnog rasta u središnjoj Europi.

Slika 3. Potencijalna stopa rasta hrvatskoga gospodarstva



Izvor: DZS; autorove kalkulacije

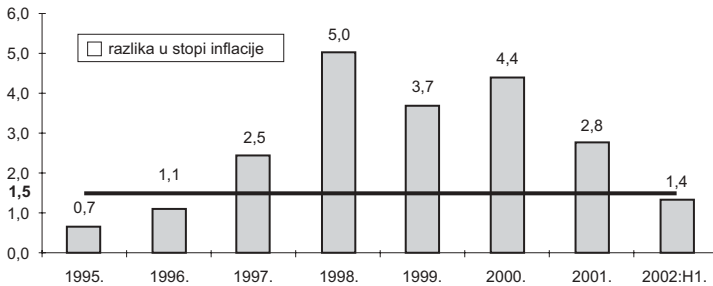
Izgleđi za inflaciju

U stručnim raspravama posljednjih su se godina pojavile sumnje u opravdanost kriterija niske inflacije za tranzicijske zemlje. Te sumnje polaze od opažanja da manje razvijene zemlje ostvaruju znatno viši rast produktivnosti u procesu dosezanja razvijenih gospodarstava. Viši rast produktivnosti, osobito u "naprednim" sektorima izloženima međunarodnoj konkurenciji, omogućuje brži porast plaća, a budući da je tržište rada jedinstveno, plaće rastu i u "zaštićenim" sektorima (osobne usluge, graditeljstvo, domaći transport). Da bi održali profitabilnost, manje produktivni sektori prisiljeni su povećati cijene svojih proizvoda, što rezultira višom inflacijom nego u razvijenim zemljama (cijene naprednih proizvoda određene su na svjetskom tržištu). U takvim uvjetima tranzicijska bi gospodarstva bila prisiljena povećati kamate i time privremeno usporiti ekonomski rast da postignu maastrichtsku razinu inflacije.

U empirijskim istraživanjima potvrđeno je da tzv. diferencijalna produktivnost (razlika između produktivnosti u naprednim i zaštićenim sektorima) posljednjih 7-8 godina raste vrlo brzo: u Hrvatskoj raste po prosječnoj godišnjoj stopi od gotovo 4% (u usporedbi s 1,8% u eurozoni), a u Sloveniji i Češkoj još brže (Mihaljek, 2002). Međutim, većina novijih istraživanja otkriva i to da se bržim rastom

produktivnosti može objasniti najviše do 30% razlike u stopama inflacije između tranzicijskih zemalja i eurozone (ibid., str. 17). Dakle, ako srednjoeuropske zemlje budu imale problema s ispunjavanjem kriterija inflacije, razlog će najvjerojatnije biti neadekvatna ekonomska politika a ne djelovanje Balassa-Samuelsonova efekta.

Slika 4. Razlika u stopi inflacije: Hrvatska prema prosjeku triju zemalja s najnižom inflacijom u eurozoni (u postocima)



Izvor: ECB, HNB.

Hrvatska za sada ispunjava kriterij inflacije relativno lako u usporedbi s drugim srednjoeuropskim zemljama: taj je kriterij bio ispunjen u prvoj polovici 2002. kao i 1995-1996. (sl. 4). Međutim, ne treba zaboraviti da Hrvatsku još očekuju znatna prilagođavanja relativnih cijena u zaštićenim sektorima (energetika, nekretnine, zdravstvena zaštita, obrazovanje). Povećanja tih cijena najvjerojatnije će ubrzati inflaciju u srednjem roku. Monetarna politika, dakle, s punim opravdanjem i dalje mora ostati vrlo oprezna.

Vanjska stabilnost

Prema standardnim pokazateljima vanjske ranjivosti (*external vulnerability*), Hrvatska je jednako stabilna kao i druge srednjoeuropske zemlje (tabl. 5). Određene prednosti Hrvatska ima u sljedećim pokazateljima.

- *Stabilnost tečaja.* Realni efektivni tečaj kune povećao se između 1995. i 2001. za manje od 4%, u usporedbi s 25% u Češkoj i Ma-

đarskoj, gotovo 50% u Poljskoj i 20% u Slovačkoj. Samo je Slovenija neznatno poboljšala konkurentnost tečaja u posljednjih sedam godina.

- *Tendencija poboljšanja izvoza i bilance tekućih plaćanja.* Nasuprot uvriježenom uvjerenju, hrvatski izvoz roba i usluga posljednjih godina raste relativno brzo: gotovo 9% godišnje u dolarskom iznosu tijekom 2000-2001, te oko 3% zbog usporavanja svjetskoga gospodarstva u prvih pet mjeseci 2002. Znatno je poboljšana bilanca tekućih plaćanja tako da je deficit te bilance (3,1% BDP-a u 2001) mnogo niži nego u Češkoj, Poljskoj i Slovačkoj (5-6% BDP-a).
- *Relativno visok pritek direktnih stranih ulaganja.* Kao i u drugim srednjoeuropskim zemljama, deficit bilance tekućih plaćanja u Hrvatskoj lako se pokriva direktnim stranim ulaganjima. Štoviše, u Hrvatskoj su direktna strana ulaganja u tendenciji porasta (6,2% BDP-a), a veće iznose privukla je u 2000-2001. samo Češka (9,2% BDP-a).
- *Visoke devizne pričuve.* Krajem 2001. raspoložive devizne pričuve Hrvatske narodne banke pokrivalo su više od pet mjeseci potrebnog uvoza roba i usluga, jednako kao i u Poljskoj. Pokrivenost uvoza deviznim pričuvama povećala se tijekom 2002. na čak 6,7 mjeseci, po čemu je Hrvatska prva u regiji. Visoke devizne pričuve uz nisku inflaciju, solidan rast izvoza i daljnji pritek direktnih stranih ulaganja najbolje su jamstvo stabilnosti tečaja.

Međutim, pokazatelji vanjske zaduženosti i kreditnog boniteta nepovoljniji su u odnosu prema ostalim srednjoeuropskim zemljama, osim u Slovačkoj.

- *Ukupni inozemni dug u postotku BDP-a* drugi je po visini u regiji i iznosio je 56% BDP-a na kraju 2001; zaduženija je za sada samo Mađarska (65% BDP-a). Osobito zabrinjava tendencija porasta vanjskoga duga, za 7% BDP-a između 1999. i 2001. Samo je u Sloveniji vanjska zaduženost brže porasla u tom razdoblju (za 9% BDP-a), ali je to povećanje nastalo na nižoj razini ukupnog duga (36% BDP-a). Struktura inozemnog duga prema domaćim sektorima relativno je ravnomjerna. Najveći je dužnik država (43% ukupnog inozemnog duga); slijedi nefinacijski sektor (27%) i domaće poslovne banke (19%); a 10% inozemnog duga proistječe iz izravnih ulaganja. Takva struktura duga ostavlja određeni prostor za smanjivanje ukupne razine zaduženosti u srednjem roku bez negativnih posljedica za gospodarski rast. Primjerice, dok je smanjivanje razine zaduženosti

Tablica 5. Pokazatelji ranjivosti vanjskog sektora

| | Hrvatska | | Češka | | Mađarska | | Poljska | | Slovačka | | Slovenija | |
|--|----------|-------|-------|-------|----------|-------|---------|-------|----------|-------|-----------|-------|
| | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. | 1999. | 2001. |
| Realni efektivni tečaj (1995=100) ¹ | 100,9 | 103,8 | 116,2 | 125,3 | 111,7 | 124,4 | 116,2 | 148,0 | 106,4 | 119,1 | 100,0 | 97,7 |
| Izvoz roba i usluga (%) ^{2,3} | -0,5 | 8,8 | 6,5 | 10,3 | 14,6 | 11,1 | -1,0 | -6,5 | 2,3 | 11,0 | 0,5 | 3,6 |
| Uvoz roba i usluga (%) ^{2,3} | -7,3 | 4,5 | 2,1 | 11,2 | 15,0 | 10,3 | 3,3 | -4,0 | -1,7 | 12,9 | 3,8 | 0,0 |
| Deficit tekuće bilance plaćanja (% BDP-a) ³ | -6,9 | -3,1 | -2,4 | -5,0 | -4,6 | -2,5 | -5,9 | -5,2 | -7,1 | -6,1 | -2,4 | -1,9 |
| Strana izravnog ulaganja (% BDP-a) ³ | 5,6 | 6,2 | 8,7 | 9,2 | 3,0 | 4,1 | 3,7 | 4,5 | 0,7 | 4,6 | 1,2 | 1,4 |
| Neto devizne pričuve (mlrd. USD) | 2,8 | 4,5 | 12,8 | 13,9 | 10,8 | 10,7 | 26,4 | 25,7 | 3,4 | 4,2 | 2,5 | 3,5 |
| Neto devizne rezerve pričuve (mjeseci uvoza) | 3,4 | 5,1 | 4,2 | 3,8 | 4,2 | 3,4 | 5,8 | 5,1 | 3,1 | 3,0 | 3,3 | 4,6 |
| Ukupni inozemni dug (mlrd. USD) | 8,9 | 10,5 | 22,6 | 21,7 | 29,1 | 32,9 | 65,4 | 69,7 | 10,5 | 11,4 | 5,4 | 6,7 |
| Ukupni inozemni dug (% BDP-a) | 49,3 | 55,9 | 43,2 | 36,5 | 64,5 | 65,1 | 42,2 | 40,2 | 52,1 | 55,8 | 26,9 | 36,1 |
| Otplata inozemnog duga (% izvoza) ⁴ | 22,4 | 19,6 | 12,7 | 8,6 | 15,9 | 14,7 | 11,8 | 20,9 | 15,4 | 14,6 | 8,0 | 14,7 |
| Kratkoročni inozemni dug (% pričuva) ⁵ | 83,5 | 60,4 | 66,4 | 63,4 | 38,0 | 51,8 | 41,1 | 35,6 | 79,0 | 71,7 | 3,7 | 2,9 |
| Kamatni raspon za državne obveznice ⁶ | 407 | 187 | 128 | 97 | 123 | 119 | 101 | 164 | 36 | 113 | 71 | 43 |
| Kreditni rejting državnog duga ⁷ | Baa3 | Baa3 | Baa1 | Baa1 | Baa1 | A3 | Baa1 | Baa1 | Ba1 | Baa3 | A3 | A2 |

¹ Izračunano pomoću indeksa cijena potrošača (za Hrvatsku, cijena na malo); godišnji prosjeci. Porast indeksa označava aprecijaciju.

² Godišnji rast vrijednosti u dolarima.

³ Prosjeci za 1998-1999. i 2000-2001.

⁴ Otplata glavnice i kamate inozemnog duga u postocima izvoza roba i nefaktorskih usluga (podaci IMF-a).

⁵ Otplata glavnice i kamate kratkoročnog (kraćeg od jedne godine) inozemnog duga u postocima bruto raspoloživih deviznih pričuva (podaci IMF-a). Za Hrvatsku, devizne su pričuve umanjene za kratkoročnu deviznu štednju redeponiranu na račune HNB-a i za iznos nedospjelih blagajničkih zapisa denominiranih u stranoj valuti.

⁶ Razlika između kamata na državne obveznice izdane u dolarima i odgovarajućih obveznica vlade SAD-a, u postotnim bodovima, na kraju godine.

⁷ Kreditni rejting agencije Moody's za dugoročne državne obveznice u stranoj valuti. Rejting Baa označava obveznice srednjeg kreditnog boniteta: sigurnost naplate kamata i glavnice za sada je primjerena, ali u dugom roku neki elementi sigurnosti naplate mogu nedostajati ili mogu biti nepouzdana. Takve obveznice nemaju obilježja vrlo kvalitetnih oblika ulaganja, a mogu čak imati i spekulativne značajke. Brojka 3 znači da su obveznice nalaze pri dnu tog kreditnog ranga. Niži je kreditni rejting Ba, a viši A.

Izvori: BIS; Economic Commission for Europe; European Central Bank; International Institute of Finance; IMF; centralne banke; državne statističke agencije; Moody's Investment Service; autorove kalkulacije.

države potrebno radi postizanja fiskalne održivosti i jačanja vanjske otpornosti, dug privatnog sektora i zaduživanje po osnovi stranih direktnih ulaganja mogu se povećati bez ugrožavanja makroekonomske i vanjske stabilnosti.

- *Kapacitet otplate inozemnog duga* niži je nego u ostalim srednjoeuropskim zemljama, osim u Poljskoj: na otplatu dospjelih kamata i glavnica inozemnog duga u Hrvatskoj odlazi 20% prihoda ostvarenih izvozom roba i usluga, u Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji oko 15%, a u Češkoj manje od 9%.
- *Pokrivenost kratkoročnog inozemnog duga deviznim pričuvama* relativno je niska: inozemni dug s dospijećem unutar jedne godine apsorbirao bi 60% bruto raspoloživih međunarodnih pričuva HNB-a u slučaju devizne nelikvidnosti države i privatnog sektora. Taj je pokazatelj još nepovoljniji u Češkoj i Slovačkoj (75-80% pričuva) i očituje potencijalne probleme sa servisiranjem kratkoročnog duga u slučaju iznenadne deprecijacije domaće valute. Češka i Slovačka, međutim, imaju veći kapacitet otplate inozemnog duga.
- Iako je posljednjih godina smanjen, *kamatni raspon na državne obveznice Hrvatske* još je uvijek znatno iznad prosjeka u regiji: otprilike 190 postotnih bodova (1,9 postotaka) u usporedbi sa samo 40 bodova u Sloveniji i 100-120 bodova u Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj. Taj pokazatelj odražava određene nedoumice koje kupci državih obveznica RH još uvijek imaju glede kredibilitnosti ukupne ekonomske politike hrvatske Vlade. Uz Slovačku, *kreditni rejting državnog duga* Hrvatske najniži je u regiji i nalazi se na rubu između spekulativnih i zrelih oblika ulaganja. Nasuprot tome, državne obveznice Slovenije i Mađarske smatraju se "zrelim" financijskim ulaganjima (investment grade), sličnog rizika kao i obveznice većine zemalja EU.^{xvii} Nepovoljan je i podatak da se kreditni rejting Hrvatske nije popravio otkako je prvi put uveden u siječnju 1997, dok se već ionako povoljniji rejting Mađarske i Slovenije od 1999. poboljšao.

Koje su implikacije tih "točaka ranjivosti" za održivost vanjske ravnoteže u srednjem roku? Potrebe za eksternim financiranjem privatnog i javnog sektora Hrvatske u 2002-2004. procjenjuju sa na otprilike 3 mlrd. USD godišnje (IMF, 2002a; str. 25). Očekuje se da će se oko 60% novog zaduženja podmirivati izdavanjem obveznica i srednjoročnim i dugoročnim kreditima, za koje su također referentne kamate na državne obveznice. Uz sadašnju kamatu od 4,6% na 10-godišnje obveznice njemačke vlade i kamatni raspon od 190 postotnih bodova za obveznice RH, na otplatu kamata na novi dug svake godine

odlazilo bi dodatnih 97 mil. USD. Ako bi se kamatni raspon povećao za jedan postotak (100 postotnih bodova), zbog percepcija o većem riziku ulaganja u Hrvatsku otplata kamata povećala bi se za dodatnih 15 mil. USD godišnje. Taj iznos, naravno, ne bi ugrozio vanjsku stabilnost, ali nije beznačajan za javne financije: 15 mil. USD čini gotovo 10% godišnjih proračunskih sredstava za znanost i tehnologiju.

U krizi se, naravno, kreditni raspon najvjerojatnije ne bi povećao za stotinu nego za nekoliko stotina bodova: u vrijeme ruske krize 1998. godine raspon na obveznice RH narastao je za manje od dva mjeseca s 200 na 930 postotnih bodova. U takvim uvjetima novo zaduživanje ni uz kakve kamate nije moguće jer međunarodni investitori zahtijevaju isključivo likvidnost i uopće nisu spremni ulagati u riskantnije vrijednosnice. Na tržištima novih izdanja obveznica zbog toga mjesecima može vladati potpuna "suša", što za visokozadužene zemlje može imati vrlo teške posljedice. Razvoj događaja nakon turske i argentinske krize 2001-2002. pokazao je da su investitori u međuvremenu počeli znatno bolje razlikovati gospodarstva dobrog od onih lošega kreditnog rizika, tako da se ekstremni slučajevi "zaraze" na financijskim tržištima (poput azijske i ruske krize 1997-1998.) uglavnom više ne očekuju (v. BIS, 2002). Za Hrvatsku je to dobra vijest jer trenutno ima naklonost stranih ulagača. No istodobno treba imati na umu da bi zbog veće sposobnosti investitora da procijene rizik ulaganja eventualno narušavanje makroekonomske stabilnosti hrvatsko gospodarstvo skupo koštalo i imalo bi dugotrajne negativne posljedice za ekonomski razvoj.

Proračunski deficit i javni dug

Osim Hrvatske, srednjoeuropske su zemlje bile bliže ostvarenju proračunskog deficita od 3% BDP-a 1999. nego 2001. godine (tabl. 3). Izgledi za 2002. i sljedećih nekoliko godina još su nepovoljniji: oživljavanje svjetskoga gospodarstva očekuje se tek 2003. i najvjerojatnije će biti osrednjeg intenziteta; potrebe javnog sektora u srednjem roku vrlo su velike radi nužnih prilagodbi u sektorima zdravstva, obrazovanja, mirovinskog sustava, infrastrukture, poljoprivrede i očuvanja okoliša. Sve će to stvarati pritisak na proračune središnje vlade i lokalnih jedinica kako u Hrvatskoj, tako i u drugim srednjoeuropskim zemljama. Za Češku se npr. u 2002. očekuje proračunski deficit od 6-7% BDP-a, a za Mađarsku od 7-8% BDP-a.

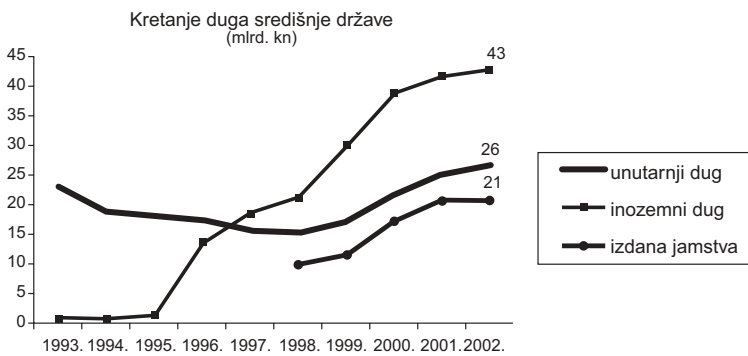
Mnogi poznavatelji fiskalnih kretanja u Europi smatraju da je postizanje proračunskog deficita u osnovi pitanje političke volje i upućuju na spomenuto iskustvo Italije, koja je od 1997. uspjela smanjiti dugogodišnje deficite sa 9-10% BDP-a na manje od 3% (Gros, 2002). Međutim, primjer Italije je specifičan. Snažan rast države blagostanja i ekonomske subvencije moguće je u kratkom roku smanjiti bez negativnih posljedica za rast, ali ne i izdatke za strukturne reforme nužne za dugoročno održivi rast u tranzicijskim zemljama. Europska komisija stoga smatra da bi u razdoblju prije priključenja EU bilo pogrešno fiskalnu politiku usmjeriti na postizanje maastrichtske razine proračunskog deficita i pritom zapostaviti strukturne reforme i primjenu *acquisa communautairea* (European Commission, 2001e; str. 126). Financijska tržišta, međutim, sa sumnjom gledaju na visoke deficite, bez obzira na eventualnu opravdanost privremeno viših deficita u tranzicijskim gospodarstvima. Stoga je tržišni pritisak na smanjenje deficita vrlo velik. Hrvatska i većina drugih srednjoeuropskih zemalja zbog toga će morati birati između politički podjednako neprivlačnih alternativa: velikog fiskalnog prilagođavanja u kratkom roku (npr. smanjenjem deficita za 3-4% BDP-a u dvije godine), odnosno umjerenijega ali discipliniranog prilagođavanja raspoređenog na nekoliko godina (npr. smanjenje deficita za 1% BDP-a tijekom 3-4 uzastopne godine), što u praksi može značiti tijekom mandata nekoliko različitih vlada. U oba slučaja ključno će pitanje biti je li smanjenje deficita održivo u dugom roku.

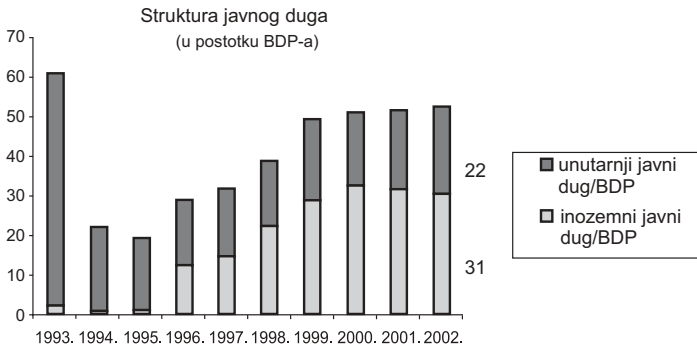
Zadržavanje javnog duga ispod 60% BDP-a moglo bi u Hrvatskoj također iziskivati znatne napore. Od 1997. godine, nakon što su potpisani ugovori s Pariškim i Londonskim klubovima i time riješeno preuzimanje obveza po naslijeđenom inozemnom dugu, javni dug, i posebno njegova inozemna komponenta, vrlo brzo raste (sl. 5, gore). Između 1999. i 2001. znatno je porastao i iznos izdanih jamstava. Na otplatu kamata posljednjih godina odlazi oko 2% BDP-a. Udjeli inozemnog i unutarnjeg duga stabilizirali su se u 2001. godine na razini od 31% odnosno 22% BDP-a (sl. 5, dolje). U analizi dinamike javnog duga Hrvatske MMF ističe da je nastavak sadašnjih trendova zaduživanja u dugom roku neodrživ, te da je započeto fiskalno prilagođavanje zbog toga neizbježno (IMF, 2002c). Slična se ocjena iznosi u analizi HNB-a (Kraft i Stučka, 2002). MMF ocjenjuje da je za stabiliziranje javnog duga na razini od 53% BDP-a nužno smanjiti proračunski deficit na 3,8% BDP-a najkasnije do 2005. godine, uz održavanje realnog rasta po stopi od 3,5% godišnje i zadržavanje pros-

ječne kamate od 5%. A da bi se razina duga trajno smanjila na manje od 50% BDP-a, deficit proračuna trebalo bi smanjiti na 3,3% BDP-a do 2004. te na 2,6% do 2009. Ta računica, međutim, pretpostavlja ubrzanje stope rasta sa 4,5% u 2003. na čak 7% u 2006-2010, što nije realno s obzirom na ocijenjenu potencijalnu stopu rasta od najviše 5-6%.

Koje su opasnosti, iz makroekonomske perspektive, vezane za preveliko oslanjanje na vanjski dug? Trenutačno su uvjeti zaduživanja povoljni. Kamate su na međunarodnom tržištu kapitala niske, Hrvatska i druge zemlje u ovoj regiji imaju vrlo niski raspon kamata i postoji potražnja investitora za njihovim državnim obveznicima. To, naravno, privlači javni sektor da se zadužuje. Ali treba voditi brigu o tome da se uvjeti financiranja mogu brzo promijeniti. Visoka zaduženost povećava osjetljivost vanjskoga sektora i državnog proračuna na promjene tečaja i međunarodnih kamata, nad kojima monetarna vlast ima ograničen (tečaj) ili gotovo nikakav (kamate) utjecaj. Moguće su brojne nepovoljne konstelacije tih parametara: pritisak na deprecijaciju tečaja povećao bi kunsku protuvrijednost dospjelih otplata kamata i glavnice i time prouzročio proračunski deficit. Država bi onda morala povisiti poreze ili domaće kamate kako bi prikupila dodatne prihode odnosno izdala nove domaće obveznice, što bi usporilo razvoj. Slabije perspektive rasta povećale bi rizik ulaganja u Hrvatsku, pa bi strani investitori tražili višu kamatu za nova međunarodna izdanja državnih obveznica. Realni "šokovi" poput usporavanja rasta svjetskoga gospodarstva i negativnih kretanja na međunarodnim financijskim tržištima mogli bi dodatno zakomplicirati takvu negativnu dinamiku.^{xviii}

Slika 5. Kretanje i struktura duga središnje države





Izvor: Hrvatska narodna banka

Preveliko oslanjanje na vanjski dug nepovoljno utječe i na razvoj domaćih financijskih tržišta. Omjer udjela inozemnoga i unutarnjeg duga trenutačno je nepovoljan: na inozemni dug otpada 62%, a na unutarnji 38% ukupnoga javnog duga. Nakon počinjanja mirovinske reforme više ne postoji objektivni razlog da se taj odnos ne popravi. Mirovinski fondovi prema zakonu ionako moraju ulagati veći dio (50%) prikupljenih doprinosa u državne obveznice, pa nije npr. razumljivo zašto je emisija obveznica za pokrivanje tranzicijskog troška mirovinske reforme izdana 2002. godine u eurima (u vrijednosti od 500 mil. EUR) umjesto u kunama (v. Babić, 2002). Izdavanjem obveznica u stranoj valuti fiskalna je vlast nepotrebno preuzela valutni rizik, povećala ukupnu vanjsku zaduženost i implicitno signalizirala financijskim tržištima da još uvijek nema dovoljno povjerenja u kunu da bi u njoj izdavala dugoročne obveznice. To bi moglo posebno pogoditi privatni sektor, jer postoji interes i potencijal za izdavanje korporativnih obveznica u kunama, ali i opravdana bojazan da će takva izdanja biti slabo primljena ako ni sama država ne želi plasirati kunske obveznice.

ZAKLJUČAK

Hrvatska je javnost već dulje suočena s dosta različitim ocjenama složenog i dugotrajnog procesa približavanja Hrvatske europskim ekonomskim integracijama. U jednom dijelu javnosti osjeća se naglašeni pesimizam, s pokatkad paušalnim tvrdnjama o nesposobnosti hrvatskoga gospodarstva, javne uprave i cjelokupnog društva da u

idućih 10-15 godina ispune uvjete za članstvo u EU i EMU. Istodobno se u nekim krugovima podgrijavaju nerealna očekivanja o brzom priključenju EU ako se povuče ovaj ili onaj - obično politički - potez kojim bismo službeni Bruxelles uvjerali da nas konačno treba primiti "ondje gdje nam je mjesto". Zauzimanjem takvih stavova izbjegava se temeljita analiza uvjeta za članstvo u EU i EMU, i ti se uvjeti interpretiraju jednoznačno, kao krajnje rigidni ili isključivo kozmetički. Drugo je zajedničko obilježje mnogih ocjena površnost u analizi startne pozicije Hrvatske u odnosu prema drugim zemljama kandidatkinjama. Stoga je jedan od osnovnih ciljeva ovoga rada bio temeljitije analizirati ekonomsko značenje kriterija za članstvo u EU i EMU i objektivno usporediti početnu poziciju Hrvatske s drugim srednjoeuropskim zemljama. Zbog toga je velika pozornost u radu pridana međunarodnoj usporedivosti statističkih podataka i preciznosti ekonomske argumentacije. Koji su osnovni zaključci te analize?

Cilj ispunjavanja odredbi o regionalnog suradnji - glavnog "dodatnog" (u usporedbi s drugim srednjoeuropskim zemljama) uvjeta za članstvo Hrvatske u EU - jest potaknuti države u jugoistočnoj Europi da svoje odnose urede na istim načelima na kojima su uređeni međudržavni odnosi unutar EU i odnosi među potencijalnim kandidatima i EU. Unatoč značajnim pomacima (osobito sporazumu o slobodnoj trgovini), Hrvatska još treba dokazati da ispunjava sve odredbe o regionalnoj suradnji.

Cilj ispunjavanja kopenhaških kriterija jest stvoriti uvjete za normalno funkcioniranje tržišnoga gospodarstva i javne uprave srednjoeuropskih zemalja unutar EU. U te je uvjete ugrađena određena fleksibilnost. Hrvatska za sada ne zaostaje bitno u institucionalnom razvoju za srednjoeuropskim prosjekom i može se usporediti sa Slovačkom. U vanjskotrgovinskom, deviznom i bankarskom sustavu Hrvatska se znatno približila standardima EU. Na tržištu vrijednosnica, u politici tržišnoga natjecanja, u pravnom sustavu, i upravljanju poduzećima provođenje reformi u Hrvatskoj zaostaje otprilike četiri godine za srednjoeuropskim prosjekom. Te su tranzicijske slabosti Hrvatske usko povezane s niskim udjelom (oko 60%) privatnog sektora u društvenom proizvodu.

Cilj ispunjavanja maastrihtskih kriterija jest stvoriti stabilne makroekonomske uvjete za prihvaćanje zajedničke valute kao višeg stupnja ekonomske integracije od zajedničkog tržišta. Iako trebaju ispuniti strože kriterije za pristup EMU nego Grčka, Irska, Portugal i Španjolska sredinom devedesetih godina, srednjoeuropske su zemlje

već sada relativno blizu ispunjenju tih uvjeta. Hrvatska ispunjava kriterije inflacije, dugoročnih kamata i stabilnosti tečaja. Međutim, postoji znatno odstupanje u proračunskom deficitu, koji treba smanjiti za 3,5% BDP-a kako bi se dosegla maastrichtska norma od 3%. Visoka razina javnog duga (52% BDP-a), uz tendenciju brzog porasta zaduženosti, dodatni je razlog za fiskalno prilagođavanje.

Ekonomski smisao cijelog procesa približavanja jest ostvarivanje realne konvergencije - postupnog približavanja razine dohotka po stanovniku zemalja u regiji prosjeku manje razvijenih članica EU. Realnu konvergenciju moguće je ostvariti samo uz dugoročno održive visoke stope rasta u uvjetima makroekonomske stabilnosti i institucionalne efikasnosti. Drugim riječima, ispunjavanje kriterija za pristup EU i EMU nužan je, ali ne i dovoljan uvjet za uspješan gospodarski razvoj u dugom roku. Posebno je važno imati na umu da se nade o postojanoj konvergenciji mogu naglo i neočekivano izjaloviti. Stoga je u ovom radu dodatna pozornost pridana i izgledima za brz i stabilan rast i nisku inflaciju, održivosti vanjske stabilnosti i problemu fiskalnog prilagođavanja.

Perspektive dugoročnog rasta u Hrvatskoj i u središnjoj Europi povoljne su: potencijalne stope rasta u većini zemalja iznose oko 5% godišnje i postoji znatan prostor za ubrzanje realne konvergencije jer su osim poljskoga sva srednjoeuropska gospodarstva posljednjih 7-8 godina u prosjeku rasla sporije od dugoročnog potencijala. Hrvatska se nalazi u skupini zemalja s višim potencijalnim rastom i ima dodatnu prednost da je ostvarila relativno visoku efikasnost investiranja. Hrvatska u tom kontekstu treba povećati stopu domaće štednje, što će zahtijevati više napora u razvoju tržišta vrijednosnica i smanjiti ovisnost gospodarstva o uvozu intermedijarnih industrijskih proizvoda, što podrazumijeva razvoj malih i srednjih poduzeća na načelima specijalizacije i povezivanja s inozemnim partnerima.

Inflacija je u srednjoeuropskim zemljama, i u Hrvatskoj posebno, svedena na vrlo nisku razinu zahvaljujući čvrstoj monetarnoj politici, opreznijoj fiskalnoj politici i liberalizaciji vanjske trgovine i stranih ulaganja. U idućih nekoliko godina Hrvatsku očekuju, međutim, znatna prilagođavanja relativnih cijena energije, stanarina, usluga zdravstvene zaštite i obrazovanja. Zbog toga će monetarna politika i u srednjem roku morati pomno pratiti inflacijska očekivanja i spremno reagirati na inflatorne pritiske.

Realni tečaj, izvoz, deficit bilance plaćanja, strana direktna ulaganja i neki drugi pokazatelji vanjskog sektora posljednjih su godina uglavnom znatno povoljniji nego što se obično iznosi u raspravama o

međunarodnoj konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva. Suprotno tome, neki financijski pokazatelji koji se često ističu kao prednost Hrvatske - kreditni rejting i raspon kamata na državne obveznice - nepovoljniji su nego u srednjoeuropskim zemljama. Zajedno s visokom razinom inozemnog duga (56% BDP-a, od čega gotovo polovicu čini država), te "točke ranjivosti" smanjuju otpornost vanjskoga sektora na pritiske koji se mogu pojaviti na međunarodnom tržištu kapitala. Stoga je i po osnovi vanjske stabilnosti nužno dodatno učvrstiti makroekonomsku stabilnost.

Još će veći izazov za makroekonomsku politiku i javni sektor općenito biti smanjivanje proračunskog deficita i stabiliziranje udjela javnog duga u društvenom proizvodu. Postizanje tih ciljeva iziskivat će veliku dozu političke volje i ustrajnosti.

Postoje, naravno, i druga ograničenja koja nisu posebno obrađena u ovom radu a mogla bi usporavati hrvatsko gospodarstvo u ostvarivanju nominalne i realne konvergencije. To se ponajprije odnosi na visoku stopu nezaposlenosti, daljnju deregulaciju i liberalizaciju gospodarstva u skladu sa zakonodavstvom EU te reforme tržišta rada i javne uprave. Ako postoji konzistentna pouka iz iskustava zemalja koje prolaze (ili su prošle) kroz proces približavanja EU - i doista iz cjelokupnoga povijesnog iskustva industrijski razvijenih zemalja - onda je to nužnost da se ustraje u provođenju reformi i opreznom vođenju ekonomske politike.

ⁱ Mađarska je npr. potpisala Europski sporazum u prosincu 1991. i podnijela molbu za članstvo u ožujku 1994. U srpnju 1997. Europska komisija preporučila je Europskom vijeću da započne s Mađarskom pregovore o pristupanju EU (European Commission, 1997). Pregovori su započeli u ožujku 1998, a završeni su u listopadu 2002.

ⁱⁱ Hrvatska može u EU izvoziti sve industrijske proizvode, sve prerađene poljoprivredne proizvode i, uz neke iznimke, sve poljoprivredne proizvode bez plaćanja carine i bez kvantitativnih ograničenja. Hrvatska je od 1. siječnja 2002. liberalizirala uvoz oko 77% industrijskih proizvoda iz EU, a potpuna liberalizacija uvoza uslijedit će do kraja 2007. Hrvatska se također obvezala do 2006. liberalizirati 75% uvoza poljoprivrednih proizvoda te potpuno liberalizirati uvoz prerađenih poljoprivrednih proizvoda, ribe i ribljih proizvoda do kraja 2007.

ⁱⁱⁱ Posljednji ulomak preambule Sporazuma glasi: "Podsjećajući na spremnost EU da u najvećoj mogućoj mjeri integrira Hrvatsku u političku i gospodarsku maticu Europe, te na njezin status potencijalnoga kandidata za članstvo u EU na temelju Ugovora o EU i ispunjenja kriterija koje je Europsko vijeće utvrdilo u lipnju 1993. godine, pod uvjetom uspješne provedbe ovoga Sporazuma, poglavito glede regionalne suradnje, EU i Hrvatska sporazumjele su se kako slijedi."

^{iv} Za različite interpretacije evolutivne klauzule v. Ministarstvo za europske integracije i Bartlett (2002). Posebice je zanimljiv ovaj citat iz izvještaja ministra za europske integracije Hrvatskom saboru iz 2001: "... mada u našem Sporazumu nema odredbe poput

one koju su sadržavali Europski ugovori, kojom se daje izjava EU o prihvaćanju činjenice da je integriranje u EU prioritetni politički cilj zemalja koje potpisuju Europski ugovor i da im je EU spremna pomoći u ostvarenju toga cilja, to ni na koji način ne ocrtava hrvatski put u Europu u negativnom svjetlu. U raspravama o tom pitanju (umutar kojih je Hrvatska zatražila ugrađivanje spomenute odredbe u SSP, no prijedlog nije prihvaćen) postalo je jasno da EU danas, u promijenjenim okolnostima i nakon stižavanja povijesnoga entuzijazma kojim je željela prigriliti tranzicijske zemlje nakon pada Berlinskoga zida i komunizma u Europi, manje spremna tek tako lako otvoriti preveliku perspektivu i razbuditi očekivanja novih potencijalnih kandidata, dok oni sami ne dokažu svoju sposobnost izvršavanja obveza koje ih vode ka dostizanju standarda i kriterija EU. I takav rezerviraniji stav Unija nije zauzela zbog Hrvatske ili protiv Hrvatske, nego jednostavno zbog opreznosti i teškoća s kojima sagledava i proživljava tekući najveći val svoga proširenja" (Ministarstvo za europske integracije, 2002).

v CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) glavni je program financijske i tehničke pomoći EU zemljama jugoistočne Europe.

vi Na kraju 2001. godine javni dug u postotku BDP-a Austrije iznosio je 62%, Belgije 108%, Grčke 100%, Italije 109% i Nizozemske 53%.

vii Relativno visoki dohodak Grčke po stanovniku u 1981. godini uvelike odražava precijenjeni tečaj drachme: nakon što je drachma krajem 1982. devalvirana i njezin tečaj počeo fluktuirati, dohodak Grčke po stanovniku pao je sa 63% prosjeka EU (5 700 USD) u 1981. na 40% prosjeka EU (4 460 USD) u 1985. godini.

viii Ti podaci uključuju reviziju stopa rasta BDP-a Hrvatske za razdoblje 1999-2001 objavljenu krajem rujna 2002.

ix No, pad zaposlenosti nije glavni razlog brzog rasta produktivnosti: zbog relativno visoke stope rasta BDP-a, produktivnost bi bila rasla brzo (po stopi od 3,6% godišnje) i uz pretpostavku da je rast zaposlenosti bio jednak prosjeku srednjoeuropskih zemalja (0,4% godišnje).

x Podaci o nezaposlenosti iskazani su prema međunarodno usporedivoj metodologiji, tj. prema anketi o radnoj snazi provedenoj na reprezentativnom uzorku kućanstava.

xi Radi bolje statističke reprezentativnosti uzorka, u ovu su kalkulaciju uključene osim zemalja iz tablice 2. (Hrvatske, HR; Češke, CZ; Mađarske, HU; Poljske, PL; Slovačke, SK i Slovenije, SI) još i baltičke zemlje (Estonija, EE; Latvija, LV i Litva, LT), zatim Bugarska (BG) i Rumunjska (RO) te Rusija (RU) i Ukrajina (UA).

xii Iako je zaostajanje veliko i u pravnom sustavu, vremenske serije tih indeksa nisu dovoljno duge (uvedeni su 1997. godine) za detaljniju analizu.

xiii Podaci u tablici 3. odnose se na deficit opće države (general government) izračunan na obračunskom načelu (accrual basis). Hrvatska je javnost bolje upoznata s užom definicijom proračunskog deficita, tj. s deficitom središnje države, koji je 1999. iznosio 7,4% BDP-a, 2000. je smanjen na 5,7%, 2001. na 5,4%, a u 2002. prema toj definiciji predviđa se deficit od 4,3% BDP-a.

xiv U sustavu nacionalnih računa, $Y = C + G + I + X - M$, gdje je Y bruto društveni proizvod, C privatna potrošnja, G državna potrošnja, I bruto investicije, X izvoz i M uvoz. Domaća štednja, S , izražava se kao $S = Y - C - G$. Prema definiciji, $S - I = X - M$, tj. manjak domaće štednje jednak je deficitu bilance plaćanja.

xv Vidjeti Statistički ljetopis Republike Hrvatske, 2001, tablica 21-5, str. 327.

xvi Preciznije, 8% tijekom 1995, oko 2% u recesiji 1999, i 4,5% u prvoj polovici 2002. Potencijalna stopa rasta mijenja se ovisno o rastu produktivnosti proizvodnih činitelja, kapaciteta i zaposlenosti. Statistička metoda primijenjena na slici 3. (Hodrick-Prescott filter) obuhvaća djelovanje tih činitelja na temelju prosjeka ocijenjenih potencijalnih stopa rasta. Razdoblje 1991-1993. nije relevantno za budući rast jer je u tom vremenu u svim tranzicijskim zemljama došlo do tzv. velike transformacijske recesije, koju je u Hr-

vatskoj dodatno produbio Domovinski rat.

^{xvii} Te su ocjene zasnovane na rejtingu agencija Moody's, Standard and Poor's i Fitch. Prema rejtingu nekih manjih agencija specijaliziranih za nova tržišna gospodarstva (emerging markets), obveznice RH pripadaju najnižem rangu zrelih financijskih ulaganja.

^{xviii} Teškoće s kojima se trenutno suočava Brazil zorna su ilustracija tih problema: u očekivanju predsjedničkih izbora u listopadu 2002. na financijskim su se tržištima već u travnju 2002. pojavile bojazni da će u slučaju pobjede opozicije nova administracija odustati od cilja sadašnje vlade da stabilizira udio javnog duga u BDP-u. Te su bojazni bile dovoljne da pokrenu negativnu dinamiku duga (koji iznosi 55% BDP-a i najvećim je dijelom izdan na domaćem tržištu, ali je indeksiran uz tečaj ili domaće kratkoročne kamate) iako sadašnja vlada nije povukla nikakav pogrešan potez i iako su realne ekonomske osnove Brazila zdrave.

LITERATURA

- Andersen [et al.], 2001.** *Monetary Policy in Central and Eastern Europe*. Unpublished paper. Basel: BIS, June.
- Babić, A., 2002.** *Istočni grijeh Ministarstva financija* [online]. Available from: [<http://ekonomijamoderna.inet.hr/ababicistgrijeh.htm>].
- Bartlett, W., 2002.** “The EU-Croatia Stabilisation and Association Agreement: A Stepping Stone to Membership Or Semi-Permanent Satellisation?”. Paper presented at Conference “Amadeus”, *European Enlargement to Eastern European Countries: Which Perspectives?*.
- BIS, 2002.** *72nd Annual Report (1 April 2001 - 31 March 2002)* [online]. Basel: Bank for International Settlements. Available from: [<http://www.bis.org/pub/ar2002e.htm>].
- Consensus Economics, 2002.** *Eastern Europe Consensus Forecasts*. London: Consensus Economics.
- Deutsche Bank, 2002.** *EU Enlargement Monitor* [online]. Frankfurt: Deutsche Bank. Available from: [www.dbresearch.com].
- EBRD, 2002.** *Transition Report Update, May*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- ECB, 2002.** “The Eurosystem’s Dialogue with EU Accession Countries”. *ECB Monthly Bulletin*, July, 51-63 [online]. Available from: [<http://www.ecb.int/pub/pdf/mb200207en.pdf>].
- Economic Commission for Europe, 2002.** *Economic Survey of Europe, No. 1*. [online]. Geneva: United Nations. Available from: [<http://www.unece.org/ead/survey.htm>].
- European Commission, 1997.** *Commission’s Opinion on Hungary’s Application for Membership of the European Union* [online]. Brussels, DOC 97/13, 15 July. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/hungary/hu-op-en.pdf>].
- European Commission, 2001.** *European Union Enlargement: An Historic Opportunity* [online]. Brussels: European Commission. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/corpusen.pdf>].
- European Commission, 2002a.** *The EU’s Relations with South Eastern Europe* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/index.htm].
- European Commission, 2002b.** *The EU’s Relations with Croatia* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/croatia/index.htm#1].

- European Commission, 2002c.** *Croatia: Stabilisation and Association Report* [online]. Commission Staff Working Paper SEC(2002) 341, Brussels, 4 April 2002. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/com02341.htm].
- European Commission, 2002d.** *Report on Macroeconomic and Financial Sector Developments in Candidate Countries* [online]. Brussels: Directorate general for Economic and Financial Affairs, April. Available from: [http://europa.eu.int/comm/economyfinance/publications/enlargement_papers/2002/elp08en.pdf].
- European Commission, 2002e.** *Public Finances in EMU, 2002* [online]. Bruxelles: Directorate General for Economic and Financial Affairs. Available from: [http://europa.eu.int/comm/economyfinance/publications/european_economy/public_finances2002_en.htm].
- Feldman, R. and Watson, M. (eds.), 2002.** *Into the EU: Policy Frameworks in Central Europe*. Washington: International Monetary Fund.
- Gros, D., 2002.** "Central Europe on the Way to EMU." *Rivista di politica economica*, 92, 89-108.
- Huizinga H. W., Hulsman and Welzenis, G. van 2002.** *The European Economy in the Medium Term* [online]. Report of the Working Group on Longer-Term Prospects and Structural Change, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, May 2002. Available from: [<http://www.cpb.nl/eng/pub/document/20/doc20.pdf>].
- IMF, 2000.** "Accession of Transition Economies to the European Union: Prospects and Pressures." *World Economic Outlook, October* [online]. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2000/02/index.htm>].
- IMF, 2002a.** *Republika Hrvatska: Drugo preispitivanje u okviru stand-by aranžmana* [online]. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.hnb.hr/mmf/stand-by/second-review-3-2002.pdf>].
- IMF, 2002b.** *Republic of Croatia: 2002 Article IV Consultation—Staff Report* [online]. IMF Country Report No. 02/180, August 2002. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16023.0>].
- IMF, 2002c.** *Republic of Croatia: Selected Issues and Statistical Appendix* [online]. IMF Country Report No. 02/179, August 2002. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16024.0>].

- Kraft, E. i Stučka, T., 2002.** "Fiskalna konsolidacija, inozemna konkurentnost i monetarna politika: Odgovor WIIW-u" [online]. Zagreb: Hrvatska narodna banka. Available from: [<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm>].
- Landes, D. S., 1999.** *The Wealth and Poverty of Nations: Why Are Some So Rich and Some So Poor?* New York: W. W. Norton.
- MEI, 2002.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju: Vaši komentari* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Available from: [<http://www.mei.hr/default.asp?ru=13>].
- Mihaljek, D., 2000.** "Prilog razradi dugoročne strategije privrednog razvoja Hrvatske: Odakle početi, što poduzeti i kako to ostvariti?" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 24 (4), 527-602. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr/home.asp?gl=200012180000001>].
- Mihaljek, D., 2002.** "The Balassa-Samuelson Effect in Central Europe: A Disaggregated Analysis" [online]. Paper presented at the 8th Dubrovnik Economic Conference, 27-28 June 2002. Available from: [<http://www.hnb.hr/dub-konf/hdub-konf.htm>].
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica** [online]. Brussels: Commission of the European Communities, COM(2001) 371 final, 9 July 2001. Available from: [http://www.mei.hr/download//2002/07/05/SSPbez_dodataka.pdf].

Poglavlje 3.

BANKOVNA I FINANCIJSKA PITANJA NA PUTU HRVATSKE PREMA EUROPSKOJ UNIJI

Velimir Šonje
Raiffeisenbank Austria d.d.
Zagreb

SAŽETAK

Sposobnost zemlje da zadovolji kriterije financijske konvergenije prema EU ovisi o četiri ključna činitelja: o ponašanju i strukturi banaka i nebankovnih financijskih posrednika, stupnju razvitka tržišta novca i kapitala, regulatornom okruženju te otvorenosti zemlje prema međunarodnim financijskim tokovima. U ovom se radu prepoznaju činitelji koji pogoduju brzom pristupu Hrvatske EU, kao i oni koji će na tom putu biti ključna područja ranjivosti. U prvu skupinu činitelja pripada razvojni stupanj bankovnoga sustava, čija strukturalna obilježja (konkurentnost, vlasnička struktura i obujam financijskoga posredovanja) pogoduju brzom integraciji. U istu se skupinu ubraja i normativni regulatorni okvir čije su promjene posljednjih godina uvelike približile Hrvatsku normama EU. Nebankovni financijski posrednici razmjerno su nerazvijeni, no kada je riječ o investicijskim i mirovinskim fondovima, njihov razvitak i regulatorno okruženje koje brzo konvergira prema međunarodnim normama jamče skoro sposobnost za uključivanje u integracijske procese. Glavna su područja ranjivosti nerazvijeno tržište dioničkog kapitala i restriktivan odnos prema međunarodnim financijskim tokovima.

Ključne riječi:

financijsko tržište, tržište kapitala, konvergencija prema EU, međunarodni tokovi kapitala, bankovni sustav

UVOD

Financijska pitanja na putu neke zemlje prema EU obično se svode na pitanje konvergiraju li zemlje prema kvantitativnim kriterijima iz Maastrichta (visina inflacije, kamatnih stopa, javnog duga, fiskalnog deficita i stabilnost tečaja). Pokatkad se u prvi plan istakne pitanje normativne usklađenosti sa zakonodavstvom EU. Međutim, najbitnija sposobnost neke zemlje da zadovolji financijske i s njima povezane normativne parametre EU prije svega ovisi o strukturi i ponašanju njezinih institucija: o ponašanju i strukturi banaka i nebankovnih financijskih posrednika, stupnju razvitka tržišta novca i kapitala, regulatornom okruženju te otvorenosti zemlje prema međunarodnim financijskim tokovima. U ovom ćemo radu pokazati da Hrvatska ima karakter napredne zemlje kada je riječ o većini nabrojenih kriterija. Znatnije zaostajanje primjećuje se na području razvitka tržišta kapitala i otvorenosti međunarodnim financijskim tokovima, što se u budućnosti mogu pokazati ozbiljnim izvorima ranjivosti u procesu priključivanja Hrvatske EU.

PONAŠANJE I STRUKTURA FINANCIJSKIH POSREDNIKA

Podaci u tablici 1. pokazuju usporedbu dugoročnih kamatnih stopa u Hrvatskoj i drugim tranzicijskim zemljama. Premda kriteriji iz Maastrichta nameću usporedbu kamatnih stopa na dugoročni državni dug, u radu prikazane dugoročne kamatne stope na kredite poslovnih banaka pokazuju sposobnost bankovnog sustava za uspješno posredovanje između ponude i potražnje financijskih sredstava, što pripada skupini kriterija konvergencije koji se ne mjere jednoznačno definiranim pokazateljem. Unatoč tome, konkurentnost cijeloga sektora financijskog posredovanja tumači se kao važan strukturni preduvjet pristupa EU.

Dugoročne kamatne stope u hrvatskim bankama bile su veće samo od onih u češkim bankama (među tranzicijskim zemljama) još krajem 2000. U odnosu prema prosjeku za europsku monetarnu uniju

(EMU), bile su veće za tada još uvijek velika 3 postotna boda. Potom je nastavljeno smanjivanje kamatnih stopa i ostvarena njihova daljnja konvergencija prema europskoj razini. Polovicom 2002. te su se kamatne stope gotovo potpuno približile češkima. Od onih u EMU bile su veće za nešto više od jednog postotnog boda.

Tablica 1. Dugoročne kamatne stope poslovnih banaka na kredite (%)

| Država | 2000. | VI/2002. |
|-----------|-------|----------|
| Češka | 8,1 | 6,6 |
| Mađarska | 13,4 | 10,5 |
| Poljska | 21,4 | 13,8 |
| Slovačka | 9,6 | 9,8 |
| Slovenija | 18,4 | 15,5 |
| EU | 6,2 | 5,9 |
| Hrvatska | 9,3 | 7,1 |

Izvor: HNB

Doda li se tomu činjenica da inflacija u Hrvatskoj konvergira prema kriteriju EU te da se kretanje tečaja može već protumačiti kao usklađeno s kriterijima EU (v. Mihaljekov rad u ovom zborniku), fiskalna pitanja ostaju jedina stvarno otvorena financijska pitanja na putu Hrvatske prema EU (tabl. 2). O fiskalnim pokazateljima ovdje nećemo posebno raspravljati jer su detaljno obrađeni u tekstu Dubravka Mihaljeka.

Tablica 2. Zbirni prikaz izgleda za ostvarenje kriterija iz Maastrichta

| Kriterij | Je li kriterij zadovoljen 2001. | Očekuje li se zadovoljenje 2002. ili 2003. | Dugoročni trend |
|-------------------|---------------------------------|--|-----------------------|
| inflacija | ne | da | dobar |
| kamatne stope | ne | da | dobar |
| tečaj | da | da | dobar |
| deficit proračuna | ne | ne | ne može se ocijeniti* |
| javni dug | da* | da* | ne može se ocijeniti* |

* Metodološki nesklad fiskalnih računa, posebno računa kvaziproračunskih tvrtki poput HAC-a (Hrvatske autoceste) i kvaziproračunskih fondova nakon 2000, kao i neažurnost u objavljivanju fiskalnih statistika (s kolovozom 2002. bili su javno raspoloživi tek podaci s travnjem), svaki pokušaj procjene dugoročnog trenda čine nedovoljno ozbiljnim. Kako dugoročni trend javnoga duga ovisi o dugoročnom trendu proračunskog deficita, dugoročni trend javnoga duga ne može se ocijeniti, premda se njegova sadašnja razina (oko 40% BDP-a ako se ne uzmu u obzir državna jamstva i više od 50% s jamstvima) još uvijek nalazi znatno ispod dopuštene razine prema kriterijima iz Maastrichta (60% BDP-a).

Mjerljive financijske parametre treba promatrati kao površinske pokazatelje dubljih odnosa moći u društvu, što se reflektiraju u odnosima u financijskom sustavu. Na te odnose prije svega utječu kakvoća institucija te (ne)spособnost društva da u kreiranju ekonomske i socijalne politike razlikuje dobra i loša rješenja. Te se silnice očituju u načinu regulacije i vođenja središnjeg bankarstva, te u načinu regulacije i vođenja bankarskih poslova. Stoga se u nastavku ukratko raspravlja o normativnim parametrima koje treba zadovoljiti na putu prema EU.

Kada je riječ o središnjem bankarstvu, neovisnost središnje banke zadužene za čuvanje stabilnih cijena jedno je od temeljnih načela sporazuma iz Maastrichta. Europske institucije čvrsto i s pravom inzistiraju na toj normi, tako da su nedavni pokušaji promjene postojećih zakona o središnjim bankama u poljskom i mađarskom parlamentu izazvali prilično burnu reakciju Europske središnje banke.¹ Opet treba podsjetiti da je i tu riječ o strožim uvjetima od onih koji su vrijedili za države poput Španjolske, Portugala, Grčke i Irske u procesu njihova pridruživanja EU. Te su države uglavnom prilagođavale zakonodavstvo koje uređuje središnje bankarstvo tijekom procesa formiranja EMU-a, dakle, nakon što su već postale članicama EU. Osim toga, današnje se zemlje kandidatkinje susreću s krutom normom koju treba poštovati. Tu činjenicu ne treba tumačiti kao posljedicu namjerne primjene dvostrukih kriterija EU prema zemljama kandidatkinjama. Veći stupanj strogosti koji se danas primjenjuje posljedica je dovršenosti i stabilnosti europskih normi i institucija, za razliku od vremena pristupa spomenutih zemalja. Tada su se europske norme i institucije na području bankarstva i monetarne politike uglavnom nalazile u fazi nastajanja, pa je postupna prilagodba bila i jedina moguća.

Hrvatski je zakon o središnjoj banci uglavnom usklađen s europskim normama kada je riječ o definiciji cilja središnje banke (niska inflacija), raspoloživosti instrumenata monetarne politike (zabrana izravnog kreditiranja države) i stupnju neovisnosti središnje banke (potpuna neovisnost o izvršnoj vlasti i ograničena moć parlamenta da smjenjuje i postavlja guvernera i suradnike). Stoga bi se trebalo suspregnuti od svakog eventualnog pokušaja intervencije u tu normu, osim kad bi to bile intervencije usmjerene prema daljnjem jačanju neovisnosti središnje banke. Razlozi za to ne bi trebali biti samo formalne, "eurocentričke" naravi. Uvijek treba podsjećati da stvarna neovisnost središnje banke i niska inflacija pripadaju skupu temeljnih normi modernih tržišnih demokracija u Europi. Odricanje od te norme otvara Pandorinu kutiju moguće inflacije, čija se štetnost na ovim prostorima dokazivala mnogo češće nego njezina upitna društvena korisnost.

Međutim, kada je riječ o bankarstvu i financijskom posredovanju općenito, čvrstina normi za koje se očekuje da će ih zemlje kandidatkinje morati poštovati mnogo je slabija nego u području regulacije središnjeg bankarstva i praćenja makroekonomskih pokazatelja. Situacija na području poslovnog bankarstva nalik je na onu koja je na području središnjeg bankarstva postojala prije 10-12 godina. Općenito bi se moglo reći da se europske norme očituju nizom detalja zakonskih rješenja i podzakonskih akata. No važnije od razumijevanja samih regulacijskih posebnosti (o kojima govorimo dalje u tekstu) jest shvaćanje da mogućnost ponašanja financijskoga sustava u skladu s europskim regulacijskim rješenjima ovisi o stupnju njegova razvitka i sposobnosti izdržavanja konkurencije na otvorenom tržištu. U tom se smislu hrvatski bankovni sustav može smatrati zrelim i konkurentnim. To se prije svega očituje u prikazanoj visini i trendu kamatnih stopa (tabl. 1). Ostali financijski posrednici, prije svega mirovinski i investicijski fondovi, značajniji nastup na hrvatskom tržištu bilježe tek u protekle dvije godine, no karakter i uspješnost njihova poslovanja upućuju na vjerojatnu evoluciju paralelno s bankovnim sustavom, tj. na brzu konvergenciju prema kriterijima EU. Za razliku od banaka, riječ je o posrednicima koji prije nisu postojali u Hrvatskoj. Kako nema opterećenja starih institucija i regulatornih rješenja, od samog se početka mogu koristiti rješenja sukladna međunarodnim standardima.

Kada je riječ o investicijskim i mirovinskim fondovima, europska regulativa još nije zaokružena, premda se s visokim stupnjem sigurnosti može očekivati da će neka regulacijska rješenja ubrzo postati obvezna i za našu industriju fondova. Možda je najvažniji regulacijski standard takozvani GIPS (*Global Investment Performance Standard*) koji uređuje transparentan način usporedbe uspješnosti fondova (način i učestalost izračuna vrijednosti fonda, konsolidaciju srodnih fondova kojima upravlja isti upravljač i određivanje takozvanih *benchmarka* - brojčanih kriterija za usporedbu uspješnosti). Kako nije riječ o standardu koji izvire iz procesa europskog ujedinjenja nego o standardu koji je preuzet, domaći bi regulatori (Komisija za vrijednosne papire) morali što prije započeti proces njegova uvođenja na domaće tržište. Na sličan će način primjena regulacijskih načela iz takozvanog Basela II. olakšati konvergenciju normativnog okvira za banke prema kriterijima EU.ⁱⁱ

Mjerljivi financijski indikatori i pokazatelji normativne usklađenosti čine važne kriterije, no analiza konvergencije prema EU mora otići korak dalje i zaći duboko u strukturu financijskog sustava, o ko-

joj ovisi njegova konkurentna sposobnost u europskom okružju. Općenito, stupanj razvitka bankovnog posredovanja pokazuje se omjerom bankovne aktive i bruto domaćeg proizvoda. Podaci u tablici 3. pokazuju da Hrvatska pripada grupi bankovno najrazvijenijih europskih zemalja izvan EU. Češka ima primjetno viši omjer bankovne aktive i BDP-a, a Slovačka i Slovenija neznatno viši omjer od Hrvatske među zemljama koje uspoređujemo.ⁱⁱⁱ Također je važno istaknuti da usporedba s prosjekom EU nije relevantna jer je taj prosjek pod utjecajem bankovno izrazito razvijenih zemalja (posebno Njemačke), u kojima je došlo do prekasnog razvoja nebankovnih financijskih posrednika (prije svega, investicijskih i mirovinskih fondova) i tržišta dioničkog kapitala, tako da je tamošnji razvoj banaka nadomjestio nedostatak dijela nebankovnih financijskih posrednika. Usporedba u tablici 4. otkriva da se ispod EU prosjeka kriju i zemlje poput Grčke, u kojima razvoj bankovnog sustava nije bitno odmakao u usporedbi sa skupinom bankovno najnaprednijih zemalja kandidatkinja, kojima se približila i Hrvatska. Omjer bankovne dubine (aktiva banaka/BDP) otkriva da je Grčka 1993. imala bankovni sustav na razvojnom stupnju na kojemu se on danas nalazi u Slovačkoj i Sloveniji, što znači neznatno iznad ostalih bankovno naprednih tranzicijskih zemalja. S druge strane, treba imati na umu da se mogućnost takvoga zaključka nameće samo na temelju usporedbe s Grčkom. Sljedeća najmanje razvijena država EU - Portugal, već je 1993. imala omjer bankovne dubine od 132%, što je osjetno više od današnjega omjera u naprednim tranzicijskim zemljama.

Zaključujemo da bankovni sustavi u svim zemljama kandidatkinjama i u Hrvatskoj, osim u Bugarskoj, Rumunjskoj i Litvi, dosežu razvojni stupanj na kojemu vjerojatno mogu izdržati uključivanje u sustav EU. Pritom se kao relevantna povijesna usporedba, kada je riječ o razvitku omjera aktive banaka i BDP-a, nameće usporedba s Grčkom. Usporedba sa sljedećom najmanje razvijenom zemljom EU - Portugalom, navodi na zaključak o velikoj razlici u razvijenosti bankovnih sustava između današnjih tranzicijskih zemalja i Portugala 1993.

U kontekstu rasprave o konkurentskoj sposobnosti bankovnih sustava tranzicijskih zemalja zanimljivo je promotriti udjele banaka u vlasništvu stranih banaka u ukupnoj bankovnoj aktivi. Slovenija i Rumunjska jedine su zemljekandidatkinje u kojima udjel stranih banaka krajem 2001. nije prešao 50% (premda su i u njima jasne naznake da će se taj prijelaz uskoro dogoditi). U svim ostalim zemljama taj je omjer veći. U Češkoj, Estoniji, Latviji, Litvi, Slovačkoj i Hrvatskoj više se od tri četvrtine aktive banaka nalazi u bankama u stranom vlasni-

štvu. Internacionalizirane vlasničke strukture zasigurno će olakšati uključivanje lokalnih bankovnih sustava u financijsku strukturu Europske unije.^{iv} Naravno, rasprava o tome nužno zalazi u domenu spekulacije, jer norme EU ne propisuju vlasničke strukture banaka, a u samom EU povijesno susrećemo vrlo različite vlasničke strukture. Prikazane vlasničke strukture u Grčkoj i Portugalu, gdje je zanemarivo mali broj banaka pod vlasničkim utjecajem stranih osoba, tipične su za veliku skupinu država EU. Novije usporedbe, nažalost, nisu moguće zbog nedostatka međunarodno usporedivih podataka, no statističko istraživanje koje su proveli Demirguc-Kunt i Levine (1999) ostaje nezamjenjivo vrijedan izvor. U toj se bazi zadnji podaci odnose na 1997. godinu. Na temelju tih podataka može se zaključiti da vlasničku strukturu sličnu Grčkoj i Portugalu susrećemo u Italiji, Njemačkoj, Norveškoj, Belgiji, Švedskoj, Norveškoj i Austriji, pri čemu treba imati na umu da ti podaci ne odražavaju vlasnički utjecaj što ga njemačke banke imaju u Italiji, kao ni značajne promjene koje su nastale tijekom proteklih pet godina, među kojima treba izdvojiti prodaju najveće austrijske banke - Bank Austria njemačkoj HVB, čime se vlasnička struktura austrijskog bankovnog sustava iz temelja promijenila. Na suprotnom polu unutar EU nalaze se zemlje s izrazito internacionaliziranim vlasničkim strukturama - Irska, u kojoj se još 1997. 66% vlasništva nad bankama nalazilo u rukama stranih osoba, te Luksemburg, s omjerom od 58%. Udjel stranih banaka u Velikoj Britaniji stalno varira između 20 i 30% ukupne aktive, dok se taj udjel u Nizozemskoj smanjio na 33% 1996, nakon što je 1992. dosegnoo maksimum od 61%.^v

Premda su trendovi i iskustva pojedinih zemalja različiti, usporedba razvitka vlasničkih struktura u EU i u tranzicijskim zemljama u proteklih desetak godina nameće zaključak da je u osnovi riječ o istom globalizacijskom procesu.

Stoga će se zemlje kandidatkinje tijekom sljedećih nekoliko godina susretati s vrlo sličnim problemima kao i EU, a to su:

- nedorečenost sustava regulacije banaka,
- postupno isključivanje državnoga vlasništva iz bankovnog sustava,
- percepcija javnosti o gubitku suvereniteta zbog pojave dominantnog stranog vlasništva u bankovnom sustavu.
- ubrzanje razvitka nebankovnih financijskih posrednika, posebno tržišta dioničkog kapitala.

Tablica 3. Pokazatelji razvijenosti bankovnog sustava 2001.

| Država | Aktiva banaka / BDP (%) | Udjel aktive banaka u stranom vlasništvu (%) |
|-----------------|----------------------------|--|
| Bugarska | 43 | 70 |
| Češka | 125 | 78 |
| Estonija | 73 | 97 |
| Mađarska | 68 | 61 |
| Latvija | 73 | 97 |
| Litva | 33 | 81 |
| Poljska | 70 | 51 |
| Rumunjska | 31 | 39 |
| Slovačka | 94 | 75 |
| Slovenija | 94 | 33 |
| EU | 200 | n.a. |
| Grčka 2000. | 115 | n.a. |
| Grčka 1993. | 92 | 3* |
| Portugal 2000. | 203 | n.a. |
| Portugal 1993. | 132 | 3* |
| Hrvatska | 84 | 82 |

* Podaci se odnose na 1997. godinu (Beck, Demirguc-Kunt i Levine, 1999).

Izvor: Bank Austria Creditanstalt, International Financial Statistics, MMF, EBRD Transition Report

Kako su globalizacijski procesi koji rezultiraju ubrzanim financijskim razvojem i vlasničkim transformacijama zajednički zemljama EU i zemljama kandidatkinjama, velika borba između zajedničkih i nacionalnih institucija oko ovlasti za nadzor banaka unutar EU važna je i za rubne zemlje izvan granica EU. Ta se borba vodi između središnjih banaka odnosno središnjih nadzornih agencija država EU (ovisno o tome tko je na nacionalnoj razini zadužen za nadzor banaka i drugih financijskih institucija) i eurokracije, koja još nema jasan stav bi li se nadzor na EU razini trebao provoditi u sklopu ECB, u sklopu neovisne - centralizirane nadzorne institucije ili bi se moglo pronaći srednje rješenje između centralnih i nacionalnih težnji. Zasad je nadzor banaka ostao u nacionalnom djelokrugu, no na razini Unije započinje uska međunarodna suradnja među regulatorima i nadzornicima banaka jer poslovanje jedne banke nije više moguće nadzirati samo u centrali (o tome svjedoči prikaz promjena vlasničkih struktura i sve veći broj među-

narodnih sporazuma financijskih regulatora). Ishod te napetosti između nacionalne i internacionalne kontrole zasad ne mogu predvidjeti ni u EU, pa je taj ishod nepredvidiv i za nas. Prema riječima člana Izvršnoga odbora Europske središnje banke g. Tomassa Padoa-Schioppe izrečenima tijekom srpanjskoga izlaganja pred članovima Odbora za ekonomska i monetarna pitanja Europskoga parlamenta 2002, postizanje ujednačenih pravila i praksi nadzora banaka cilj je u sljedeće tri do četiri godine. Ujedno, to je rok u kojemu u regulaciji banaka započinje primjena takozvanog Basela II. (v. fusnotu 2), što će, neovisno o procesu pridruživanja, dovesti do ujednačavanja regulacijskih normi i postupaka. Prema tome, to je vremenski horizont u kojemu sigurno još neće doći do okrupnjavanja nadzornih ovlasti na razini Unije. Europa se kreće sporo ali temeljito, pa je konačni odgovor na pitanje o “regulacijskom suverenitetu” prepustila za nas i te kako važnom budućem političkom procesu.

Nadalje, danas je sigurno da državnim bankama u EU neće biti omogućeno stjecanje pune licencije za sve bankovne poslove. Kako se znatniji utjecaj državnih banaka, posebno takozvanih državnih hipotekarnih banaka, osjeća upravo u Njemačkoj i Austriji, promjena tih vlasničkih struktura imat će posredne i neposredne utjecaje na bankarstvo u Hrvatskoj promjenom kreditnog rejtinga ili vlasništva nekih banaka čije podružnice posluju na našem tržištu. Međutim, kako su banke u zemljama kandidatkinjama uvelike internacionalizirane i privatizirane, neke države EU imat će mnogo više problema s poštovanjem te EU norme nego zemlje kandidatkinje u kojima su bankovni sustavi već uvelike privatizirani (ili su na najboljem putu da to postanu).

Važnija od toga bit će promjena javnog raspoloženja prema takozvanim stranim bankama. Naime, odnos javnosti prema EU, globalizaciji i stranim vlasnicima po pravilu prolazi kroz nekoliko faza. Nakon početnog oduševljenja slijede odbojnost i razočaranje kada se pojave prvi problemi koji pokažu da ne postoji idealan sustav (ta je faza u Hrvatskoj započela nakon krize u Riječkoj banci, koja je u trenutku izbivanja afere s gubicima u deviznom trgovanju bila u vlasništvu njemačke državne, a ne privatne banke). Ako se javnost uplaši zbog gubitka suvereniteta kontrolom nad bankama, tome je lako parirati argumentima: bitno povoljnijim kamatnim stopama i uvjetima kreditiranja u internacionaliziranom sustavu te golemim troškovima što su ih pozorni obveznici imali u sustavu koji je bio “nacionalan”. Međutim, imajući na umu hrvatske političke tradicije i u njima stalni zahtjev za jačim državnim uplitanjem u gospodarstvo, upitno je hoće li bilo koja

politička elita imati interesa očuvati dosegnutu otvorenost bankovnog sustava ako pritisak javnosti poprimi veće razmjere od ovih kojima smo danas svjedoci. U sljedećih nekoliko godina treba pomno pratiti odnos javnosti prema otvaranju ne samo bankovnog sustava, već svih segmenata gospodarskog i ukupnog života društva. Upravo je u tom odnosu odgovor na pitanje kolika je moguća brzina hrvatske konvergenije prema normama EU.

RAZVOJ TRŽIŠTA KAPITALA

Četvrti problem koji je zajednički i EU i zemljama kandidatkinjama i Hrvatskoj odnosi se na nedovoljnu razvijenost tržišta dioničkog kapitala. Plasirajući sredstva, banke nastoje minimizirati rizike. Izvori sredstava banaka uglavnom nisu trajni (osim kapitala i malobrojnih dugoročnih depozita)^{vi}, nego su srednjeročni i kratkoročni, što znači da banke imaju ograničenu mogućnost takozvane ročne transformacije radi dugoročnog plasiranja sredstava. Iz toga proizlazi da banke nikako ne mogu zamijeniti prave ulagatelje, koji ne plasiraju novac u dug nego u kapital, i time preuzimaju mnogo veće rizike, istodobno osiguravajući trajna sredstva za investiranje i poslovanje poduzeća. K tome, trgovanje na razvijenim tržištima dioničkog kapitala osigurava transparentnost cijene dioničkog kapitala, što dovodi do njegova brzog seljenja iz poduzeća i grana s niskim profitima i dividendama u poduzeća i grane s visokim profitima i dividendama. To u konačnici osigurava kvalitetu procesa investiranja i stabilan gospodarski rast.

Premda tržište dioničkog kapitala čini jezgru kapitalizma, ono se ne može razviti spontano. Njegov razvoj zahtijeva svjesnu državnu intervenciju osiguranjem zakonodavne, informacijske i druge infrastrukture nužne za funkcioniranje djelotvornog tržišta. Na tom području Europa zaostaje za SAD-om, Velikom Britanijom i jugoistočnom Azijom, pa su se i tranzicijske zemlje uglavnom pridružile toj staroj i neslavnoj europskoj tradiciji. Nakon pada Berlinskoga zida, razvoju tržišta kapitala nije pridana dovoljna pozornost. Umjesto da osiguraju pravnu i drugu infrastrukturu za izrastanje tržišta, države su se izravno uplele u proces privatizacije, pridonijevši onome što danas poznajemo kao krizu “prijateljskog kapitalizma”, a što je bitno narušilo kredibilitet tranzicije i kapitalizma kao ciljnog sustava.^{vii} U prvoj fazi državni su službenici nastojali izbjeći ili vrlo ograničeno provesti podjelu dionica. U drugoj su fazi, stiješnjeni visokim proračunskim deficitima, pribjegli prodaji velikih dr-

žavnih tvrtki kako bi novcem od prodaje financirali manjkove proračuna. Bitni elementi razvoja tržišnog kapitala, kao što su donošenje legislative, uspostava regulativnih institucija tržišta kapitala (npr. Komisije za vrijednosne papire, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja), privatizacija kompanija privatnim plasmanom na tržište, uspostava jeftinih i učinkovitih platformi za sekundarno trgovanje, događali su se sporadično i, po pravilu, prekasno.^{viii} Tako smo došli do situacije kakva je u tablici 5. Podaci pokazuju da Europa (koju simbolizira omjer za Njemačku) globalno zaostaje za SAD-om, da se zemlje kandidatkinje (s izuzetkom Mađarske) kreću oko vrijednosti pokazatelja za Njemačku, dok Hrvatska vidno zaostaje za svima, pa i za naprednim zemljama kandidatkinjama.^{ix}

Tablica 5. Pokazatelj razvijenosti tržišta dioničkog kapitala

| Država | Tržišna kapitalizacija / BDP (%) |
|-----------|----------------------------------|
| Češka | 35 |
| Mađarska | 56 |
| Slovačka | 24 |
| Slovenija | 27 |
| Poljska | 17 |
| Estonija | 28 |
| Litva | 30 |
| Latvija | 7 |
| Rusija | 26 |
| Hrvatska | 14 |
| SAD | 80 |
| Njemačka | 24 |

Izvor: Dalić (2002) i Šonje (2001)

U EU postoji razvijena svijest o važnosti razvoja tržišta kapitala, kao i svijest o tome da su rascjepkana nacionalna zakonodavstva i tradicije jedna od glavnih prepreka razvoju efikasnog europskog tržišta kapitala. Akcijskim planom za financijske usluge, izrađenim 1999. i prihvaćenim 2000, u EU je zacrtano stvaranje jedinstvenog europskog financijskog tržišta do 2005, što se prije svega odnosi na tržište kapitala. Za razliku od EU, koji ima jasan cilj i zacrtane rokove, te za razliku od naprednih tranzicijskih zemalja poput Mađarske i Češke, čija su tržišta kapitala razmjerno razvijena za europske prilike,^x Hrvatska se s jednim od najnižih omjera tržišne kapitalizacije nalazi na margini globalnih promjena. Razloge treba tražiti na nekoliko razina. Prvo, privatizacija u nereguliranom okruženju, koja se oslonila na samoupravni i

centralizirani državni model, a ne na model podjele dionica, pridonijela je širenju nepovjerenja i osjećaja nepravde. U konačnici, nije se uspjelo u stvaranju širokoga sloja aktivnih dioničara. Drugo, Hrvatska je zemlja koja je za naprednim zemljama kandidatkinjama zaostala u ekonomskom i poslovnom obrazovanju, pa je i spoznaja o važnosti, načinu funkcioniranja i regulaciji tržišta dioničkog kapitala ostala ograničena. Treće, u Hrvatskoj gospodarskoj eliti i dalje postoji tradicija izravne tržišne intervencije koja nije usmjerena na razvoj tržišne infrastrukture nego na suspenziju i supstituciju tržišnih mehanizama, što u konačnici sprječava daljnji razvoj tržišta kapitala jer postoji tendencija traženja alternativnih (administrativnih) mehanizama alokacije kapitala. Kako je riječ o dubokim i trajnim razvojnim preprekama, u ovom trenutku nije jasno kako ih je i u kojem roku moguće svladati, pa prijeti opasnost da će nerazvijenost tržišta dioničkog kapitala biti bitan ograničavajući činitelj hrvatske konkurentnosti pri ulasku u EU.^{xi}

RAZVOJ REGULATIVNOG OKRUŽENJA

Proces tranzicije u nas uglavnom je shvaćen kao proces normativne prilagodbe standardima razvijenih tržišnih demokracija. U nas nije rijetkost da mnogi političari (bez obzira na stranku i milje iz kojega potječu) programatski govore o zakonskim i normativnim promjenama, kao da su one cilj same po sebi. To je možda razlog zbog kojega Hrvatska, u normativnom smislu, ne bilježi teško premostiva zaostajanje za naprednim zemljama kandidatkinjama za EU, barem kada je riječ o području monetarne politike i financijskog posredovanja. Kako smo nekoliko puta u ovom tekstu već istaknuli, normativno je približavanje važan, ali ne i presudan element približavanja EU, pa ćemo stoga izrazito normativnim pitanjima posvetiti samo nekoliko redaka, ne smetnuvši pritom s uma činjenicu da normativna pitanja nisu nikakav problem u trenutku kada ekonomske (strukturne), interesne i socio-psihološke silnice djeluju u suglasju s normama EU.

Kako je već rečeno, Zakon o HNB-u iz 2001. uglavnom je usklađen s normama EU. U procesu njegova donošenja koristilo se mišljenje stručnjaka za središnje bankarstvo Europske komisije kako bi se proširilo razumijevanje o nužnosti prihvaćanja pojedinih normi, što je prvi takav slučaj u našoj legislativnoj praksi kada je riječ o novcu i bankarstvu. Vjerojatno je i to jedan od razloga zbog kojega je naš Zakon o središnjoj banci već sada usklađen s glavnim normativnim parametrima EU.

Novi Zakon o bankama usklađen je s normama EU do te razine da Hrvatska s izmjenama i dopunama toga zakona i sukladnim određenjima podzakonskih akata može postati članicom EU. Zakon je usklađen sa smjernicama EU vezanima za započinjanje i obavljanje poslovanja kreditnih institucija, sanaciju i likvidaciju kreditnih institucija, godišnja i konsolidirana izvješća, adekvatnost kapitala i osiguranje depozita, da spomenemo samo najvažnija područja. Kako će u međuvremenu, do 2005, početi primjena Basela II. (v. fusnotu 2), i to će biti prilika za daljnji korak u konvergenciji prema normama EU.

Naravno, postoje mnoga zakonska rješenja koja sadržavaju odredbe što će se na putu prema EU morati ukinuti ili modificirati (Zakon o kreditnim poslovima s inozemstvom, Zakon o platnom prometu u zemlji, Zakon o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka), kao što postoje i legislativna područja koja su u nas podnormirana u usporedbi s EU (elektronsko financijsko poslovanje, instrumenti osiguranja, registri, regulacija financijskih konglomerata). Međutim, riječ je o područjima koja se bez većih problema putem zakonskih i podzakonskih zahvata mogu približavati normama EU unutar pristupnoga roka.

Jedino ozbiljno otvoreno područje ostaje područje deviznoga poslovanja. To područje obrađujemo u posebnoj poglavlju jer sadašnji prijedlozi novih rješenja ne jamče napredak na putu prema EU.

OTVORENOST PREMA TOKOVIMA MEĐUNARODNOG KAPITALA

Stupanj otvorenosti i dinamika daljnjeg otvaranja prema tokovima međunarodnog kapitala najvažniji su elementi ekonomske politike u maloj i otvorenoj zemlji kakva je Hrvatska. Sva financijska pitanja koja smo razmatrali u prethodnim poglavljima bitno ovise o tome kako se zemlja određuje prema međunarodnim financijskim tokovima. Pogreška na tom području može poništiti učinke izvrsne monetarne i fiskalne politike, ali se istodobno utjecaj loše monetarne i fiskalne politike uvelike može poništiti pametnom politikom otvaranja prema međunarodnom kapitalu. Razlog takve važnosti međunarodnih financijskih tokova jest to što su devizni priljevi i odljevi mnogo važnija odrednica promjena novčane mase (koja je dobrim dijelom deviznoga podrijetla), ponude kredita, štednje i ekonomske aktivnosti nego mone-

tarna politika vlastite središnje banke.^{xiii} Drugim riječima, ono što su za SAD akcije FED-a (Američka banka federalnih pričuva), to su za Hrvatsku tokovi deviza. Kako se u procesu pridruživanja EU može očekivati sve veći stupanj otvorenosti hrvatskoga gospodarstva, ionako važna devizna pitanja postat će još važnija, zbog čega zaslužuju posebno mjesto u ovome radu.

Trenutačno je stanje u Hrvatskoj takvo da smo vrlo otvoreni prema priljevu međunarodnog kapitala, što je dobro. Izravna strana ulaganja i repatrijacija dobiti izjednačeni su s domaćim ulaganjima, priljev deviznih depozita nije ograničen,^{xiii} a tvrtke, banke i država mogu se zaduživati kod inozemnih banaka i na međunarodnom tržištu kapitala. Određeni oblici regulacije postoje kada je riječ o kupovanju nekretnina (fizičke osobe to mogu samo uz posebne dozvole) te o uobičajenom izvještavanju radi statistike vanjskog duga i sprječavanja pranja novca. Na odljevnoj strani, pak postoje brojne prepreke. Građani i tvrtke ne mogu otvarati račune kod inozemnih banaka (tvrtke to mogu uz posebne dozvole) i ulagati u strane vrijednosne papire, a izravna ulaganja u inozemstvo moguća su samo za tvrtke. Lak priljev i težak odljev kapitala sadašnji sustav čine asimetričnim i neracionalnim, a mogućnosti međunarodne diversifikacije portfelja ograničene su. Drugim riječima, regulacijski je sustav postavljen tako da umjetno stvara veću ponudu deviza u zemlji (a time stvara i umjetni pritisak na aprecijaciju valute) od one koja bi postojala da su međunarodni tokovi kapitala liberalizirani i na odljevnoj strani. Uzroke takvoga stanja treba tražiti u naslijeđu regulative iz bivše Jugoslavije,^{xiv} u kojoj se devizno zakonodavstvo pisalo radi rješavanja stalnog problema “nestašice deviza” i širenja državne kontrole nad gospodarstvom.

Ipak, naslijedena regulativa nije previše udaljena od normi koje EU u ovom trenutku zahtijeva od Hrvatske. Naime, tijekom četiri godine nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, tj. do 2006, Hrvatska mora građanima EU omogućiti slobodno trgovanje zemljištem (osim poljoprivrednog zemljišta, šuma, prirodnih rezervata i pomorskog dobra) uz jednake uvjete kao i građanima Hrvatske. Četiri godine nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska mora omogućiti slobodne portfolio investicije i transakcije po financijskim zajmovima do jedne godine. Ostale uvjete Hrvatska već ispunjava (konvertibilnost po tekućem računu, sloboda izravnih stranih ulaganja, slobodne komercijalne kreditne transakcije s dospijućem duljim od godine dana).

Uvjeti koje EU postavlja Hrvatskoj slični su naslijeđenoj regulativi po tome što se više bave priljevnom nego odljevnom stranom. Vjerojatno je i to jedan od razloga zbog kojih se prijedlog novoga Zakona o deviznom poslovanju iz svibnja 2002. (<http://www.hnb.hr/pro-pisi>) još uvijek temelji na skeptičnom pogledu prema liberalizaciji to-kova međunarodnog kapitala. Pozitivni pomaci u prijedlogu Zakona uglavnom su tehničke naravi,^{xv} a jedina bitna novina jest mogućnost kupovanja inozemnih vrijednosnih papira. Međutim, i to se ograničava na državne vrijednosne papire zemalja OECD-a, pa je teško očekivati interes domaćih ulagatelja za vrijednosne papire koji nose niske prino-se i nizak rizik, jer takvih vrijednosnih papira i posrednika koji ih nu-de (investicijski i mirovinski fondovi) ima dovoljno na domaćem trži-štu. Otvorenim ostaje pitanje koliko će se iskoristiti mogućnost propi-sivanja najnižeg kreditnog rejtinga za inozemne izdavatelje čije će vri-jednosne papire rezidenti moći kupovati bez ograničenja. U biti, novi je devizni zakon zadržao većinu odljevnih restrikcija staroga zakona i na taj način propustio uravnotežiti taj osjetljivi dio gospodarske regu-lative.

Sličan je “duh” prevladao kada je riječ o mogućnosti da stranci ulažu u vrijednosne papire u Hrvatskoj. Nerezidenti ne smiju ulagati u blagajničke zapise HNB-a ni u trezorske zapise, ali smiju u ostale vri-jednosne papire ako im je rok dospijeca dulji od 6 mjeseci i ako ih dr-že do dospijeca. K tome, HNB može propisati ograničenja glede roč-nosti i mogućnosti raspolaganja svim kratkoročnim vrijednosnim papi-rima (čl. 26. prijedloga Zakona o deviznom poslovanju). Ta restrikcija pokazuje strah predlagatelja od naglog ulaska nerezidenata u kratko-ročne vrijednosne papire, koji bi se mogao brzo pretvoriti u nagli od-ljev kapitala. Međutim, taj je strah uvelike bezrazložan, jer:

- Hrvatska već dulje vrijeme ima niže kamatne stope i lošiji kreditni rejting od zemalja kandidatkinja u okruženju, što znači da će kratko-ročni međunarodni kapital vjerojatno dugo godina zaobilaziti Hrvat-sku (težit će područjima većeg prinosa i manjeg rizika), jer zasad ne-ma na vidiku naznaka o promijeni tih odnosa;
- Hrvatska zbog svoje veličine vjerojatno nikada neće biti glavnom metom spekulanta koji za svoje operacije traže razvijena, velika i li-kvidna tržišta s niskim transakcijskim troškovima trgovanja financijskim instrumentima. Hrvatska je u mnogo nepovoljnijim prilikama i s mnogo višim kamatnim stopama bila izložena priljevu kratkoroč-

nog kapitala u drugoj polovici 90-ih godina, pa joj to ni tada nije naškodilo;

- EU predviđa mogućnost da se, u slučaju velike ugroženosti tečajne politike i platnobilančne pozicije, uvedu restrikcije. Stoga tajnom ostaje zašto su u zakon unesene restriktivne mjere i instrumenti koje se ionako mogu podzakonski regulirati ako je to u krizi nužno.

Mogućnost interveniranja u područje slobode tokova međunarodnog kapitala uklapa se u poznatu McKinnonovu (1991) teoriju postupne liberalizacije. Važno je uočiti da izneseni stavovi nisu zalaganje za bezuvjetnu liberalizaciju nego se samo postavlja pitanje zašto su predlagatelji novog deviznog zakona reakciju na iznimnu gospodarsku situaciju pretvorili u sustav koji se ugrađuje u zakon. Liberalnije pisanje zakona ne bi značilo gubitak mogućnost reakcije na krizu pokrenutu promjenama u međunarodnim tokovima kapitala. Usto, početak funkcioniranja gospodarstva u financijski liberaliziranom okruženju u fazi kada država još uvijek može povemeno intervenirati u slobodne tržište tokove bio bi važan dobitak zbog mogućnosti navikavanja na okruženje kakvo nas za nekoliko godina očekuje, ali tada bez mogućnosti države da ukine pojedine slobode. Ovako odljevna strana ostaje i dalje uglavnom zatvorena, bez obzira na asimetriju koju takvo rješenje može stvoriti na deviznom tržištu (mogući strukturni višak ponude deviza), a funkcioniranje u liberaliziranom okruženju odgođeno je do trenutka kada će takva liberalizacija biti nepovratna. Možda propuštamo priliku da se pripremimo za potpunu liberalizaciju koja nas očekuje pri ulasku u EU.

ZAKLJUČAK

Hrvatska može biti zadovoljna tempom približavanja EU kada je riječ o usko definiranim monetarnim pokazateljima: inflaciji, kamatnim stopama i tečaju. Međutim, zabrinjavaju pokazatelji fiskalnoga deficita koji nas bitno udaljavaju od EU normi. Struktura bankovnog sustava, koja se očituje kamatnim maržama i internacionaliziranom vlasničkom strukturom, vrlo je povoljna za pridruživanje EU, a takva se ocjena proširuje i na ostale financijske posrednike koji su integrirani u sustave međunarodnih financijskih konglomerata. Međutim, tržište dioničkog kapitala u Hrvatskoj ostaje zabrinjavajuće nerazvijeno, što se dugoročno može pokazati ozbiljnim razvojnim nedostatkom koji će

ograničiti konkurentnost hrvatskoga gospodarstva u EU. Stoga kreatori ekonomske politike moraju poduzeti hitne akcije na tom području. Kada je riječ o normativnoj konvergenciji prema EU, možemo biti uglavnom zadovoljni, posebno Zakonom o HNB-u i Zakonom o bankama, no ta se ocjena ne odnosi na područje deviznoga zakonodavstva. Na tom je području zabilježen minimalan napredak još od izlaska iz bivše Jugoslavije, a prijedlogom novoga Zakona o deviznom poslovanju propuštena je prilika za konvergenciju prema standardima EU. Ekonomski i financijski sustavi moraju se postupno prilagođavati funkcioniranju u liberaliziranom okruženju. Zadržavanje restriktivnih pravila do zadnjega trenutka obilježava to područje kao ključno područje ranjivosti na putu prema EU.

PREPORUKE

- Iskristiti uvođenje standarda Basel II. radi što boljeg usklađenja podzakonskih akata i propisa koji uređuju bankovno poslovanje s normama EU.
- Dalje afirmirati neovisnost središnje banke kao neupitnu normu i suzdržavati se od svakog nepotrebnog pokušaja zadiranja u nju s ciljem smanjenja neovisnosti središnje banke.
- Bitno povećati aktivnost Komisije za vrijednosne papire Republike Hrvatske na području praćenja europskog Akcijskog plana za financijske usluge i uvođenja međunarodnih standarda u industriju fondova (npr. GIPS - *Global Investment Performance Standard*).
- Osmisliti i provesti mjere za brži razvoj tržišta dioničkog kapitala.
- Liberalizirati međunarodne tokove kapitala, uz zadržavanje mogućnosti njihove restrikcije u iznimnim kriznim uvjetima, umjesto sadašnje koncepcije, prema kojoj se zadržavaju ograničenja međunarodnim tokovima kapitala.

ⁱ *Europska središnja banka i takozvani eurosustav (ECB i središnje banke zemalja - članica monetarne unije) nisu primarno političke institucije i njihov je politički utjecaj ograničen. Međutim, njihova se politička važnost nikako ne smije podcijeniti, ne samo zbog neformalnog utjecaja, već i zbog formalne uloge ECB-a prilikom donošenja političkih odluka u Europskoj uniji. ECB daje mišljenja Europskoj komisiji kada se raspravlja o financijskim i monetarnim pitanjima, izvještava Europski parlament, a izravno je uključena u tzv. ekonomski dijalog između EU i zemalja kandidatkinja. Ekonomski dijalog koordinira Europska komisija. Cilj ekonomskog dijaloga je razmjena mišljenja sa*

zemljama kandidatkinjama u predpristupnoj fazi i njihova priprema na procedure uzajamnog nadzora, koje se aktiviraju neposredno nakon ulaska u EU. Stoga veliku važnost treba pridati činjenici da je u Biltenu ECB-a iz srpnja 2002. zapisano i ovo: U novije vrijeme, parlament i Madarske i Poljske raspravljali su o nacrtima amandmana na zakone o središnjim bankama, kojima bi se de facto umanjio stupanj neovisnosti središnjih banaka. Prihvaćanje amandmana koji, u biti, slabe sposobnost središnjih banaka u njihovoj borbi za stabilnost cijena, izazvalo bi ozbiljnu zabrinutost u procesu pristupa tih zemalja Europskoj uniji (ECB, July 2002).

^v Ekspertna skupina za nadzor banaka pri Bank for International Settlements - BIS u Baselu stalno radi na ujednačavanju takozvanih najboljih praksi regulacije bankovnih sustava s ciljem osiguranja dovoljne i ujednačene razine kapitalizacije globalnoga bankovnog sustava, što se posebno odnosi na velike međunarodne banke. Nakon prvih smjernica iz 1988, implementacija drugih smjernica očekuje se od 2005. Najveće promjene koje se uvode odnose se na prihvaćanje utjecaja operativnih rizika u izračunu potrebnog kapitala, te veće oslanjanje na interne rejting-sustave banaka u ocjeni kreditnog rizika (BIS, 2001).

ⁱⁱⁱ Razlike s obzirom na Češku i Slovačku treba tumačiti uvjetno. U bankovnoj statistici tih zemalja velik se dio loše aktive i dalje prikazuje u bilancama, što narušava usporedbu sa zemljama kao što je Hrvatska, u kojima su bankovne bilance očišćene od loše aktive.

^{iv} Procedure izvještavanja u bankovnom sustavu prilagođene su normama EU. Interni modeli upravljanja rizicima i ostale poslovne procedure uglavnom su prilagođene normama EU pod utjecajem stranih vlasnika te internih i eksternih revizora. Općenito, poslovanje međunarodnih tvrtki i banaka ima velike pozitivne eksterne učinke u obliku širenja znanja, procedura, poslovnih odnosa, morala i pravila ponašanja što prevladavaju u razvijenom svijetu. Taj učinak ne treba preneglašavati jer su lokalno znanje i kultura dominantna odrednica ambijenta u koji se smještaju "stranci". No, taj utjecaj ne smijemo ni podcijeniti.

^v Podaci za Španjolsku nisu raspoloživi u spomenutoj bazi podataka.

^{vi} Međubankarski dugoročni kredit ne treba promatrati kao dugoročni izvor na razini globalnoga konsolidiranog bankovnog sustava zato što se on u konačnici može financirati samo kapitalom, kvazi-kapitalom ili dugoročnim nebankarskim depozitom.

^{vi} Pojam "prijateljski kapitalizam" (engl. *crony capitalism*) označava sustav u kojemu kapital ne kontroliraju najsposobniji koji su opstali na otvorenom tržištu, već oni koji su u trenutku privatizacije bili najbliži državnim službenicima koji su alocirali kapital ili oni koji su svojim utjecajem na instrumente državne intervencije za svoje tvrtke uspjeli osigurati povoljnije uvjete poslovanja.

^{viii} Primjerice, dvije ključne regulativne institucije koje su spomenute u tekstu u Hrvatskoj su počele raditi tek 1995/96, što znači da se prva faza tranzicije i privatizacije provodila u de facto nereguliranom okruženju.

^{ix} U brojniku omjera je tržišna vrijednost dioničkog kapitala kompanija koje su svoje dionice uvrstile na burzu.

^x Podatke treba tumačiti s oprezom jer ne postoji međunarodno usporediva i pouzdana baza podataka u kojoj bi se dio kapitalizacije koji potječe od obveznica nedvojbeno razlikovao od dijela koji potječe od dionica.

^{xi} Postoji alternativno gledanje na problem koje polazi od toga da je Hrvatska premale na da bi samostalno znatnije razvila tržište kapitala. Prema tom gledanju, dionice važnijih tvrtki kotirat će na međunarodnim tržištima kapitala kada tvrtke sazriju za takve iskorake. Čini se da primjer Plive i Zagrebačke banke govore u prilog tome. Međutim, i dalje ostaje problem načina dolaženja do novog kapitala za tvrtke srednje veličine, za

koje međunarodno tržište neće biti zainteresirano, odnosno, za koje će transakcijski troškovi izdavanja nove emisije dionica na međunarodnom tržištu biti prohibitivno veliki.

^{xii} To vrijedi samo u malim zemljama. U velikim su državama devizni priljevi i odljevi razmjerno manje važni s obzirom na BDP, pa je i važnost domaće monetarne i fiskalne politike neusporedivo veća.

^{xiii} Osim ako u ograničenja ne ubrojimo nerazumnu obvezu da se svaka transakcija veća od 105 000 HRK, bez obzira na to je li gotovinska ili bezgotovinska, prijavljuje Uredu za sprječavanje pranja novca.

^{xiv} Sada važeći devizni zakon pisan je 1993. na brzinu i s jednim jedinim ciljem -liberalizacijom tekućih transakcija (članak VIII. Statuta MMF-a). Ta je odredba Statuta formalno prihvaćena dvije godine kasnije zbog formalnih razloga (Hrvatska još nije bila uredila odnose s kreditorima na temelju duga naslijeđenoga iz bivše Jugoslavije), no prihvaćanje te obveze de facto se dogodilo u listopadu 1993.

^{xv} Područja su:

1. uređenje prometa zlatom drugim aktima,
2. liberalno uređenje područja izravnih stranih ulaganja (bez novosti, samo se sada materija sustavno i jednostavno uređuje na jednome mjestu),
4. uređenje izdavanja, uvrštavanja i prometa tzv. Global Depository Receipts,
5. uređenje izdavanja, uvrštavanja i prometa stranih vrijednosnih papira u RH,
6. suvišnost Zakona o kreditnim poslovima s inozemstvom
7. mogućnost odobravanja dugoročnih zajmova nerezidentima.

LITERATURA

- Dalić, M., 2002.** “Financijski sustavi tranzicijskih zemalja”, mimeo.
- Demirguc-Kunt, A. and Levine, R., 1999.** *Bank-based and market-based financial systems: cross-country comparisons*. Washington: The World Bank, Development Research Group.
- Dolenec, H. i Latković, M., 2002.** “Mjerenje uspješnosti poslovanja investicijskih fondova”. *RBAanalyze*, (4) (u pripremi).
- ECB, 2002.** *Monthly Bulletin*, July. Frankfurt: European Central Bank.
- HNB. Bilten HNB**, razl. brojevi. Zagreb: Hrvatska narodna banka.
- HNB, 2002.** *Prijedlog Zakona o deviznom poslovanju* [online]. Zagreb: Hrvatska narodna banka. Available from: [<http://www.hnb.hr/propisi>].
- IMF, 2002.** *International Financial statistics*. Washington: International Monetary Fund.
- McKinnon, R. I., 1991.** *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. Baltimore: John Hopkins.
- Padoa-Schiopa, T., 2002.** “EU structures for financial regulation, supervision and stability”. Public hearing on *Afer Enron: financial supervision in Europe*. Frankfurt: European Central Bank.
- Secretariat of the Basle Comitee on Banking Supervision, 2001.** *The New Basle Capital Accord: An Explanatory Note*. Basle: Bank for International Settlements.
- Šonje, V., 2001.** “Financijska struktura u Hrvatskoj”. X. konferencija Zagrebačke burze, lipanj 2001.

Poglavlje 4.

USPOREDBA I USKLADIVANJE HRVATSKOGA POREZNOG SUSTAVA S POREZNYM SUSTAVIMA EUROPSKE UNIJE

Hrvoje Arbutina

Pravni fakultet

Zagreb

Danijela Kuliš

Institut za javne financije

Zagreb

Mihaela Pitarević

Institut za javne financije

Zagreb

SAŽETAK

U radu su analizirani porezni sustav EU i njegove glavne sastavnice kao uvjeti za pristup Hrvatske Uniji te sadašnje stanje usklađenosti hrvatskih poreznih propisa s odgovarajućim propisima EU. Na temelju analize formulirani su prijedlozi za daljnje postupanje kreatora porezne politike u Hrvatskoj. Hrvatski je porezni sustav nakon reformi započetih u 90-ima, nakon osamostaljenja RH, usporediv s poreznim sustavima članica EU. Svi bitni porezi konceptijski odgovaraju istovrsnim porezima u zemljama EU. Prostora za prilagodbe, međutim, još ima, prije svega poreza na dodanu vrijednost, a poželjno ih je provesti što prije. Međutim, usklađenja na području poreza na dobit, te us-

klađenja nekih stopa trošarina treba odgoditi do trenutka kad će se ona radi pristupa Uniji morati izvršiti jer je održanje sadašnjeg stanja, neusuglašenog s odredbama europskih propisa, ali ne i suprotnoga općim pravilima reguliranja na području poreza, u interesu Hrvatske. Na području oporezivanja dohotka nije potrebno usklađivanje ni koordinacija nego je prepušteno članicama da oporezivanje dohotka neovisno uređuju u svojim zemljama, ali da pri tome ne ugrožavaju temeljna načela zajedničkog tržišta (slobodno kretanje dobara, ljudi, usluga i kapitala).

Ključne riječi:

Europska unija, Hrvatska, porezi, porez na dobit, porez na dohodak, porez na dodanu vrijednost, trošarina, usklađivanje

UVOD

Od svog nastanka Europska unija (EU) zasnovana je na tzv. četiri slobode - slobodi kretanja ljudi, dobara, usluga i kapitala - kao bitnim uvjetima postojanja i uspješnog djelovanja jedinstvenoga europskog ekonomskog prostora. Stoga su osnovni zadaci porezne politike EU posljednjih godina usko vezani za razvoj unutarnjeg tržišta, jačanje monetarne unije i ekonomske integracije. Reguliranjem unutarnjeg tržišta već ranih 1990-ih godina određen je pravni okvir za područje izravnih poreza (za porez na dodanu vrijednost i trošarine) dok za područje neizravnih poreza (porez na dohodak i porez na dobit) nije jasno određena pravna podloga. Radi poboljšanja koordinacije i usklađivanja porezne politike između zemalja članica, 1997. detaljnije se utvrđuju osnovni smjerovi porezne politike (COM (97) 495) koji trebaju poticati stabilizaciju poreznih prihoda zemalja članica, uklanjanje teškoća u funkcioniranju unutarnjeg tržišta, zapošljavanje.

Međutim, različitosti poreznih sustava bile su stalna prepreka punom ostvarenju tih ciljeva, čije se rješenje treba ostvariti kontinuiranim usklađivanjem poreznih sustava zemalja članica. Pokazalo se, međutim, da je takvo usklađenje vrlo teško postići na području oporezivanja u cjelini. Ipak, znatniji rezultati u usklađivanju različitih sustava ostvareni su na području neizravnih poreza. Unutar izravnih poreza učinci su znatno slabiji. Određeni aspekti na području oporezivanje dohotka i nisu predmetom harmonizacije te svaka članica ima diskrecijsko pravo vlastitog reguliranja, dok su određeni rezultati postignuti na području poreza na dobit.

Pravni instrument usklađivanja na području oporezivanja među članicama jesu smjernice. Njima se propisuje uređenje određenih odnosa, a članice su obvezne u svoja zakonodavstva unijeti odredbe kojima se postižu ciljevi određeni smjernicama.

Hrvatska bi trebala u procesu približavanja punopravnome članstvu EU uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Stoga je namjena ovog rada u najvažnijim crtama prikazati što se 1990-ih godina događalo s poreznim sustavima EU, kako se Hrvatska prilagodila tim promjenama i što se još treba napraviti.

Rad je sastavljen od šest dijelova. Nakon uvoda, u drugom se dijelu prikazuju stanje i trendovi u oporezivanju u EU i u Hrvatskoj, u trećem se obrađuje porez na dobit, u četvrtom PDV, u petom trošarine, a u šestom se nude zaključci i preporuke.

OPOREZIVANJE U EU I HRVATSKOJ: STANJE I TRENDOVI

Udio poreznih prihoda u BDP-u

Cilj je ovog dijela rada pružiti opći uvid u osnovne trendove razvoja i u trenutačno stanje poreznih sustava članica EU. Zbog prostorne ograničenosti, nije moguće komentirati svu raznolikost poreznih sustava pojedinih zemalja.ⁱ Stoga su prikazane samo najvažnije i najizrazitije promjene posljednjeg desetljeća, dakle promjene u udjelima poreznih prihoda u BDP-u, u strukturi poreznih sustava, u najvišim stopama i u broju razreda za porez na dohodak, u poreznoj osnovici i u osnovnim stopama poreza na dobit te u standardnoj stopi PDV-a.ⁱⁱ

Tijekom 1990-ih u većini zemalja EU kontinuirano raste udio ukupnih poreznih prihoda (uključujući i doprinose) u BDP-u. Prikupljeni porezni prihodi, primjerice, rastu s 39% BDP-a u 1990. na gotovo 42% BDP-a u 1999. godine (tabl.1). Razlog povećanja poreza su povećani izdaci za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te za javnu skrb (zbog starenja stanovništva) (Rosen, 1999:18,19). Kao razlozi povećanja poreza spominju se i porast javnog duga, pojačana državna pomoć državnim trgovačkim društvima te provođenje velikih javnih infrastrukturnih radova (Joumard, 2001:7).

Tablica 1. Ukupni porezni prihodi kao postotak BDP-a

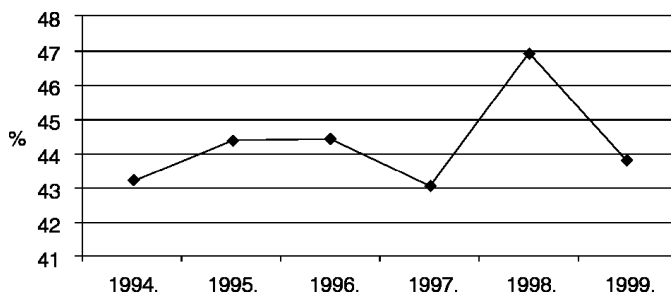
| Neponderirani prosjek | 1990. | 1995. | 1999. |
|-----------------------|-------|-------|-------|
| EU 15 | 39,2 | 40,0 | 41,6 |

Izvor: OECD (2001)

Nasuprot jasnoj slici porasta ukupnih poreznih prihoda kao postotka BDP-a u zemljama EU, pogled na sliku 1. ne daje jednoznačan odgovor na pitanje što se istodobno događalo s udjelom ukupnih poreznih prihoda u BDP-u u Hrvatskoj. Jasno je samo da porast udjela poreza u BDP-u bilježi velik skok 1998. godine, kada je uveden PDV. Naime, uvođenje PDV-a zbog proširenja porezne osnovice i smanjenja porezne evazije, dovelo je do relativno velikog rasta udjela poreznih prihoda u BDP-u.

Od 1994. do 1999. godine porezni su prihodi u Hrvatskoj prosječno iznosili 44,3% BDP-a. Nakon usporedbe podataka za Hrvatsku s odgovarajućim podacima za EU može se reći da je u cijelom razdoblju do 1999. godine ukupni porezni teret u Hrvatskoj bio veći nego u zemljama EU.

Slika 1. Udio ukupnih poreza u BDP-u u Hrvatskoj 1994-1999. godine



Izvor: Ministarstvo financija RH (2001)

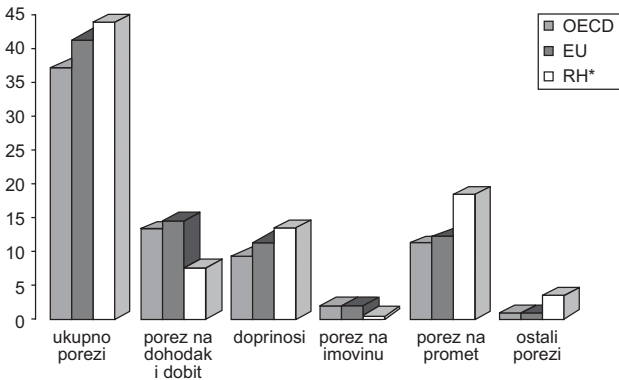
Porezna struktura

Messere (1997) navodi kako se u većini industrijskih zemalja potkraj 1980-ih i početkom 1990-ih godina porezna politika uglavnom preusmjerila s oporezivanja dohotka i dobiti na oporezivanje potrošnje.

Stoga usporedba Hrvatske sa zemljama EU i OECD-a, što je slikovito prikazano slikom 2, pokazuje da i Hrvatska prati navedeni trend. U Hrvatskoj se ubire mnogo manje prihoda od poreza na dohodak i poreza na dobit, a mnogo više od poreza na promet. Primjerice Hrvatska 1999. godine ubire čak 18,5% BDP porezom na promet, a samo 7,6% BDP-a porezom na dobit i dohodak.

Međutim problem je što Hrvatska, za razliku od navedenih zemlja, ubire velik postotak BDP-a doprinosima: 13,6% 1999. godine nasuprot 11,4% u EU 1998. godine. S početkom provedbe mirovinske i zdravstvene reforme očekuje se da će se udio obveznih doprinosa u BDP-u početi smanjivati (Kesner-Škreb, Kuliš, 2001).

Slika 2. Udio poreza u BDP-u 1998. godine



* Hrvatska - podaci iz 1999. godine.

Izvor: OECD (2000); Ministarstvo financija RH (2001)

Porez na dohodak

U većini zemlja EU dolazi do sniženja najviših stopa poreza na dohodak te do smanjenja broja razreda pri oporezivanju dohotka fizičkih osoba. Cilj je porezno rasteretiti dohodak fizičkih osoba. Sandford (2000) navodi i razloge poput poboljšanja konkurentnosti ekonomije, postizanja veće pravednosti i neutralnosti poreznog sustava, a Messere (1998) kako je razlog smanjenog broja razreda pokušaj pojednostavnjenja sustava oporezivanja dohotka te poboljšanja učinkovitosti prikupljanja poreza.

Rezultati sniženja najviših stopa poreza na dohodak te smanjenja broja razreda pri oporezivanju dohotka fizičkih osoba u 2002. godini prikazani su u tablici 2. Ista tablica pokazuje i kakvo je bilo stanje u Hrvatskoj 2002. godine. Kako je osnovni cilj EU dugoročno smanjenje poreznog tereta (European Commission, 2002b:25), a u odnosu prema neponderiranom prosjeku zemalja EU Hrvatska ima nižu najvišu stopu poreza na dohodak te manji broj poreznih razreda, može se zaključiti da su stope i broj poreznih razreda poreza na dohodak u Hrvatskoj u skladu s ciljevima EU.

Tablica 2. Stope poreza na dohodak 2002. godine

| Zemlja | Najviša stopa (%) | Broj razreda | Zemlja | Najviša stopa (%) | Broj razreda |
|------------|-------------------|--------------|------------------|-------------------|--------------|
| Austrija | 50 | 5 | Irska | 42 | 2 |
| Belgija | 55 | 6 | Luksemburg | 38 | 17 |
| Danska | * | * | Nizozemska | 52 | 4 |
| Finska | 36 | 5 | Španjolska | 48 | 6 |
| Francuska | 52,75 | 7 | Portugal | 40 | 6 |
| Njemačka | 48,5 | 4 | Švedska | 25 | 3 |
| Grčka | 40 | 5 | Velika Britanija | 40 | 3 |
| Italija | 45 | 5 | | | |
| Prosjek EU | | | | | |
| 14** | 43,7 | 5,6 | Hrvatska | 35 | 3 |

* U Danskoj nema poreznih razreda, već se šest različitih poreznih osnovica oporezuje različitim poreznim stopama. Stope su u rasponu od 5,5 do 30%.

** Neponderirani prosjek.

Izvor: IBFD, 2002.

Porez na dobit

Messere (1998) navodi kako je 1990-ih u EU i na području poreza na dobit zamijećeno širenje porezne osnovice. Razlog tome su ukidanja i smanjenja pojedinih poreznih poticaja, te smanjenja osnovne stope poreza na dobit. U kratkom razdoblju postojanja novoga poreznog sustava, od 1994. godine do danas, i u Hrvatskoj su smanjene stope poreza na dobit (s 35 na 20%). Iz tablice 3. razvidno je i da 2002. godine samo Irska u EU ima nižu stopu poreza na dobit od Hrvatske. Budući da je osnovni cilj EU dugoročno smanjenje poreznog tereta, čini se da je taj cilj, barem kad je riječ o stopi poreza na dobit, Hrvatska

ostvarila bolje od većine zemalja EU i prije nego je postala njezinom članicom.

Tablica 3. Osnovne stope poreza na dobit 2002. godine

| Zemlja | Postotak | Zemlja | Postotak |
|----------------|----------|------------------|----------|
| Austrija | 34 | Irska | 16 |
| Belgija | 39 | Luksemburg | 22 |
| Danska | 30 | Nizozemska | 34,5 |
| Finska | 29 | Portugal | 30 |
| Francuska | 33,33 | Španjolska | 35 |
| Njemačka | 25 | Švedska | 28 |
| Grčka | 37,5 | Velika Britanija | 30 |
| Italija | 36 | | |
| Prosjek EU 15* | 30,6 | Hrvatska | 20 |

* Neponderirani prosjek.

Izvor: IBFD, 2002

Porez na dodanu vrijednost

Tijekom 1990-ih gotovo se univerzalno povisuje standardna stopa PDV-a (Messere, 1998). PDV je u Hrvatskoj uveden 1998. godine te promjena u visini standardne stope nije bilo. Međutim, bilo je promjena u oporezivanju nultom stopom (Ott i sur. 2001). Ključni propis EU u području harmoniziranja oporezivanja prometa primjenom općeg poreza na promet jest tzv. Šesta smjernica (za detaljniju analizu usklađenosti PDV-a s odredbama Šeste smjernice vidjeti kasniji dio rada). Tablica 4.

Tablica 4. Standardne stope PDV-a 2002. godine

| Zemlja | Postotak | Zemlja | Postotak |
|----------------|----------|------------------|----------|
| Austria | 20 | Irska | 21 |
| Belgija | 21 | Luksemburg | 15 |
| Danska | 25 | Nizozemska | 19 |
| Finska | 22 | Portugal | 17 |
| Francuska | 19,6 | Španjolska | 16 |
| Njemačka | 16 | Švedska | 25 |
| Grčka | 18 | Velika Britanija | 17,5 |
| Italija | 20 | | |
| Prosjek EU 15* | 19,47 | Hrvatska | 22 |

* Neponderirani prosjek.

Izvor: IBFD, 2002.

pokazuje da je 2002. godine standardna stopa PDV-a u Hrvatskoj (22%) veća od neponderiranog prosjeka za 15 zemalja EU (19,47%).

Zaključno se može utvrditi da je u razdoblju od 1994. do 1999. godine ukupan porezni teret u Hrvatskoj veći nego u zemljama EU. Dakle, trebalo bi ga smanjiti i to smanjenjem doprinosa, koji su u Hrvatskoj veći nego u EU ili u zemljama OECD-a. Na području poreza na dohodak i dobit hrvatski je porezni sustav usklađen s poreznim promjenama u EU. Samo su za PDV nužne promjene u vezi s poreznim oslobođenjima.

POREZ NA DOBIT

U ovom je dijelu prikazano stanje usklađenosti poreznih sustava članica u području poreza na dobit, i to u vezi sa specifičnim problemima oporezivanja trgovačkih društava. Jedan od tih problema jest činjenica da se dividenda koju zavisno društvo iz jedne zemlje članice EU isplaćuje svome matičnom društvu u drugoj članici EU dva puta oporezuje, jer tu dividendu oporezuju obje spomenute države. Drugi je problem dvostruko porezno opterećenje koje je posljedica korporacijskih restrukturiranja povezanih društava koja su porezni obveznici u različitim zemljama članicama EU. Oba ova problema riješena su na razini EU dvjema smjernicama.

Smjernica o matičnim i zavisnim društvima

Kada zavisno trgovačko društvo u jednoj državi plaća dividendu svom matičnom društvu u drugoj državi, može doći do dvostrukog opterećenja te dividende, i to na sljedeći način:

- dividenda je podvrgnuta oporezivanju u državi u kojoj se nalazi zavisno društvo koje isplaćuje dividendu;
- dividenda što je dobije matično društvo također je osnova za oporezivanje te dividende u državi u kojoj je matično društvo porezni obveznik.

To dvostruko opterećenje sprječava slobodno kretanje kapitala, a Smjernica je mjera kojom se prepreka uklanja, i to tako da se dividenda koju zavisno društvo isplaćuje matičnom ne oporezuje. Ovaj se cilj

postiže propisivanjem obveznih postupanja zemalja članica prema trgovačkim društvima kvalificiranima da se na njih primijeni Smjernica.

Kvalificirana društva

To su društva koja zadovoljavaju ove uvjete (Survey of the Implementation of the EC Corporate Tax Directives, 1995):

- da su statusno organizirana u jednom od oblika navedenih u Prilogu Smjernice;
- da se prema poreznim propisima zemlje članice smatraju tuzemnim poreznim obveznikom u toj državi za potrebe oporezivanja;
- da su porezni obveznici jednog od poreza navedenih u Smjernici.

Dva dodatna uvjeta sadržana su u čl. 3 Smjernice:

- da bi bilo smatrano matičnim društvom, društvo mora biti vlasnik najmanje 25% kapitala zavisnog društva, odnosno najmanje 25% glasačkih prava u zavisnom društvu;
- članica može uskratiti povlastice iz Smjernice ako matično društvo nije vlasnik 25% kapitala zavisnog društva najmanje dvije godine neprekidno.

Metode izbjegavanja dvostrukog opterećenja

Metode izbjegavanja dvostrukog opterećenja dividende moraju primjenjivati i zemlja u kojoj je porezni obveznik matično društvo i zemlja u kojoj je porezni obveznik zavisno društvo.

1. Što se tiče države u kojoj je porezni obveznik matično društvo, Smjernica prepušta toj zemlji mogućnost izbora jedne od dviju metoda (Terra, Wattel, 1993):

- neoporezivanje dividende koju isplati zavisno društvo, ili
- oporezivanje isplaćene dividende, uz ovlaštenje matičnom društvu na odbitak od svog poreza na dobit iznosa onog dijela poreza na dobit koji je zavisno društvo platilo na dividenduⁱⁱⁱ.

2. Što se tiče države u kojoj je porezni obveznik zavisno društvo, ta država ne smije oporezovati dividendu koju zavisno društvo isplaćuje matičnom društvu u drugoj članici EU.

Smjernica o spajanjima

S obzirom na važeće porezne propise, u brojnim zemljama posljedica spajanja ili reorganizacije trgovačkih društava može biti povećanje porezne obveze, npr. nastanak kapitalnih dobitaka u vezi s povećanjem vrijednosti materijalne i nematerijalne imovine i mogući gubitak iznosa poreznih gubitaka koji su preneseni naprijed. Zadaća je Smjernice ukloniti te prepreke ako se spajanje, dioba ili reorganizacija provode među trgovačkim društvima koja se nalaze u različitim zemljama članicama. Cilj se postiže tako da se do prodaje imovine trećoj strani odgađa obveza plaćanja poreza.

Smjernica određuje četiri vrste transakcija na koje se moraju primijeniti odredbe o odgodi poreza (Terra, Wattel, 1993).

- Pravo spajanje (fuzija) - jedno ili više trgovačkih društava prenosi svoju imovinu i obveze na drugo društvo. Društvo na koje su imovina i obveze preneseni izdaje nove dionice dioničarima prestalog društva (društava) prema načelu "dionica za dionicu".
- Postojeće društvo prenosi svu svoju imovinu i obveze na dva ili više novih ili postojećih društava. Društvo koje prenosi imovinu i obveze prestaje postojati. U zamjenu za prenesenu imovinu i obveze društvo izdaje nove dionice dioničarima prestalog društva prema načelu "dionica za dionicu".
- Jedno trgovačko društvo prenosi svoje cjelokupno poslovanje na drugo društvo ili se jedna ili više poslovnih jedinica prenose na njezino matično društvo odnosno na drugo trgovačko društvo. Zamjena za te prijenose jesu udjeli u društvu na koje se poslovanje ili poslovna jedinica prenose.
- Jedno trgovačko društvo stječe većinu udjela u drugom društvu od vlasnika udjela u tom drugom društvu. Zauzvrat, vlasnici udjela u društvu koje je steklo društvo stjecatelj postaju dioničari društva stjecatelja (zamjena udjela) (Survey of the Implementation of the EC Corporate Tax Directives, 1995).

Djelovanje Smjernice

Prema odredbama Smjernice o spajanjima, države članice moraju odgoditi oporezivanje kapitalnih dobitaka nastalih u vezi s opisanim prekograničnim spajanjima, ali ne moraju odustati od oporezivanja tih dobitaka. Nakon što društvo na koje su spajanjem preneseni imovina i obveze otuđi imovinu, bit će oporezovana razlika između prodajne cijene i vrijednosti imovine. Članice mogu donijeti protuevazijske odredbe kojima se poništavaju povlastica iz Smjernice ako se utvrdi da je jedan od glavnih ciljeva spajanja ili podjele - zakonito ili nezakonito izbjegavanje porezne obveze.

Kvalificirana društva

Da bi mogla ostvariti povlasticu odgode plaćanja poreza, trgovačka društva moraju imati status društva države-članice, tj. moraju zadovoljiti određene uvjete. Riječ je o jednakim uvjetima kao i u Smjernici o matičnom i zavisnom društvu.

POREZ NA DODANU VRIJEDNOST

Odredbe Šeste smjernice sadržava i hrvatski poreznopravni sustav, i to stoga što je u nj uveden PDV koji je normativno oblikovan prema europskom uzoru.

Porezni obveznik, osnovica i stopa

U reguliranju instituta poreznog obveznika, osnovice i stope, hrvatski Zakon o porezu na dodanu vrijednost (ZPDV) u visokoj je mjeri usklađen sa Šestom smjernicom. Glede porezne stope, Šesta smjernica propisuje tri razine: standardnu, koja ne smije biti niža od 15%, jednu ili dvije snižene stope, za dobra posebno navedena u dodatku H Smjernice, koje ne smiju biti niže od 5%, te nultu stopu. Izvorna koncepcija hrvatskog propisa u reguliranju poreznih stopa, a to znači jednostopni sustav, uz nultu stopu i povrat pretporeza samo za izvoz - bila je teorijski i dosljednija od Šeste smjernice. Naime, prije izmjena

ZPDV-a, ozakonjenih 1999. godine, u Hrvatskoj je primjenjivana upravo opisana koncepcija. Uvođenje nulte stope za isporuke određenog broja dobara, što je bilo obrazlagano socijalnim razlozima a diktirano dnevno-političkim pritiskom (skori parlamentarni izbori), narušilo je teorijsku konzistentnost prethodnog rješenja, ali i, važnije, učinilo sustav oporezivanja prometa složenijim, te time poskupjelo njegovu provedbu. Međutim, i sa sadašnjim rješenjima koja se odnose na porezne stope Hrvatska se uklapa u odredbe Šeste smjernice.

Porezna oslobođenja

Analiza usklađenosti hrvatskog sustava oporezivanja dodane vrijednosti s odredbama Šeste smjernice pokazuje da postoje tri skupine oslobođenja (Jelčić i sur., 1999):

- porezno oslobođenje koje je sukladno s odredbama Šeste smjernice (najam stambenih prostora),
- porezna oslobođenja koja nisu sukladna s odredbama Šeste smjernice (bankarske usluge i usluge osiguranja), te
- porezna oslobođenja koja su djelomično sukladna s odredbama Šeste smjernice (ostala oslobođenja u tuzemstvu).

S obzirom na to da je normativno uređenje oslobođenja najma stambenih prostorija u hrvatskom poreznopravnom sustavu usklađeno s europskim rješenjima te stoga nije problem u kontekstu projekta kojega je ovaj rad dio, u nastavku teksta bit će riječi o oslobođenjima navedenima u točkama 2. i 3.

Bankarske usluge i usluge osiguranja

Šesta smjernica propisuje oslobođenje bankarskih usluga i usluga osiguranja od PDV-a, bez obzira na to tko ih obavlja. ZPDV, međutim, propisuje porezno oslobođenje za te usluge samo ako ih obavljaju određene institucije, i to banke, štedionice i štedno-kreditne organizacije, te društava osiguranja i reosiguranja. Iz izloženoga proizlazi da je hrvatski pristup, u usporedbi sa Šestom smjernicom, diskriminativan prema subjektima koji obavljaju navedene usluge a nisu jedni od onih izrijeckom oslobođenih poreza. Stoga bi rješenje u Hrvatskoj trebalo uskladiti s rješenjem iz Šeste smjernice.

Ostala oslobođenja u tuzemstvu

Prema Šestoj smjernici, pravo na oslobođenje djelatnostima priređivanja posebnih igara na sreću, predškolskog odgoja, osnovnoga, srednjeg i visokog školstva, kulture, zdravstva, socijalne skrbi te usluga vjerskih zajednica imaju, bez dodatnih uvjeta, sve ustanove koje te djelatnosti obavljaju. Subjekti koji obavljaju navedene djelatnosti u Hrvatskoj ostvaruju pravo na oslobođenje samo ako su osnovani prema Zakonu o ustanovama, te ako su financirani iz proračuna (Jelčić i sur., 1999). Drugim riječima, ustanove i zajednice što ih u navedenim djelatnostima osnivaju fizičke i pravne osobe s namjerom ostvarenja dobiti nemaju pravo na porezno oslobođenje (Jelčić i sur., 1999). Time je normiran diskriminativni pristup, različit od pristupa Šeste smjernice. Stoga bi u hrvatskom sustavu trebalo, bez dodatnih uvjeta, sve subjekte koji obavljaju navedene djelatnosti osloboditi PDV-a.

TROŠARINE

U ovom se dijelu prikazuje oporezivanje trošarinama (posebni porezi na promet) u Hrvatskoj i EU. Zbog razmjerno velikog broja tih poreza, smjernice koje se odnose na njih brojne su, što dokazuje složenost procesa harmonizacije i u samoj Uniji. Ipak, kao ni u PDV-u, ni na tom području hrvatski porezni sustav koncepcijski ne zaostaje za europskim modelom.

Trošarine u EU i u Hrvatskoj

Iako se u zemljama EU trošarinama oporezuje različit broj proizvoda, zajednički je za sve zemlje utvrđeno oporezivanje alkoholnih proizvoda i piva, duhanskih prerađevina i naftnih derivata. Harmonizacijom se pokušavaju ujednačiti porezne strukture dok su najveće neusklađenosti još uvijek zamjetne unutar poreznih stopa.

Općim sporazumom o posjedovanju, kretanju i nadgledanju proizvoda koji se oporezuju trošarinama (92/12/EEC, 92/108/EEC, 94/74/EC, 96/99/EC) u EU se uređuje oporezivanje alkoholnih pića, duhanskih proizvoda i naftnih derivata. Članice mogu zadržati već postojeće ili uvoditi nove trošarine na neke druge proizvode, ali uz uvjet da pro-

met tih proizvoda pri prelasku granice ne zahtijeva posebne carinske formalnosti i da je tim dobrima omogućeno slobodno kretanje (i neoporezivanje trošarinama) u prekograničnom prometu među članicama. Takvo slobodno kretanje uvjetovano je postojanjem carinskih skladišta i odgovarajućih carinskih/poreznih dokumenata koji moraju pratiti te proizvode u prekograničnom prometu. Osnovno načelo jest oporezivanje tih proizvoda u zemlji potrošnje po stopama koje se primjenjuju u toj zemlji. Sporazumom su određene minimalne stope iako postoje znatne razlike u stopama među zemljama članicama, što stvara dosta teškoća u pograničnom prometu (prekogranična kupovina, krijumčarenje).

Uz potrebu usklađivanja razlika u stopama, u određenoj je mjeri nužno uskladiti i druga bitna pitanja porezne strukture. Iako je donesen i usvojen niz dokumenata o harmonizaciji (radi provođenja zajedničke politike osnovan je i poseban Odbor za trošarine) na tom će području u budućnosti, posebice zbog primanja novih članica, trebati uložiti znatne napore da se velike razlike u poreznim strukturama među zemljama svedu na što manju mjeru.

U Hrvatskoj je od 1994. do 1999. godine uvedeno osam trošarina (na kavu; naftne derivate; alkohol i alkoholna pića; duhanske prerađevine; pivo; bezalkoholna pića; osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove te na luksuzne proizvode). Broj trošarina u Hrvatskoj znatno je manji od broja trošarina u većini zemalja EU, gdje se u nekima od njih oporezuje i do 20 različitih proizvoda (Danska, Francuska) (OECD, 1965-2000).

Tablica 5. Udio prihoda od trošarina 2000. godine (%)

| | u ukupnim poreznim prihodima | u BDP-u |
|----|---------------------------------|---------|
| EU | 10,3 | 4,2 |
| RH | 18,9 | 4,8 |

Izvor: Ministarstvo financija, OECD, 2002; 2002.

Iz tablice vidimo da je u Hrvatskoj udio trošarina u BDP-u blizak europskom prosjeku, dok je udio u ukupnim poreznim prihodima gotovo 80% veći od prosječnoga u zemljama EU. Trošarine u Hrvatskoj plaćaju proizvođači i uvoznici, a postupak oporezivanja od 1. siječnja 2002. godine provodi Carinska uprava.

Trošarine koje su zajednički određene za zemlje EU uvedene su i u Hrvatskoj te u nastavku donosimo detaljniji usporedni prikaz europskoga i hrvatskoga sustava. Istodobno je riječ i o najvažnijim trošarinama u Hrvatskoj (na naftne derivate, duhanske prerađevine i alkohol) kojima se ubire gotovo 90% ukupnih prihoda od trošarina.

Trošarine na duhanske prerađevine

Sporazum o zajedničkom oporezivanja duhanskih prerađevina koji se primjenjuje od 1993. godine određuje zajedničku poreznu strukturu u zemljama članicama, minimalne stope i usklađivanje postupaka držanja i kretanja oporezivih proizvoda. Predmet oporezivanja su cigarete, ostali duhanski proizvodi, cigare i cigarilosi, duhan za pušenje, rezani duhan za ručno slaganje cigareta i ostali duhan za pušenje.

- Trošarina na cigarete (Smjernice 92/79/EEC, 99/81/CE) obračunava se posebnom metodom (*per unit*, po jedinici proizvoda, odnosno na 1000 komada) i proporcionalnom metodom (*ad valorem*, s obzirom na maksimalnu maloprodajnu cijenu). Uzimajući u obzir oba načina obračuna, propisana je minimalna stopa od 57% maloprodajne cijene (koja uključuje i ostale poreze, npr. porez na promet ili PDV) za najpopularniju kategoriju cigareta, kasnije nazvana “pravilo 57%”. Stopa se, radi izbjegavanja utjecaja inflacije pri obračunu *ad valorem*, za svaku godinu utvrđuje 1. siječnja na temelju statističkih podataka orastu maloprodajnih cijena.
- Trošarine na ostale duhanske proizvode (Smjernice 92/80/EEC, 99/81/CE) obračunavaju se ili u postotku maloprodajne cijene ili po komadu, odnosno kilogramu.
- Članice mogu izabrati samo proporcionalnu ili posebnu metodu obračuna, ali i kombinaciju tih dviju metoda.
- Kako su određene minimalne stope, pojedine zemlje mogu uvoditi i veće trošarine od minimalnih te među njima postoje znatne razlike u poreznom opterećenju, ali i cijeni tih proizvoda. Te razlike uzrokuju prekograničnu kupovinu (legalnu i ilegalnu), ali utječu i na poslovanje duhanske industrije.

Trošarine na duhanske proizvode u Hrvatskoj usklađene su s EU prema vrstama proizvoda koji se oporezuju. Međutim, iznos trošarine na cigarete izražen postotkom maloprodajne cijene za standardnu

skupinu cigareta iznosi 49,1% i niži je od propisane minimalne trošarine prema “pravilu 57%” iako i unutar zemalja članica postoje zemlje (Austrija 56,2% i Švedska 49,9%) koje imaju niže stope od utvrđene minimalne stope. Trošarina na duhan znatno je niža (5,2 EUR/kg) od propisane u EU (25 EUR/kg), dok je na cigare i cigarilose viša iako je taj podatak teže uspoređivati jer većina zemalja obračunava trošarinu u postotku maloprodajne cijene.

Postupak oporezivanja usklađen je s postupkom u EU. Proizvodi se do isporuke nalaze u carinskim skladištima i nakon plaćanja trošarine označavaju se kontrolnim markicama te odlaze na tržište. Na proizvode koji se izvoze (uz postojanje formalne procedure o izvozu) ne obračunava se trošarina jer će se ona obračunati i naplatiti u zemlji uvoznici.

Problem ilegalne prodaje, krijumčarenja duhanskih proizvoda, a i porezne utaje koji muči zemlje EU postoji i u Hrvatskoj, čime se gubi veliki dio proračunskih prihoda. Procjenjuje se da godišnje zbog krijumčarenja cigareta državni proračun gubi i do 400 mil. kn (“Večernji list”, 7. lipnja 2002). To je i jedan od razloga za pokretanje velike međunarodne carinske akcije sprječavanja krijumčarenja cigareta pod nazivom “Buldog 2” od 15. lipnja 2002. pod pokroviteljstvom Inicijative za suradnju zemalja jugoistočne Europe (SECI). Akciju će voditi hrvatska carina, a sjedište joj je u Bukureštu.

Trošarine na alkohol i alkoholna pića

Trošarinama na alkoholna pića oporezuju se piva, vina i ostala alkoholna pića (Smjernice 92/83/EEC, 92/84/EE), a minimalne stope koje se preispituju i prema potrebi usklađuju svake dvije godine utvrđene su u rasponu od 0 do 1000 EUR po hektolitru.

Trošarina na alkohol u Hrvatskoj obračunava se po litri apsolutnog alkohola u etilnom alkoholu, destilatima i alkoholnim pićima pri temperaturi 20 °C i iznosi 816 EUR/hl i uklapa se u europski prosjek. Vino se oporezuje nultom stopom, kao i u većini zemalja koje su važniji proizvođači vina. Vlasnici ili korisnici poljoprivrednog zemljišta te vlasnici sastojaka za proizvodnju alkohola ili alkoholnih pića koji proizvode pića za vlastite potrebe u količini do 20 litara apsolutnog alkohola godišnje po poljoprivrednom domaćinstvu ili kućanstvu također nisu obveznici poreza.

Trošarina na pivo u EU određena je propisima o oporezivanju alkoholnih pića. Uvedene su standardna i snižena stopa. S obzirom na razlike u koncentraciji alkohola i koncentraciji ekstrakta u sladovini piva unutar pojedinih zemalja postoji velik broj stopa, a razlike među samim zemljama još su veće. Na visinu stopa utječe i pivarska industrija te su stope u zemljama znatnije pivarske proizvodnje (Irska, Njemačka, Belgija) mnogo niže.

Trošarina na pivo u Hrvatskoj (27 EUR/hl) viša je nego u većini zemalja EU. Bezalkoholno pivo oporezuje se u samo četiri zemlje EU, a u Hrvatskoj je stopa (8 EUR/hl) dva i pol puta veća od najviše stope koja je uvedena u Portugalu (2,96 EUR/hl). Pivari koji u Hrvatskoj proizvode pivo za vlastite potrebe, do 15 hektolitara godišnje, ne plaćaju porez. U EU se primjenjuje snižena stopa za male proizvođače s godišnjom proizvodnjom do 200 000 hektolitara.

Trošarine na naftne derivate

Od 1993. godine provodi se harmonizacija strukture trošarina na naftne derivate, kao i definiranje izuzeća i snižene stope (Smjernice 92/81/EEC, 92/108/EEC, 94/74/EC). Proizvodi koji se oporezuju za sve su članice određeni Zajedničkom nomenklaturom. Poreznu osnovicu čini 1000 litara ili kilograma proizvoda pri temperaturi od 15 °C. Smjernica također određuje mjesto oporezivanja i izuzeća, kao i postupak primjene stopa i izuzeća. Odlukom Vijeća (92/510/EEC) odobrena su odstupanja od dogovorenog sustava primjene izuzeća i smanjenih stopa unutar zemalja članica.

U početnoj fazi izrade dokumenata o oporezivanju naftnih derivata Komisija je, u skladu s programom Unutrašnjeg tržišta, predlagala apsolutnu harmonizaciju utemeljenu na prosječnim stopama jer je “u tom području mnogo veći rizik utjecaja konkurencije na iskrivljavanje cijena nego kod oporezivanja alkohola ili duhanskih proizvoda” (1987h, COM (89) 525). Ipak 1992. utvrđeni su minimalni iznosi poreza za olovni/bezolovni benzin, dizelsko gorivo, plin, teška ulja, tekući naftni plin i kerozin, i to u rasponu od 0 do 337 EUR po litri ili kilogramu.

Godine 1997. Vijeće donosi novu Smjernicu o energetske proizvodima (COM/97/30) koju je Europski parlament usvojio 1999. godine (A4-0171/1999). Osnovna je namjena te Smjernice da oporezivanje svih energenata (uključivši i oporezivanje električne energije) pri-

donosi provođenju ekološke politike EU koja naglašava potrebu stabilizacije emisije plinova (CO₂, metan). Time porezna politika postaje važan instrument provođenja:

- energetske politike (ravnoteža u korištenju različitih izvora energije),
- politike zaštite okoliša (razlike u oporezivanju olovnoga i bezolavnog benzina),
- transportne politike (različito oporezivanje prijevoza),
- poljoprivredne politike (posebna snižena stopa za gorivo dobiveno iz poljoprivrede - biogorivo),
- politike zapošljavanja (povećanje poreznih prihoda od korištenja sirovina i energije, a smanjenje poreznog opterećenja rada).

Iako je određena minimalna trošarina, zemljama članicama dopušteno je uvođenje potpunoga ili djelomičnog izuzeća odnosno uvođenje povlaštenog oporezivanja za određene proizvode. Posebno je važna autonomija svake zemlje u slobodnom određivanju izuzeća za obnovljive energente, bioenergente, ekološki prihvatljivije energente, prirodni plin i sl. Odlukom Vijeća (2001/224/EC) usvojena je odluka o uvođenju sniženih stopa i izuzeća za određene naftne prerađevine za posebne namjene u svim zemljama članicama za šestogodišnje razdoblje (do 31. prosinca 2006. godine).

Na području oporezivanja naftnih prerađevina još uvijek postoji najviše neusklađenosti koje se sigurno neće riješiti ni u skoroj budućnosti.

Trošarine na naftne derivate u Hrvatskoj niže su nego u zemljama EU. Znatna razlika postoji u oporezivanju dizelskoga goriva, za koje je trošarina u Hrvatskoj (136 EUR/hl) gotovo upola niža od minimalne trošarine u EU (245 EUR/hl), koja se primjenjuje u Francuskoj, ili gotovo šest puta manja od najviše (839 EUR/hl), koja se primjenjuje u Ujedinjenom Kraljevstvu. U skladu je sa smjericama veće porezno opterećivanje olovnog benzina, kao i određene olakšice za upotrebu posebno označenog dizelskoga goriva u poljoprivredi i ribarstvu. Jednako je tako niža i cijena ulja za loženje za grijanje. Najveća je razlika u oporezivanju mlaznoga goriva i zrakoplovnog benzina koji se u Hrvatskoj oporezuju nultom stopom, dok je u EU minimalna stopa 245 EUR na 1000 litara. Proizvodi koji se oporezuju nalaze se u carinskim skladištima prijavljenim Carinskoj upravi. Ako se proizvodi izvoze, ne plaća se trošarina nego se oni oporezuju u zemlji uvoza.

Oporezivanje trošarinama u Hrvatskoj prema zahtjevima EU

Usklađeno sa zahtjevima EU:

- oporezuju se proizvodi koji su zajednički određeni za zemlje EU (duhanski proizvodi, alkoholna pića i pivo, naftni derivati);
- nadzor i naplatu provodi carinska služba;
- postoje registrirana i kontrolirana skladišta iz koji se proizvodi isporučuju na tržište;
- proizvodi koji se izvoze ne oporezuju se nego se to provodi u zemlji uvoza;
- za pojedine poreze uzimaju se u obzir ekološki, zdravstveni i gospodarski zahtjevi.

Odstupanje od zahtjeva EU:

- kao i u većini zemalja koje su u postupku za primanje u članstvo, stope su niže (osim na pivo) nego u EU;
- nije u potpunosti usklađena kategorizacija proizvoda (alkohol i naftni derivati).

ZAKLJUČAK

U ovom dijelu iznosimo rezultate usporedbi i provedenih analiza te prijedloge kreatorima porezne politike u Hrvatskoj u vezi s daljnjim usklađivanjem hrvatskoga poreznog sustava s europskim zahtjevima.

Osnovni cilj porezne politike EU jest podupiranje neprestanog razvoja unutarnjeg tržišta EU. Taj se cilj postiže realiziranjem podciljeva: uklanjanjem poreznih prepreka za ostvarenje četiriju sloboda i mjerama koje pridonose trajnom smanjenju ukupnoga poreznog tereta. Ključno je sredstvo postizanja navedenih ciljeva - usklađivanje poreznih sustava zemalja članica. Osnovni pravni instrument kojim se na europskoj razini propisuje porezna politika jesu smjernice. U članicama je poduzet niz zakonskih i drugih mjera da se, na temelju rješenja normiranih smjernicama, koordinira ili harmonizira oporezivanje neposrednim i posrednim porezima.

Do sada su prihvaćene dvije smjernice s područja oporezivanja dobiti trgovačkih društava poznate pod skraćenim nazivima Smjernica o matičnim i zavisnim društvima i Smjernica o spajanjima. Svrha Smjernice o matičnim i zavisnim društvima jest ukanjanje mogućnosti dvostrukog opterećenja dividende koja se isplaćuje matičnom trgovačkom društvu u drugoj zemlji članici. Za Hrvatsku nije preporučljivo ugrađivati norme te Smjernice u svoje zakonodavstvo sve do stjecanja statusa člana EU. Hrvatska bi se, naime, odrekla oporezivanja dividende, ali bi se na tu dividendu plaćao porez u zemlji iz koje potječe strani ulagač u hrvatska trgovačka društva. Sa Smjernicom o spajanjima situacija je slična, a preporuka za Hrvatsku ista. Njezino ozakonjenje u hrvatskom poreznom sustavu olakšalo bi preuzimanja hrvatskih trgovačkih društava od inozemnih društava, pri čemu ne bi bilo uzajamnosti s europske strane.

U vezi s usklađivanjem zakonodavstava koja se odnose na porez na dodanu vrijednost najvažnija je Šesta smjernica. Njome su regulirani svi bitni elementi oporezivanja dodane vrijednosti. I Hrvatska je u svoj porezni sustav ugradila porez na dodanu vrijednost, utemeljen na rješenjima iz Šeste smjernice. Ipak, postoje određene nedosljednosti, a najvažnija je diskriminativna odredba o institucionalno propisanim poreznim oslobođenjima za usluge banaka i osiguravajuća društva. Stoga bi u tom segmentu bilo potrebno uskladiti rješenja hrvatskog zakonodavstva s odredbama Šeste smjernice.

Trošarine su u EU regulirane velikim brojem smjernica. Regulativa koja se u Hrvatskoj odnosi na trošarine uglavnom je usklađena sa zahtjevima EU. Iznimka su stope koje su niže od propisanih minimalnih u EU. Neusklađenost stopa trošarina, međutim, ozbiljan je problem i unutar same Unije jer članice primjenjuju različite stope trošarina za iste proizvode. Hrvatska je uspostavila sustav oporezivanja trošarinama koji koncepcijom odgovara europskome i koji će, kada to bude nužno radi primanja u EU, biti razmjerno jednostavno uskladiti s europskim standardima.

ⁱ Više o tome vidjeti u: OECD (2001) i IBFD (2000).

ⁱⁱ Više o poreznim trendovima u OECD-u i EU vidjeti u: Ott, K. [et al.] (2001), Messere (1998).

ⁱⁱⁱ Ovo je razmjerno složen način postizanja cilja - neoporezivanja dividende; njegova primjena može biti diktirana općim poreznotehničkim rješenjima u kontekstu oporezivanja dobiti trgovačkih društava u nekim zemljama.

PRAVNI IZVORI

- Council Directive 90/434/EEC on the Common System of Taxation Applicable to Mergers, Divisions, Transfers of Assets and Exchanges of Shares Concerning Companies of Different Member States, OJ 1990 L 225/1.
- Council Directive 90/435/EEC on the Common System of Taxation Applicable in the Case of Parent Companies and Subsidiaries of Different Member States, OJ 1990 L 225/6.
- Sixth Council Directive 77/338/EEC on the Harmonization of the Laws of the Member States Relating to Turnover Taxes – Common System of Value Added Tax: Uniform Basis of Assessment, OJ 1977 L 145/1.
- Sixth VAT Directive 77/338/EC, IBFD, fully integrated text, May 15, 2002.
- Zakon o porezu na dodanu vrijednost, “Narodne novine”, br. 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, i 73/00.
- Council Decision 2001/224/EC (All Member States).
- Council Directive 92/12/EEC od 25. veljače 1992. “General arrangements for products subject to excise duty and on the holding, movement products”, dopunjeno:
- Council Directive 94/74/EEC od 22. prosinca 1994.
- Council Directive 92/79/EEC od 19. listopada 1992, promijenjeno Council Directive 1999/81/CE od 29. lipnja 1999.
- Council Directive 92/80/EEC od 19. listopada 1992, promijenjeno Council Directive 1999/81/CE od 29. lipnja 1999.
- Council Directive 92/81/EEC od 19. listopada 1992. on the harmonisation of the structure of excise duties on mineral oils, promijenjeno
- Council Directive 92/108/EEC od 14. prosinca 1992, promijenjeno
- Council Directive 94/74/EC od 22. prosinca 1994.
- Council Directive 92/83/EEC od 19. listopada 1992. on the harmonisation of the structure of excise duties on alcoholic beverages and alcohol contained in other products.
- Council Directive 92/84/EEC od 19. listopada 1992. on approximation of the rates of excise duties on alcohol and alcoholic beverages.
- Council Directive 92/108/EEC od 14. prosinca 1992.
- Council decision 92/510/EEC.
- Council Directive 96/99/EEC od 30. prosinca 1996.
- Directive COM/97/30.

- Opinion of the European Parliament A4-0171/1999 od 13. travnja 1999.
- Proposals for a Directive on the approximation of the rates of excise duty on mineral oils, amended, COM (89)525, June 1989, u "Tax coordination in the EU – latest position", Working Paper, ECON 128 EN, 12/2001.

LITERATURA

- Arbutina, H. (ur.), 1999.** *Porezni leksikon*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Bubaš, Z. i Dalić, M., 1996.** "Hrvatski zakon o porezu na dodanu vrijednost u kontekstu zahtjeva Europske unije". *Financijska praksa*, 20 (2), 139-155.
- Dojčinović, G. [et al.], 2001.** *Što Hrvatskoj donosi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju?* Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- European Commission, 2000.** *Tax policy in the European Union* [online]. Bruxelles. European Commission. Available from: [http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/taxation/documents/fiscal_en.pdf].
- European Commission, 2002a.** *Opinion Of The Economic And Social Committee On 'Tax Policy In The European Union – Priorities For The Years Ahead, Official Journal of the European Communities* (2002/C 48/18) [online]. Available from: [http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/c_048/c_04820020221en0073_0079.pdf]
- European Commission, 2002b.** *Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The Economic And Social Committee 'Tax Policy In The European Union – Priorities For The Years Ahead* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/com/taxation/com2001260/com2001260_en.pdf].
- Fontaine, P., 1998.** *Europska unija u 10 lekcija*. Zagreb: European Communities.
- HGK, 2002.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* [online]. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora. Available from [<http://www.hgk.hr/>].
- IBFD, 2000.** *European tax handbook 2000*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.

- IBFD, 2002.** *European tax handbook 2002*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.
- Jelčić, B. [et.al], 1999.** *Hrvatski fiskalni sustav*. Zagreb: Birotehnika.
- Joumard, I., 2001.** "Tax Systems in European Union Countries". *Economics Department Working Papers, 301* [online]. Available from: [<http://www.oecd.org/pdf/M00003000/M00003511.pdf>].
- Kesner-Škreb, M. i Kuliš, D., 2001.** *Porezni vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Messere, K. C., 1993.** "Corporation income taxes and other taxes on business" in: K. C., Messere *Tax policy in OECD countries: choices and conflicts*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.
- Messere, K. C., 1997.** "OECD Tax Developments in the 1990s." *Bulletin for International Fiscal Documentation – Official Journal of the International Fiscal Documentation, 51* (7), 298-316.
- Messere, K. C., 1998.** "An overview" in K. C. Messere *The Tax System in Industrialized Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministarstvo financija, 2001.** *Godišnje izvješće 2000*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2002.** *Statističko izvješće, br. 7*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- OECD, 2002.** *Revenue statistics 1965 – 2001*. Paris: OECD.
- Ott, K. [et al.], 2001.** *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Rosen, H. S., 1999.** *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Sandford, C., 2000.** *Why Tax Systems Differ. A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Bath: Fiscal Publications.
- Survey of the Implementation of the EC Corporate Tax Directives, 1995.** Amsterdam: IBFD.
- Terra, B. i Wattel, P., 1993.** *European Tax Law*. Deventer ; Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Poglavlje 5.

DRŽAVNE POTPORE U EUROPSKOJ UNIJI I HRVATSKOJ

Marina Kesner-Škreb
Institut za javne financije
Zagreb

Mia Mikić
Ekonomski fakultet
Zagreb

Loša država, kao i loša sreća, ubija rast.
William Easterly, 2002, str. 217

SAŽETAK

Politika EU prema državnim potporama koje odobravaju zemlje članice svojim nacionalnim gospodarstvima temelji se na načelu slobodnog funkcioniranja jedinstvenog tržišta. Državne potpore koje narušavaju tržišno natjecanje davanjem prednosti nekim poduzećima i sektorima Europska komisija ima pravo zabraniti. Naputak EU jest da se nacionalne državne potpore smanjuju, te da se preusmjeravaju prema horizontalnim ciljevima jer tada one koriste svim poduzećima i sektorima jednako. U RH su državna ulaganja u poticanje gospodarstva znatna i uglavnom su usmjerena prema pojedinim sektorima: brodogradnji, turizmu, prometu i poljoprivredi. Može se očekivati da će radi usklađivanja s EU Hrvatska morati smanjivati obujam državnih potpora i preusmjeravati ih prema horizontalnim ciljevima.

Ključne riječi:

EU, Hrvatska, državna potpora

UVOD

Cilj ovog rada jest ukratko prikazati što Hrvatska treba učiniti kako bi se u politici državnih potpora približila EU. Rad je podijeljen u tri dijela. U drugoj točki prikazuje se politika EU na području državnih potpora, u trećoj se daje prikaz državnih potpora u Hrvatskoj, a u četvrtoj se zaključno navodi kakvo je stanje državnih potpora u Hrvatskoj te što bi trebalo učiniti za približavanje EU. Valja napomenuti da je ovaj tekst početan pokušaj izrade pregleda državnih potpora u Hrvatskoj. Naime, radovi o tome gotovo i ne postoje. Istraživanje otežava nedostatak javno dostupnih informacija o vrstama, primateljima i iznosima državnih potpora. Upravo zbog nedostatka valjanih podataka u ovoj fazi istraživanja bilo je vrlo teško u kratkom razdoblju vjerodostojno kvantificirati iznos ukupnih državnih potpora u Hrvatskoj. Zato je dan samo prikaz državnih potpora prema njihovim nositeljima, uz pokušaj izrade njihova sektorskog rasporeda. Pojačana transparentnost u praćenju državnih potpora koju zagovara EU u zemljama pristupnicama svakako će utjecati i na lakše izračunavanje iznosa ukupnih državnih potpora. Transparentnost sustava državnih potpora olakšat će također njihovo praćenje i sektorsku analizu, a državnu politiku prema potporama osloboditi lobističkih pritisaka.

**ANALIZA UVJETA ZA PRIDRUŽIVANJE
NOVIH ČLANICA EU****Državne potpore - razlozi za i protiv**

Državne su potpore oblik državne intervencije, a cilj im je poticanje neke ekonomske aktivnosti, sektora ili poduzeća. One iskrivljuju konkurenciju jer stvaraju diskriminaciju između primatelja potpora i onih koji na tržištu djeluju bez državne pomoći (Commission of the EC, 2002). No što znači iskriviti konkurenciju? Tržišni kriterij u procjeni iskrivljuje li neka potpora konkurenciju glasi: konkurencija je iskrivljena ako nijedan sudionik na tržištu ne želi investirati u isti iznos uz

iste mjere u poduzeće koje država podupire (Lavadas i Mendrinou, 1999). Dakle, svojim potporama država preusmjerava tijekom investicija u one grane i poduzeća u koje privatni investitori ne ulažu (Adams i Klein, 1985; Schultze, 1986; Krugman, 1986).

Tradicionalna državna intervencija obično je usmjerena na državni odabir grana ili poduzeća koje treba pomagati. To su budući "pobjednici", tj. one grane i poduzeća od kojih se očekuje da će imati visoke stope rasta ili grane i poduzeća u gubicima kojima državna pomoć služi za opstanak i rehabilitaciju. Pretpostavka za takvu državnu intervenciju jest da država posjeduje analitičku sposobnost da bolje od tržišta odredi odgovarajuću gospodarsku strukturu, izabere grane i poduzeća - potencijalne pobjednike, odluči koje je gubitake vrijedno spašavati te da odredi mjere kojima bi sve to trebalo provesti.

No iskustvo je pokazalo kako je takav tradicionalni pristup neučinkovit te ne dovodi do restrukturiranja i rasta. Naime, država se uglavnom pokazala višestruko nesposobnom: nije znala izabrati grane pobjednike, nije znala kada je potrebno prekinuti davanje pomoći, tj. kada je neka grana sposobna samostalno posloovati, svojim je često neadekvatno izabranim mjerama u gospodarstvo uvodila brojne poremećaje koji su smanjivali ekonomsku efikasnost. Pod pritiskom različitih lobiističkih utjecaja mreža državne intervencije postajala je sve složenija, a državna administracija sve potkupljivija. Jednom kad se intervencija ustali, postoji opasnost da država padne pod utjecaj interesnih grupa koje uspješno lobiraju kako bi zadržale državne potpore iako to više nije ekonomski opravdano.ⁱⁱ Osim toga, uvijek se pojavljuju novi "interesenti" kojima bi dobro došla državna pomoć. Jer, zašto subvencionirati poljoprivredu, a ne turizam ili prehrambenu industriju koji su povezani s poljoprivredom? Pod utjecajem interesnih grupa državne se potpore teško ukidaju, uvode se nove, a taj je začarani krug teško prekinuti.

Usto, državna intervencija dovodi i do nelojalne konkurencije između subvencioniranih i nesubvencioniranih poduzeća. Naime, nižim cijenama koje mogu ponuditi subvencionirana poduzeća, a koje nisu posljedica poboljšane kvalitete i produktivnosti, s tržišta se istiskuju kvalitetna ali nesubvencionirana poduzeća s višim cijenama proizvoda. Sve veće državne potpore istodobno stvaraju sve veći pritisak na državni proračun, što rezultira sve većim porezima i dovodi u pitanje fiskalnu održivost proračuna. Državne potpore u konačnici se moraju financirati iz poreza, te stoga svi porezni obveznici snose njihov trošak. Iako su plaćali niže cijene za subvencionirane proizvode, potrošači u

konačnici putem većih poreza ipak moraju platiti njihovu punu, nesubvencioniranu cijenu.

Iako zbog njihovih brojnih negativnih posljedica država treba biti vrlo oprezna prema potporama, one nerijetko mogu i poticati rast. Tako ni EU nije protivnik državnih potpora, no smatra se da ih treba usmjeriti isključivo na područja gdje tržište zakazuje, tj. gdje postoje tržišni neuspjesi (Commission of the EC, 2002). Naglasak se stavlja na komplementarnost države i tržišta, te se smatra da su za uspješan gospodarski rast potrebna tržišta koja ne potpomaže država. U tablici 1. navedeni su tržišni neuspjesi te načini na koji se oni mogu ublažiti potporama.

Tablica 1. Tržišni neuspjesi

| Naziv tržišnog neuspjeha | Primjer tržišnog neuspjeha | Najčešći oblik državne potpore |
|--|--|---|
| javno dobro | svjetionici, ulična rasvjeta, javni radio i televizija | država izravno pruža uslugu |
| primjereno dobro | programi cijepljenja, osnovno obrazovanje | subvencioniranje ili potpuno financiranje |
| ekonomije obujma | monopolska i oligopolska tržišta | pomoć poduzećima koja ulaze na tržište |
| eksternalije, pozitivne eksternalije, negativne | razvoj i istraživanje, onečišćenje | subvencioniranje oporezivanje, regulacija |
| nepotpune ili nesimetrične informacije | mala i srednja poduzeća teško dolaze do kredita | subvencioniranje kamate, jamstva, informativni centri |
| nefleksibilnost na tržištima rada | minimalna nadnica | snižavanje doprinosa, subvencioniranje zapošljavanja |
| smanjena mobilnost faktora | rad i kapital teško sele u nerazvijena područja | povećanje kvalitete infrastrukture |
| otežano prilagođivanje promjenama na tržištu | poduzeće ili sektor koji treba restrukturirati | pomoć pri izlasku s tržišta |
| inozemne subvencije | pomoć domaćoj industriji radi inozemnog subvencioniranja proizvoda | subvencije, pregovori u WTO-u |

Izvor: European Commission, 1999, str. 25.

No da bi se opravdala primjena državnih potpora, nije dovoljno utvrditi postojanje tržišnog neuspjeha. Potrebno je također argumentirano dokazati da javni sektor može bolje riješiti utvrđeni problem od privatnog sektora (Sandmo, 2002). Vrlo je važan i valjan odabir oblika državne potpore. Naime, svaki od mogućih oblika državne potpore kao što su subvencije, porezne povlastice, povlašteni krediti i dr. imaju prednosti i nedostatke te mogu imati posve različit utjecaj na ekonomsku efikasnost izabrane grane, ukupnoga gospodarstva i na blagostanje građana. Prije primjene nekog oblika državne potpore potrebno je usporediti sve koristi i troškove (izravne i neizravne) koje ona nosi.

Politika EU prema državnim potporamaⁱⁱⁱ

Od brojnih regionalnih grupacija samo EU na eksplicitan način uređuje kontrolu državnih potpora svojih zemalja članica (European Commission, 1999). Državnim se potporama narušava načelo nepristrane i slobodne konkurencije, pa one znače ograničenje u funkcioniranju i razvijanju jedinstvenog EU tržišta. Zbog toga je Sporazum EZ-a postavio sustav pravila kojima se članicama dopušta korištenje državnih potpore u iznimnim slučajevima.

Članak 87(1) Sporazuma EZ-a u osnovi kaže da državna potpora i jedinstveno tržište *nisu* kompatibilni jer državna potpora nekom poduzeću ili djelatnosti utječe na trgovinu među zemljama članicama. Preciznije, taj članak određuje da "svaka potpora koju daje država članica u bilo kojem obliku, a koja remeti ili može poremetiti konkurenciju jer svojom pristranošću daje prednost određenim poduzećima ili proizvodima i tako ima utjecaj na tokove trgovine između članica nije kompatibilna s jedinstvenim tržištem". Kada bi se regulativa zemalja zaista oslanjala samo na taj jedan članak, zemlje članice EU ne bi imale mnogo prostora za intervenciju kojom bi podržavale određene regije odnosno nacionalne ekonomije. Međutim, članci 87(2) i (3) rješavaju taj problem jasno navodeći koje se mjere potpore mogu smatrati dopuštenima ako ne narušavaju zajedničko tržište. Iz duljine liste takvih državnih mjera očito je da je ostavljen širok prostor za potpore na razini pojedinačnih zemalja i cijelog EU. Potpore koje su dopuštene člankom 87(2) odnose se na potpore socijalnog karaktera, uz uvjet da ne rezultiraju diskriminacijom proizvoda s obzirom na nacionalno/regionalno podrijetlo; potpore kojima se saniraju štete prouzročene elementarnim i drugim nepredvidivim događajima te potpore namijenjene onim

regijama Njemačke koje su bile pogođene podijeljenošću zemlje. Članak 87(3) još više širi prostor intervencije nabrojanjem potpora koje se mogu smatrati kompatibilnima sa zajedničkim tržištem, npr. potpore koje promoviraju ekonomski razvoj područja u kojima je životni standard netipično nizak ili u kojima je nezaposlenost ozbiljno visoka; potpore koje omogućuju završetak projekata u zajedničkom europskom interesu ili one koje ublažavaju ozbiljni poremećaj u nacionalnom ili regionalnom gospodarstvu; potpore koje olakšavaju razvoj određenih ekonomskih aktivnosti ili područja a da nepovoljno ne djeluju na trgovinu među članicama; potpore koje unapređuju očuvanje kulturne baštine i okoliša te sve ostale vrste potpora koje Vijeće Europe može izglasati kvalificiranom većinom.

S obzirom na brojnost i raznovrsnost dopuštenih potpora jasno je da osnovni motiv kontrole državnih potpora na razini EU nije njihovo ukidanje ili zabrana već smanjivanje nepotrebnog remećenja tržišnog natjecanja u EU. To se postiže praćenjem i reguliranjem "pomoći" te definiranjem i prilagođivanjem uvjeta u kojima države članice mogu davati specifične strukturalne i/ili regionalne pomoći. Člankom 88 dužnost i pravo kontrole državnih potpora dana je Europskoj komisiji. Stoga zemlje članice moraju izvjestiti Komisiju o nacionalnim politikama potpora, a zadatak je Komisije da utvrdi njihovu kompatibilnost s ciljevima Sporazuma EZ-a. Jasno je da Komisija ne može kontrolirati svaku vrstu instrumenata što ih nacionalne članice mogu primjenjivati a koji utječu ili bi mogli utjecati na ponašanje poduzeća. Kontrola se odnosi samo na mjere koje zadovoljavaju sve kriterije navedene u članku 87(1)^{iv}, tj. da:

- podrazumijeva transfer resursa države,
- rezultira ekonomskom prednošću koju poduzeće odnosno proizvod inače ne bi imalo,
- podrazumijeva selektivnost, što znači da primjena mjere mijenja odnos između poduzeća ili proizvoda,
- ima učinak na konkurenciju i trgovinu zemalja članica. Potpora mora mijenjati stupanj konkurentnosti.

Prema tome, opći kriterij za "dopustivu" mjeru jest da je u skladu s obvezama Sporazuma EZ-a i da je ograničena na najmanju moguću mjeru nužnu da se postigne cilj intervencije. To zapravo znači da cilj svake sektorske potpore, da bi bila prihvatljiva, mora biti postizanje dugoročne održivosti sektora (što se postiže rješavanjem struktural-

nih problema ili smanjenjem kapaciteta). Ako potpora koju neka država daje ne zadovoljava navedene uvjete, Europska komisija ima *dužnost i pravo zabraniti* takvu potporu.

Opisane mjere postale su predmetom aktivne politike smanjivanja državnih potpora. Tako je na sastancima Europskog vijeća u Stockholmu 2001. godine i u Barceloni 2002. godine od zemalja članica zahtijevano da smanje udjele državnih potpora (koje su uređene člankom 87(1)) u BDP-u te da državnu pomoć preusmjere na potporu vođenu tzv. horizontalnim ciljevima^v. Horizontalni ciljevi sprečavaju mogućnost sektorske ili regionalne favorizacije i koncentriraju se na utklanjanje tržišnih neuspjeha pa se smatraju manje iskrivljujućim za konkurentnost. Tipične horizontalne potpore usmjerene su na istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša, razvoj malih i srednjih poduzeća, trgovinu, štednju energije, restrukturiranje poduzeća, zaposlenost, permanentno usavršavanje i ostalo. Najnoviji izvještaj Europske komisije o kretanju potpora u EU (European Commission, 2002) pokazuje da se članice po pravilu drže Stockholmskoga i Barcelonskog naputka, ali da još uvijek postoje vrlo velike varijacije među njima (tabl. 2).

Kategorija potpore koja se vrlo često koristi jest tzv. *ad hoc* potpora. Svaka potpora koja nije predviđena postojećim regulativnim aktima ima *ad hoc* karakter. Te potpore uglavnom služe za restrukturiranje i "spašavanje" poduzeća. Njih obilježava načelo minimalnih iznosa te načelo jednokratnosti, tj. daju se "jedanput i nikada više". Najviše tih potpora odlazi u industriju, posebice u sektor brodogradnje i čelika (više od 50%), ali znatan se broj usmjerava i u financijske usluge odnosno usluge zračnog prometa.

Iz tablice je vidljivo da je u EU prosječan udio državnih potpora u BDP-u 2000. godine iznosio 0,99%^{vi}, te da se on u razdoblju 1996.-2000. smanjivao. Istodobno se povećava udio horizontalnih potpora, te je on 2000. godine prosječno iznosio 47% ukupnih potpora.

Najveći dio potpora odlazi za transport, rudarstvo, poljoprivredu i ribarstvo, a unutar pomoći industriji, na brodogradnju i proizvodnju čelika. Najčešći oblik davanja potpore industriji i uslugama jesu subvencije (prosjeak EU 63%) i porezna izuzeća (prosjeak EU 25%). Međutim, postoji visok stupanj različitosti u zemljama članicama - npr. Luksemburg, Finska i Velika Britanija daju potporu industriji i uslugama uglavnom putem subvencija (95, 91 odnosno 96%), dok se Irska njima služi mnogo rjeđe (19%), ali se zato iznad prosječno često koristi poreznim izuzećima (74%).

Tablica 2. Državne potpore u EU

| | Državne potpore kao % BDP-a (2000. g.) | Trend udjela potpora u BDP-u 1996-2001, % ¹ | Udio horizontalne prema ukupnoj potpori, % (2000. g.) ² | Trend udjela horizontalne potpore kao % ukupne potpore ^{1,2} |
|----------------|---|--|---|--|
| EU | 0,99 | -0,25 | 47 | 12,2 |
| Belgija | 1,34 | -0,11 | 77 | 3,0 |
| Danska | 1,23 | +0,15 | 83 | 0,7 |
| Njemačka | 1,23 | -0,26 | 46 | 14,4 |
| Grčka | 0,89 | -0,40 | 8 | 4,4 |
| Španjolska | 0,99 | -0,20 | 42 | 7,4 |
| Finska | 1,44 | -0,30 | 71 | 1,3 |
| Francuska | 1,13 | -0,24 | 42 | 9,1 |
| Irska | 1,20 | +0,34 | 55 | 12,9 |
| Italija | 0,92 | -0,47 | 33 | 11,8 |
| Luksemburg | 1,24 | +0,18 | 47 | 9,9 |
| Nizozemska | 0,98 | +0,09 | 75 | 2,6 |
| Austrija | 0,97 | -0,18 | 58 | -1,5 |
| Portugal | 1,18 | -0,44 | 38 | 7,4 |
| Švedska | 0,75 | -0,11 | 61 | 3,0 |
| Vel. Britanija | 0,46 | -0,17 | 60 | 4,1 |

¹ Promjene postotka između godišnjeg prosjeka za razdoblje 1996-1998. i 1998-2000.

² Ukupne potpore umanjeње za poljoprivredu, ribarstvo i promet.

Izvor: Commission of the EC, 2002.

ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

EU i državne potpore u RH

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska je među brojnim obvezama preuzela i obveze državnih potpora. Tako je u članku 70. SSP-a, kao i u Planu provedbe SSP-a, navedeno da Hrvatska mora osnovati neovisno operativno tijelo za nadzor i provedbu državnih potpora. Posao tog tijela bio bi da upozorava na svaku državnu potporu koja narušava tržišno natjecanje davanjem pred-

nosti nekim poduzećima ili nekim proizvodima. To će tijelo odobravati programe državnih potpora i naređivati povrat potpora koje su nezakonito dodijeljene. Ono bi također trebalo sastaviti sveobuhvatan popis svih programa potpora i takve programe uskladiti s kriterijima EU u razdoblju od najviše četiri godine od stupanja na snagu SSP-a. Zakonski temelj tih aktivnosti trebao bi biti Zakon o državnim potporama. Prema Planu provedbe SSP-a, poslovi donošenja Zakona, osnivanja tijela zaduženoga za državne potpore te izrada popisa postojećih državnih potpora trebaju se obaviti tijekom 2001. i 2002. godine. Cilj zahtjeva EU postavljenih Hrvatskoj jest da se poveća transparentnost sustava državnih potpora te da se državne potpore usmjeravaju u skladu s ciljevima dogovorenim između zemalja članica EU.

Pregled državnih potpora u RH

U ovom ćemo poglavlju pokušati dati kratki pregled državnih potpora koje se provode u Hrvatskoj. Riječ je samo o pregledu vrlo složenog fenomena, a ne o kvantifikaciji ukupnog iznosa državnih potpora. Naime, podaci o državnim potporama još se ne vode na jednome mjestu, te se moraju skupljati iz brojnih izvora: Narodnih novina, tiska, s Internet stranica pojedinih ministarstava ili se dobivaju iz osobnih izvora. To otežava njihovu procjenu i dublju analizu. Nadamo se da će provođenje poslova oko državnih potpora na koje EU obvezuje Hrvatsku taj problem biti riješen te da će pregled tih potpora biti mnogo transparentniji.

Pregled državnih potpora napravljen je prema njihovim nositeljima; to su izravne subvencije iz državnog proračuna, povoljniji krediti i jamstva koji se dodjeljuju preko Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR-a), Ministarstva za obrt, malo i srednje poduzetništvo (MOMSP-a) i Hrvatske garancijske agencije (HGA-e), subvencioniranje zapošljavanja putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ-a) te porezni poticaji koji se dodjeljuju na temelju poreznih zakona. U pregled smo uvrstili i dostupne informacije o sanacijama poduzeća, što je također znatan oblik državnih potpora u Hrvatskoj.

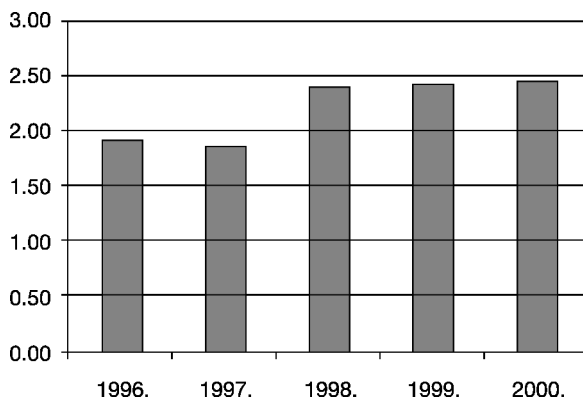
Osim navedenih državnih potpora koje se već dulje vrijeme dodjeljuju donesena su i određena zakonska rješenja za poticanje gospodarstva koja još nisu u potpunosti provedena u praksi. Tako je u srpnju 2000. godine donesen Zakon o poticanju ulaganja kojemu je cilj raznim mjerama (subvencijama, poreznim i carinskim poticajima i sl.) potaknuti razvoj gospodarstva. Tijekom 2001. godine osnovani su i

razvojni fondovi: Fond za razvoj i zapošljavanje i Fond za regionalni razvoj čiji je cilj također poticanje razvoja gospodarstva. Poticanjem razvoja maloga gospodarstva baviti će se i novoosnovana Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, a potporu hrvatskim izvoznicima te domaćim i stranim investitorima pružat će Agencija za promicanje izvoza i ulaganja osnovana u rujnu 2002. godine.

Izravne subvencije iz državnog proračuna

Godine 2000. iz državnog je proračuna dodijeljeno 3,8 mlrd. kn tekućih subvencija, što iznosi 2,4% BDP-a (Ministarstvo financija, 2001). Subvencije bilježe skok 1998. godine, kada su porasle s 1,86% BDP-a na 2,38% BDP-a. U razdoblju nakon 1998. godine uglavnom se zadržavaju na razini od oko 2,4% BDP-a (sl. 1).

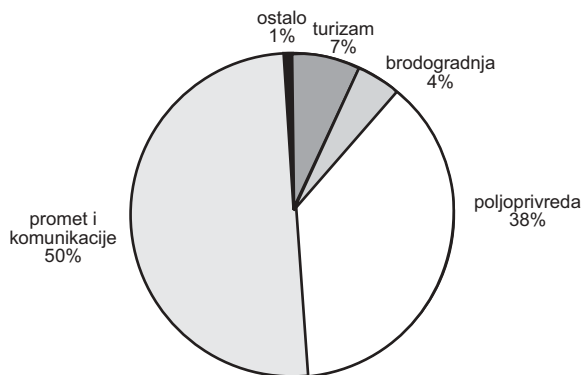
Slika 1. Udio izravnih subvencija u BDP-u (%)



Izvor: Ministarstvo financija, 2001. i interni podaci Ministarstva financija

Valja naglasiti da se subvencije dodjeljuju i na lokalnim razinama, a ne samo iz državnog proračuna. Tako je 1999. godine na razini opće konsolidirane države dodijeljeno 3,9 mlrd. kn subvencija, a iz državnog proračuna 3,4 mlrd. kn (Ministarstvo financija, 2001). Razlika između ta dva podatka čine subvencije dodijeljene na nižim razinama vlasti. Tako je 1999. godine dodijeljeno oko 500 mil. kn subvencija na lokalnoj razini, ili oko 13% ukupnih državnih subvencija.

Slika 2. Udio izravnih subvencija u BDP-a (%)



Izvor: Ministarstvo financija, 2001. i interni podaci Ministarstva financija

Godine 2000. državne se subvencije uglavnom dodjeljuju prometu i komunikacijama (50% ukupnih subvencija), poljoprivredi (38%), turizmu (7%) i brodogradnji (4%) (sl. 2). U tome se Hrvatska ne razlikuje znatnije od prosjeka EU. Najveći pojedinačni korisnici su Hrvatske željeznice, koje su subvencionirane s 1,276 mil. kn, poljoprivreda s 1,233 mil. kn, Jadrolinija Rijeka sa 166 mil. kn, BINA Istravii s 285 mil. kn, te poduzeća u turizmu s 266 mil. kn.

Povoljni krediti i jamstva

Hrvatska banka za obnovu i razvoj

Osnovna djelatnost HBOR-a jesu programi kreditiranja poduzeća i programi davanja jamstva. Tim programima HBOR sudjeluje u obnovi i razvoju gospodarstva i infrastrukture, poticanju maloga i srednjeg poduzetništva te financiranju i osiguranju izvoznih poslova hrvatskoga gospodarstva.

Prema godišnjem izvješću HBOR-a za 2000. godinu (HBOR, 2001), za programe kreditiranja utrošeno je 1,6 mlrd. kn, a za jamstva 2,5 mlrd. kn, tj. ukupno 4,1 mlrd. kn. Na sektorsku se potporu odnosi 90% ukupne aktivnosti HBOR-a, i to uglavnom na turizam i brodo-

gradnju, a na horizontalne mjere oko 10%, i to pretežito na poticanje maloga i srednjeg poduzetništva.^{viii}

Kamate na kredite koje odobrava HBOR preko poslovnih banaka krajnjim korisnicima niže su od tržišnih. HBOR svojom Odlukom o kamatnim stopama koju donosi Nadzorni odbor određuje kamatne stope za programe kreditiranja. Nadzorni je odbor HBOR-a 26. veljače 2002. godine donio Odluku o kamatnim stopama prema kojoj se kamatne stope za krajnje korisnike kredita kreću između 3% godišnje (za korisnike s direktnom ratnom štetom) do 7,5% godišnje za sve ostale korisnike. U isto vrijeme (veljača 2002. godine) prosječne kamatne stope poslovnih banaka na dugoročne kunske kredite bez valutne klauzule trgovačkim društvima iznosile su 8,69% godišnje (HNB, 2002). Dakle, kamatne stope na kredite HBOR-a mnogo su niže od kamatnih stopa na kredite na tržištu kapitala. Država stoga putem HBOR-a dodjeljuje povoljnije kredite i potiče razvoj gospodarstva, uglavnom turizma i brodogradnje, a manjim dijelom i razvoj malih odnosno srednjih poduzeća te izvoza.

Hrvatska garancijska agencija

Relativno mali dio jamstvene djelatnosti ostvaruje se i preko HGA-e, koja pruža potporu razvoju poduzetništva. Potpora se odnosi na mala i srednja privatna trgovačka društva, trgovce pojedince, obrtnike, zadruge, individualne poljoprivrednike i pripadnike slobodnih zanimanja. Prema godišnjem izvješću HGA-e (HGA, 2001), u 2000. godini odobrena su 604 jamstva za kredite u iznosu 115 mil. kn i dodijeljeno 3,9 mil. kn nepovratnih potpora. Najveći broj jamstava odobren je prema Programu za područja od posebnog interesa RH, dakle uglavnom u regionalni razvoj malih i srednjih poduzeća.

Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo

Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo (MOMPS) uglavnom dodjeljuje kredite postojećim malim poduzetnicima ili početnicima u poslu, i to za razvoj novih tehnologija, izvoza i turizma te za restrukturiranje. Krediti iz programa MOMSP-a odobravaju se i realiziraju preko poslovnih banaka i lokalne samouprave. Tijekom 2001. godine dodijeljena su 2 264 kredita u ukupnom iznosu od 1,1 mlrd. kn, što

je dvostruko više nego u 2000. godini. Krediti su se 2001. godine dodjeljivali uz kamatne stope koje su se kretale od 5,5 do 7,5% (Jutarnji list, 2002). Tako su krediti preko MOMSP-a, kao i krediti HBOR-a, vrlo povoljan oblik kreditiranja gospodarstva, a razlika između subvencionirane i tržišne kamate neizravna je subvencija korisniku kredita.

Poticanje zapošljavanja

Tijekom 2002. godine Vlada je donijela Program poticanja zapošljavanja (NN 21/2002) koji sadrži šest potprograma:

- A - *S faksna na posao* - za osobe s VSS mlađe od 27 godina koji su diplomirali u roku prosječnom za faks na kojemu studiraju
- B - *Iz učionice u radionicu* - za KV i VKV radnike bez radnog iskustva koji završavaju srednje strukovne škole
- C - *Učenjem do posla za sve* - orijentacija na obrazovanje za potrebe tržišta rada
- D - *Iskustvom do profita* - za starije osobe s iskustvom
- E - *Šanse i za nas* - zapošljavanje invalidnih i teško zapošljivih osoba
- F - *Posao za branitelje* - zapošljavanje hrvatskih branitelja te njihove nezaposlene djece i supružnika.

Nositelj tih programa je HZZ. Program se provodi sufinanciranjem zapošljavanja tako da HZZ subvencionira poslodavcima dio troškova za novozaposlene i na taj način rad čini jeftinijim. Predviđeno je da će se tijekom 2002. godine putem tih programa zaposliti 14 029 osoba i u to uložiti 179 mil. kn (HZZ, interni podatak).

Porezni poticaji

Zakonom o porezu na dobit (NN 127/2000) dopušteni su porezni poticaji koji imaju obilježja neizravnih državnih potpora poduzećima.

Poticaji regionalnom razvoju

Porezni obveznici koji obavljaju djelatnost na područjima posebne državne skrbi plaćaju porez na dobit po stopi koja može biti 25, 50 ili 75% propisane stope poreza na dobit, tj. od 20%. Dakle, na tim područjima stopa poreza na dobit iznosi 5, 10 ili 15%. Porezni obvez-

nici na području grada Vukovara posve su oslobođeni plaćanja poreza na dobit tijekom pet godina od početka obavljanja djelatnosti, a nakon toga će plaćati porez na dobit u visini 25% propisane stope.

Poticaji u slobodnim zonama

Korisnici slobodne zone plaćaju porez na dobit u visini 50% propisane stope. Ako korisnik zone uloži 1 000 000 kn u slobodnu zonu, sljedećih pet godina ne plaća porez na dobit. Ako se slobodna zona nalazi na području Vukovarsko-srijemske županije, ne plaća se porez pet godina od početka djelatnosti, a zatim se plaća porez na dobit u visini 25% propisane stope.

Poticaji za ulaganja

Povlaštene stope poreza na dobit ovise o visini ulaganja i broju osoba koje poslodavac zapošljava. Mogućnosti korištenja povlaštenom stopom koje mogu imati samo nova poduzeća dane su u tablici 3.

Tablica 3. Porezne povlastice za ulaganja

| Iznos ulaganja | Povlaštena stopa | Vrijeme korištenja povlaštene stope | Obveza zapošljavanja |
|---------------------|------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| najmanje 10 mil. kn | 7% | 10 godina od početka ulaganja | najmanje 30 zaposlenika |
| više od 20 mil. kn | 3% | 10 godina od početka ulaganja | najmanje 50 zaposlenika |
| više od 60 mil.kn | 0% | 10 godina od početka ulaganja | najmanje 75 zaposlenika |

Poticaji zapošljavanju

Porezna se osnovica može dodatno smanjiti za iznos plaća i doprinosa na plaću novozaposlenih tijekom godine dana od dana njihova zaposlenja. Na taj je način odbijanje tih plaća omogućeno dva puta: prvi put kao izdatak pri utvrđivanju dobiti, a drugi put kao smanjenje izračunane porezne osnovice poreza na dobit.

Nenaplaćeni porezi

Nenaplaćeni porezi obično se smatraju neizravnom subvencijom. Naime, porez koji nije naplaćen a koji država otpiše ili ga nagodbom s poreznim obveznikom naplati u manjem iznosu čini neizravnu financijsku pomoć poreznom dužniku. Osim toga, takvom se mjerom narušava i konkurentnost jer se uredni platiše poreza dovode u neravnopravan položaj u odnosu prema poreznom obvezniku kojemu je oprostjen dug. U Hrvatskoj je na snazi Zakon o naplati dospjelih a neplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava (NN 117/2001 i NN 95/2002). Porezni dužnici čiji je dug nastao do 31. prosinca 2000. godine imaju pravo sklopiti s državom nagodbu i svoj dug podmiriti nekim od ovih načina: jednokratnom uplatom uz popust, prijebojem potraživanja, ustupanjem nekretnine, reprogramiranjem potraživanja te ustupanjem potraživanja ili multilateralnom kompenzacijom. Ukupna potraživanja sa stajališta neplaćenih dugova državi iznose više od 21 mlrd. kn. Do zakonskog roka, tj. do 23. siječnja 2002. godine više od 35 000 dužnika (poduzeća i obrtnika) prijavilo je ukupno 5,33 mlrd. kn ili oko četvrtine ukupnog duga državi (Poslovni tjednik, 2002a). Taj porezni dug porezni dužnici mogu podmiriti nagodbom s državom prema nekoj od predviđenih modela. Tako će država dio duga naplatiti, a dio će postati neizravnom subvencijom poreznim dužnicima. Ostatak duga vjerojatno će ostati nenaplaćen, pa se on u svojem punom iznosu može smatrati neizravnom subvencijom države poreznim dužnicima.

Sanacija poduzeća

Sanacije poduzeća uglavnom se provode oprostom dugova ili njihovim pretvaranjem u vlasničke udjele. Konverziju duga EU također uvrštava u jedan od oblika državnih potpora jer bez takve državne pomoći poduzeća u gubicima ne bi mogla opstati na tržištu. I u RH se često koristi taj oblik pomoći poduzećima u gubicima, pa je Vlada svojim odlukama više puta pokušavala sanirati poduzeća u svojem vlasništvu. To se ponajprije odnosilo na brodogradilišta i agrokombinate. Tako je u veljači 2001. godine Vlada donijela Prijedlog mjera za konsolidaciju društava u poljoprivredi u kojemu je država ovlasila resorna ministarstva da svoja potraživanja otpišu, reprogramiraju ili pretvore u vlasničke udjele. Prema procjeni Vlade, dugovi agrokombinata iznosili su oko 2,2 mlrd. kn (Jutarnji list, 2001).

Vlada RH također je 1997. godine donijela Odluku o sanaciji određenih poduzeća (NN 118/97) kojom je u pet brodogradilišta otvoren postupak sanacije. Tom odlukom vjerovnici su trebali zamijeniti svoja dospelja nesporna potraživanja za dionice, odnosno za udjele poduzeća u vlasništvu Hrvatskog fonda za privatizaciju ili RH. Kako je Vlada bila nezadovoljna skromnim učincima provedene sanacije, u kolovozu 2002. godine usvojila je financijske mjere za pomoć brodogradnji koje iznose ukupno 2,8 mlrd. kn. Mjere se odnose na preuzimanje otpлата kredita u državni proračun te na otpis obveza brodogradilišta prema Ministarstvu financija po osnovi izvršenih plaćanja prema izdanim jamstvima. Program navedenih financijskih mjera odnosi se na razdoblje do 2008. godine. Vlada se također obvezuje na subvencioniranje gradnje brodova u iznosu od najmanje 10% prodajne cijene broda (Vlada RH, 2002).

Zakon o poticanju ulaganja

U srpnju 2000. godine donesen je Zakon o poticanju ulaganja (NN 73/2000) kojim je predviđeno niz poticajnih mjera: davanje u zakup nekretnina u vlasništvu RH, pomoć za otvaranje novih radnih mjesta, pomoć za izobrazbu i prekvalifikaciju, porezne povlastice^x i carinske povlastice (neplaćanje carine na uvoz opreme). Poticaji se dodjeljuju samo novim poduzećima za ulaganja koja iznose najmanje 4 mil. kn, a prednost za dobivanje povlastice imaju domaća poduzeća. Tijekom dvije godine primjene tog zakona samo je devet poduzeća ostvarilo pravo na te poticaje, i to u iznosu od 803 mil. kn (od toga se 646 mil. kn odnosi samo na tvrtku Metro Cash&Carry) (Poslovni tjednik, 2002b). No tijekom 2002. godine pripremljena je izmjena tog zakon koji se tijekom jeseni našao u saborskoj proceduri.

Poticanje razvoja putem razvojnih fondova

Krajem 2001. godine doneseni su zakoni o osnivanju dvaju razvojnih fondova: Fonda za razvoj i zapošljavanje i Fonda za regionalni razvoj RH (NN 107/2001). Fondovi se pretežito financiraju iz državnog proračuna, te prihodima od privatizacije, a mogu se i kratkoročno zaduživati do najviše 25% godišnjega financijskog plana, a prema odluci Vlade, i više od toga ako se ne ostvare sredstva od privatizacije.

Njihov temeljni cilj jest poticanje razvoja i zapošljavanja. No djelatnost tih fondova nije još u potpunosti zaživjela.

Fond za regionalni razvoj RH

Djelatnost Fonda jest poticanje razvoja područja pogođenih posljedicama rata, slabo naseljenih područja, područja posebne državne skrbi, otoka, brdsko-planinskih područja, graničnih i pograničnih područja, područja sa strukturnim problemima, područja koja ostvaruju BDP niži od 65% prosječnog BDP-a u zemlji i drugih područja. Sredstva Fonda na tim područjima namijenjena su realizaciji infrastrukturnih i gospodarskih projekata. Projekti se odabiru na temelju natječaja što ga raspisuje Fond, a na kojemu sudjeluju županije s projektima. Prethodni odabir unutar svoga područja provode županije, i to za infrastrukturne projekte utemeljene na analizi troškova i koristi, a za gospodarske prema nekoliko kriterija: rentabilnosti projekta, izveznoj orijentiranosti, utjecaju na okoliš, zasnovanosti na domaćim izvorima i na zapošljavanju lokalnog stanovništva. Konačni odabir projekata obavlja Upravni odbor Fonda. Izabrani se projekti financiraju kreditima čije uvjete određuje Upravni odbor Fonda, a moraju biti povoljniji od onih na tržištu kapitala. Prema Financijskom planu Fonda za 2002. godinu, predviđeno je u regionalni razvoj investirati 611 mil. kn (NN 26/2002).

Fond za razvoj i zapošljavanje

Djelatnost Fonda usmjerena je na poticanje razvoja obrta, malih, srednjih i velikih poduzeća, pružanje potpore pri zapošljavanju, poticanje novih tehnologija i izvoznih programa, na potporu županijskim programima, pomoć u osnivanju poslovnih i razvojnih centara, slobodnih i industrijskih zona, davanje državnih nekretnina u razvojne svrhe i na obnovu u ratu razrušenih objekata. Na temelju natječaja što ga raspisuje Fond, odabir projekata provode županije i predlažu ih Upravi Fonda koja ih konačno prihvaća. Projekti se financiraju kreditima ne lošijim od onih na tržištu kapitala, subvencioniranjem kamata, otkupom obveznica, dodjelom nekretnina i opreme kojima raspolaže RH i bespovratnim potporama. Prednost u dodjeli sredstava Fonda imat će projekti kojima se otvaraju nova radna mjesta, koji su tržišno isplativi,

izvozno orijentirani, koji se koriste domaćim resursima i zadovoljavaju propise o zaštiti okoliša. Financijskim planom Fonda za 2002. godinu predviđena su sredstva za poticanje razvoja u iznosu od 3 mlrd. kn (NN 26/2002).

Hrvatska agencija za malo gospodarstvo i Agencija za promicanje izvoza i ulaganja

Tijekom 2002. godine osnovane su dvije agencije koje još nisu u potpunosti počele raditi. Tako je Zakonom o poticanju razvoja maloga gospodarstva (NN 29/2002) osnovana Hrvatska agencija za malo gospodarstvo čiji je Upravni odbor imenovan u rujnu 2002. godine (NN 103/2002). Cilj Agencije jest poticanje razvoja maloga gospodarstva nizom mjera, od povoljnijih kredita, jamstava, potpora za povećanje zapošljavanja te pružanja informacija poduzetnicima. Sredstva za rad Agencije osiguravaju se iz državnog proračuna, domaćih i stranih fondova i od banaka i sl.

U rujnu 2002. godine osnovana je Agencija za promicanje izvoza i ulaganja (NN 102/2002) koja će uglavnom pružati informacijsku potporu hrvatskim izvoznicima te domaćim i stranim investitorima, a koja bi trebala početi raditi do kraja 2002. godine.

Utvrđivanje područja na kojima su potrebne prilagodbe uvjetima EU

Iako je hrvatska Vlada ozbiljno shvatila pripreme za pridruživanje i učlanjivanje Hrvatske u EU, na području državnih potpora treba obaviti još dosta poslova. To se odnosi na usklađivanje pravne i institucionalne podloge, kao i na analizu ekonomskih argumenata koji su u skladu s europskim shvaćanjem uloge državnih potpora. Nije upitno da će Hrvatska morati promijeniti način razmišljanja o državnoj intervenciji. U prošlosti je o njoj samostalno odlučivala država. Ulaskom u EU o najvećem broju takvih intervencija zadnju riječ ima Komisija EU. I premda je Komisija vrlo blaga u davanju pristanka na potpore u nekoj zemlji članici, činjenica je da se na papiru politika temelji na pretpostavci da državne potpore narušavaju tržišno natjecanje i smanjuju efikasnost. Zbog toga nijedna članica ne može autonomno odlučivati o

najvećem dijelu pravila i instrumenata u davanju potpora. Iz toga, dakle, proizlazi da Hrvatska mora uskladiti ciljeve na osnovi kojih se dodjeljuje i raspodjeljuje pomoć prema proizvodima, proizvođačima i regijama. Najteži zadatak svakako će biti preusmjeravanje državnih potpora od pojedinih sektora gospodarstva prema horizontalnim ciljevima.

Na području instrumenata koji se primjenjuju operacionalizaciji potpora također će biti potrebna prilagodba iako ne toliko drastična kao u vezi sa samim ciljevima. Uvođenje različitih poreznih režima radi privlačenja novih ulagača ili restrukturiranja gospodarstva sve se češće smatra neprihvatljivom državnom potporom, a zemlje članice od vraćaju se od korištenja diferenciranih poreznih stopa.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Državnim potporama narušava se načelo nepristrane i slobodne konkurencije, pa one znače ograničenje u funkcioniranju i razvijanju jedinstvenog EU tržišta. Zbog toga je Sporazum EZ-a postavio sustav pravila kojima se članicama dopušta davanje državne potpore u iznimnim slučajevima. Državne potpore koje narušavaju tržišno natjecanje Europska komisija može zabraniti. Opća preporuka EU jest da zemlje članice smanjuju obujam državnih potpora do 2003. godine, te da ih preusmjeravaju na horizontalne ciljeve. Takva opredijeljenost EU prema državnim potporama u budućnosti će uvelike određivati i hrvatsku politiku prema državnim potporama.

Kako bi se lakše ocijenilo stanje državnih potpora u Hrvatskoj s obzirom na zahtjeve EU, u prethodnom smo tekstu pokušali sistematizirati državne potpore prema podjeli koja se primjenjuje u EU. Dakle, sve državne potpore koje se koriste u Hrvatskoj razvrstane su u tri skupine: sektorske, horizontalne i regionalne. Valja napomenuti da se iznosi u tablici 4. ne mogu zbrajati kako bi se dobio ukupan iznos svih oblika državnih potpora (subvencija, povoljnih kredita, jamstva, poreznih povlastica i sl.). Tome su četiri razloga. Prvo, ne raspoložemo dovoljnim brojem potrebnih informacija kako bi se za svaku mjeru mogao točno izračunati iznos državne potpore. Primjerice, iznos kredita koji HBOR dodjeljuje brodogradnji ne može se u cijelosti smatrati državnom potporom. Državnu potporu čini samo razlika između kamatne stope HBOR-a i tržišne kamatne stope.^x Drugo, podjela državnih potpora u tri skupine ima preklapanja. Naime, neke su mjere uvrštene

Tablica 4. Sektorske, horizontalne i regionalne državne potpore u RH

| | Mjera | Izvor/nositelj | Iznos (mil. kn) | Godina |
|---|--|---|--------------------|--------|
| Sektorske potpore | | | | |
| <i>turizam</i> | subvencije | državni proračun | 266 | 2000. |
| | povoljni krediti | HBOR | 359 | 2000. |
| <i>brodogradnja</i> | subvencije | državni proračun | 163 | 2000. |
| | povoljni krediti | HBOR | 697 | 2000. |
| | jamstva | HBOR | 2 503 | 2000. |
| | sanacija | program Vlade | 2 800 | 2002. |
| <i>promet i komunikacije</i> | subvencije | državni proračun | 1 907 | 2000. |
| <i>poljoprivreda</i> | subvencije | državni proračun | 1 433 | 2000. |
| | sanacija | Vlada | 2 200 | 2001. |
| <i>resturkturiranje i ostalo</i> | subvencije | državni proračun | 30 | 2000. |
| | povoljni krediti | HBOR | 12 | 2000. |
| <i>izvoz</i> | povoljni krediti | HBOR | 180 | 2000. |
| <i>nova poduzeća za ulaganja veća od 10 mil. kuna</i> | smanjena stopa poreza na dobit | Zakon o porezu na dobit | | |
| <i>porezni dužnici</i> | nagodba za neplaćene poreze | Zakon o naplati dospjelih a neplaćenih poreza | 21 000 | 2000. |
| Horizontalne potpore | | | | |
| <i>malo i srednje poduzetništvo</i> | povoljni krediti | HBOR | 181 | 2000. |
| | jamstva | HGA | 115 | 2000. |
| | subvencije | HGA | 4 | 2000. |
| | povoljni krediti | MOMSP | 1 128 | 2001. |
| <i>infrastruktura</i> | subvencije | državni proračun | 0,3 | 2000. |
| | povoljni krediti | HBOR | 70 | 2000. |
| <i>unapređenje poduzetništva</i> | subvencije | državni proračun | 2,4 | 2000. |
| | povoljni krediti | HBOR | 143 | 2000. |
| <i>poticanje zapošljavanja</i> | subvencije smanjenja osnovica poreza na dobit za novozaposlene | HZZ Zakon | 178 | 2002. |

Regionalne potpore

| | | | | |
|--|--------------------------------|-------------------------|----|-------|
| <i>područja posebne državne skrbi, otoci</i> | povoljni krediti | HBOR | 89 | 2000. |
| <i>područja posebne državne skrbi Vukovar, slobodne zone</i> | smanjena stopa poreza na dobit | Zakon o porezu na dobit | | |

Izvor: kao u tekstu

u dvije skupine. Tako su krediti HBOR-a za malo i srednje poduzetništvo jedanput uključeni u horizontalne mjere, a drugi put u regionalne, kad se odnose na kredite malim i srednjim poduzetnicima na područjima posebne državne skrbi ili na otocima. Treće, podaci se odnose na različite godine. Četvrto, popis državnih potpora nije potpun - u njega nisu uvrštene aktivnosti Fonda za razvoj i zapošljavanje, Fonda za regionalni razvoj, mjere prema Zakonu o poticanju ulaganja, Hrvatske agencije za malo gospodarstvo i Agencije za promicanje izvoza i ulaganja jer je njihova aktivnost u poticanju gospodarstva još neznatna.

No bez obzira na navedena ograničenja iz tablice, vidljivo je da je većina državnih potpora u RH usmjerena na poticanje razvoja pojedinih sektora, i to uglavnom turizma, brodogradnje, prometa i poljoprivrede. Samo u te namjene 2000. godine bilo je usmjereno 3,8 mlrd. kn ili 99% ukupnih subvencija iz državnog proračuna, te 3,6 mlrd. kn kredita i jamstva HBOR-a odnosno 86% njegove ukupne aktivnosti. Dodatni poticaji pojedinim poduzećima i sektorima mogu se očekivati od opsežnije buduće aktivnosti Fonda za razvoj i zapošljavanje te Fonda za regionalni razvoj, kao i većom operacionalizacijom Zakona o poticanju ulaganja.

U horizontalne namjene ulaže se relativno malo državnih sredstava. Najizraženija je aktivnost MOMSP-a, HBOR-a i HGA-a, koji dodjeljuju kredite i jamstva za razvoj maloga i srednjeg poduzetništva. U tome je najaktivniji MOMSP, preko kojega je 2001. godine bilo dodijeljeno 1,1 mlrd. kn kredita malim i srednjim poduzetnicima, što je najveća aktivnost države unutar horizontalnih mjera. Smatra se da mala i srednja poduzeća teško dolaze do kredita jer banke nemaju dovoljno informacija na temelju kojih bi mogle sa sigurnošću procijeniti njihove izgleda za uspjeh. Istodobno mala i srednja poduzeća imaju otežan pristup informacijama o novim tehnologijama i novim tržištima. Zato se državna potpora u ispravljanju tih tržišnih neuspjeha smatra

opravdanom horizontalnom mjerom. Tijekom 2002. godine planirana je i znatna aktivnost HZZ-a u subvencioniranju novog zapošljavanja.

Regionalne mjere uglavnom se odnose na poticanje razvoja područja posebne državne skrbi poreznim povlasticama te povoljnijim kreditima i jamstvima HBOR-a. Većom aktivnosti novoosnovanog Fonda za regionalni razvoj pomagat će se razvoj većeg broja nerazvijenih područja u RH. Na snazi su i zakonska rješenja o poticanju razvoja otoka i brdsko-planinskih područja, no još uvijek ima dosta birokratskih prepreka u njihovoj operacionalizaciji.

I, konačno, valja upozoriti da je iznos državnih potpora u Hrvatskoj velik. Samo su subvencije iz državnog proračuna 2000. godine iznosile 2,4% BDP-a. Usporedbe radi, svi oblici državnih potpora iste godine u zemljama EU iznosili su 0,99% BDP-a (odnosno od 0,46 do 1,44% u pojedinim zemljama članicama), uz zahtjev za njihovim daljnjim smanjivanjem do 2003. godine. Dakle, samo subvencije iz državnog proračuna u Hrvatskoj dva su i pol puta veće od ukupnih državnih potpora (subvencija, povoljnih kredita, poreznih poticaja i sl.) u zemljama članicama EU-a. Zato valja očekivati da će EU od Hrvatske zahtijevati da smanji izdvajanja za državne potpore i da ih preusmjeri u korist horizontalnih ciljeva, a na štetu sektorskih i *ad hoc* potpora. Zahtjev EU da se u Hrvatskoj osnuje neovisno tijelo za nadzor i provedbu državnih potpora povećalo bi transparentnost sustava državnih potpora, čime bi praćenje, analiza i državna politika prema potporama bile bitno olakšane. Hrvatska će, dakle, i dalje moći davati državne potpore, ali će ih postupno morati usklađivati sa zahtjevima EU. Prvi korak u tom procesu jest provedba odredaba SSP-a koja se treba obaviti tijekom 2002. godine, a čime bi sustav potpora postao mnogo transparentniji.

ⁱ U ovom radu pojam državna potpora označava oblik državne intervencije, a pojam subvencija jedan od oblika državnih potpora, i to izravnu potporu iz proračuna.

ⁱⁱ Rječita je izjava Božidara Pankrećića, ministra poljoprivrede: "Zašto netko uopće sije pšenicu ako ne može dobiti poticaje?" (Izjava za "Vjesnik" objavljena u "Jutarnjem listu", 30. lipnja 2002, str. 10).

ⁱⁱⁱ Taj se dio rada uglavnom zasniva na European Commission, 1999 i Commission of the EC, 2002.

^{iv} Za precizni opis tih kriterija vidjeti u European Commission, 2002.

^v Horizontalnim mjerama pomažu se svi sektori i poduzeća ravnomjerno, dok se sektorskim i regionalnim mjerama pomažu izabrana poduzeća ili regije.

^{vi} Valja upozoriti da taj iznos obuhvaća potpore što ih pojedine zemlje dodjeljuju svojem gospodarstvu, a ne potpore koje se dodjeljuju iz proračuna EU. Dakle, u taj iznos ni-

su uključene npr. potpore poljoprivredi koje Unija dodjeljuje u sklopu zajedničke poljoprivredne politike, već samo potpore koje svojoj poljoprivredi dodjeljuju pojedine zemlje članice Unije. U ovom nas radu zanima upravo taj podatak jer treba usporediti što Hrvatska treba učiniti kako bi se približila politici nacionalnih potpora što su je dogovorile zemlje EU.

^{vii} BINA Istra poduzeće je utemeljeno radi financiranja, izgradnje i upravljanja Istarskim ipilonom.

^{viii} Dio te potpore odlazi i na područja posebne državne skrbi, te ima regionalni karakter.

^{ix} Opisane su u dijelu Porezni poticaji

^x Za detaljniji izračun te razlike potrebno je više informacija koje se nisu mogle prikupiti u kratkom vremenu

^{xvii} Primjerice, pokatkad je jeftinije platiti carinu nego podnijeti trošak dokazivanja podrijetla robe (Mahyew, 1998).

^{xviii} Razina zaštite prema nečlanicama EU može rasti i zbog procesa pristupanja EU. Primjerice, pri uključivanju Slovenije u EU morale bi se povući odredbe sporazuma o slobodnoj trgovini između Hrvatske i Slovenije koje omogućuju bescarinski i neograničeni izvoz vina iz Hrvatske u Sloveniju.

^{xix} To je sud koji tek treba dobiti potporu temeljitijom analizom koja nažalost nije mogla biti obuhvaćena ovim radom.

LITERATURA

- Adams, G. F., and Klein, L. R. (eds.), 1985.** *Industrial Policies for Growth and Competitiveness - An Economic Perspective*. Lexington: Lexington Books.
- Besley, T. and Seabright, I. P., 1999.** "State Aid". *Economic Policy*, 28 (9), 14-53.
- Commission of the EC, 2000.** *Eight Survey on State Aid in the European Union*. Brussels, COM(2000) 205 final.\
- Commission of the EC, 2001.** *Ninth Survey on State Aid in the European Union*. Brussels, COM(2001) 403.
- Commission of the EC, 2002.** *State Aid Scoreboard Spring 2002 Update* [online]. Brussels, COM(2002) 242 final. Available from: [<http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2002/com20020242en01.pdf>].
- Easterly, W., 2002.** *The Elusive Quest for Growth-Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge; London: The MIT Press.
- European Commission, 1999.** *European Economy - State Aid in a Single Market*, No. 3. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002.** *Report to the Seville European Council* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/sevillecouncil/indexen.html>].
- HBOR, 2001.** *Godišnje izvješće HBOR-a za 2000. godinu*. Zagreb: Hrvatska banka za obnovu i razvoj.
- HGA, 2001.** *Godišnje izvješće o poslovanju HGA za 2000. godinu* [online]. Zagreb: Hrvatska garancijska agencija. Available from: [<http://www.hga.hr/izvjesca.html>].
- HNB, 2002.** *Bilten HNB-a*, br. 70. Zagreb: Hrvatska narodna banka.
- Jutarnji list, 2001.** *Vlada je od javnosti pokušavala prikriti više od milijardu i pol kuna dugova agrokombinata*, 13. srpnja 2001.
- Jutarnji list, 2002.** *Pecekovi krediti zaposlili su 27 tisuća novih radnika*, 13. srpnja 2002.
- Krugman, P. R., 1986.** "Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence". *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11(3), 25-32.
- Lavadas, K. A. and Mendrinou, M. M., 1999.** *Politics, Subsidies and Competition, The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Ministarstvo Financija, 2001.** *Godišnje izvješće za 2000. godinu.* Zagreb: Ministarstvo financija.
- Narodne novine,** razl. brojevi. Zagreb: Narodne novine.
- Poslovni tjednik, 2002.** *Prevelika moć novoj agenciji za poticanje ulaganja, 1* (19), 20-22.
- Sandmo, A., 2002.** *Public Provision and Private Incentives, IIPF Congress 2002 - opening lecture* [online]. Helsinki. Available from: [<http://data.vatt.fi/iipf2002/>].
- Schulze, C. L., 1986.** "Industrial Policy: A Dissent". *Portfolio - International Economic Perspectives, 11*(3), 12-18.
- Vlada RH, 2002.** *Analiza stanja hrvatske brodogradnje s prijedlozima mjera* [online]. Available from: [<http://www.vlada.hr/vlada.shtml?id=3449&4n=&2n=&w2=3&chs=1&w1=1&year=2002&uid>].
- Vujisić-Sardelić, S., 2002.** "Nagodbe idu samo na formalnu provjeru". *Poslovni tjednik, 1* (12), 16-18.

Poglavlje 6.

EUROPSKA UNIJA KAO DETERMINANTA HRVATSKE TRGOVINSKE POLITIKE

Ana-Maria Boromisa

Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti

Zagreb

Mia Mikić

Ekonomski fakultet

Zagreb

SAŽETAK

Rad identificira razinu pripremljenosti RH za integraciju u EU na području razmjene i trgovinske politike. Na temelju komparativne analize integriranosti u europsko tržište, trgovinske politike Hrvatske i politike država kandidatkinja za članstvo, te uvjeta koje kandidatima stavlja EU, kao i specifičnosti trgovinskog režima EU, utvrdjemo gdje je Hrvatska u usporedbi s kandidatima. U nastavku se identificiraju ključne mjere koje bi se u RH morale provesti za prilagodbu EU i njegovim trgovinskim institucijama te za omogućivanje slobodnog kretanja dobara između Hrvatske i EU. Zaključak je da u Hrvatskoj tijekom tranzicijskog razdoblja nisu provedene reforme nužne za uključivanje u EU, te da je napredak sporiji nego u zemljama kandidatkinjama. Kako je, međutim, Hrvatska započela proces približavanja EU na višem stupnju razvijenosti od nekih kandidata, to zaostajanje u pripremi za pridruživanje nije u potpunosti uklonilo početne prednosti Hrvatske. Pitanje je, međutim, hoće li one potpuno nestati s prvom fazom idućeg proširenja EU.

Ključne riječi:

Hrvatska, EU, WTO, trgovina, trgovinska politika, prirodni trgovinski partner

UVOD

Težište ovog rada su utjecaji činitelja vezanih za EU na trgovinsku politiku RH, i to analizom intenziteta trgovine i integriranosti u EU, analizom prilagodbe hrvatske trgovinske politike i regulative u funkciji priprema za pridruživanje te identifikacijom specifičnosti trgovinskog režima EU prema trećim zemljama. Rad započinje utvrđivanjem kriterija za članstvo u EU i pregledom razine ispunjavanja tih kriterija u RH. Na temelju tog pregleda, koji se, kad je god moguće, temelji na kvantitativnim pokazateljima, utvrđuje se početno stanje u Hrvatskoj prema EU, tj. određuje se koliko Hrvatska ispunjava uvjete za članstvo koji se odnose na trgovinsku politiku. Identifikacija postojećeg stanja služi kao polazište za analizu daljnjih priprema RH za pristup EU, ponajprije onih koje bi omogućile slobodno kretanje dobara između Hrvatske i EU kao i usklađivanje s trgovinskim režimom EU prema trećim zemljama. Na temelju te analize izdvojeni su činitelji koji usporavaju integraciju RH u europsko tržište, iz čega slijede preporuke domaćim nositeljima trgovinske i ekonomske politike.

TRGOVINSKA POLITIKA I KRITERIJI ZA ČLANSTVO U EU

Trgovinska je politika sustav zakona, regulativa, međunarodnih sporazuma i pregovaračkih pozicija što ih neka država primjenjuje kako bi osigurala legalno obvezujući tržišni pristup domaćim proizvođačima. Trgovinska politika svake zemlje prema definiciji je “nacionalistička” jer uvijek diskriminira strani proizvod (proizvođača) u korist domaćega. Jedan od važnih zadataka međunarodnoga trgovinskog sustava (GATT/WTO) jest minimizirati i onemogućiti nekontroliranu primjenu diskriminativne trgovinske politike pojedinih država. Stoga zemlje članice WTO-a nemaju punu slobodu u smislu formuliranja trgovinske politike, nego moraju slijediti načela, pravila i obveze dogovorene među svim zemaljama članicama i pretočene u sporazume.¹ Dakako, ti sporazumi dopuštaju svakoj državi da u određenoj mjeri poštu-

je posebne nacionalne (ekonomske i socijalne) interese.ⁱⁱ To vrijedi i za RH i za EU. Tako je trgovinska politika EU (od svojih začetaka u Rimskom ugovoru do danas) bila u funkciji: a) potrebe prihvaćanja pravila GATT/WTO-a; b) potrebe zadovoljavanja ciljeva zajedničkih politika na razini EU (kao što je zajednička poljoprivredna politika); c) potrebe zamjene dugo nepostojeće zajedničke vanjske politike; d) potrebe zadovoljenja općih ciljeva rasta i razvoja EU (uključujući uže ciljeve zaštite zaposlenosti i ekonomske strukture). Slično se trgovinska politika RH oblikuje u sklopu ograničenja koja su postavljena članstvom u WTO-u, članstvom u regionalnim trgovinskim sporazumima te namjerom pridruživanja EU.

Trgovinska integriranost u EU i trgovinska politika nisu gospodarski uvjeti za članstvoⁱⁱⁱ, ali služe kao elementi za procjenu pripremljenosti za članstvo u skladu s metodologijom koju je razvila Europska komisija u dokumentu Agenda 2000 (European Commission, 1997). Tom metodologijom Komisija redovito, jedanput u godini, prati razinu ispunjavanja uvjeta za članstvo i napredak kandidata.^{iv}

Liberalizacija cijena i trgovine, postojanje sustava tržišnih zakona i bilanca plaćanja s inozemstvom neki su od pokazatelja na temelju kojih se procjenjuje prvi gospodarski kriterij o uspostavi djelotvornoga tržišnoga gospodarstva u državi kandidatkinji.^v

Drugi gospodarski kriterij jest razvijena sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Ispunjavanje tog kriterija zahtijeva jačanje konkurentnosti u glavnim gospodarskim sektorima kandidata te, između ostaloga, postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva; odgovarajuće mjere vladine politike i zakonodavstva za poticanje konkurentnosti (trgovinska politika, politika konkurentnosti, subvencije, potpora malim i srednjim poduzećima), kao i određen stupanj trgovinske integriranosti zemlje s EU prije proširenja (obujam vanjskotrgovinske razmjene, vrsta proizvoda).^{vi}

PRIBLIŽAVANJE HRVATSKE EU: ILUZIJA ILI REALNOST

U nastavku rada analiziraju se tri skupine činitelja koji su ključni za pronalaženje odgovora na pitanje postavljeno u naslovu. Prva je analiza kvantitativnih pokazatelja integriranosti Hrvatske u tržište EU. Nakon toga se analiziraju formalni, "institucionalni" pokazatelji učinaka trgovinske i opće ekonomske politike: liberalizacija cijena i trгови-

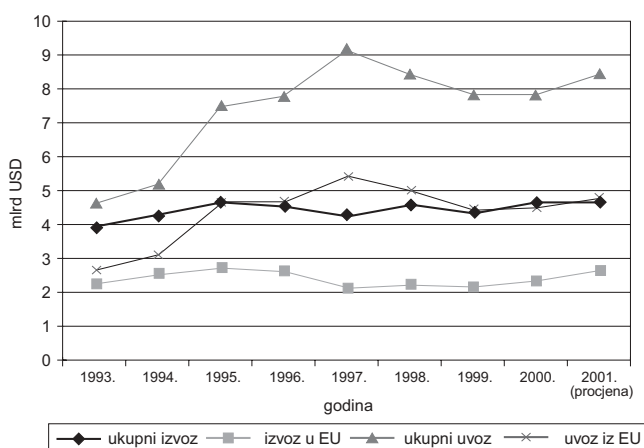
ne, postojanje sustava tržišnih zakona te provedba prilagodbi za pristup jedinstvenome unutarnjem tržištu. Ti su pokazatelji izabrani u skladu s metodologijom kojom se koristi Europska komisija u svojim redovitim izvještajima o napretku kandidata za članstvo (v. npr. European Commission, 2002b), a definirani su i kao ključna područja za provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i RH (v. npr. Vlada RH 2002, European Commission, 2002e).

Treća skupina činitelja koja može odražavati pripremljenost RH za pridruživanje odnosi se na ostale elemente trgovinskog režima EU prema trećim zemljama i usporedbi s režimom RH.

Trgovinska integriranost

EU je najznačajniji trgovinski partner Hrvatske - razmjenom s njezinim državama članicama ostvaruje se 54% ukupne vanjske trgovine RH (sl. 1 i tabl. 1). Međutim, udio uvoza iz RH u ukupnome uvozu EU u tranzicijskom razdoblju (1993-2000), smanjio se s 0,4 na 0,2% ukupnog uvoza EU, bez znakova poboljšanja strukture i opsega. Indeks promjene strukture izvoza Hrvatske promijenio se manje nego u državama kandidatkinjama (tabl. 2), a i dalje se najviše izvoze tekstilni i kemijski proizvodi. Vrijednost izvoza ostvarenoga u EU porasla je 12,4%, a uvoz se gotovo udvostručio, što je dovelo do porasta bilateralnoga trgovinskog deficita (sl. 1).

Slika 1. Izvoz i uvoz RH, 1993-2001. (mlrd. USD)



Tablica 1. Izvoz i uvoz RH, 1993-2001 (mlrd. USD)

| | 1993. | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. | 2001. (procjena) |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Ukupni izvoz | 3,9 | 4,3 | 4,6 | 4,5 | 4,2 | 4,5 | 4,3 | 4,6 | 4,6 |
| Izvoz u EU | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 2,6 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,5 |
| Ukupni uvoz | 4,7 | 5,2 | 7,5 | 7,8 | 9,1 | 8,4 | 7,8 | 7,8 | 8,4 |
| Uvoz iz EU | 2,6 | 3,1 | 4,7 | 4,6 | 5,4 | 4,9 | 4,4 | 4,4 | 4,7 |

Izvor: DZS, 2002.

Opseg razmjene, tj. promjene tržišnih udjela strukturne promjene na uzorku izvoza i preusmjeravanje izvoza prema zahtjevnijim tržištima neki su od pokazatelja koji služe za mjerenje razine konkurentnosti. Budući da udio hrvatskih proizvoda na tržištu EU pada (v. stupac 4. tabl. 2), a struktura (stupac 2. tabl. 2), ni opseg se ne mijenjaju u željenom smjeru (tabl. 1 i sl. 1), može se zaključiti da se konkurentnost proizvođača iz Hrvatske na tržištu EU smanjuje, čime pada razina ispunjavanja uvjeta za članstvo u EU.

Suprotno tome, države središnje i istočne Europe povećale su svoj udio u ukupnom uvozu EU sa 7,8 na 13%, promijenili su strukturu izvoza (tabl. 2), tj. povećali svoju sposobnost suočavanja s konkurencijskim pritiskom na tržištu EU i time se približili ispunjavanju uvjeta za članstvo. Primjerice, Mađarska, koja je u posljednjim izvještajima Komisije svrstana među najuspješnije kandidate, povećala je svoj izvoz u EU s 4,9 mlrd. eura 1993. na 24,2 mlrd. u 2001. godini. Uz opseg, vrsta razmjene također je mjerilo trgovinske integritnosti u EU. Tako je intenzivnija intraindustrijska razmjena proizvoda s višom dodanom vrijednošću pokazatelj sličnosti proizvodnih struktura (Landesmann, 1995.), te prati je manje teškoća (niži troškovi prilagodbe) nakon ulaska određene zemlje u EU. Stoga se oslonac ukupne razmjene na intraindustrijsku trgovinu može smatrati pokazateljem više razine ispunjavanja uvjeta za članstvo. Razina intraindustrijske razmjene može se pratiti pomoću Grubel-Lloydova (GL) indeksa^{viii}. Na temelju tog pokazatelja, Hrvatska je usporediva s drugim krugom kandidata (v. stupac 3. tabl. 2).

Hrvatska u razmjeni s EU ostvaruje veći relativni trgovinski deficit od svih kandidata. Češka, Mađarska i Slovenija imaju relativni trgovinski deficit usporediv s deficitom EU,^{ix} dok su pokazatelji za Hrvatsku usporedivi s Latvijom, te nešto bolji od ostalih država zapadnoga Balkana (v. stupac 6, tabl. 2).

Tablica 2. Odabrani trgovinski pokazatelji^{vii}

| Zemlja kandidatkinja | Indeks promjene strukutre izvoza u EU, 1994-1998. | Grubell- Lloydov indeks (%) | Izvoz u EU kao udio ukupnog uvoza EU (%) | | Uvoz iz EU kao udio ukupnog izvoza EU (%) | | Rel. trg. saldo izvoza (%) |
|-------------------------|---|--------------------------------------|--|-------|---|-------|-------------------------------------|
| | | | 1998. | 1993. | 2000. | 1993. | |
| Mađarska | 5,3 | 73,37 | 1 | 2,4 | 1,4 | 2,4 | -6,2 |
| Poljska | 4,3 | 49,63 | 1,8 | 2,6 | 2,4 | 3,6 | -21,16 |
| Estonija | 0,8 | 45,86 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,3 | -13,45 |
| Slovenija | 1,1 | 71,93 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,9 | -6,20 |
| Češka | 4,6 | 70,13 | 1,2 | 2,5 | 1,5 | 2,8 | -9,24 |
| Bugarska | 0,7 | 40,77 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 14,27 |
| Latvija | 0,5 | 26,78 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | -26,14 |
| Litva | 0,6 | 30,23 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,3 | -8,76 |
| Rumunjska | 1,7 | 35,88 | 0,4 | 0,9 | 0,5 | 1,1 | -11,48 |
| Slovačka | 2,0 | 60,79 | 0,3 | 0,8 | 0,3 | 0,8 | -10,86 |
| Makedonija | - | 24,46 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | -22,48 |
| BiH | - | 23,61 | 0,007 | 0,05 | 0,02 | 0,12 | -58,95 |
| Albanija | - | 36,85 | 0,02 | 0,03 | 0,1 | 0,1 | 60,27 |
| Hrvatska | 0,5 | 36,85 | 0,4 | 0,2 | 1,8 | 0,5 | -30,77 |
| SRJ | - | - | 0,0004 | 0,1 | 0,01 | 0,02 | -52,34 |

Izvor: COMEXT, 2002.

Ujedno, kandidati su uglavnom povećali svoje udjele na tržištu EU, a povećanje je u korelaciji s promjenom izvozne strukture (stupci 4 i 2 tabl. 2) te razinom intraindustrijske razmjene. Izvještaji Komisije upućuju na čvrstu pozitivnu korelaciju između promjene strukture izvoza i razine GL indeksa na jednoj strani te napretka kandidata na drugoj. Hrvatski su se tržišni udjeli smanjili, izvozna je struktura ostala nepromijenjena te je izvoz manje diferenciran nego u najnaprednijim kandidatima. Uglavnom se izvoze tradicionalni, radointenzivni proizvodi male dodane vrijednosti (tekstil, drvo i proizvodi od drveta i sl.).

U skladu s tim može se zaključiti da je naš napredak prema ispunjavanju uvjeta za članstvo vrlo ograničen te da je Hrvatska na razini manje naprednih kandidata.

I drugi pokazatelji, primjerice pokazatelji otvorenosti, upućuju na isti zaključak o nepribližavanju Hrvatske EU. U skladu s tradi-

cionalnom teorijom međunarodne trgovine, otvorenost podrazumijeva racionalizaciju proizvodnog sustava i omogućuje optimalnu alokaciju resursa, te upućuje na potencijal za brz rast i restrukturiranje. Udio ukupne trgovine u BDP-u [(izvoz+uvoz)/BDP] jedan je od pokazatelja stope otvorenosti gospodarstva. Kandidati uglavnom imaju veliku stopu s trendom porasta, dok je stopa otvorenost RH usporediva s Rumunjskom i Poljskom (tabl. 3). Početak rasta otvorenosti 2000. godine, uz ostale pokazatelje (koji nisu mogli biti obuhvaćeni ovim radom), svjedoči o prestanku stagnacije i početku reformi.

Tablica 3. Stopa otvorenosti Hrvatske i nekih država kandidatkinja, 1997-2001. (%)

| | HRV | LIT | LAT | EST | BUG | POL | RUM | SLČ | SLO | MAĐ | ČEŠ |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1997. | 65 | 120 | 111 | 168 | 112 | 55 | 65 | 122 | 116 | 91 | 119 |
| 1998. | 59 | 112 | 116 | 170 | 94 | 62 | 53 | 129 | 115 | 103 | 119 |
| 1999. | 60 | 99 | 98 | 159 | 95 | 59 | 61 | 126 | 109 | 109 | 123 |
| 2000. | 69 | 95 | 100 | 192 | 117 | 66 | 72 | 146 | 122 | 127 | 143 |
| 2001. | - | 102 | 101 | 185 | 119 | 63 | 75 | 161 | 121 | 123 | 145 |

Izvor: Izračun A. B. na temelju DZS-a (2002) i DG Tradea (2002)

Je li EU “prirodni” trgovinski partner Hrvatske

Prema osnovnoj ideji “teorije” o prirodnim trgovinskim partnerima, regionalna trgovinska liberalizacija među zemljama koje su “prirodni” trgovinski partneri neće prouzročiti znatno “skretanje trgovine”^x. “Prirodni” trgovinski partner definira se kao onaj s kojim neka zemlja (npr. Hrvatska) ostvaruje opsežnu bilateralnu trgovinu bez poticanja mjerama trgovinske politike. Dakle, potrebno je ustanoviti determinante koje osiguravaju veliki opseg trgovine među zemljama. Za analizu opsega trgovine koristi se tzv. gravitacijski model. Taj model najjednostavnijom specifikacijom objašnjava opseg (i geografski raspored) bilateralnoga trgovinskog toka za određenu zemlju (ili regiju) s različitim partnerima koristeći se nizom objašnjavajućih varijabli: a) BDP-om (ili BDP-om po stanovniku) zemalja trgovinskih partnera, b) trgovinske barijere kao što su transportni i ostali *troškovi trgovanja* (određeni udaljenošću među zemljama), te c) činitelji koji pospješuju trgovinu kao što su zajednička granica, zajednički jezik, zajedničko zakonodavstvo i sl.

Testiranjem gravitacijskog modela,^{xi} međutim, ne može se bez dvojbe ustvrditi da je geografska blizina (udaljenost) ključna determinanta u određivanju “prirodnoga” trgovinskog partnera. Prema tome, kada se RH odluči za trgovinsku liberalizaciju prema postojećim regionalnim blokovima, odlučujući činitelj u izboru bloka prema kojemu se treba otvoriti ne može biti udaljenost već ekonomska snaga samog bloka. Viša razina BDP-a u članicama EU nego u državama CEFTA-e i zapadnoga Balkana pokazuje da je EU regionalni blok s kojim bi liberalizacija trgovine dovela do većeg rasta nacionalnog blagostanja. Usto, proširenjem EU taj partner postaje još “prirodnijim”.

“Institucionalni” pokazatelji približavanja

Liberalizacija cijena

Primjena upravljanih cijena u Hrvatskoj ograničena je na poljoprivredne proizvode, energiju i promet. Ta se razina liberalizacije cijena, prema mjerilima Europske komisije, procjenjuje naprednom, te je usporediva sa zemljama kandidatkinjama koji ispunjavaju kriterij postojanja djelotvornoga tržišnoga gospodarstva (European Commission, 2002e).

Liberalizacija trgovine

Dosadašnja liberalizacija trgovine RH odraz je učlanjenja u Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO) i zaključivanja sporazuma o slobodnoj trgovini (bilateralnih^{xii} i EFTA-e) te namjere pristupanja EU.

Priključivanjem WTO-u Hrvatska se obvezala postupno, do 2005. godine, smanjiti carine na industrijske i poljoprivredne proizvode na razinu koja se primjenjuje u državama OECD-a. Uklonjena su izvozna i kvantitativna ograničenja ili mjere s ekvivalentnim učinkom.

Trgovina s EU regulirana je Privremenim sporazumom koji omogućuje primjenu komercijalnih odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) dok se ne dovrši proces njegove ratifikacije.

Privremeni sporazum ugovorno regulira trgovinske preferencijale nešto povoljnije od onih koji su se primjenjivali na Hrvatsku od raspada SFRJ. Naime, institucionalne veze Hrvatske s EZ regulirale su se do 1992. godine instrumentima što su povezivali SFRJ i Zajednicu. Hrvatska je na temelju Sporazuma o suradnji imala preferencijalni pristup tržištu Europske zajednice, kao i povlašteni položaj u odnosu prema drugim zemljama regije (više u: Samardžija, 1994; 160-169).

Na temelju važećega Privremenog sporazuma hrvatski industrijski proizvodi, svi prerađeni poljoprivredni proizvodi i poljoprivredni proizvodi osim vina, teletine i govedih prerađevina imaju bescarinski pristup tržištu EU bez količinskih ograničenja. Hrvatska se pak obvezala liberalizirati pristup svojem tržištu postupno, tijekom šest godina: od 1. siječnja 2002. liberalizirano je oko 77% trgovine industrijskim proizvodima, trgovina tekstilnim i čeličnim proizvodima postupno će se liberalizirati do 1. siječnja 2006, a do 1. siječnja 2007. i trgovina svim ostalim industrijskim proizvodima. Za poljoprivredne proizvode 75% trgovine liberalizirat će se do 1. siječnja 2006, i to 41% ukidanjem carina i 34% primjenom jednakih trgovinskih povlastica kao i za industrijske proizvode. Do kraja prijelaznog razdoblja potpuno će se liberalizirati i trgovina prerađenim poljoprivrednim i ribljim proizvodima (European Commission, 2002e).

Države kandidatkinje za članstvo liberalizirale su trgovinu s EU u skladu s odredbama europskih sporazuma do 1. siječnja 2002. godine. Za postizanje te razine integracije s EU Hrvatskoj će, u skladu s odredbama SSP-a, trebati još pet godina.

Uz liberalizaciju trgovine prema EU i nastojanja da uđe u CEFTA-u, Hrvatska se obvezala uključiti i u regionalne zone slobodne trgovine na području zapadnoga Balkana. Uspostava regionalne suradnje postala je klasična odredba sporazuma između EU i trećih zemalja (npr. europski sporazumi, euromediterranski sporazumi o pridruženom članstvu, Cotonou konvencije^{xiii}, v. opširnije u nastavku). Takav oblik suradnje kandidati su postigli stvaranjem CEFTA-e, a Hrvatsku očekuje dovršetak pregovora o sporazumu o slobodnoj trgovini s Albanijom i SRJ, te eventualna multilaterizacija bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini.

Sustav tržišnih zakona

Temelj EU jedinstveno je tržište, na kojemu se u uvjetima tržišnog natjecanja slobodno razmjenjuje roba, usluge, kapital i ljudi. Stoga je za približavanje EU ključna primjena pravila tržišnog natjecanja s jedne, te transparentne, ograničene državne potpore s druge strane. Kao i države središnje i istočne Europe, Hrvatska se suočava s teškoćama u uspostavi i provedbi pravnoga i institucionalnog okvira nužnog za uspostavu djelotvornoga tržišnoga gospodarstva.

Prema odredbama SSP-a (čl. 70), u trgovinskim odnosima između EU i Hrvatske primjenjivat će se pravila tržišnog natjecanja i davanja državne potpore na temelju zakonodavstva Unije. Većina kandidata na tom području treba razviti ili uskladiti pravila o dodjeli državne potpore i ojačati odredbe za sprečavanje ograničenja konkurencije i zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu. Hrvatska bi, radi zadovoljavajuće provedbe SSP-a, do kraja 2002. godine morala osnovati neovisnu agenciju za državne potpore, a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja morala bi se proširiti i kontrolirati spajanja.

Prilagodbe pristupu unutarnjem tržištu

Budući da kandidati europskim sporazumima uspostavljaju zone slobodne trgovine s EU, daljnje se mjere liberalizacije ponajprije odnose na integraciju u jedinstveno europsko tržište. Buduće se mjere odnose na uklanjanje graničnih necarinskih barijera: fizičkih, tehničkih i fiskalnih. Daljnja integracija kandidata podrazumijeva usklađivanje gospodarske politike sa sadašnjim državama članicama te prihvaćanje normi i pravila Unije (*acquis*). Postupno usvajanje zakonodavstva EU na području standardizacije, mjeriteljstva i akreditacije obveza je koju je Hrvatska preuzela potpisivanjem SSP-a. Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo s Ministarstvom za europske integracije i Uredom za zakonodavstvo razrađuje nacionalnu strategiju usklađivanja tehničkog zakonodavstva, a primjena standarda nije obvezna.

Za usvajanje takvih mjera Austriji, Švedskoj i Danskoj prije pristupanja EU bile su potrebne tri godine (Baldwin; Francois, Portes, 1997).

Trgovinska politika EU

Sadašnja zajednička trgovinska politika Unije najvećim je dijelom izvan kontrole vlada zemalja članica (premda se učinci politike dakako osjete izravno u njihovim ekonomijama)^{xiv}. Slijedeći načelo ostvarivanja “otvorene tržišne ekonomije sa slobodnim tržišnim natjecanjem”, politika ima drugačiji utjecaj na ekonomije članica s različitim privrednom strukturom i različitim stupnjem ovisnosti o razmjeni sa svijetom (v. detaljnije u: Messerlin, 2001). Zajednička trgovinska politika može se analizirati s nekoliko aspekata: razine zaštite koju pruža zemljama članicama, korištenja u svrhe ostalih politika Unije (npr. poljoprivredne, industrijske, razvojne, konkurentske, vanjske politike), preferencijalnog karaktera politike i sl. Iako su za zemlje kandidatkinje svi aspekti trgovinske politike vrlo važni, ovdje ćemo se pozabaviti samo karakterom trgovinske politike prema zemljama nečlanicama te mogućnošću utjecaja zemalja kandidatkinja na prilagodu tog režima njihovim ciljevima i strategijama u sadašnjem krugu pregovora u sklopu WTO-a.

Široko popularizirano obilježje trgovinske politike Unije jest ovisnost o *diskriminirajućim* odnosno *preferencijalnim* trgovinskim sporazumima koja se počela razvijati već od Rimskog sporazuma. Tako je 1999. EU imao ugovorne i recipročne bilateralne sporazume s 22 zemlje i ugovorne ali nerecipročne bilateralne sporazume sa 77 zemalja. Iz toga slijedi da je EU izvor 40% svih preferencijalnih trgovinskih sporazuma prijavljenih WTO-u, a ako se uključe EFTA i CEFTA, zajednički doprinos kreiranju preferencijalnih aranžmana raste na 2/3 svih takvih sporazuma u svijetu (Messerlin, 2001, str. 197). Posebnost tih sporazuma njihova je diversificiranost na razini povlastica koja je postala poznata pod nazivom “piramida trgovinskih preferencija”. Piramida je sadržavala šest razina: trgovinski partneri bez povlastica najpovlaštenije nacije (*Most Favoured Nation, MFN*) - tadašnje socijalističke zemlje nečlanice GATT-a; trgovinski partneri s GATT MFN statusom - članice OECD-a izvan Unije; trgovinski partneri na koje se primjenjuje opća shema povlastica EU (*General System of Preferences, GSP*); trgovinski partneri na Sredozemlju; trgovinski partneri sa statusom zemalja u razvoju - afričke, karipske i pacifičke (ACP) države te, konačno, trgovinski partneri s najviše povlastica - zemlje članice EFTA-e koje su jedine imale recipročne povlastice (zona slobodne trgovine za industrijske proizvode)^{xv}. Takva struktura piramide uvelike se izmijenila promjenom režima EU prema srednjoeuropskim zemljama

(međutim, još ne toliko da se potpuno sruši - v. tabl. 4. koja slikovito prikazuje ostatke piramidnoga građenja carinske zaštite u EU). Zemlje kandidatkinje za pristup EU prešle su iz najnižeg statusa povlastica na gotovo najvišu razinu povlastica uz EFTA-u i članice europskoga gospodarskog prostora (European Economic Area, EEA) pogoršavajući relativni položaj grupa zemalja koje su prije bile povlaštenije od njih. Usto, karakter režima promijenjen je s dominantno neregipročnih povlastica na *recipročne* povlastice (osim za najmanje razvijene države - trajno, te ACP s početkom u 2008. s 12-godišnjim razdobljem tranzicije) *konzistentne* s WTO pravilima.^{xvi}

Tablica 4. Ostaci “piramide trgovinskih preferencijala” Zajednice, 1999.

| Proizvod | Jednostavni prosjek carinskih stopa (%) | | | | | | |
|-------------------------------|---|-------------------------|--------------|--------------|---------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | MFN vezana | MFN prim- jenjena | GSP + MFN | FTA + MFN | LDCs + MFN | Lomé ^c + GSP+ MFN | Lomé ^c + LDCs+ MFN |
| svi proizvodi | 7,0 | 6,9 | 4,9 | 3,5 | 1,9 | 1,9 | 1,8 |
| poljoprivredni ^a | 17,4 | 17,3 | 15,7 | 16,7 | 10,3 | 10,3 | 9,5 |
| nepoljoprivredni ^b | 4,6 | 4,5 | 2,3 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

FTA - zona slobodne trgovine (*free trade agreement*)

GSP - opći sustav povlastica (*general system of preferences*)

LDC - najmanje razvijene zemlje (*least developed countries*)

Lomé - zemlje ACP (Afrike, Karipskog mora i Tihog oceana)

MFN - najpovlaštenija nacija (*most-favoured nation*)

^a Kako je definirano Aneksom I WTO sporazuma o poljoprivredi

^b Ostatak proizvoda

^c Od 2000. sporazum poznat kao Lomé konvencija promijenio je naziv u *Cotonou Partnership Agreement*

Izvor: WTO, *Trade Policy Review: The European Union, 2000* (cf Messerlin, 2001)

Bez obzira na “promociju” u trgovinskom statusu, zemlje kandidatkinje suočene su s visokim troškovima (vezanim za statičke učinke liberalizacije na stvaranje i skretanje trgovine) zbog dvaju razloga. Prvo, *stvarno* poboljšanje u preferencijalnom tretmanu (razlika između MFN carinske stope i stope od 0%) i nije osobito važno jer je velik broj tih zemalja i prije imao relativno slobodan pristup europskom tržištu za neosjetljive proizvode. Iznimka su, dakako, tekstilni proizvodi i odjeća koji su za šest srednjoeuropskih zemalja od 1997/98. oslobođeni carina i kvantitativnih ograničenja. Usto, pozitivni je uči-

nak povlastica je derogiran složenim pravilima o podrijetlu robexvii. Drugi uzrok visokih troškova liberalizacije prema EU promjena je trgovinske politike kandidata prema zemljama izvan EU u pretpristupnom razdoblju. Kandidati su, naime, smanjili trgovinske barijere prema zemljama članicama EU (i u međusobnoj trgovini s ostalim kandidatima), ali su to često kompenzirale povećanjem razine zaštite u odnosu prema zemljama nečlanicama EU. Kako se time povećava vjerojatnost učinka skretanja trgovine, jasno je da takva liberalizacija ne mora bezuvjetno pozitivno djelovati na blagostanje kandidata.^{xviii}

Sve zemlje kandidatkinje nakon ulaska u EU moraju prihvatiti sve postojeće propise, ali će moći sudjelovati u donošenju novih. Stoga je u interesu sadašnjih članica da u nove sporazume unutar WTO-a unesu odredbe koje osiguravaju ostvarenje njihovih ciljeva u budućnosti, a koje možda ne odgovaraju kandidatima. Stoga treba razmotriti koliko se stav kandidata u odnosu prema multilateralizmu i funkcioniranju WTO-a podudara sa stavom EU. Ako stupanj podudaranja nije visok, u kojem opsegu kandidati mogu utjecati na modificiranje europskog stajališta?

Delegacija EU otišla je na Ministarski sastanak u Dohu (studeni 2001) s jasno zacrtanim ciljevima za novi krug pregovora u sklopu WTO-a. Oni, najkraće rečeno, obuhvaćaju (cf. EC, 2000) daljnju liberalizaciju i pristup tržištu roba i usluga *ne* oslanjajući se na sektorski pristup, unapređenje pravila WTO-a uključivanjem novih područja kao što su investicije, konkurencija i unapređenje trgovine, promoviranje održivog razvoja, te neposrednije reguliranje pitanja koji izazivaju javni interes kao što je učinak trgovine na okruženje. Nasuprot EU, zemlje kandidatkinje (uključujući i Hrvatsku) u Dohi nisu imale *formalnu* zajedničku poziciju (osim neformalno, npr. CEFTA plus). Iz objavljenih stavova (www.wto.org) svake pojedine zemlje proizlazi da su njihovi ciljevi o novom krugu pridruživanja bliski ciljevima EU. Uzimajući u obzir vrlo različite stupnjeve razvijenosti i ekonomske strukture kandidata s obzirom na prosjek EU, to relativno podudaranje ciljeva pokazuje da kandidati nisu spremni (ili nisu dovoljno snažni) pokrenuti pitanja u multilateralnom forumu koja su u njihovu interesu a mogla bi biti u suprotnosti s iskazanim ciljevima EU (npr. na području investicija, Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPs-a i sl.).^{xix} Iz pregleda trgovinskih politika zemalja kandidatkinja čini se da one pokušavaju replicirati trgovinsku politiku EU (ne samo na području instrumenata zaštite) već i u izgradnji bilateralnih preferencijalnih aranžmana (nasuprot ovisnosti o multilateralnoj liberalizaciji). Razina zaštite, pak, nije usuglašena s razinom EU (iako

slične, one se u prosjeku znatno razlikuju u pojedinim grupama proizvoda). Kada je razina zaštite u zemlji kandidatkinji viša nego u EU, dobra bi strategija u tom krugu pregovora bila približiti se nižoj razini EU. Ako kandidat već ima jednaku ili nižu zaštitu od EU, otvara se pitanje mogu li kandidati pregovorima “prisiliti” EU da se spusti na njihovu razinu zaštite ili će joj prepustiti opciju davanja kompenzacije člancima WTO-a kada pri pristupu kandidati usvoje višu zaštitu EU?

IZAZOVI U PRILAGODBAMA EU

Prethodna analiza upućuje na zaključak da je Hrvatska sporija od ostalih kandidata u provođenju reformi nužnih za pristup EU. Iz analize također proizlazi da je EU “prirodno” tržište za Hrvatsku te da ona, slično kandidatima, nije voljna trenutačno provoditi posebno drugačiju trgovinsku politiku od one koju vodi EU.

Stoga identificiramo činitelje koji mogu pozitivno ili negativno utjecati na daljnje približavanje Hrvatske EU. Na važnom je mjestu neposredni proces proširenja EU. Iako je neizvjesno kakav će EU biti nakon tog proširenja, jedan od mogućih scenarija jest da se spremnost novog EU sa 20 članica više znatno smanji za daljnje širenje. Prihvatanje tog scenarija kao vjerojatnoga moglo bi smanjiti motivaciju Hrvatske za provedbu već predviđenih reformi. Nadalje, najizraženije komparativne prednosti proizvođača iz Hrvatske jest proizvodnja tradicionalnih proizvoda (ribarstvo te drvni i tekstilni proizvodi), u čemu će se konkurencija pristupom novih, tranzicijskih članica povećati.

Stoga se tijekom prilagodbi EU mora razmišljati o prilagodba-ma proširenom EU, tj. EU od 20-28 država članica te o pristupanju takvom proširenom EU kad se za to steknu uvjeti.

Usprkos mogućim visokim troškovima integracije (troškovima restrukturiranja), uspostava i dosljedno provođenje preuzetih obveza može pomoći u stvaranju povoljnih uvjeta za investicije. Uspostava zona slobodne trgovine u regiji omogućuje tranzicijskim gospodarstvima pripremu za suočavanje s konkurencijskim pritiskom na tržištu EU. Jačanje međuregionalne trgovine može omogućiti specijalizaciju te je olakšati u smjeru aktivnosti s većom dodanom vrijednošću.

Iako je pristup tržištu EU za većinu hrvatskih proizvoda neograničen i bescarinski, takav režim pristupa tržištu EU ne omogućuje usklađivanje izvozne strukture RH s njezinim komparativnim prednostima. Naime, proizvođači iz Hrvatske najveće komparativne prednosti

imaju u sektorima u kojima je pristup tržištu EU ograničen. To su ribarstvo i proizvodnja duhanskih proizvoda.

Regionalna suradnja na koju se Hrvatska obvezala SSP-om može pomoći u procesu restrukturiranja. Ujedno, uvođenje redovitih izvještaja koje podnosi Komisija omogućuje nepristrano i konzistentno praćenje provedbe reformi.

PREPORUKE

- Raditi na što bržoj transformaciji u punopravnog člana jer će se tako minimizirati statički troškovi koji proizlaze iz parcijalne liberalizacije provedbom SSP-a. Pri tome je provedba SSP-a i drugih međunarodnih obveza te već pokrenutih reformi nužan uvjet preobrazbe.
- Suprotno poziciji Hrvatske u Dohi, ne ulaziti u bezbroj bilateralnih preferencijalnih aranžmana, posebno ako svaki ima zasebna pravila o podrijetlu robe - time se samo povećavaju transakcijski troškovi i troškovi trgovine. Postojeći bilateralni sporazumi mogli bi se “multilateralizirati” čime bi se smanjili administrativni troškovi njihove provedbe i praćenja.
- U slučaju prihvaćanja trgovinske politike EU, ona se treba koristiti kao i u državama članicama, kao potpora razvojnoj, industrijskoj i konkurentskoj politici, a ne samo kao pasivna zaštitna politika.

ⁱ Osnovni su sporazumi onaj o trgovini robom (GATT), uslugama (GATS), zaštiti intelektualnih prava (TRIPS) te rješavanju sporova (DSM).

ⁱⁱ To se ostvaruje iznimkama od poštovanja osnovnih načela najpovlaštenije nacije i nacionalnog tretmana (npr. čl. 24. Posebni i diferencijalni tretman za zemlje u razvoju) do nepoštovanja preporuke o neupotrebi količinskih ograničenja, standarda i sl. za protekcionističke svrhe.

ⁱⁱⁱ Dakako, pridruživanjem se zemlja kandidatkinja obvezuje na postupno stvaranje zone slobodne trgovine i usklađivanje trgovinske politike sa zajedničkom trgovinskom politikom Zajednice. Prilagodbe kandidata trgovinskoj politici EU prate se u sklopu pravnih prilagodbi. Pregovori o članstvu napreduju ovisno o usklađenosti kandidata sa zakonodavstvom Zajednice. Prihvaćanje i primjena pravila Zajednice (*acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) podrazumijeva da je kandidat razvio sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva. Pregovaračka poglavlja koja se odnose na trgovinu jesu: slobodno kretanje robe (poglavlje 1), slobodno kretanje usluga (poglavlje 3), slobodno kretanje kapitala (dio poglavlja 4), pregovori nekih država o zaštiti intelektualnog vlasništva (TRIPS, poglavlje 5), te uspostavi carinske unije (poglavlje 25). Većina kandidata provizorno je dovršila pregovore o tim poglavljima, što podrazumijeva da će se u sluča-

ju pristupanja EU uključiti u jedinstveno tržište i primjenjivati zajedničku carinsku tarifu prema trećim zemljama, tj. da će postati članom carinske unije.

^{iv} I objavljuje tzv. regular reports. Vidjeti opširnije na:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm#Regular%20%20Reports>

^v Ostali elementi na temelju kojih Europska komisija ocjenjuje djelotvornost tržišnoga gospodarstva jesu postojanje ravnoteže ponude i potražnje zbog slobodnog djelovanja tržišnih snaga; uklanjanje većih zapreka za ulazak i izlazak s tržišta (u smislu otvaranja novih poduzeća ili stečaja postojećih); regulativa vlasničkih odnosa; postignuta makroekonomska stabilnost, uključujući odgovarajuću cjenovnu stabilnost, održive javne financije i bilanca plaćanja s inozemstvom; postojanje konsenzusa o ključnim pitanjima gospodarske politike zemlje i dovoljno razvijen financijski sektor koji može usmjeriti štednju prema proizvodnom ulaganju.

^{vi} Ostali elementi na temelju kojih se procjenjuje sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom unutar Unije jesu dostatnost raspoloživih resursa uz prihvatljive troškove (ljudski potencijal, kapital i infrastruktura) uz mogućnost njihova razvoja i izgradnje (obrazovanje, istraživanje) te znatan udio malih i srednjih poduzeća u razmjeni s EU jer takva poduzeća prema dosadašnjem iskustvu imaju veće koristi od boljeg pristupa tržištu (European Commission, 1997).

^{vii} Podaci navedeni u tablici ilustrativni su i odabrani na temelju većeg broja podataka iz razdoblja 1993-2000.

^{viii} Taj se indeks za neki proizvod ili ekonomsku aktivnost "i" obično definira kao $GLi = 1 - [Exi - Imi] / (Exi + Imi)$, gdje Ex obilježava izvoz, a Im uvoz. Što je indeks bliži vrijednosti 1, to je razina intraindustrijske trgovine veća.

^{ix} Relativni trgovinski deficit definira se kao $(x-m)/(x+m)$, pri čemu je x - izvoz, a m - uvoz i izražava se postocima.

^x Skretanje trgovine odražava se kao trošak za zemlju koja zbog postojanja formalnoga trgovinskog sporazuma "skreće" uvoz iz zemlje koja ga uspješno ostvaruje u zemlju članicu koja je manje uspješna, a pri tome prestaje naplaćivati uvoznu carinu pa gubi carinske prihode.

^{xi} Više o korištenome modelu i ekonometrijski rezultati testa raspoloživi od autora.

^{xii} Usprkos činjenici da bilateralni sporazumi još nisu ratificirani, privremeno se primjenjuju sporazumi s BiH (od 1. siječnja 2001), Makedonijom (od 1. srpnja 2002), Slovenijom (1. srpnja 2002), Mađarskom (1. travnja 2001), Češkom (1. siječnja 2002), Slovačkom (1. siječnja 2002) i državama članicama EU (od 1. siječnja 2002). Potpisan je sporazum s Turskom i Poljskom, a pregovori s Albanijom, SRJ i Rumunjskom su u tijeku.

^{xiii} U 2000. prestala je vrijediti IV Lome konvencija, a EU je afričkim, karipskim i pacifičkim (ACP) zemljama potpisao novi sporazum - Cotonou Partnership Agreement.

^{xiv} Tj. trgovinska se politika, u skladu s Ugovorom o EU (Treaty Establishing the European Community - konsolidirana verzija nakon Ugovora iz Amsterdama, 1997, OJ C 340/173 ili [Internet europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons-treaty-en.pdf](http://internet.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons-treaty-en.pdf)), smatra jednim od oblika komercijalne politike i jasno je definirana s obzirom na sivu komercijalnu politiku. Kontrola trgovinske politike u djelokrugu Unije, tj. države članice nemaju direktnu kontrolu nad njom. Institucije EU mogu samostalno provoditi mjere trgovinske politike bez konzultiranja država članica, a trgovinski se sporazumi ratificiraju samo na razini Unije (nije potrebna ratifikacija država članica). Nasuprot tome, kontrola komercijalne politike dijeli se između Unije i država članica koje imaju više slobode u području reguliranja komercijalne prisutnosti i kretanja faktora proizvodnje (cf Messerlin, 2001, pog. 4. i 5).

^{xv} Prve tri razine EU je utvrđivala unilateralno, a napredniji je status uvjetovan ugovorom.

ornim odnosima s EU. Afričkim, karipskim i pacifičkim (ACP) državama u razvoju EU je dodijelila trgovinske povlastice u sklopu razvojne politike.

^{xvi} *Transformacija tog režima iz nerecipročnih u recipročne povlastice temelji se na stvaranju novih bilateralnih ili regionalnih preferencijalnih aranžmana konzistentnih za WTO (posebno čl. 24).*

^{xvii} *Primjerice, pokatkad je jeftinije platiti carinu nego podnijeti trošak dokazivanja podrijetla robe (Mahyew, 1998).*

^{xviii} *Razina zaštite prema nečlanicama EU može rasti i zbog procesa pristupanja EU. Primjerice, pri uključivanju Slovenije u EU morale bi se povući odredbe sporazuma o slobodnoj trgovini između Hrvatske i Slovenije koje omogućuju bescarinski i neograničeni izvoz vina iz Hrvatske u Sloveniju.*

^{xix} *To je sud koji tek treba dobiti potporu temeljitijom analizom koja nažalost nije mogla biti obuhvaćena ovim radom.*

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 (6), 125-177.
- DZS, 2002.** *Statistički ljetopis 2001*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Egger, P., 2001.** “An Econometric View on the Estimation of Gravity Models and the Calculation of Trade Potentials”. *WIFO Working papers*, 141/2001.
- European Commission, 1995.** *White Paper, Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integrating into the Internal Market of the Union*. Bruxelles, COM (1995) 163 final, 10.5.1995.
- European Commission, 1997.** *Agenda 2000*. Brussels, COM(1997) 2000, vol 1-2.
- European Commission, 1999.** *The Stabilisation and Association Process* [online]. Brussels, COM(99) 235. Available from: [http://europa.eu.int/comm/dg1a/see/com_99_235/index.htm].
- European Commission, 2000.** *Strategy Paper* (December). Brussels : European commission.
- European Commission, 2002.** *DG Trade, 2002* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm].
- European Commission, 2002a.** *Strategy Paper 2001*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002b.** *Regular Reports 2001*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002c.** *Accession Partnerships 2001*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002d.** *Croatia: Stabilisation and Association Report* [online]. Brussels: Commission Staff Working Paper SEC(2002) 341. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/com02341.htm]
- European Council, 1993.** “Copenhagen European Summit, Presidency Conclusions” *Bulletin of the European Communities*, 26 (6), 13.
- IMF, 2002.** *Republic of Croatia: Selected Issues and Statistical Appendix* [online]. IMF Country Report No. 02/179. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16024.0>].

- Landesmann, M., 1995.** "East-west Integration: Vertical Product Differentiation, Wage and Productivity Hierarchies". *European Economy*, (4), 48-65.
- Mayhew, A., 1998.** *Recreating Europe- the European Union's policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Messerlin, P., 2001.** *Measuring the cost of protection in Europe, European Commercial Policy in the 2000s*. Washington: Institute for International Economics.
- Samardžija, V., 1995.** *Europska unija i Hrvatska - putevi povezivanja i suradnje*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Vlada RH, 2002.** *Plan provedbe SSP-a*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Winters, L. A. and Wang, Z. K., 1994.** *Eastern Europe's international trade*. Manchester: University Press.

Poglavlje 7.

PRETPOSTAVKE ZA UKLJUČIVANJE POLJOPRIVREDE U PROCES PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Ramona Franić
Agronomski fakultet
Zagreb

Tito Žimbrek
Agronomski fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Republika Hrvatska, u usporedbi s većinom drugih tranzicijskih zemalja, kasni s pripremama za buduće priključenje Europskoj uniji (EU). Uzroci takvom stanju jesu objektivne, nedavne povijesne okolnosti, ali i subjektivna spora politička (ne)opredijeljenost za tu opciju. U novije doba, a posebice nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-a) aktivnosti su se pojačale. Hrvatska će u procesu prilagodbe prihvatiti liberalizaciju uvoza proizvoda iz EU i nastojati zadržati određene povlastice, ovisno o osjetljivosti pojedinih proizvoda. Potrebna je i daljnja prilagodba poljoprivrednog zakonodavstva, premda najveći dio hrvatskih poljoprivrednih zakona sadržava uvjete i ključne mjere zastupljene u sekundarnoj legislativi EU. Primjenom metoda ekonomske analize te pokazatelja državne intervencije u poljoprivredi i troškova domaćih resursa, u radu su ocijenjene prednosti i ograničenja hrvatske poljoprivrede. Rezultati komparativne analize da-

ju objektivniju sliku domaćega poljoprivrednog sektora u međunarodnom okruženju. Prilagodбом agrarne politike treba poboljšati konkurentnost domaće poljoprivrede, a istodobno sačuvati domaće prirodne resurse.

Ključne riječi:

poljoprivreda, resursi, agrarna struktura, obiteljska poljoprivredna gospodarstva, agrarna politika, ruralni razvoj, gospodarske integracije

UVOD

RH u usporedbi s većinom drugih tranzicijskih zemalja kasni s pripremama za buduće priključenje EU. Uzroci takvom stanju su objektivni - nedavne povijesne okolnosti (Domovinski rat), ali i subjektivni - spora politička (ne)opredijeljenost za tu opciju. U novije doba, a posebice nakon potpisivanja SSP-a, aktivnosti, formalne odluke i pojedini sporazumi s EU ubrzali su se, premda Hrvatsku očekuje još dosta napora kako bi dosegla razinu zemalja koje su u prvom krugu priključenja EU. Konačni ishod za te zemlje pa i za Hrvatsku, u sadašnjem ozračju problematiziranja proširenja ovisi više o samom EU nego o zemljama budućim pristupnicama. U tom kontekstu posebno se razmatraju sektori gospodarstva tih zemalja i Hrvatske koji su osjetljiviji i na koje će integracijski potresi snažnije i "pogubnije" djelovati. Povijesno promatrajući, iz iskustva priključenja sadašnjih članica EU, vidljivo je da poljoprivredni (i prehrambeni) sektor zahtijeva vrlo senzibilne analize mogućih posljedica budućeg integriranja.

Stoga se u radu, uz prikaz uvjeta koje postavlja EU za pridruživanje novih zemalja članica, daje "dijagnoza" poljoprivrede u smislu proizvodno-gospodarskih pokazatelja (i njihove usporedbe sa zemljama središnje i istočne Europe), ali i stanje zakonodavstva i gospodarske politike u toj djelatnosti. Kao bitna sastavnica nameće se pitanje konkurentnosti, ograničenja njezina povećanja, ruralnog razvoja, održivog gospodarenja u poljoprivredi i zaštiti okoliša, te se ističu društveni aspekti u poljoprivredi po kojima je ona neusporediva s drugim gospodarskim sektorima.

Na temelju tih prikaza, "dijagnoze" ranjivosti i obrazloženja aktualnih ograničenja, zaključno se naznačuje "pogled unaprijed", prema zasada poznatim odrednicama EU, te navodi lista nužnih provedbenih

preporuka kako bi se hrvatska poljoprivreda približila uvjetima za pridruživanje koje joj postavlja EU.

ANALIZA UVJETA ZA PRIDRUŽIVANJE NOVIH ČLANICA EU

Današnja europska poljoprivredna politika oblikovana je pod dugogodišnjim utjecajima što su ih izazvali ne samo europski, već i svjetski politički i gospodarski događaji. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća prijetila je globalna nestašica hrane, a rezultat je bio to da su političari poticali proizvodnju hrane. Unutrašnja su se tržišta štitila, a subvencije rasle. Stanje se promijenilo ranih osamdesetih, kada se prijeteca nestašica hrane nije ostvarila. Naprotiv, u međunarodnoj trgovini poljoprivrednim proizvodima počele su se primjećivati posljedice sve većih zaliha, pada cijena, visokih izvoznih poticaja i sve brojnijih trgovinskih ograničenja. Rješenje se pokušalo naći u novom krugu višestranih trgovinskih pregovora u okviru GATT-a. Godine 1986. započnje novi, tzv. Urugvajski krug pregovora, a uključivanje poljoprivrede u pregovore bilo je jedno od najspornijih pitanja. Cilj pregovora bilo je postizanje veće slobode u poljoprivrednoj trgovini smanjivanjem uvoznih prepreka i izvoznih poticaja, ograničavanjem poljoprivrednih potpora i ujednačavanjem sanitarnih i fitosanitarnih propisa u međunarodnim sporazumima. Takve su odluke postale temelj prilagodbe agrarnopolitičkih mjera u Europi i svijetu u novijem razdoblju. Ograničenja u tržišnocjenovnoj politici nastoje se nadoknaditi alternativnim poticajima za prilagodbu agrarne strukture te za razvoj ruralnih sredina i očuvanje okoliša, jer su istodobno uočene i loše posljedice poticanja intenzivne poljoprivrede na okoliš, poglavito u razvijenim zemljama.

Zajednička poljoprivredna politika

Rimski ugovor (1957. g.), koji je prije više od 45 godina utemeljio Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ), naznačio je središnje mjesto poljoprivrede u toj zapadnoeuropskoj integraciji. Zajedničko tržište za poljoprivredne proizvode zahtijevalo je donošenje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) jer je poljoprivreda (uz promet) jedan od dva sektora u EU za koji postoji jedinstvena politika¹. Poljoprivreda prednjači u političkim pitanjima EU: oko tri četvrtine ukupnih zakonskih

propisa izravno je vezano za uređivanje poljoprivrednog sektora (osim proizvodnje, propisima se uređuju i pitanja zdravstvene sigurnosti i kakovće hrane, a brojni su i vrlo strogi propisi s područja veterine, fitosanitarne kontrole i ekologije).

ZPP se temelji na tri načela: 1. slobodnom protoku poljoprivrednih proizvoda unutar EU, koji se postiže zajedničkim EU cijenama, općom zabranom nameta i potpora te usklađivanjem tehničkih propisa; 2. povlasticama prema kojima proizvodi EU imaju prednost na unutrašnjem tržištu pred uvoznima, što se postiže uvoznom zaštitom i 3. zajedničkom financiranju poljoprivrednih programa.

Glavni je cilj ZPP-a potpora poljoprivrednom dohotku, a opći su ciljevi sljedeći: povećati proizvodnost poljoprivrede, osigurati zadovoljavajući životni standard poljoprivrednom stanovništvu, stabilizirati tržišta, jamčiti redovitu ponudu poljoprivrednih proizvoda i osigurati razumne cijene potrošačima. Osnovni politički instrumenti kojima se ti ciljevi postižu obuhvaćaju cjenovnu potporu, izravna plaćanja poljoprivrednicima i nadzor ponude. Sadašnji je sustav posljedica dviju reformi. Prva je počela 1992. godine promjenom potpore od cjenovne na izravna plaćanja: snižene su podržavane cijene, osmišljene odgovarajuće izravne naknade i uvedene nove mjere nadzora ponude. Kasnije su promjene uključivale pretvorbu promjenjivih uvoznih pristojbi u carinske ekvivalente, a primijenjene su 1995. godine kao dio obveza EU u sklopu Sporazuma o poljoprivredi iz Urugvajskog kruga pregovora. Druga reforma ZPP-a, Agenda 2000, usvojena je 1999. godine i počela se primjenjivati početkom 2000. godine. Označila je zaokret EU od cjenovne potpore izravnim plaćanjima te prilagodbu mjera za nadzor ponude.

ZPP je do reforme 1992. godine ponajprije bio sustav cjenovnih uređenja kojima se podržavao dohodak EU poljoprivrednika na dva načina: 1. vlast je otkupljivala viškove ponude kada je postojala opasnost da tržišne cijene padnu ispod dogovorenog minimuma (intervencijske cijene); 2. primjenjivane su carine na granicama EU, tako da se uvezena roba visoko podržavane cijene nije mogla u EU prodati ispod poželjne unutrašnje cijene koju je određivao EU. Iako su političke reforme snizile cjenovnu potporu za neke poljoprivredne proizvode, EU još uvijek za neke proizvode (mlijeko, šećer, goveđe meso) primjenjuje relativno visoku graničnu zaštitu.

Nakon reforme 1992. godine, uz cjenovnu potporu osigurane su i izravne isplate proizvođačima kako bi se podržao njihov dohodak. Nadoknađujuća plaćanja ustanovljena su kao dio paketa iz 1992. godine i temelje se na opsegu proizvodnje, no daju se poljoprivrednicima i

na osnovi proizvodnih površina u područjima u kojima se tradicijski postiže određeni prinos. Reforma iz 1992. godine uvela je i sustav nadzora ponude putem mandatno plaćenih *set-aside* programa, u sklopu kojih poljoprivrednici dio svojih površina izdvajaju iz proizvodnje.

Programi potpore poljoprivredi znače znatna novčana izdvajanja iz proračuna EU. Izdaci za poljoprivredu porasli su s oko 5 mlrd. ECU u 1975. godini na 45 mlrd. ECU godine 1998, što ne obuhvaća pojedinačne izdatke članica EU za poljoprivredu. Za mjere ZPP-a izdvaja se oko 49% proračuna EU (1998. g.)ⁱⁱ, a prijašnjih je godina taj udio dosezao čak 70%. Visoki proračunski troškovi za poljoprivredu doveli su do više proračunskih kriza, odnosno do više političkih reformi za obuzdavanje znatnih izdataka za poljoprivredu.

Mjere poljoprivredne politike utječu na funkcioniranje poljoprivrednog tržišta EU. U sklopu zakonskih odredaba konkurentna tržišta djeluju putem transakcija između privatnih kupaca i prodavača. Kao član WTO-a EU je dogovorio smanjenje svojih izvoznih poticaja i carina, kao i ograničavanje razine svoje domaće potpore. Takva ograničenja snažno djeluju na poljoprivrednu politiku, razinu poljoprivredne potpore, i na metode pružanja potpore. Može se očekivati da će sljedeći krug pregovora unutar WTO-a rezultirati dodatnim zahtjevima za reformom ZPP-a. Proširivanje EU također će imati snažan učinak na poljoprivrednu politiku jer će proračunski troškovi za njezino održavanje biti preveliki. Umjesto tržišnocjenovne potpore, poljoprivredni će se sektor podupirati izravnim plaćanjima, što će se najvjerojatnije vezati za prirodne resurse (okoliš) ili za razinu poljoprivrednog dohotka, a ne uz poljoprivredne proizvode. Ni sadašnji oblik plaćanja prema proizvodnim površinama nije trajno rješenje. U EU postaje sve očitije kako "zdravlje" poljoprivrednog sektora ovisi o mogućnostima zapošljavanja u nepoljoprivrednom sektoru, čime započinje proces poželjnih strukturnih promjena. Zakonske odredbe u tom području odnose se na mnoštvo posebnih programa širokog opsega kao što su programi irigacije, pošumljivanja ili regionalni programi poticanja poljoprivrede u nerazvijenim područjima. Posebice se to odnosi na gospodarsku i društvenu povezanost ciljeva EU kojima bi se smanjile razlike između regija, na potpore područjima s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi, depopulacijskim područjima i sl. Sve veću pozornost privlače pitanja zaštite okoliša, odnosno potreba integriranja brige za okoliš u poljoprivrednu politiku EU. To se može reći i za pitanja ruralnog razvoja, pa se vjeruje da će u budućnosti ZPP prerasti u Zajedničku ruralnu politiku za Europu (Žimbrek i sur., 1999).

USPOREDBA HRVATSKE POLJOPRIVREDE S POLJOPRIVREDAMA DRUGIH EUROPSKIH ZEMALJA

Europska unija

Područje petnaest zemalja članica EU obiluje raznolikim okolišem i obilježeno je velikim geološkim, orografskim i klimatskim razlikama, što omogućuje proizvodnju široke ponude biljnih i stočarskih proizvoda, a stoljetno naslijeđe, društvene i gospodarske značajke obilježavaju brojne proizvodne sustave.

U EU se obrađuje 135 mil. ha poljoprivrednog zemljišta. Oko 80% tih površina nalazi se na području pet država: Španjolske, Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva, Njemačke i Italije. I proizvodnja je koncentrirana u ograničenom broju država, tako da se 80% vrijednosti proizvodnje ostvaruje u samo šest zemalja (Francuskoj, Italiji, Njemačkoj, Španjolskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Nizozemskoj). Po vrijednosti proizvodnje prednjači stočarska proizvodnja (40%), proizvodnja voća i povrća (16%) te proizvodi od žita (9%).

Unutar EU znatne su razlike u razinama poljoprivrednog dohotka, kako u pojedinim zemljama, tako i regionalno. Poljoprivredna su gospodarstva strukturno vrlo različita. U osnovi se razlikuju dva tipa poljoprivrede (Covino i Mariani, 1999): *južnoeuropski model*, u kojemu prevladavaju sitna gospodarstva kojima upravljaju uglavnom stariji poljoprivrednici (većinom u Grčkoj, Italiji, Portugalu i Španjolskoj), te *sjevernoeuropski model* poljoprivrede, s pretežito srednjim i velikim gospodarstvima (u UK, Njemačkoj, Danskoj, Francuskoj i Irskoj). Osobito velika gospodarstva, s više od 200 ha, nalaze se na području bivše Njemačke Demokratske Republike. Nastala su od velikih kolektiviziranih imanja tijekom socijalizma, a vode ih uglavnom mladi poljoprivrednici.

Zemlje središnje i istočne Europe

U zemljama središnje i istočne Europe (SIE), poljoprivreda je razmjerno važnija nego u zemljama EU s obzirom na poljoprivredno zemljište, doprinos BDP-u te, poglavito, u udjelu u ukupnoj zaposlenosti (tabl. 1). Reforme s početka 1990-ih godina donijele su privatizaci-

ju i dekolektivizaciju poljoprivrede, stvorivši novu strukturu poljoprivrede, ali i novi dualizam. U većini tih zemalja uvelike je prevladavalo privatno vlasništvo poljoprivrednih gospodarstava, zemljišta i opreme, s tim da su većina novih zemljovlasnika bili sitni poljoprivrednici. Brojne studije upravo ta sitna gospodarstva ističu kao bitno ograničenje razvoja poljoprivrede tih zemalja. Teškoće u pretvorbi gospodarskih sustava zemalja SIE iz centralnoplanskih u tržišno usmjerena, zasjenile su stvarne mogućnosti poljoprivrednog sektora. Posljedice odbacivanja centralnoplanskoga gospodarstva i uvođenje liberalizacije cijena, proizvodnje i trgovine prouzročile su drastičan pad dohotka, te time i pad potrošnje većine prehrambenih dobara. Smanjena potražnja, zajedno s rastućim cijenama inputa, smanjuju proizvodnju u većini zemalja kandidatkinja znatno ispod razine prije pretvorbe.

Važna posljedica tržišne reforme u tim zemljama jest pogoršanje trgovinske bilance prema EU. Znatna pad poljoprivredne proizvodnje smanjio je mogućnosti izvoza u EU, za većinu zemalja pristupnica najvažnijega trgovinskog partnera. Istodobno se povećao uvoz tih proizvoda iz EU, dijelom zbog promjene potrošačkih zahtjevnosti prema nekim proizvodima poput tropskih ili zapadnjački prerađene hrane (Joslign i Babinard, 1999). Premda je potpora poljoprivredi u zemljama SIE blago porasla zbog intervencijskih i vanjskotrgovinskih mjera, u većini slučajeva podržavane su cijene još uvijek niže od onih u EU. Štoviše, cijene na razini poljoprivrednog gospodarstva (proizvođačke cijene) u zemljama pristupnicama uglavnom su znatno niže od onih u EU (prema podacima iz 1995. godine, proizvođačke cijene u tim zemljama kretale su se od 40 do 80% razine cijena u EU).

Tablica 1. Uloga poljoprivrede u EU, nekim zemljama SIE i Hrvatskoj

| | Poljoprivredno zemljište 2000. (tis. ha) | Udio poljoprivrede u BDP-u 2000. (%) | Udio zaposlenih u poljoprivredi 1997. (%) |
|-----------------|--|---|---|
| EU-15 | 135 260 | 2,1 | 5,1 |
| Češka Republika | 4 280 | 4,7 | 4,1 |
| Mađarska | 6 195 | 4,5 | 7,9 |
| Poljska | 18 443 | 5,0 | 27,4 |
| Slovačka | 2 443 | 4,9 | 5,8 |
| Slovenija | 792 | 3,5 | 6,2 |
| Hrvatska | 3 100 | 7,0 | 10,9 |

Izvor: za EU i SIE: Deutsche Bank Research. EU Enlargement Monitor, December 2001; za Hrvatsku: DZS, 2002.

Tablica 2. Poljoprivreda u vanjskoj trgovini 1997. godine

| | Vanjskotrgovinska bilanca (mil. USD) | Udio u ukupnom uvozu (%) | Udio u ukupnom izvozu (%) |
|-----------------|--|--------------------------------|---------------------------------|
| EU-15 | ... | 7,4 | 9,6 |
| Češka Republika | -653 | 7,8 | 5,6 |
| Mađarska | 1762 | 6,0 | 20,4 |
| Poljska | -469 | 10,8 | 10,4 |
| Slovačka | -392 | 7,6 | 4,7 |
| Slovenija | -449 | 8,8 | 4,3 |
| Hrvatska* | -477 | 11,0 | 13,2 |

* Podaci za Hrvatsku obuhvaćaju poljoprivredno-prehrambeni sektor.

Izvori: Eiteljörge and Hartmann, 1999; Franić, 1999.

Tablica 3. Pokazatelji zaštite poljoprivrede 1997. godine

| | EU-15 | Češka R. | Mađarska | Poljska | Slovačka | Slovenija | Hrvatska |
|-------|-------|----------|----------|---------|----------|-----------|----------|
| PSE % | 42,0 | 11,0 | 16,0 | 22,0 | 25,0 | 38,3 | 25,3 |

Izvor: Franić, 1999, osim za Sloveniju: Nacionalni program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2000-2002.

Proširenjem EU poljoprivredna bi se površina s novim članicama povećala za 60 mil. ha, odnosno iznosila bi gotovo 200 mil. ha. Broj zaposlenih udvostručio bi se sa sadašnjih oko 6,6 mil., a prosječna bi raspoloživa poljoprivredna površina po zaposleniku u zemljama pristupnicama iznosila oko 9 ha u usporedbi s 21 ha u sadašnjem EU. Uključivanje zemalja SIE u EU povećalo bi znatno udio poljoprivrednog sektora u ukupnom gospodarstvu. U idućim godinama očekuje se da će velike razlike koje postoje između zemalja pristupnica i EU - u odnosima razine zaštite, nesklada poljoprivrednih cijena, zakonodavstvu i primjeni zahtjeva unutrašnjeg tržišta EU - otežati tim zemljama primjenu pravnog reda (*acquis communautaire*) ako se ne primijeni neki oblik tranzicijskih mjera. Znatan pritisak za prilagodbom nameće se tim zemljama kada usvoje kriterije ZPP-a, kao i članicama EU koje će trebati naći sredstva za financiranje u natjecanju s poljoprivrednim sektorom novoučlanjenih zemalja.

Odnos EU prema zemljama pristupnicama

U Agendi 2000. Europsko povjerenstvo (Povjerenstvo) predlaže nov pristup u postupku priključenja EU. To se prije svega odnosi na sredstva pristupne pomoći (*pre-accession aid*), ne samo iz PHARE programa (1,5 mlrd. ECU godišnje), već i na sredstva namijenjena pomoći poljoprivrednom razvoju (5,0 mlrd. ECU godišnje) i strukturnoj reformi (1,0 mlrd. ECU godišnje). Povjerenstvo je također usvojilo odluku o dodjeli fondova namijenjenih za pomoć u razdoblju pristupanja EU, i to za *poljoprivredu i ruralni razvoj* u zemljama pristupnicama SIE. Pomoć se odnosi na razdoblje pristupa EU i u skladu je s *Odredbom* Europskog vijeća od 21. lipnja 1999. godine (SAPARD). Dodjeljivanje tih sredstava utemeljeno je na ovim kriterijima: poljoprivrednom stanovništvu, poljoprivrednoj površini, BDP-u po stanovniku, kupovnoj moći i specifičnoj situaciji određenog područja. Odluka Povjerenstva o raspodjeli fondova omogućit će zemljama pristupnicama pripremu plana potpore poljoprivredi i ruralnog razvoja, prema zahtjevima naglašenima u odredbama SAPARD programa. Na temelju tih planova Povjerenstvo će odobravati programe poljoprivrednog i ruralnog razvoja svakoj od tih zemalja, s osnovnim ciljem pomoći u pripremi poljoprivrednog sektora za puno sudjelovanje u ZPP-u i unutrašnjem tržištu EU.

Poljoprivredni sektor u Hrvatskoj

Trendovi u poljoprivredi zemalja SIE u razdoblju pretvorbe gotovo su identični s kretanjima u poljoprivredi Hrvatske. Određene razlike u obilježjima domaćeg poljoprivrednog sektora proizlaze iz specifičnog naslijeđa Hrvatske koje se u društveno-gospodarskom smislu podosta razlikovalo od modela zemalja SIE (osobito u poljoprivrednom sektoru, s obzirom na vlasničku strukturu), ali i zbog agresije devedesetih godina, koja je obilježila to razdoblje.

Zbog svojih poredbenih prednosti, tj. razvijenosti poljoprivrednih resursa, zemljišta, prirodnih i klimatskih pogodnosti, kao i razvijenosti vodnih resursa, Hrvatska ima znatne izgleda za razvoj poljoprivrede.ⁱⁱⁱ Hrvatska, s oko 0,65 ha poljoprivrednog, odnosno s 0,45 ha obradivog zemljišta po stanovniku, ulazi u skupinu zemalja koje su razmjerno bogate poljoprivrednim zemljištem, ali racionalno gospodarenje zemljištem otežavaju brojni čimbenici: naslijeđeni problemi usit-

njenosti privatnog zemljišta, stalni gubitak poljoprivrednog zemljišta urbanizacijom, donedavno nedefiniranim gospodarenjem državnim zemljištem, znatnim udjelom neobrađenoga i zapuštenog zemljišta itd.

Oko dvije trećine ukupnog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu je obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, a preostalu trećinu čini državno zemljište. Više od 70% tih gospodarstava ima manje od 3 ha, i to po pravilu vrlo usitnjenih poljoprivrednih površina, niske razine tehnologije, te je malo vitalnih i tržišno usmjerenih gospodarstava koja bi se mogla ravnopravno nositi s uvoznom konkurencijom.

Tranzicijski šok prijelaza na tržišno gospodarstvo i u poljoprivredno-prehrambenom kompleksu rezultirao je padom proizvodnje i zaposlenosti, zaduženošću, tehnološkim zaostajanjem, pogoršanjem bilance trgovinske razmjene i nelikvidnošću. Odgađanje nužne reforme politike u pojedinim područjima i jačega gospodarskog integriranja, djelomice se mogu opravdati ratom u Hrvatskoj. Nažalost, prestanak rata nije donio zaokret u provedbi gospodarske politike prema selu i poljoprivrednim proizvođačima, u skladu s njihovim strateškim značenjem. Poljoprivrednu politiku Hrvatske u posljednjem desetljeću obilježava neodgovarajući sustav financijske i institucijske potpore, koji, iako deklarativno na strani poljoprivrednika, u praksi izravno i neizravno i dalje prelijeva državni novac u neučinkovite i trombe sustave. Visoki eksterni troškovi proizvodnje, kruti porezni sustav kronični nedostatak jeftinog kapitala, neracionalan trgovinski i distribucijski sustav, te nedostatna proračunska potpora neki su od glavnih čimbenika pada proizvodnje, niske samodostatnosti (ispod 60%), te visokih cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Tržište zemljištem kao najvažnijim poljoprivrednim resursom ograničava postojeća nesređenost zemljišnih knjiga, a funkcioniranje tržišta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda ograničava nelojalna konkurencija i manjkava legislativa.

Nešto više učinjeno je u proteklom razdoblju u području legislative i reformi u politici zaštite i poticaja domaće proizvodnje. Tijekom godina mijenja se obuhvat i struktura poticanih proizvoda. Novim sustavom poticaja iz 1999. godine biljna se proizvodnja stimuliranjem proizvođača prema proizvodnim površinama (a ne prema količini proizvoda kao dotad) i isplata za podizanje višegodišnjih nasada u voćarstvu i vinogradarstvu, dok se stočarstvo potiče selektivnim isplata za rasplodnu stoku i tovljenike, poglavito u područjima posebne državne skrbi. Ukupno je uvedeno više od 130 vrsta poticaja. S obzirom na to da Hrvatska, kao ni ostale nove članice WTO-a, ne može primjenjivati ni izvozne subvencije ni posebne zaštitne mjere pri uvozu po-

ljopprivrednih proizvoda, dodatno se ugrožava konkurentnost domaćih proizvođača na domaćem tržištu.

U dosadašnjim analizama domaće državne intervencije u poljoprivredi, odnosno modela koji je vrijedio do 1999. godine, razmatrana su četiri pokazatelja ocjene poljoprivredne politike primijenjena na osam osnovnih poljoprivrednih proizvoda i osam njihovih prerađevina (Franić, 1999)^{iv}. Sastav temeljnih proizvoda pokazao je vrlo visoku zaštitu (tabl. 3). Pokazatelji govore kako su neke od koristi koje su postignute cjenovnom zaštitom poljoprivredne proizvodnje prenesene proizvođačima inputa, jer su osnovni poljoprivredni inputi bili šticeeni vrlo visokim carinama. Većina ukupne potpore bila je tržišnocjenovna, a uzroci sniženja tijekom razdoblja uglavnom su bile promjene cijena na svjetskom tržištu. Vanjskotrgovinska zaštita osnovnih poljoprivrednih proizvoda zadržala se na visokoj razini, čak i nakon reforme 1999. godine. Usporedba nam govori da Hrvatska u zaštiti domaće poljoprivrede prati trendove zemalja pristupnica. To je možda u skladu sa zahtjevima iz Urugvajskog kruga pregovora, ali usporedimo li pokazatelje zaštite s onima u EU, jasno je da će i Hrvatskoj, kao i ostalim zemljama u tranziciji, biti vrlo teško sudjelovati u tržišnoj utakmici sa znatno razvijenijom i jače šticeenom poljoprivredom Zapadne Europe.

IDENTIFIKACIJA KLJUČNIH TOČAKA RANJIVOSTI

Konkurentnost hrvatske poljoprivrede

Kao i u većini drugih zemalja, uključujući i EU, hrvatskoj je poljoprivredi osnovni cilj ostvariti prehrambenu sigurnost stanovništva u što većem opsegu domaćim konkurentnim proizvodima. Ciljevi domaće poljoprivredne politike naglašavaju potrebu ostvarenja konkurentnosti poljoprivrede u uvjetima svjetskoga tržišnog natjecanja, kao i zaštitu i razvoj domaćega ruralnog prostora.

Rezultati analiza^v otkrivaju osnovna ograničenja u postizanju višeg stupnja konkurentnosti hrvatske poljoprivrede: monopolski položaj nabavljača inputa, slab pristup komercijalnim kreditima, isplate u naravi, nerazvijena tržišna i institucijsku infrastrukturu, nedostatak ekonomije veličine u marketingu, malu prosječnu veličinu gospodar-

stva, teškoće u kupnji i najmu zemljišta, niske prinose, nisku tehnološku razinu i netransparentan subvencijski sustav u kojemu agrarnopolitičke mjere često prikrivaju tržišne signale.

Premda je slaba tehnička opremljenost problem u nekim podsektorima u poljoprivredi, glavnina problema proizlazi iz neučinkovitog tržišta. Posljedice takvog stanja mogu se donekle izmjeriti za svaki podsektor pokazateljem odnosa troškova domaćih resursa u proizvodnji (*domestic resource cost - DRC*)^{vi}. Rezultati pokazuju da je vrijednost domaćih resursa u većini poljoprivrednih proizvodnji veća od vrijednosti proizvodnje, mjereno svjetskim cijenama. Takvu ocjenu treba shvatiti ozbiljno jer su podaci rezultat analize poslovanja uspješnijih poljoprivrednika, dok većina hrvatskih poljoprivrednika posluje znatno ispod te razine.

Ruralni razvoj i zaštita okoliša

Hrvatska je zemlja vrijednih prirodnih resursa, ponajprije zbog njihove kakvoće. Zemljište je razmjerno dobre plodnosti i jedno od bolje očuvanih u Europi, a uz kvalitetne vodne resurse, šume i obalni pojas omogućuje razvoj poljoprivrede i ribarstva, šumarstva i lovnog turizma. Kreatori agrarne politike u Hrvatskoj svjesni su tih prednosti, kao i činjenice da ruralna politika obuhvaća više od same poljoprivredne proizvodnje. Potrebu da se unaprijedi kakvoća života u ruralnim sredinama i istodobno zaštititi ruralni okoliš nužno je ugraditi u poljoprivrednu, odnosno u ruralnu politiku. Takvo je gledište u skladu s promjenama ZPP-a EU, koji se znatno proširio izvan prvih okvira s početka 1960-ih godina.

Posljednje prilagodbe poljoprivredne politike naglašavaju potrebu stvaranja i poljoprivrednih i nepoljoprivrednih mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima kao sredstava za poboljšanje ruralnog dohotka. Stvaranje prilika za nepoljoprivredno zapošljavanje omogućilo bi poboljšavanje poljoprivredne strukture, oslobađajući poljoprivredne resurse radi okrupnjavanja vitalnih gospodarstava. Prema ocjenama stručnjaka^{vii}, taj dio poljoprivredne, odnosno ruralne politike tek treba poduprijeti specifičnim programima. Za sada se ne stvaraju zadovoljavajuće alternativne mogućnosti zapošljavanja u ruralnoj sredini jer politika hrvatske Vlade ne stvara okruženje naklonjeno poduzetnicima.

Suprotno tome, nastoje se istaknuti prednosti prevladavajućeg sustava gospodarenja u hrvatskoj poljoprivredi. Naime, u europskom

zemljopisnom okruženju govori se o zaokretu iz “poljoprivrede orijentirane na količinu” u “poljoprivredu okrenutu kakvoći” (hrane i okoliša). Izlaz iz postojećeg stanja vidi se u *održivoj poljoprivredi*, bezopasnoj za okoliš, koja budućim naraštajima ostavlja očuvane resurse. Taj sustav gospodarenja može opskrbiti hrvatsko stanovništvo dostatnom količinom kvalitetne hrane, poželjne i za turističku klijentelu i za izvoz.

Socioekonomski aspekti poljoprivrede

U nedostatku alternativnog zapošljavanja i stvaranja dohotka na ruralnom području, hrvatska je poljoprivredna politika zapravo mješavina gospodarskih mjera i socijalne zaštite, a posljednja je dosta važna. U regionalnoj politici poticanja, iako je određeni pomak učinjen, još uvijek nema sustavnosti u regionalnom pristupu. Neriješen je status obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava - njihovo poslovanje (kao fizičkih osoba) stvara ograničenja i za državne ustanove i za samo gospodarstvo. Bivši “društveni sektor” u poljoprivredi (kombinati) u poratnom razdoblju zbog ratnih razaranja i neodgovarajućeg modela pretvorbe odnosno privatizacije, uz male iznimke, doživljava kolaps, pad proizvodnje i zaposlenosti te znatne teškoće u poslovanju.

U Hrvatskoj je još uvijek slabo razvijeno poslovno udruživanje poljoprivrednika putem zadruga i drugih oblika kao što je ugovorna suradnja. Premda je broj zadruga razmjerno velik, većina poljoprivrednika je izvan tih oblika poslovnog organiziranja. Institucijska prezentacija gospodarskih interesa poljoprivrednih proizvođača nije dovoljno funkcionalna i razvijena na osnovi partnerstva s formalnim upravnim službama. Stručne službe, osnovane za poticanje napretka u poljoprivredi, nisu u potpunosti djelotvorne. Razloge takvom stanju pronalazimo u nedostatnom broju kvalitetnog stručnog osoblja, slaboj opremljenosti te nedovoljno razrađenim propisima.

Hrvatska poljoprivreda i EU^{viii}

Kao početak ostvarenja procesa stabilizacije i pridruživanja, EU je usvojio trgovinske mjere kojima otvara svoje tržište zemljama regije. Riječ je o asimetričnoj liberalizaciji trgovine s ciljem povećanja izvoznih mogućnosti, privlačenja inozemnih ulaganja, te političke i go-

spodarske stabilnosti spomenutih zemalja jugoistočne Europe. Uredba se primjenjuje od 1. studenoga 2000. godine i vrijedit će do godine 2005. Trgovinski režim za područje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda znači bescarinski pristup domaćim proizvodima na tržište EU (osim *baby beef* proizvoda, za koje su carine znatno snižene) te kvantitativna ograničenja za neke EU osjetljive proizvode. Na kvotama se tako nalaze neke vrste ribe i riblje prerađevine, vino te *baby beef* proizvodi, a zajedničke se kvote iskorištavaju po načelu *first come first served*, tj. prema kronološkom redosljedu podnošenja zahtjeva za otpisom kvote.

EU kao uzvrat za takve pogodnosti zahtijeva od zemalja korisnica provedbu gospodarskih reformi i međusobnu suradnju na regionalnoj osnovi. Pregovorima o zaključivanju SSP-a, Hrvatska je tražila zadržavanje postojećih povlastica uz mogućnost njihova daljnjeg unapređenja, što se uvelike i postiglo. Hrvatska će prihvatiti primjenu postupne liberalizacije uvoza proizvoda podrijetlom iz EU tijekom prijelaznog razdoblja, ne duljega od pet godina, ovisno o osjetljivosti pojedinog proizvoda. Pregovori se vode odvojeno za poljoprivredne proizvode, prerađevine, ribe i vino.

Glavna pitanja koja se odnose na prilagodbu poljoprivredne politike u postupku pregovaranja s EU obuhvaćaju i izravna plaćanja poljoprivrednicima, te kvote za mliječne proizvode i šećernu repu. Očekuje se da će se nove zemlje članice i u buduće moći koristiti mjerom izravnih plaćanja u poticanju svojih poljoprivrednika, ali ne u visini koju sada ostvaruju aktualne članice EU.

Prilagodba poljoprivrednog zakonodavstva

S obzirom na ulazak Hrvatske u WTO, a uskoro i u CEFTA-u, te u budućnosti i EU, prijeko je potrebna prilagodba hrvatskoga poljoprivrednog zakonodavstva zakonodavstvu tih ekonomskih grupacija, posebice EU (tzv. Bijela knjiga).

U Hrvatskoj je krajem godine 1999. u djelatnosti poljoprivrede, ribarstva i veterinarstva u primjeni bilo 14 zakona, više od 120 pravilnika, veći broj odluka, naredbi, objava i popisa. Izdvajamo temeljni Zakon o poljoprivredi (NN 66/01), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01), Zakon o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (NN 12/01). U pripremi su Zakon o hrani, Zakon o genetski modificiranim organizmima i dr.

Općim Zakonom o poljoprivredi uređuje se područje poljoprivrede i postojeće zakonodavstvo, kao i funkcionalna veza s brojnim područjima koja još nisu zakonski uređena. Donošenje Zakona o hrani, i na osnovi njega drugih podzakonskih akata usklađenih sa zahtjevima WTO-a na načelima Kodeksa dobre poljoprivredne prakse (*Codex of good agricultural practice*), te načelima Sporazuma o suradnji s EU i WTO-om, olakšat će se put rješavanja postavljenih zahtjeva pri svjetskim i europskim integracijama.

Suvremeni trendovi osiguranja kakvoće i sigurnosti hrane nametnuli su i potrebu zakonskog uređivanja ekološke poljoprivrede. Zakonom o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda uređuje se ekološka proizvodnja, prerada i prodaja poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda kao bitnih čimbenika zaštite zdravlja i života ljudi, zaštite potrošača, prirode i okoliša.

U daljnjoj prilagodbi nužna je detaljna analiza i usporedba svakog pojedinog zakona s ključnim mjerama, uz osobito poštovanje mjera Prvog stadija^{ix} i određivanje prioriteta te uzimanje gospodarskog stanja i strategije razvoja u obzir.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE MJERA

U analizi domaće poljoprivrede polazimo od već spomenutih ograničenja koja još uvijek usporavaju ostvarivanje ciljeva postavljenih poljoprivrednom politikom i provođenje mjera strategije razvoja hrvatske poljoprivrede. Istodobno, poljoprivredni sektor ima i znatne razvojne prednosti kao što su prirodni i regionalni potencijali, koji do sada nisu bili optimalno iskorišteni.

Jedna od strateških opcija u postizanju cilja politike razvoja poljoprivrede jest nastojanje za ućlanjenjem RH u svjetske i europske trgovinske i ekonomske integracije: ostvareno uključivanje u WTO i CEFTA-u, a na dulji rok pridruživanje i članstvo u EU. Za razliku od ulaska u punopravno članstvo, koje podrazumijeva i punu carinsku uniju, ukidanje svih međusobnih trgovinskih barijera, te pristupanje ZPP-u, utjecaji pridruženog članstva na poljoprivredu i prehrambenu industriju vrlo su ograničeni^x. Naime, postupno te potpuno ukidanje carina odnosi se samo na industrijske proizvode, dok je liberalizacija trgovine poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima kontrolirana, te se zasniva na uzajamnoj razmjeni koncesija, odnosno djelomičnom smanjenju ili ukidanju carina, po pravilu za manje osjetljive proizvode,

uz zadržavanje količinskih ograničenja povlaštenog uvoza. Očekuje se, stoga, da posljedice pridruženog članstva Hrvatske u EU neće biti tako negativne kako hrvatski poljoprivrednici strahuju, a može se očekivati tehnička i savjetodavna pomoć u naporima za unapređenje i razvoj poljoprivrede. SSP-om su postavljeni temelji buduće suradnje u poljoprivrednom i poljoprivredno-industrijskom sektoru kojom će se potaknuti modernizacija i restrukturiranje domaće poljoprivrede u skladu sa standardima u EU. Temeljna su načela suradnje poticanje održivoga ruralnog razvoja i razvoja šumarstva, te usklađivanje veterinarskoga i fitosanitarnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU.

Pristup EU može se ostvariti potpunim preuzimanjem njezine ukupne legislative. Uzimajući u obzir vrijeme i sredstva potrebna za prilagodbu, može se očekivati da će glavni izazov pri preuzimanju legislative više biti prilagodba upravnih struktura i društva kao cjeline uvjetima nužnim za djelovanje legislative negoli prilagodba zakonskih tekstova. Hrvatska je tek na početku tog procesa. Učinjeni su prvi koraci u prilagodbi zakonskih, političkih i institucijskih mjera po uzoru na Zajedničku poljoprivrednu politiku i modele koje primjenjuje susjedna Slovenija, s obzirom na zajedničko naslijeđe bivšega političkog sustava. Novopredloženi sustav poticaja u poljoprivredi predviđa izdvajanje vitalnih poljoprivrednih gospodarstava koja će se poticati modelima tržišnocjenovne politike i kapitalnih ulaganja, dok bi nekonkurentna gospodarstva trebala ući u sustav koji ima obilježja strukturne politike (potpora dohotku, mirovine, potpore programima ruralnog razvoja). Mjerama strukturne politike potrebno je poticati ulazak mladih u poljoprivredu, stručno pojačati i sustavno urediti osposobljavanje poljoprivrednika, uvesti poticaje za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva/proizvodnju za prilagodbu potrebama tržišta, za smanjenje troškova energije, za povećanje kakvoće proizvoda, boljih uvjeta rada i života poljoprivrednika i njihovih obitelji te za očuvanje okoliša i biološke raznovrsnost ekosustava. Novčanim potporama valja pomoći područjima s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi, kao što su gorska, otočna, depopulacijska područja. Važna je i potpora udruživanju i međusobnom poslovnom povezivanju poljoprivrednika i s djelatnostima koje prate poljoprivredu.

U području institucijske potpore već je dosta učinjeno osnivanjem Poljoprivredne savjetodavne službe, Tržišnoga informacijskog sustava u poljoprivredi i Vijeća za istraživanja u poljoprivredi.

S obzirom na to da je poljoprivreda jedan od osjetljivijih sektora, kako u EU, tako i u Hrvatskoj, domaći propisi kojima se uređuje razvoj poljoprivrede trebali bi biti usklađeni s onima ZPP-a radi post-

izanja jedinstvenog cilja: povećanja konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača i poljoprivrednih poduzeća. Stoga za državu, odnosno za Vladu i resorno ministarstvo ostaje pitanje kako stvoriti uvjete koji će omogućiti postizanje konkurentnosti.

Prve analize mogućih scenarija prilagodbe domaće poljoprivredne politike zahtjevima budućeg pristupanja EU, odnosno posljedicama trgovinske liberalizacije, ne otkrivaju drastične promjene u proizvodnji, potrošnji i trgovinskim modelima, odnosno novo gospodarsko okruženje neće bitno ni povećati ni smanjiti postojeće probleme u poljoprivrednom sektoru (*Kvantitativna analiza učinaka hrvatske politike agrarne trgovine na agrarno-prehrambeni sektor*). Preporučuje se nastavak trgovinske liberalizacije putem bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, poglavito u balkanskoj regiji, a poticanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora, sukladno rezultatima istraživanja konkurentnosti domaće poljoprivrede, treba ostvariti sljedećim mjerama.

- Osnažiti zakon ugovaranja i poticati poštovanje ugovornih uvjeta u poslovanju, bez posebnih strahova ili povlastica.
- Učiniti donošenje agrarnopolitičkih odluka transparentnima i poticati njihovu primjenu u praksi; ustanoviti prikladan sustav kriterija za isplatu potpora poljoprivredi; uvesti jednostavniji sustav izravnih plaćanja u poljoprivredi, čime bi se stimulirao dohodak poljoprivrednika, a istodobno omogućio snažniji i slobodniji utjecaj tržišnih cijena i profitabilnije iskorištavanje prirodnih i poljoprivrednih resursa.
- Prilagoditi carinski sustav, što je već dobrim dijelom učinjeno tijekom pristupanja WTO-u; daljnja je prilagodba potrebna kako bi se smanjili troškovi zaštite visokoštićenih proizvoda u korist proizvoda za koje Hrvatska ima poredbene prednosti.
- Urediti tržište poljoprivrednim zemljištem, čime bi se riješilo pitanje jamstva pri odobravanju kredita.
- Unaprijediti ekonomsku sposobnost na razini poljoprivrednoga gospodarstva - daljnjim ulaganjem u razvojne službe, poticanjem istraživanja i obrazovnog sustava u poljoprivredi.

Put do odgovora na pitanja koje sve zakonske, političke i institucionalne mjere treba poduzeti i kako ih ostvariti još je uvijek dug. Kojim instrumentima ekonomske i strukturne politike djelovati na dohodak poljoprivrednih proizvođača, zaštitu potrošača, razvoj ruralnog prostora i regionalnu ravnotežu? Je li realno očekivati da će zapadnoeuropski modeli potpore poljoprivredi rezultirati istim uspjehom i za našu poljoprivredu, koja je imala potpuno različit razvojni put, te kako

testirati te rezultate? Je li hrvatska poljoprivreda ipak toliko specifična da za njezinu prilagodbu razvijenim gospodarstvima treba pronaći neki poseban put?

Sigurno je samo to da se hrvatske ustanove odgovorne za pregovore i približavanje Hrvatske EU trebaju kvalitetno pripremiti za obavljanje svojih zadaća, što znači da je potrebno i nadalje osiguravati specijalizaciju domaćih stručnjaka u sklopu upravnih službi za utemeljeno donošenje političkih odluka u skladu s EU praksom.

ⁱ Zajednička poljoprivredna politika postoji u određenom obliku od Konferencije šest izvornih članica godine 1958. u Stresi. Naime, članak 39. Rimskog ugovora kojim je utemeljen EEZ (poslije EZ, odnosno EU), daje prilično nejasne ciljeve za ZPP. U konkretnom obliku to je provedeno nakon donošenja Prvog Mansholtova plana na spomenutoj konferenciji u Stresi. Godine 1962. Savjet ministara poljoprivrede donio je redosljed djelovanja zajedničkih intervencijskih cijena za domaće tržište, kao i za ulazne cijene u djelovanju različitih promjenjivih uvoznih pristojbi (Kay, 1998).

ⁱⁱ izvor: http://www.ers.usda.gov/briefing/EuropeanUnion/polycy_common.htm

ⁱⁱⁱ Prema dokumentu Hrvatska u 21. stoljeću - Prehrana, Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, voditelj dionice Prehrana prof. dr. T. Žimbek.

^{iv} Ti su pokazatelji: 1. nominalna stopa zaštite (Nominal Protection Rate - NPR), 2. efektivna stopa zaštite (Effective Protection Rate - EPR), 3. proizvođački subvencijski ekvivalent PSE, 4. efektivna stopa pomoći (Effective Rate of Assistance - ERA) (detaljnije: Franić, 1999).

^v Republic of Croatia - Competitiveness in Agriculture and EU Accession.

^{vi} DRC pokazateljem (Domestic Resource Cost), odnosno troškovina domaćih resursa u proizvodnji.

^{vii} "A Strategy for Croatian Agriculture", Competitiveness in Agriculture and EU Accession.

^{viii} Prema dokumentu Hrvatska u 21. stoljeću - Prehrana, Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, voditelj dionice prof. dr. sc. T. Žimbek; koordinator podloge Poljoprivredna politika - mr. sc. M. Božić, MPŠ, Zagreb, 2002.

^{ix} Mjere "Prvog stadija" su ključne mjere prilagodbe legislative zemalja-pristupnica, navedene u Bijeloj knjizi, a odnose se na operacije temeljne važnosti za druge oblike nadnacionalnih operacija, kao što su trgovina proizvodima i uslugama.

^x Očekivani utjecaj pridruženog članstva u EU na gospodarstvo Hrvatske: cost-benefit analiza. IMO, EIZ.

LITERATURA

- , **1999.** *Nacionalni program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2000-2002.* Ljubljana: Sektorski razvojni načrt Ministarstva kmetijstva, gozdarstvo in prehrano.
- , **2001.** *A Strategy for Croatian Agriculture. Study: Republic of Croatia - Competitiveness in Agriculture and EU Accession.* Trowbridge, Wiltshire: Landell Mills Limited.
- , **2002a.** *Hrvatska u 21. stoljeću - Prehrana.* Zagreb : Ured Vlade RH za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- , **2002b.** *Kvantitativna analiza učinaka hrvatske politike agrarne trgovine na agrarno-prehrambeni sektor.* Halle : Institut za razvoj poljoprivrede u središnjoj i istočnoj Europi.
- Covino, D. and Mariani, A. C., 1999.** “EU agri-food System: an Overview of Structure and Competitiveness” in: *The European Agro-food System and the Challenge of Global Competition.* Roma: Ismea, 69-100.
- DZS, 2002.** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske.* - Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Eiteljörge, U. and Hartmann, M., 1999.** “Central-Eastern Europe Food Chains Competitiveness” in: *The European Agro-food System and the Challenge of Global Competition.* Roma: Ismea, 187-220.
- Franić, R., 1999.** *Mjerenje državne intervencije u poljoprivredi Republike Hrvatske,* disertacija. Zagreb: Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- IMO, 1998.** *Očekivani utjecaj pridruženog članstva u Europskoj uniji na gospodarstvo Hrvatske: cost-benefit analiza.* Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Josling, T. and Babinard, J., 1999.** “The future of the CAP and Prospects for Change: the Policy Environment for Agri-foof Competitiveness” in: *The European Agro-food System and the Challenge of Global Competition.* Roma: Ismea, 1 -17.
- Kay, A., 1998.** *The Reform of the Common Agricultural Policy. The Case of the MacShary Reforms.* Oxford: CABI Publishing.
- Koester, U., Christensen, G. and Haynes, J., 2000.** “Konkurentnost hrvatske poljoprivrede i EU integracije”. Predavanje u sklopu studije “*Competitiveness in Agriculture and EU Accession*”, 12. prosinca, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva RH.
- Par, V., Žimbrek, T. i Njavro, M., 2000.** “The Legal Foundation of Cooperatives and Associations in Agriculture” in: “*X World Cong-*

ress of Rural Sociology". Abstracts. 30th July to 5th August. Rio de Janeiro, Brazil.

- Rednak, M., Erjavec, E. i Volk, T., 2001.** "Accession to the European Union in the Field of Agriculture - Slovenia's Experience". *Agroecologia Croatica 1* (1), 15-28.
- Turecki, T., 2000.** "Pripreme za ulazak u EU: iskustvo Češke Republike u području poljoprivrede i prehrambene industrije". Predavanje u sklopustudije "*Competitiveness in Agriculture and EU Accession*", 12. prosinca, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva RH.
- Žimbrek, T., Franić, R. i Juračak, J., 2001.** "Strateški prioriteti hrvatske poljoprivrede - ograničenja i mogućnosti". *Agroecologia Croatica 1*(1), 11-14. Zagreb.
- Žimbrek, T. i Par, V., 1999.** "Poljoprivredno zakonodavstvo - pogled u budućnost" u: *Gospodarske smjernice razvitka hrvatskog poljodjelstva*. Zbornik radova i sažetaka. Znanstveni skup s međunarodnim sudjelovanjem. 10-13. studenoga. Cavtat.

Poglavlje 8.

ENERGETIKA U EUROPSKOJ UNIJI I HRVATSKOJ

Ana-Maria Boromisa*

*Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti
Zagreb*

SAŽETAK

Cilj je ovog rada utvrditi usklađenost energetskog sektora RH s uvjetima za članstvo u EU. Na temelju komparativne analize stanja energetskog sektora u EU, RH i državama kandidatkinjama identificirana se razina ispunjavanja uvjeta za članstvo i nužne mjere koje se moraju provesti tijekom reforme.

Glavni je zaključak da je pravni sustav na području energetskog sektora RH već uvelike usklađen sa sustavom EU. Međutim, konkretna primjena pravila odudara od primjene u EU. Budući da ta pravila dobivaju konačan oblik tek u primjeni, a način tumačenja i primjenu mnogo je teže mijenjati od samih pravila, u procesu prilagodbi osobitu važnost treba pridati praksi.

Ključne riječi:

energetika, liberalizacija tržišta, jedinstveno energetsko tržište, kriteriji za članstvo, Hrvatska, kandidati, EU

** Iznosena stajališta osobna su mišljenja autorice, ničim ne obvezuju instituciju u kojoj je zaposlena i ne podudaraju se nužno sa službenim stavovima VRED-a.*

UVOD

Prilagođavanje sustavu Europske unije (EU) proces je postupnog prihvaćanja njezinih pravila i standarda. Kriteriji za članstvo definiraju nužnu razinu usklađenosti sustavu EU koju države kandidatkinje moraju postići. Pri procjeni ispunjavanja kriterija za članstvo Europska komisija vrednuje usklađenost državnog uređenja u cjelini (stupanj demokracije, djelotvornost pravne države, uspostavljeno tržišno gospodarstvo) i pojedinačnih sektora.

Na području energetike EU je tijekom pregovora o članstvu od kandidata ponajprije zahtijevala povećanje razine nuklearne sigurnosti. Međutim, reformom i liberalizacijom energetskog sektora u EU postavljeni su novi zahtjevi državama koje se žele uključiti u EU. U ovom se radu identificiraju ti zahtjevi, njihova provedba u EU, u državama kandidatkinjama i u RH. Na temelju dosega pojedinih skupina zemalja identificiraju se glavne teškoće u ispunjavanju zahtjeva EU i mjere koje bi mogle pomoći u njihovu rješavanju.

KRITERIJI ZA ČLANSTVO

U svakom se sektoru gospodarstva ispunjavanje uvjeta za članstvo procjenjuje na temelju ispunjavanja gospodarskih i pravnih kriterija za članstvo. Ispunjavanje gospodarskih kriterija za članstvo podrazumijeva: a) postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva (liberalizacija cijena i trgovine, ravnoteža ponude i potražnje uspostavljena tržišnim snagama) i b) sposobnost suočavanja s konkurencijskim pritiskom i tržišnim utjecajima u EU. Ispunjavanje drugog kriterija vrednuje se, između ostaloga, na temelju procjene postoji li dostatna infrastruktura. Pravni uvjeti podrazumijevaju prihvaćanje i primjenu propisa EU, tzv. *acquisa communautaire*, odnosno, skraćeno, *acquisa*.

Na razini država članica ni na razini Unije nije još uspostavljeno djelotvorno tržišno gospodarstvo u energetici. Primjerice, sustav tržišnih zakona na razini EU tek se razvija (detaljnije npr. u Pelkmans, 2001), a to je jedan od elemenata za procjenu postoji li djelotvorno tržišno gospodarstvo. Stoga se na području energetike razina ispunjava-

nja uvjeta za članstvo prati uzimanjem u obzir razine liberalizacije postignute u EU.

Dakle, ispunjavanje uvjeta za članstvo na području energetike procjenjuje se prije svega na temelju sposobnosti za prihvaćanje i primjenu *acquisa*. Pri tome su ključne odrednice za procjenu stanja ove:

- usvajanje energetske politike s jasnim rokovima za restrukturiranje sektora
- pripreme za sudjelovanje u jedinstvenome energetskom tržištu (usvajanje i provedba Smjernice 96/92 za električnu energiju i Smjernice 99/30 za plin, te Smjernice 2001/77 o električnoj energiji proizvedenoj iz obnovljivih izvora)
- unapređenje energetskih mreža radi stvaranja energetskog tržišta
- priprema za krizna stanja, osobito uspostavom pričuva nafte dovoljnih za 90-dnevnu opskrbu
- rješavanje socijalnih, regionalnih i ekoloških posljedica restrukturiranja sektora
- povećanje učinkovitosti, smanjivanje gubitaka energije i poticanje uporabe obnovljivih izvora (hidroenergija, energija vjetra, solarna energija i energija biomase)
- jačanje nuklearne sigurnosti (sigurnosti nuklearnih elektrana i osiguranje upravljanja nuklearnim otpadom) (Lithuania team, 2002).

SADAŠNJA RAZINA ISPUNJAVANJA UVJETA ZA ČLANSTVO

Sadašnja razina ispunjavanja uvjeta za članstvo procjenjuje se na temelju komparativne analize energetike u RH, zemljama kandidatkinjama i EU. Elementi za procjenu stanja temelje se na ključnim odrednicama za procjenu usklađenosti kandidata s *acquisom* Unije i rezultatima dosadašnjih pregovora (Lithuania team, 2002, op. Cit., European Commission, DG TREN, 2002).¹

Budući da su tijekom pregovora o članstvu kao ključna pitanja utvrđena sposobnost kandidata da sudjeluju na jedinstvenom tržištu, dostatnost pričuva i nuklearna sigurnost, analiza je usredotočena na te odrednice.

Uključivanje u jedinstveno tržište

Sposobnost sudjelovanja na jedinstvenom tržištu procjenjuje se na temelju institucionalne i tehničke mogućnosti sudjelovanja neke zemlje na tržištu. Institucionalna sposobnost podrazumijeva prihvaćanje i provedbu dijela *acquisa* koji omogućuje uspostavu tržišnoga gospodarstva u energetici, a tehnička spremnost podrazumijeva odgovarajuću infrastrukturu i interoperabilnost sustava.

Institucionalna sposobnost

Stvaranje jedinstvenoga energetskeg tržišta i odgovarajućeg *acquisa* započelo je liberalizacijom 1990-ih. U prvoj je fazi osigurana transparentnost cijena i omogućen pristup treće strane transportnoj infrastrukturi (tranzit). Druga je faza liberalizacije započela 1993. U njoj je omogućeno dodjeljivanje dozvola za izgradnju transportnih kapaciteta na nediskriminirajućoj osnovi čime je omogućeno stvaranje konkurencije. Vertikalno integrirana poduzeća razdvojila su račune pojedinih djelatnosti (proizvodnje, prijenosa, distribucije) i uveden je pristup "trećoj strani" za najveće potrošače električne energije i plina.

U trećoj su fazi, koja je započela 1996, usvojena zajednička pravila za tržišta električnom energijom (Smjernica 96/92) i plinom (Smjernica 98/30), te stvoreni preduvjeti za slobodno kretanje električne energije i plina na području Unije. Progresivno otvaranje nacionalnih tržišta započelo je 1999. za električnu energiju, kada je minimalno 26% ukupne godišnje potrošnje otvoreno stranim dobavljačima. Godine 2000. započelo je i otvaranje tržišta plinom, te je otvoreno 20% tržišta. Planom otvaranja tržišta predviđeno je da bi do 2003. godine 33% tržišta električnom energijom trebalo biti liberalizirano, nakon čega bi se, do 2006. godine, trebalo razmotriti daljnje otvaranje tržišta. Za plin bi se 28% tržišta trebalo otvoriti u roku pet, a 33% u roku 20 godina.

Međutim, Europsko je vijeće na samitu u Lisabonu (23-24. ožujka 2000) zatražilo postupno i potpuno otvaranje energetskeg tržišta. Stoga je Europska komisija u ožujku 2001. predložila amandmane na smjernice za električnu energiju i plin (96/92 i 98/30) te uredbu o uvjetima pristupa elektroenergetskoj mreži (više u: European Commission, 2001; 2, European Commission 2001;3, European Commission

2001;4). Budući da se za usvajanje tih dokumenata primjenjuje postupak suodlučivanja, nakon amandmana Europskog parlamenta, pribavljenog mišljenja Ekonomskoga i socijalnog vijeća te prihvaćanjem smjernica Vijeća, Komisija je u lipnju 2002. godine objavila dopunjeni prijedlog smjernice i uredbe (više u European Commission 2002;1, European Commission 2002;2).

Prijedlozi omogućuju otvaranje nacionalnih tržišta električnom energijom i plinom do 2005. godine, osiguranje opskrbe svih potrošača i stvaranje jedinstvenoga energetskeg tržišta umjesto 15 otvorenih nacionalnih tržišta. Otvaranje tržišta znači da će 2005. godine potrošači moći birati svoje dobavljače električne energije i plina. Radi jačanja konkurencije i stvaranja jedinstvenog tržišta mora se osigurati pristup prijenosnim i distribucijskim mrežama bez diskriminacije. Za postizanje tog cilja nužno je da mrežom upravlja neovisno tijelo, potpuno odvojeno od proizvodnje i prodaje; da nacionalno regulativno tijelo, koje se mora uspostaviti u svim državama članicama, utvrdi, objavi i odobri naknade za pristup mreži prije njihova stupanja na snagu. Ujedno, postavlja se i infrastrukturni zahtjev kojim se određuje da kapacitet prijenosne mreže prema susjednim državama mora dosegnuti barem 10% domaće proizvodnje.

Iako navedeni prijedlozi još nisu usvojeni i ne primjenjuju se u EU, mogu se promatrati kao uvjeti za članstvo. Naime, Europska komisija (2001) u najnovijem izvještaju o napretku kandidata u ispunjavanju uvjeta za članstvo eksplicitno navodi da se tijekom provedbi reformi u energetskeg sektoru prilagodbe moraju provoditi uzimajući u obzir i *acquis* koji se priprema. Slična je odredba uvrštena i uz objašnjenje dopunjenog prijedloga smjernice i uredbe (Europska komisija, 2002), u kojoj se navodi da će nova smjernica i uredba biti obvezujuća i za nove članice, a da će se iznimke moći odobriti samo tijekom prijelaznog razdoblja u opravdanim slučajevima. Čelnici država i vlada članica EU na samitu u Barceloni (ožujak 2002) prihvatili su plan liberalizacije i zatražili od Europskog parlamenta i Vijeća da prihvate odgovarajuće akte što prije, tj. tijekom 2002. godine.

Ispunjavanje obveza i provedbu smjernica o liberalizaciji energetskeg tržišta u državama članicama prati Europska komisija.ⁱⁱ Sve su države u području električne energije liberalizirale svoja tržišta više nego što Smjernica 98/92 zahtijeva. Na području uspostave jedinstvenog tržišta plinom napredak je sporiji. Ponajprije, Finskoj, Portugalu i Grčkoj odobrena su prijelazna razdoblja do 2008, a Francuska i Njemačka nisu usvojile odgovarajuće pravne akte.

Glavne prepreke liberalizaciji tržišta (u smislu ograničavanja pristupu tržištu) jednake su u oba sektora. To su nedostatak ovlasti regulativnog tijela, nedovoljno oštro razdvajanje pojedinih aktivnosti, visoke naknade za pristup mreži, režim uravnoteženja ponude i potražnje, dominantni položaj proizvodnih tvrtki te tranzitne naknade.ⁱⁱⁱ

Kandidati uglavnom uspješno prihvaćaju osnovna načela sustava EU: transparentnost tržišnih uvjeta i cijena, zajamčeno slobodnu izmjenu energije na unutrašnjem tržištu i otvaranje tržišta električnom energijom i plinom. Stoga su pregovori o energetici brzo dovršeni u svim zemljama kandidatkinjama, osim u Bugarskoj i Rumunjskoj, koje se, prema ocjenama Komisije, neće moći uključiti u prvi krug proširenja EU. Ipak, usvajanje i primjena zakonodavstva EU u pojedinim državama kandidatkinjama stvara teškoće, pa su one zatražile produljenje prijelaznog razdoblja. Češkoj je odobrena provedba smjernice za plin do kraja 2004. godine, a Estoniji za električnu energiju do 2008. godine.

U RH su također formalno prihvaćena načela EU, a osnove za usklađivanje sa sustavom EU, uključujući i najnovije prijedloge liberalizacije tržišta, stvorene su usvajanjem "paketa" energetske zakona u srpnju 2001. godine (Zakon o energiji, Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu plina, Zakon o tržištu naftom i naftnim derivatima, Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 68/01 i NN 109/01). Ti zakoni omogućuju ostvarivanje preduvjeta koje Komisija smatra nužnima za liberalizaciju tržišta: prvo, stvara se neovisno regulativno tijelo; drugo, vertikalno integrirana poduzeća morala su se razdvojiti do 1. srpnja 2002. godine, a upravljanje tržištem odvojiti od prodaje i proizvodnje do 1. siječnja 2002; treće, definira se transparentni način utvrđivanja naknade za pristup mreži u skladu s načelima EU.

Međutim, zakoni samo teorijski omogućuju provedbu načela EU.

Ponajprije, Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti (dalje: Vijeće za regulaciju), samo je formalno neovisno. Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (NN 68/01) eksplicitno navodi da je Vijeće za regulaciju neovisna pravna osoba (čl. 1). Također definira kriterije koji bi trebali onemogućiti sukob interesa članova Vijeća za regulaciju: oni ne smiju biti državni dužnosnici, ne smiju obnašati dužnost u tijelima političkih stranaka, [MB1] ne smiju biti u radnom odnosu niti obavljati druge poslove u pravnim osobama na koje se Zakon o regulaciji primjenjuje, ne smiju biti vlasnici, suvlasnici ili članovi uprava ili nadležnih odbora, niti obavljati druge poslove zbog kojih bi moglo do-

ći do sukoba interesa (čl. 3, st. 3). Ujedno, istim je zakonom predviđeno da mandat članova Vijeća za regulaciju bude pet godina, čime bi se smanjio politički pritisak na njihov rad (detaljnije vidjeti u: Petrović, 2002; 66). Međutim, Vijeće za regulaciju ne može birati svoje osoblje nego Vlada RH određuje instituciju (neprofitnu pravnu osobu) koja će za Vijeće za regulaciju [MB2] pripremati prijedloge akata i obavljati druge stručne poslove. Vijeće za regulaciju pak mora financirati rad te institucije (čl. 8. i 9. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti). Vlada RH predvidjela je da Energetski institut "Hrvoje Požar" (EIHP) bude neprofitna pravna osoba koja obavlja stručne poslove za Vijeće za regulaciju (Vlada RH 2002a). Međutim, EIHP nije neprofitna pravna osoba nego društvo s ograničenom odgovornošću. Ujedno, cilj je društva obavljati poslove za potrebe Vijeća za regulaciju, ali, između ostalih, i za potrebe pravnih osoba na području energetike. Dakle, jedan od ciljeva stručne institucije koja priprema odluke Vijeća za regulaciju jest obavljanje poslova koji se za članove Vijeća za regulaciju smatraju sukobom interesa. Usto, zaposlenici EIHP-a članovi su uprava i nadzornih odbora INA-e i HEP-a, tj. obavljaju dužnosti koje su za članove Vijeća za regulaciju sukob interesa. Konačno, dopunom Zakona o regulaciji energetske djelatnosti (NN 109/01), smanjeno je trajanje prvog mandata članova Vijeća za regulaciju s pet na dvije godine. Mandat prvih članova istječe u prosincu 2003. godine, dakle neposredno prije redovitog isteka mandata Vlade RH, čime se povećava izloženost članova Vijeća za regulaciju političkim pritiscima.

Drugo, vertikalno integrirana poduzeća morala su se razdvojiti do 1. srpnja 2002. godine. Na području električne energije to ponajprije znači razdvajanje poduzeća za proizvodnju, prijenos i distribuciju, tj. opskrbu električnom energijom te odvajanje vođenja elektroenergetskog sustava od proizvodnje i prodaje. Iako su društva HEP grupe osnovana u zakonskom roku, razdvajanje nije ostvareno. Naime, novi tarifni sustav (NN 101/02) ne definira cijene pojedinih djelatnosti, čime se onemogućuje neovisnost pojedinih društava u sastavu HEP grupe. Dakle, i dalje je moguće prelijevanje sredstava i subvencioniranje među pojedinim djelatnostima. Usto, u skladu sa Zakonom o tržištu električne energije, morali su se osnovati operator sustava, neovisan o proizvodnji i prodaji, i operator tržišta. Izabrano je rješenje u kojemu je operator sustava i tržišta ista pravna osoba. Operator sustava ne smije trgovati električnom energijom (čl. 19, st. 4. Zakona o tržištu električne energije), dok je operator tržišta odgovoran za organiziranje tržišta električnom energijom (čl. 21, st. 1) te za prikupljanje i izbor ponuda

električne energije. Dakle, istoj su pravnoj osobi dodijeljene dvije kontradiktorne zadaće.

Konačno, nedefiniranje cijene prijenosa onemogućuje razvoj tržišta. Formalno, povlašteni kupci imaju pravo birati dobavljača električne energije. Međutim, to pravo ne mogu ostvariti jer ne postoje mrežna pravila koja definiraju uvjete pristupa mreži niti cijene usluga prijenosa.

Na području plina razdvajanje je provedeno učinkovitije. Prema Zakonu o tržištu plina, transport je odvojen od proizvodnje i dobave. U siječnju 2002. osnovana je tvrtka za transport plina Plinacro d.o.o., a u ožujku je vlasništvo na Plinacrom preneseno s INA-e na Vladu RH. Plinacro bi trebao omogućiti dobavljačima i povlaštenim kupcima pristup mreži na načelu pregovornog pristupa (čl. 8. Zakona o tržištu plina).

Pristup trećoj strani onemogućuje kašnjenje u donošenju podzakonskih propisa, a u manjoj mjeri i neke zakonske odredbe. Prvo, ni za struju ni za plin nisu definirana mrežna pravila koja bi definirala uvjete pristupa mreži. U području električne energije, kao što je već navedeno, nisu definirane ni naknade za pristup mreži. Drugo, treća strana obično na tržište ulazi izgradnjom vlastitih proizvodnih kapaciteta kako bi mogla zadovoljiti potrebe velikih ("povlaštenih") potrošača. Za obavljanje takve aktivnosti energetski subjekt mora najprije dobiti dozvolu. Temeljni uvjeti za dobivanje dozvole propisani su Zakonom o energiji (članak 17, st. 1) te predviđaju, između ostaloga, da energetski subjekt u radnom odnosu mora imati potreban broj stručno osposobljenih djelatnika za obavljanje tih poslova. Navedeni se uvjeti primjenjuju i za izgradnju novih kapaciteta. Dakle, novi proizvođač prije početka gradnje mora zaposliti određen broj radnika koji će obavljati djelatnost tek kad se izgradnja dovrši. Time se novi subjekti diskriminiraju u usporedbi s postojećima, tj. nameću im se dopunski troškovi. Treće, na području električne energije Zakon o tržištu električne energije, tj. njegove prijelazne i završne odredbe (čl. 29) osiguravaju monopol HEP-u u obavljanju javnih usluga bez vremenskoga ili bilo kojeg drugog ograničenja. Konačno, Vlada RH i ministar gospodarstva trebali su do ožujka 2002^{iv}. donijeti odgovarajuće podzakonske propise koji omogućuju provedbu zakona (npr. program provedbe Strategije energetskog razvitka, uvjeti izdavanja dozvola za obavljanje energetskih djelatnosti, Opći uvjeti za opskrbu energije). Ti propisi još nisu usvojeni.

Nisu još usvojene ni mjere koje omogućuju provedbu međunarodnih obveza identificiranih još Planom integracijskih aktivnosti Vla-

de RH iz 1999. godine. To se ponajprije odnosi na provedbu obveza preuzetih Protokolom iz Kyota i Ugovorom o europskoj energetskej povelji^v.

Tehnička sposobnost

Za primjenu energetskeg *acquisa* te za pristup jedinstvenome energetskom tržištu nužna je i odgovarajuća infrastruktura. Osnovnu energetsku infrastrukturu čine naftno-plinski sustav i elektroenergetski sustav. Povezivanje sustava nužno je za ostvarenje jedinstvenog tržišta, stvaranje novih radnih mjesta i očuvanje konkurentnosti gospodarstva.

Izgradnja i povezivanje energetske infrastrukture u EU regulirani su politikom transeuropskih energetskeg mreža (TEN-E) te uredbom o obavještanju Komisije o investicijama sa zajedničkim interesom u energetskom sektoru (Council Regulation EC 736/96, 22. travnja 1996).

Identificirana su 74 projekta od zajedničkog interesa, za čiju je provedbu potrebno 18 mlrd. eura. Među prioritnim je projektima izgradnja veza između sustava pojedinih članica (npr. elektroenergetsko povezivanje Italije i Grčke podmorskim kablom, plinovod između Portugala i Španjolske), izgradnja sustava u pojedinim članicama (npr. plinskog sustava u Grčkoj i Portugalu), ali i povezivanje s trećim državama (uključujući zemlje kandidatkinje, bivši Sovjetski Savez i države zapadnog Balkana). U skladu sa zaključcima Europskog vijeća iz Barcelone (ožujak 2002), države članice morale bi do 2005. godine izgraditi elektroenergetske kapacitete za povezivanje sa susjednim državama koji dosežu barem 10% njihova instaliranog proizvodnog kapaciteta.^{vi} Potrebne investicije trebaju podmiriti energetska poduzeća.

U smislu ispunjavanja uvjeta za članstvo kandidati se moraju povezati u interoperabilni sustav s EU, ponajprije radi osiguranja opskrbe. Nakon što je CENTREL (elektroenergetska mreža koja povezuje Češku, Poljsku, Slovačku i Mađarsku) 1995. godine povezan s UCPTE-om (mrežom koja pokriva države zapadne Europe, bivše Jugoslavije i Albaniju) osnovni zahtjev EU poboljšanje je veza s državama članicama. U ispunjavanju tog uvjeta države kandidatkinje koriste se pomoći iz PHARE programa. Naime, taj je program pomoći 2000. godine redefiniran, te je od programa konsolidacije demokracije prerastao u program pomoći za pristup EU, a 60% sredstava namijenjeno je izgradnji infrastrukture, uključujući i energetsku.

U RH potrebna je obnova (ratne štete procijenjene su na 37,3 mlrd. kn), modernizacija i izgradnja nove energetske infrastrukture. Međutim, Strategija energetskog razvitka ne identificira potrebe za infrastrukturom niti je infrastruktura navedena kao uvjet za provedbu energetske strategije^{vii}, a država je zadužena za izradu programa i planova izgradnje, održavanja i korištenja energetskih objekata (Strategija razvoja energetike, NN 38/02). Financiranje izgradnje trebalo bi se osigurati politikom cijena, a za javne usluge putem tarifnog sustava. Zakon o energiji (čl. 26, st. 3) i Zakon o tržištu plina (čl. 7, st. 2) definiraju da se tarifni sustav treba temeljiti, između ostaloga, na opravdanim troškovima izgradnje koje treba odobriti Ministarstvo gospodarstva. Međutim, Vlada RH je na sjednici 22. kolovoza 2002. odobrila tarifni sustav za transport plina, čija se opravdanost temelji, uz ostalo, na planu izgradnje. Plan izgradnje u trenutku donošenja tarifnog sustava Ministarstvo gospodarstva još nije bilo odobrilo. Informaciju o izradi plana razvoja, izgradnje i modernizacije plinskoga transportnog sustava u RH od 2002. do 2011. godine Vlada je imala na dnevnom redu sjednice tek tjedan dana poslije, tj. 29. kolovoza 2002. godine. Slično tome, novi tarifni sustav na području električne energije, budući da ne razdvaja cijenu po djelatnostima (proizvodnja, prijenos, distribucija, pomoćne usluge, vođenje sustava), ne omogućuje praćenje korištenja prikupljenih sredstava namijenjenih izgradnji prema djelatnostima.

Pripreme za krizna stanja

EU zahtijeva postojanje 90-dnevne pričuve naftnih proizvoda (Smjernica 68/414/EEC i njezini amandmani), koja se utvrđuje na temelju prosječne potrošnje prethodne kalendarske godine. U državama koje imaju svoju proizvodnju, potrebne se pričuve mogu smanjiti za 25%.

Ispunjavanje tog zahtjeva stvara teškoće državama kandidatkinjama jer podrazumijeva znatne investicije u skladišne kapacitete. Stoga su one tijekom pregovora tražile prijelazna razdoblja za ispunjenje tog uvjeta. Estonija, Latvija i Litva trebaju izgraditi potrebne skladišne kapacitete do 2009., Poljska i Slovačka do 2008, a Češka i Slovenija do 2005. godine.

Skladišni kapaciteti u RH mogu osigurati 35-dnevnu potrošnju. Domaća proizvodnja pokriva potrebe 20-dnevnog skladištenja, pa se za ispunjenje uvjeta EU trebaju još izgraditi kapaciteti koji osigurava-

ju 35-dnevnu potrošnje. Procijenjeni trošak tih investicija iznosi oko 200 mil. USD (Aron, 2002).

Osim tih kapaciteta, nužno je osigurati kapacitete za stvaranje i obnavljanje operativnih zaliha energije. Zakonom o tržištu nafte i naftnih derivata propisano je držanje operativnih zaliha u količinama jednakim 15-dnevnim prosječnim potrebama u prethodnoj godini, a način i uvjete utvrđivanja, korištenja i obnavljanja operativnih zaliha nafte i naftnih derivata mora propisati ministar gospodarstva.^{viii}

Nuklearna sigurnost

EU u kontekstu svog proširenja naglašava važnost nuklearne sigurnosti. U lipnju 2001. Vijeće EU prihvatilo je Izvještaj o nuklearnoj sigurnosti u kontekstu proširenja. Izvještaj sadrži preporuke kandidatima za povećanje nuklearne sigurnosti, provedbu nacionalnih programa povećanja nuklearne sigurnosti, uključujući upravljanje radioaktivnim otpadom, potrošenim gorivom i sigurnost reaktora koji se koristi u istraživanjima. Osobita se pozornost tijekom pregovora pridaje povećanju sigurnosti nuklearnih elektrana i upravljanju nuklearnim otpadom. Sigurnost elektrana te potrebe njihove modernizacije u Litvi, Slovačkoj i Bugarskoj (NE Ignalina, NE Bohunice-V, NE Kozluduy) bile su prioritetne točke u pregovorima s tim državama. EU potiče povećanje nuklearne sigurnosti sufinanciranjem zatvaranja nuklearnih jedinica koje se ne mogu modernizirati kad te pružanjem tehničke i druge pomoći za modernizaciju nuklearnih elektrana gdje je to moguće iz sredstava programa PHARE, zajmovima EBRD-a, kao i doprinosima računu za nuklearnu energiju kojim upravlja EBRD.

Za RH je pitanje nuklearne sigurnosti povezano s NE Krško. Komisija je tijekom pregovora sa Slovenijom utvrdila da NE Krško ispunjava sigurnosne standarde EU. Međutim, u skladu s Izvještajem o nuklearnoj sigurnosti u kontekstu proširenja, potrebna su seizmička ispitivanja te usvajanje nacionalnog programa za hitna stanja.

Znajući da je Slovenija u skupini najnaprednijih kandidata, može se očekivati da će RH pregovarati o članstvu kad Slovenija već bude država članica. Stoga se neriješena pitanja u vezi s NE Krško, osobito ona o upravljanju nuklearnim otpadom i zatvaranju elektrane, moraju rješavati u skladu s propisima EU, koji će, čim Slovenija postane članicom, postati obvezujući i primjenjivi na NE Krško. To se ponajprije odnosi na pravila transfera i čuvanja radioaktivnog otpada (Smjernica 92/3/Euratom, Uredba 1493/93).

Drugi elementi

Drugi elementi koje EU procjenjuje pri vrednovanju razine ispunjavanja uvjeta za članstvo odnosi se na energetska politiku, razvoj pratećih mjera za rješavanje socijalnih, regionalnih i ekoloških učinaka reformi i provedbu mjera za povećanje učinkovitosti.

Na području energetske politike, koja je u EU definirana Zelenom knjigom o sigurnosti opskrbe (European Commission, 2000), glavni je zahtjev koji se postavlja kandidatima jest usvajanje politike s jasnim rokovima. U državama kandidatkinjama godišnji je plan provedbe odgovarajućih mjera definiran pristupnim partnerstvima, a uključivanjem u programe EU (npr. SAVE II) olakšava se primjena *acqisa*.

Hrvatska je usvojila Strategiju razvitka energetike (NN 38/02; dostupno na Internetu, www.hrvatska21.hr) čiji su osnovni ciljevi povećanje učinkovitosti, diversifikacija izvora, potpora razvoju obnovljivih izvora, povećanje sigurnosti opskrbe, razvoj bolje politike cijena i osiguranje zaštite okoliša usklađeno s ciljevima EU. Glavni su ciljevi energetske politike EU sigurnost opskrbe za sve potrošače po prihvatljivim cijenama, čuvanje okoliša i promicanje konkurencije na europskome energetske tržištu. Ključne su mjere za ispunjavanje tih ciljeva diversifikacija izvora, provedba Protokola iz Kyota te stvaranje jedinstvenoga energetskeg tržišta.

Međutim, iako su Strategijom identificirane neke od potrebnih mjera, nisu definirani redosljed ni rokovi njihove provedbe. Paketom energetske zakona definirani su samo rokovi za provedbu prve faze reforme energetskeg sektora, ali ti rokovi nisu ostvareni.

Ujedno, politika reforme energetskeg sektora u državama kandidatkinjama, u skladu sa zahtjevima EU, morala bi sadržavati i plan rješavanja socijalnih, regionalnih i ekoloških posljedica restrukturiranja sektora, a ta pitanja nisu razmatrana Strategijom razvitka energetike.

Uporaba obnovljivih izvora ključni je činitelj sigurnosti opskrbe i borbe protiv klimatskih promjena. Promiče se provedbom programa Altener, a države članice EU obvezuju se na veću uporabu obnovljivih izvora Smjernicom Vijeća EU i Parlamenta o promicanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora (rujan 2001). Cilj je Smjernice povećati udio "zelene" energije u EU s 14 % 1997. na 22% do 2010. godine. Hrvatska, u kojoj se 1999. koristilo oko 15,8% "zelene" energije (Vuk, Marušić, 2000), usporediva je po tome s EU. Cilje-

vi i strategija provedbe energetske politike predviđaju porast energije proizvedene iz obnovljivih izvora 1,33-2,13 puta, ovisno o scenariju razvoja. Međutim, ne predviđaju se konkretne mjere za postizanje tih ciljeva, nego se navodi: “Organizirana i sustavna skrb o obnovljivim izvorima *provodit će se* u RH na temelju Nacionalnih energetskih programa *koje je 1997. godine pokrenula Vlada RH*” (Strategija energetskog razvitka, 1999; 120).

Nije jasno definiran ni način financiranja niti su procijenjena potrebna sredstva. Strategijom je, doduše, predviđena uspostava Fonda zaštite okoliša i energetske efikasnosti. Međutim, iako je nacrt zakona predložen, nejasno je kako bi se Fond financirao. Naime, navedeni su različiti izvori, uključujući komercijalne kredite, kamate na kredite što ih daje Fond, inozemne izvore, državni proračun, dio cijene pojedinih energetskih i sl., bez naznake koji bi se dijelovi kako financirali i u kojim omjerima. Ujedno, predviđena je mogućnost prelijevanja sredstava između profitnoga i neprofitnog dijela Fonda, bez definiranja pravila i ovlasti.

PERSPEKTIVE I IZAZOVI INTEGRACIJE

Hrvatski pravni sustav formalno je usklađen sa sustavom EU. Usklađenost pravnog sustava nezaobilazan je uvjet za uključivanje u EU. Međutim pravni sustav EU ne čine samo prava i obveze koji uređuju međusobne odnose država članica EU nego i prava i obveze koji se izravno odnose na pravne subjekte u državama članicama, tj. na pravne i fizičke osobe. Stoga je za usklađivanje s pravnim sustavom EU nužno donijeti podzakonske akte koji detaljnije reguliraju pojedina područja. Nadalje, kako pravna pravila zaživljavaju i dobivaju konačan oblik tek u primjeni, istovjetna formulacija nekog pravila ne mora značiti da ono ima i isto značenje. Budući da se ne poštuju ni rokovi za provedbu “paketa” energetskih zakona, ni postupak usvajanja reformskih mjera (npr. pri donošenju tarifnog pravilnika za plin), ugrožava se jedno od osnovnih načela reforme, tj. transparentnost. Stoga smatram da se proces približavanja EU na području energetike ne može smatrati uspješnim jer se praksa, dakle način tumačenja i konačne primjene pravnih pravila razvija suprotno načelima što ih postavlja EU.

Međutim, Hrvatska je relativno napredna u usporedbi s drugim državama regije, pa Europska komisija u izvještaju o provedbi SSP-a

navodi da Hrvatska potencijalno ima ključnu ulogu u energetsom povezivanju u regiju, osobito u smislu razvoja regionalnih energetskih veza (fizičke infrastrukture i tržišta). Jedan od uvjeta za daljnje povezivanje s EU definiran SSP-om jest razvoj suradnje s državama regije. Budući da SSP eksplicitno osigurava jačanje suradnje pri donošenju i planiranju energetske politike, uključujući modernizaciju infrastrukture, sigurnost opskrbe i jačanje učinkovitosti, taj bi se oblik suradnje s EU morao iskoristiti za prevladavanje početnih teškoća u reformi sektora. Naime, u sklopu CARDS programa EU je osigurala 16 mil. eura za razvoj prometne i energetske infrastrukture u Hrvatskoj, BiH, Makedoniji, Jugoslaviji i Albaniji za razdoblje 2000-2006. godine. Pomoć je uvjetovana ispunjavanjem obveza koje proizlaze iz SSP-a, pa bi njezin izostanak suradnje mogao ugroziti nužne investicije. Uz sve veću ovisnost o uvozu, nedostatak investicijskih sredstava mogao bi dodatno ugroziti već narušenu konkurentnost gospodarstva RH.

Vlada RH svojom je odlukom iz srpnja 2001. omogućila pristup RH regionalnom tržištu električne energije u jugoistočnoj Europi. Prihvaćanje te inicijative podrazumijeva omogućivanje razvoja regionalnog tržišta do 2006. godine: kupci bi morali imati mogućnost izbora dobavljača do 2005. godine, mrežna pravila trebala bi biti usvojena do lipnja 2003, a UCTE norme do 2003.

Ostvarenje te suradnje omogućuje ispunjavanje obveza regionalne suradnje, na što se Hrvatska obvezala SSP-om kao preduvjetom za daljnje približavanje EU i prihvaćanje zahtjeva EU, čime se omogućuje ispunjavanje uvjeta za članstvo.

ZAKLJUČAK

U prilagodbama uvjetima EU za članstvo osim formalne, nužna je i stvarna usklađenost s propisima EU. Hrvatska je postigla relativno visoku razinu formalne usklađenosti s propisima EU, ali provedba tih propisa kasni.

Sudjelovanje u regionalnim inicijativama može pridonijeti ispunjavanju uvjeta za članstvo. Primjerice, pristupanje regionalnom tržištu električne energije omogućuje prihvaćanje pravila EU do 2005. te uspostavu regionalne suradnje. Budući da je regionalna suradnja preduvjet za daljnje približavanje EU, a usvajanje *acquisa* nužno za uključivanje u EU, takav se oblik regionalne suradnje može smatrati mjerom koja olakšava integraciju u EU. Usto, mogućnost financiranja regional-

nih projekata olakšava modernizaciju infrastrukture, što je također nužno prije pristupanja EU. Međutim, pomoć je uvjetovana strogim poštovanjem rokova i preuzetih obveza. Dakle, potrebno je izraditi konkretne planove provedbe, s rokovima i jasnim podjelama ovlasti i zaduženja.

Budući da je energetska sektor u državnom vlasništvu te da će do pristupanja EU ostati u pretežito državnom vlasništvu^{ix}, za provedbu reforme zadužena su ponajprije državna tijela. Stoga je za uspješnost reforme energetskog sektora nužna i uspješna državna uprava, tj. njezina reforma ili transfer dijela ovlasti neovisnim tijelima. U tom je smislu potrebno jasno definirati djelokrug i kriterije postupanja. U skladu s važećim zakonima, dio se ovlasti s države prenosi na Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti. Međutim, djelokrug i pravila postupanja, za čije su definiranje zaduženi ponajprije Vlada i Ministarstvo gospodarstva, još nisu definirana, a ovlasti Vijeća su ograničene. Dakle, glavni je izazov na području reforme energetike povećanje učinkovitosti državne uprave.

Konačno, budući da su planom proširenja EU obuhvaćene susjedne države RH, te će države nakon pristupa morati primjenjivati pravila EU. Stoga je njihovo prihvaćanje i provedba nužnost ne samo radi uključivanja Hrvatske u EU, nego i radi omogućivanja trgovine sa susjednim državama nakon proširenja EU.

ⁱ Ti elementi proizlaze iz "klasičnih" kriterija iz Kopenhagena. Pregled njihova ispunjavanja za energetska sektor RH prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i pokretanja reforme energetskog sektora sadržan je u: Vlada RH, 1999.

ⁱⁱ Smjernice su pravni instrumenti kojim je najteže uskladiti interno pravo. Naime, one daju cilj normiranja koji je obvezujući za državu članicu, ali država može sama izabrati prikladnu metodu za ostvarivanje tog cilja u internom pravu. Pokatkad smjernice daju iscrpne upute, ali kadšto ih gotovo uopće nema.

ⁱⁱⁱ Prepreke su svrstane prema važnosti, u skladu s izvještajem Europske komisije o uspostavi jedinstvenog tržišta električnom energijom i plinom (European Commission, 2001:1).

^{iv} To znači u roku šest mjeseci od stupanja na snagu paketa zakona, tj. do 26. veljače 2002. Za potrebe ovog rada, kad god je riječ o tom roku, navodi se ožujak 2002.

^v Provedba tih obveza nužna je i radi usklađivanja sa sustavom EU. Primjerice, prihvaćanje pravila definiranih Smjernicom 94/22, OJ L 164, 30. lipnja 1994. o transparentnosti pravila za istraživanje i iskorištavanje ugljikohidrata podudara se s pravilima o nediskriminaciji i nacionalnom tretmanu koji proizlazi iz Ugovora o Europskoj energetskoj povelji. U skladu s pravilima EU i Ugovorom o Europskoj energetskoj povelji, nužno je osigurati pristup infrastrukturi za tranzit.

^{vi} Trenutačno se na području EU razmjenjuje oko 8% domaće proizvodnje. HEP svoje kapacitete smatra poslovnom tajnom.

vii *Prijedlog strategije energetskog razvoja iz 1999. godine sadržavao je pregled potrebnih infrastrukturnih projekata koji je obuhvaćao ove projekte: Plinifikacija RH; Transportni sustav Italija-Pula-Karlovac-GEA projekt; Zagreb-Karlovac; Zagreb-Kutina-Slavonski Brod-Donji Miholjac; Vrbosko-Split; Benkovac-Zadar, te manji transportni plinovodi; Povećanje skladišnog kapaciteta za plin (Okoli/Bokšić); Razvoj distribucijske mreže; Razvoj opreme i trošila kod potrošača; Revitalizacija i izgradnja novih sekundarnih rafinerijskih kapaciteta; Povezivanje JANAF-a s drugim međunarodnim naftovodima; Razvoj malih termoelektrana-toplana (do 2030. s kapacitetom 1TWh električne energije); Puštanje u pogon dvije plinske elektrane po 300 MW svaka (do 2010); Puštanje u pogon hidroelektrana Lešće, Podsused, Drenje; Izgradnja prijenosne i distribucijske elektroenergetske mreže.*

viii *Rok za donošenje tih propisa istekao je u ožujku 2002, a u tijeku je (listopad 2002) usuglašavanje radnog teksta novog zakona o robnim pričuvama.*

ix *Zakon o privatizaciji INA - Industrije nafte d.d. (NN 32/02) predviđa da će RH zadržati najmanje 25% + 1 dionicu do prijama Hrvatske u članstvo EU, a Zakon o privatizaciji Hrvatske elektroprivrede d.d. (NN 32/02) da će RH zadržati vlasništvo nad 51% dionica HEP-a d.d. do ulaska Hrvatske u članstvo EU.*

LITERATURA

- European Commission, 1995a.** *An energy policy for the European Union, White Paper.* Brussels, COM (95) 682 final, 13.12.1995.
- European Commission, 1995b.** *For a European Union Energy Policy, Green Paper.* Brussels, COM(94) 659 final, 23.2.1995.
- European Commission, 1995c.** *White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the European Communities.* Brussels, DG XVII, COM (1995) 163 final, 10.5.1995.
- European Commission, 1996.** *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the Euro Mediterranean Partnership in the energy sector.* Brussels, COM (96) 149 final, 3.4.1997.
- European Commission, 1998.** *Energy in Europe, 1998 - Annual Energy Review.* Brussels: European Commission.
- European Commission, 2000.** *Green Paper on the security of energy supply.* Brussels: European Commission.
- European Commission, 2001a.** *Completing the internal energy market.* Brussels, SEC 438.
- European Commission, 2001b.** *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 13 March 2001, "Completing the internal energy market".* Brussels: European Commission, COM(2001)125 final.
- European Commission, 2001c.** *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 13 March 2001 amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal market in electricity and natural gas.* Brussels, COM(2001)125 final - Official Journal C 240 E.
- European Commission, 2001d.** *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 13 March 2001, on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity.* Brussels, COM(2001)125 final - Official Journal C 240 E, 28. 8. 2001.
- European Commission, 2002a.** *Enlargement and International Relations* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/enlarg_2_en.htm].
- European Commission, 2002b.** *Amended proposal for a directive of the European Parliament and the Council amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal*

- market in electricity and natural gas*. Brussels, COM(2002)304 final.
- European Commission, 2002c.** *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 13 March 2001, on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity*. Brussels, COM(2002)304 final, 7.6.2002.
- Helm, D., 2001.** "The Assessment: European Networks - Competition, Interconnection and Regulation". *Oxford Review of Economic Policy*, 17 (3), 297-312.
- IMO, 1996-2002.** *Eursocope*, razl. brojevi. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Lithuania team, 2002.** *EU enlargement negotiations, Chapter 14 - Energy* [online]. Available from [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap14/index.htm>].
- Pelkmans, J., 2001.** "Making EU Network Markets Competitive". *Oxford Review of Economic Policy*, 17 (3), 432-455.
- Petrović, S., 2002.** "Tržišno natjecanje - pravni aspekti" u: V. Samarđžija, ur. *Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EU: očekivani učinci*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije, 47-72.
- Samarđžija, V., Staničić, M. i Nikić, G. (ur.), 2000.** *Hrvatska i EU: koristi i troškovi integriranja*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Strategija energetskeg razvitka Republike Hrvatske od 2010. godine (s vizijom razvitka do 2030. godine), 1999.** Prijedlog. Zagreb: Ministarstvo gospodarstva Republike Hrvatske.
- Strategija razvitka energetike, NN 38/02** [online]. Zagreb: Narodne novine. Dostupno na: [www.hrvatska21.hr].
- Vlada RH, 1999.** *Plan integracijskih aktivnosti RH*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske : Ministarstvo za europske integracije.
- Vlada RH, 2002a.** *Dnevni red 155. sjednice Vlade* [online]. Zagreb: Vlada RH. Dostupno na [<http://www.vlada.hr>], 27.6.2002.
- Vlada RH, 2002b.** *Dnevni red 3. sjednice Vlade* [online]. Zagreb: Vlada RH. Dostupno na [<http://www.vlada.hr>], 22.8.2002.
- Vlada RH, 2002c.** *Dnevni red 4. sjednice Vlade* [online]. Zagreb: Vlada RH. Dostupno na [<http://www.vlada.hr>], 29.8.2002.
- Vuk, B. i Marušić, D., 2001.** *Energija u Hrvatskoj 1996-2000*. Zagreb: Ministarstvo gospodarstva.
- Zakon o energiji, NN 68/01.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o regulaciji energetskeg djelatnosti, NN 68/01, 108/01.** Zagreb: Narodne novine.

Zakon o tržištu električnom energijom, NN 68/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o tržištu naftom i naftnim derivatima, NN 68/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o tržištu plinom, NN 68/01. Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 9.

(NE)ZAPOSLENOST U REPUBLICI HRVATSKOJ

Predrag Bejaković
Institut za javne financije
Zagreb

Viktor Gotovac
Pravni fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Tržište rada ima najvažniju ulogu u određivanju životnog standarda građana RH, a osnovno je obilježje hrvatskog tržišta rada veće nastojanje na očuvanju zaposlenja, a ne na stvaranju novih mogućnosti za rad. Nezaposlenost je goruća tema bez obzira na znatne razlike podataka o (ne)zaposlenosti iz više službenih izvora. U članku ćemo izložiti aktivnosti EU u vezi sa zapošljavanjem, analizirati tržište rada i mjere smanjivanja nezaposlenosti u RH te predložiti mogućnosti poboljšanja tržišta rada.

Ključne riječi:

zaposlenost, nezaposlenost, radni odnosi, tržište rada, RH, EU.

UVOD

Intuitivno se može ocijeniti da nezaposlenost, regulacija radnih odnosa i stanje na tržištu rada dugoročno neće biti (prevelika) zapreka

približavanja i priključenja RH Europskoj uniji. Hrvatska je mala zemlja, pa velik broj nezaposlenih neće utjecati na kretanja na tržištu rada EU, a i prostorna je pokretljivost nezaposlenih ograničena jezičnim i kulturološkim zaprekama. Ipak, kretanja na tržištu rada mogu biti kratkoročna i srednjoročna zapreka uključivanju RH u EU. Najvažniji su razlog relativno velika izdvajanja za socijalnu politiku u širem smislu te za socijalnu skrb, koja su pretežito usmjerena siromašnima. Dok se broj korisnika raznovrsnih oblika socijalnih transfera povećava, raspoloživi iznos po pojedincu znatno se smanjio. Prema *Studiji o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju* Svjetske banke, nezaposleni u Hrvatskoj, uz neaktivne osobe¹, najpogođeniji su dugotrajnim siromaštvom.

Na hrvatskom tržištu rada i u regulaciji radnih odnosa veća je pozornost usmjerena na očuvanje postojećih radnih mjesta, a ne na stvaranje novih mogućnosti zapošljavanja. Zakonodavna rješenja i politički subjekti u RH skloniji su produženju *života* nerentabilnih tvrtki umjesto poticanju stvaranja novih i zdravih poslovnih subjekata. To uporno (bolje reći pretjerano) čuvanje postojeće zaposlenosti proizvodi posve suprotan učinak od željenoga, pa nekonkurentnost i nefleksibilnost tržišta rada utječu na smanjenje broja postojećih radnih mjesta, a sužava se i prostor za novo zapošljavanje. Tako dolazi do *polarizacije* društva na (relativno sigurne, iako s obzirom na troškove života nedovoljno plaćene) zaposlene (*insidere*) i nezaposlene (*outsidere*) od kojih je znatan dio dugotrajno nezaposleno i vrlo malih mogućnosti i vjerojatnost zaposlenja. Time se pokazuje potpuno nerazumijevanje (ili nepoznavanje) procesa fleksibilizacije koji obilježavaju globalnu i regionalnu ekonomiju EU, u kojemu je naglasak ne na očuvanju *radnog mjesta*, već na stvaranju uvjeta *zapošljivosti*.

EUROPSKA UNIJA I ZAPOŠLJAVANJE

Kada je 1950-ih osnivana Europska ekonomska zajednica (EEZ), njezini su najvažniji ciljevi bili ostvariti slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi. Iako se težilo međusobnom približavanju stanovnika zemalja članica, praktične su ambicije EEZ-a više bile gospodarske nego socijalne, a za aktivnosti poput stvaranja *jednakih mogućnosti* vjerovalo se da čine sastavni dio slobodnoga tržišnog sustava i gospodarske utakmice. Ipak, tijekom godina EEZ, a kasnije i EU, dobiva sve veće ovlasti i u određivanju socijalne politike i djelovanja. U toj politici zapošljavanje i smanjivanje nezaposlenosti čine važnu sa-

stavnicu uspješne borbe protiv siromaštva i društvene isključenosti. U protekla je dva desetljeća politika zapošljavanja postala bitna odrednica ostvarivanja sinergije gospodarskih i socijalnih razvojnih ciljeva, te u dosezanju jednakosti i stvaranju mogućnosti za potpuno sudjelovanje u građanskim pravima. Mnogo od navedenoga sadržano je u Socijalnom protokolu Ugovora iz Maastrichta, usvojenom 1992. godine. Taj dokument navodi ciljeve koji se žele postići, a obuhvaća suzbijanje socijalne isključivosti na tržištu rada i u društvu općenito, upozorava na postojanje diskriminacije u svijetu rada, nedostatak mogućnosti obrazovanja i usavršavanja, nedovoljne zaštite manjina, nisku razinu socijalne zaštite i ograničenu slobodu kretanja.

Stanje (ne)zaposlenosti i njezino rješavanje u pojedinim se zemljama članicama EU uvelike razlikuje. Esping-Andersen (1990) razlikuje tri osnovna modela socijalne politike, pa slijedom toga i politike zapošljavanja. Prvi je *neoliberalni*, u kojemu je naglasak na učinkovitosti tržišta, restriktivnoj politici pomoći i velikoj društvenoj stratifikaciji (npr. Velika Britanija). Drugi je *socijalnodemokratski*, u kojemu je stratifikacija malena, sustav javne socijalne skrbi vrlo razvijen, država pruža neposrednu zaštitu ili financijski pomaže ugroženim članovima društva te nastoji poboljšati kvalitetu njihova života i omogućiti im puno sudjelovanje na tržištu rada odnosno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti (npr. skandinavske zemlje). Treći je model *korporatistički*, i u njemu je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje reguliranjem tržišta ili financijskom pomoći (npr. Njemačka i Francuska). U pojedinim zemljama članicama znatno se razlikuju stope zaposlenosti i nezaposlenosti, struktura nezaposlenih, prosječno trajanje nezaposlenosti i odnos prema nezaposlenima, pa se stoga teško može govoriti o *prosječnom stanju* u EU. Načelno, zemlje koje smo svrstali u socijalno - demokratske i koje sustavno provode aktivnu politiku zapošljavanja (ponajviše putem dokvalifikacije, prekvalifikacije i stručnog osposobljavanja nezaposlenih, te sufinanciranjem zapošljavanja teže zapošljivih) imaju i niže stope nezaposlenosti (krajem 90-ih Švedska i Danska oko 6%). Neoliberalna skupina zemalja također bilježi niže stope nezaposlenosti (Velika Britanija 6%), dok korporatističke zemlje uglavnom imaju veću nezaposlenost (Njemačka i Francuska od 9 do 12%). Ipak, od članica EU tradicionalno najviše stope nezaposlenosti bilježi četvrta skupina - mediteranske zemlje, te su stope nezaposlenosti krajem 1990-ih u Španjolskoj, Italiji i Grčkoj iznosile čak do 16%.

Novčane naknade i pomoći za vrijeme nezaposlenosti osim što trebaju pružiti nezaposlenima materijalno osiguranje, važne su i kao

mehanizam regulacije tržišta rada. Odnos prema njima u EU, u smislu njihova obuhvata, trajanja i visine, približno je sličan odnosu prema aktivnoj politici zapošljavanja. U korporativističkim i skandinavskim (*socijaldemokratskim*) zemljama velik dio nezaposlenih prima novčane naknade (oko dvije trećine u Njemačkoj i Danskoj) koje su relativno visoke, dok je u neoliberalnim i mediteranskim zemljama obuhvat nezaposlenih koji dobivaju naknadu uglavnom niži (od 20 do 30%), a i iznos naknade je znatno manji. Ipak se u svim članicama EU zbog povećanih izdvajanja za nezaposlene i smanjivanja proračunskih rashoda te vjerovanja da će to potaknuti nezaposlene na aktivnije traženje posla, od početka 1990-ih postrožuju kriteriji za ostvarivanje naknada i pomoći za vrijeme nezaposlenosti, smanjuju se relativni iznosi naknada te skraćuje njihovo trajanje.

Radi operacionalizacije strategije i mjera poticanja zapošljavanja i gospodarskog razvoja 1993. donesen je *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment* u kojemu su jasno navedeni izazovi, teškoće i načini njihova razrješavanja (*European Commission*, 1993). Cilj EU jest poticanje gospodarskog razvoja utemeljenoga na stvaralaštvu i proizvodnosti te ostvarivanje socijalne politike prihvatljive zemljama članicama, čime bi se poboljšala socijalna i ekonomska kohezija. Europsko vijeće potiče i pomaže članicama u poboljšanju obrazovanja i osposobljavanja, uključujući i mjere pospješivanja zapošljivosti i smanjivanja obrazovnog jaza. Vijeće stalno ističe potrebu razvijanja aktivne politike zapošljavanja, koja osim što povećava nezaposlenost, omogućuje i reintegraciju nezaposlenih i osiguranje jednakih mogućnosti svima. Ujedno, Vijeće teži izgradnji spolne i dobne jednakosti, zaštiti ugroženih i nacionalnih manjina, te dosljednom i trajnom poticanju socijalne integracije pod motom da je *zapošljavanje najbolja obrana od siromaštva i socijalne isključenosti*.

Približno od 1997. godine EU je pojačao aktivnosti protiv socijalne isključenosti, pa je Ugovor iz Amsterdama naglasio potrebu stvaranja savjetodavnog Vijeća za zapošljavanje (*Employment Committee*), dok je iste godine donesena odluka o osnaživanju odgovarajuće strategije. U njoj bi sve jači naglasak trebao biti na ostvarivanju sustava socijalne zaštite koji bi poticao zapošljavanje i pospješio zapošljivost.

Europska strategija zapošljavanja (The European Employment Strategy) dio je šireg političkog programa koji je Unija pokrenula 1997. godine u Luxembourg, a potvrdila 2000. u Lisabonu, s ciljem stvaranja EU kao najdinamičnijega i najkonkurentnijeg područja svijeta, utemeljenoga na znanju, održivome i čovjekovoj okolini naklonje-

nom gospodarskom rastu, što bi potaknulo veće zapošljavanje i socijalnu koheziju. U uvjetima stvaranja zajedničkog tržišta i monete potrebno je koordinirati, usaglašavati i približavati (ne i izjednačivati) socijalnu politiku, čime bi se produbio konsenzus i iskoristila iskustva različitih država. U potpunosti je prihvaćen stav da zapošljavanje i socijalna zaštita moraju djelovati zajedno u smanjivanju isključenosti i poticanju integriranja sudjelovanjem na tržištu rada. U praćenju (ne)zaposlenosti i socijalne politike EU redovito prikuplja i razmatra 18 pokazateljaⁱⁱ vezanih za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Popis tih pokazatelja upozorava na složenost i multidimenzioniranu prirodu siromaštva te čini temelje za razmatranje i djelovanje nacionalnih i međunarodnih programa i izgradnju politike suzbijanja siromaštva.

Europska strategija zapošljavanja određuje okvir programa zapošljavanja članicama EU, o kojima te zemlje dostavljaju godišnje izvještaje. U politici zapošljavanja i tržišta rada zemlje članice svoje aktivnosti i izvještavanje ostvaruju vezano za četiri skupine pitanja:

- *poboljšanje zapošljivosti i kvalitete posla* - s naglaskom na aktivnoj politici tržišta rada, posebice usmjerenoj prema mladima i dugotrajno nezaposlenima;
- *razvoj poduzetništva* - ponajviše deregulacijom, pojednostavnjivanjem pristupa tržištu i lakšim osnivanjem malih tvrtki;
- *poticanje prilagodljivosti poslovnih subjekata i zaposlenih* u kojemu se važna i aktivna uloga daje socijalnim partnerima;
- *jačanje politike jednakih mogućnosti*, s težištem na problematici zapošljavanja i jednakim uvjetima rada žena i osoba sa smanjenim radnim sposobnostima.

Kad je riječ o *zapošljivosti i kvaliteti posla*, u izvještavanju se težište stavlja na ponudu rada, dok se relativno mala pozornost pridaje samoj kvaliteti posla. Znan je napredak ostvaren u poboljšanju znanja i stručnosti, te u cjeloživotnom učenju i profesionalnom razvoju. Polovica članica usvojila je strategiju o cjeloživotnom učenju, ali je njezina provedba tek u početnoj fazi. Na razini EU i unutar članica jasno se očituje nedovoljna koordinacija i sinergija različitih mjerodavnih tijela (ministarstava, ureda i agencija). U sklopu *poticanja poduzetništva* velik se naglasak stavlja na pojednostavnjivanje administrativnih postupaka i zakonskih rješenja koja određuju nastajanje i razvoj poslovnih jedinica. U više zemalja pojačane su djelatnosti protiv neprijavljenog rada, a istodobno se (istina, sporo) nastoji smanjiti teret poreza i doprinosa za so-

cijalno osiguranje. U većini zemalja stalno se pokušavaju pojednostavniti odredbe o lakšem zapošljavanju i otpuštanju radnika, za koje se vjeruje da su bitna sastavnica fleksibilnosti tržišta rada. Drugi oblici fleksibilnosti odnose se na pitanja *prilagodljivoga radnog vremena* i fleksibilnih oblika rada. U mnogim članicama socijalni partneri vrlo intenzivno surađuju pokušavajući poboljšati *sigurnost i zdravlje na radu*, jer je u cjelini stanje nezadovoljavajuće. Iznenaduje, ali većina zemalja nije poduzela (ili barem o tome nije izvijestila EU) znatnije aktivnosti za postizanje pune informatičke pismenosti u društvu do 2003. godine. Pojedine su zemlje vrlo lijep primjer aktivnosti i inovativnog pristupa *spolnoj ravnopravnosti u svijetu rada*, boljoj *usuglašenosti života i rada*, te smanjivanju raznovrsnih diskriminacija (posebice Danska).

U cjelini, učinci *Europske strategije zapošljavanja* vrlo su pozitivni i ohrabrujući. Danas se pokazuju rezultati koordinacije politika zapošljavanja: od 1997. godine stvoreno je više od 10 milijuna radnih mjesta, a broj nezaposlenih smanjen je za više od 4 milijuna. Osobito je mnogo postignuto u 2000. godini, kada je u EU ostvareno prosječno povećanje BDP-a za 3,3%, porast proizvodnosti rada za 1,6% što je pratilo i stvaranje 3 milijuna novih radnih mjesta i snižavanje nezaposlenosti na 8,3% (to odgovara razini s početka 1990-ih). Prema predviđanjima stope ukupne zaposlenosti radno sposobnog stanovništva i zaposlenosti žena u članicama EU, one bi 2005. godine trebale iznositi 67 i 57%, te 70 i 60% do 2010. godine. Ujedno se očituju vrijedni učinci strukturnih reformi na europskom tržištu rada, posebice veće zapošljavanje u sektorima visoke tehnologije i znanstvenih istraživanja, kao i pojačani ulazak žena na tržište rada.

Od bitnih strukturnih slabosti europskog tržišta rada i nadalje ostaje visok udio dugotrajno nezaposlenih (pogotovo mladih), znatne razlike po spolu te niske stope zaposlenosti starijih radnika. Do 2010. godine trebalo bi podići stopu zaposlenih u dobi od 55 do 64 godine na 50%. Sve navedeno znak je da treba iskoristiti razne mehanizme ostvarenja trajnog poboljšanja na tržištu rada. Dio toga je nedvojbeno aktivna europska politika zapošljavanja i tržišta rada, no ona sama nije dovoljna. Stoga će u budućnosti cilj strategije biti postizanje sinergije aktivnih politika zapošljavanja i tržišta rada te koordinacije makroekonomskih politika. Zapošljavanje i stanje na tržištu rada zajednički su interes, a u uvjetima monetarne unije oni ne mogu biti prepušteni samo državama članicama.

Kao što se stanje zaposlenosti i nezaposlenosti razlikuje u pojedinim članicama EU, znatne su i razlike među zemljama koje su u prvom

krugu uključenja. Razlike među njima gotovo su veće od sličnosti. Dok je jedna skupina tih zemalja 2000. godine bilježila relativno niže stope nezaposlenosti (Estonija, Češka i Mađarska 7 do 9%), druga je skupina imala vrlo visoke stope evidentirane nezaposlenosti (Bugarska, Slovačka i Poljska 15 do 18%). Slovenija je nakon visoke evidentirane nezaposlenosti sredinom 1990-ih (stopa oko 15%) 2000. godine postigla sniženje stope na 12% (Vidovic, 2002). Sama stopa nezaposlenosti nije dovoljan pokazatelj ozbiljnosti stanja na tržištu rada, već treba predočiti i strukturu nezaposlenih koji čekaju na zaposlenje. U tome je pak Poljska najbolja; u njoj dugotrajno nezaposlenih (onih koji su čekali na zaposlenje više od godine dana) među ukupno nezaposlenima bilo je oko 40%, a najlošije je stanje u Sloveniji, gdje gotovo dvije trećine nezaposlenih čeka dulje od 11 mjeseci. Neznatno je povoljnije stanje u Bugarskoj i Latviji. Čini se da postojeće stanje na tržištima rada - odnosno visoka i nepovoljna nezaposlenost - ipak nisu veća prepreka za ulazak u EU, čak ni za veće zemlje kao što su Poljska i Rumunjska, pa stoga ne bi trebalo biti ni za Hrvatsku.

Kao i od svojih članica, EU zemljama prvog kruga priključivanja (Poljske, Češke Republike, Estonije, Mađarske i Slovenije) postavlja zahtjeve za izradom *godišnjega nacionalnog programa zapošljavanja* i izvještavanje o njegovoj provedbi. Istodobno, EU im ne postavlja posebne zahtjeve za tranzicijsko razdoblje u smislu zaposlenosti i zapošljavanja, ali traži dodatne informacije o socijalnoj zaštiti, radnom zakonodavstvu, jednakom položaju žena i muškaraca te o diskriminaciji pri zapošljavanju.

OBILJEŽJA ZAPOSLENOSTI I NEZAPOSLENOSTI U RH

U ovom dijelu rada razmatraju se odrednice tržišta rada u Hrvatskoj, posebice stanovništvo u radnoj dobi, stope aktivnosti, kretanje i obilježja zaposlenosti, te obujam i struktura nezaposlenosti. U promatranom desetogodišnjem razdoblju, od 1991. do 2000. godine, ukupan broj stanovnika smanjio se za 150 000 (3%), ali se radno sposobno stanovništvo povećalo za više od 500 tisuća. Istodobno se smanjila stopa aktivnosti (aktivni / radno sposobni) s 65,3% u 1991. na 50,7% u 2000. godini. Navedeno je smanjenje ponajviše posljedica pada broja zaposlenih osoba (za 258 000 ili 14%) što je bilo praćeno (apsolutno neočekivano slabijim) porastom ukupnog broja nezaposlenih osoba

Tablica 1. Demografska struktura Hrvatske 1991-2001. (u tisućama)

| | 1991. ^a | 2000. ^b |
|---------------------|--------------------|--------------------|
| Ukupno stanovništvo | 4 499 | 4 349 |
| Radno sposobno | 3 125 | 3 647 |
| Od toga aktivni | 2 040 | 1 850 |
| zaposleni | 1 811 | 1 553 |
| nezaposleni | 229 | 298 |
| Neaktivni | 1 711 | 1 797 |

Izvor:

^a DZS (1993:78)^b DZS (2002:131)

(69 000). Najveći apsolutni pad broja zaposlenih zabilježen je u pravnim osobama bez obzira na oblik vlasništva.

Potrebno je upozoriti na divergentna kretanja unutar ukupne zaposlenosti: dok se broj zaposlenih u pravnim osobama svih oblika vlasništva smanjio gotovo za petinu, broj zaposlenih u obrtu i u slobodnim zanimanjima povećao se za gotovo tri petine. Promotrimo li zaposlenost u pravnim osobama bez vojske i policije (što je jedina definicija zaposlenosti usporediva tijekom cijelog razdoblja), pad je kumulativno, u odnosu prema stanju prije tranzicije, iznosio oko 35%, uz oporavak koji je vidljiv tek potkraj promatranog razdoblja (Biondić i sur., 2002).

Tablica 2. Aktivno poljoprivredno stanovništvo, zaposleni u pravnim osobama svih oblika vlasništva, u obrtu i slobodnim zanimanjima^a (u 000)

| Obilježje | 1991. | 2000. | Indeksi 1990=100 |
|--|-------|-------|------------------|
| Aktivno poljoprivredno stanovništvo | 265 | 166 | 62 |
| Ukupno zaposleni | 1 432 | 1 258 | 88 |
| u pravnim osobama svih oblika vlasništva | 1 303 | 1 053 | 81 |
| u obrtu i slobodnim profesijama | 129 | 205 | 160 |
| Nezaposleni ^b | 254 | 357 | 140 |

Izvor:

^a DZS (2002:115)^b HZZ (2002:11)

Usprkos teškoćama u zapošljavanju, u cjelokupnom razdoblju nakon 1980. godine nastavljeno je kontinuirano poboljšanje kvalifikacijske i obrazovne strukture zaposlenih u RH. To je rezultat zapošljavanja mladih školovanih osoba, ali i daljnjeg školovanja i obrazovanja

već zaposlenih. Kako se pomaci ipak očituju u duljem vremenskom razdoblju, donosimo podatke za zaposlene 1981, 1986. i 1996. godine te, za usporedbu, podatke o obrazovnoj strukturi nezaposlenih za 1996. godinu.

Tablica 3. Struktura radne snage prema stupnju školske spreme (u %)

| | Zaposleni | | | Nezaposleni |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 1981. ^a | 1986. ^b | 1996. ^c | 1996. ^c |
| Ukupno | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Nezavršena osnovna škola | 19 | 17 | 9 | 4 |
| Osnovna škola | 21 | 20 | 21 | 19 |
| Srednje škole ^d : | 48 | 49 | 53 | 67 |
| Više škole | 5 | 6 | 7 | 4 |
| Visoke škole, fakulteti i umjetničke akademije | 7 | 8 | 10 | 6 |

Izvor i napomene:

^a RSIZ *Usmjerenog obrazovanja, 1985.*

^b Republički zavod za statistiku Hrvatske, 1988. *Dokumentacije 701 i 705, Popis radnika udruženog rada 1986., Zagreb: Republički zavod za statistiku Hrvatske. Za 1981. i 1986. navedeni su samo radnici u društvenom sektoru.*

^c DZS (2002:128)

^d Radi usporedivosti po pojedinim godinama, za 1986. godinu, I. i II. stupanj usmjerenog obrazovanja pripisani su osnovnoj školi, a III, IV, i V. srednjoj školi. Za sve su godine škole za KV i VKV radnike te ostale srednje škole uključene zajedno u srednje škole.

Obrazovna i kvalifikacijska razina stanovništva i zaposlenih značajni su činitelji zapošljavanja, ublažavanja siromaštva i socijalne isključenosti, te ostvarivanja gospodarskog razvoja. I u relativno kratkom razdoblju znatno je poboljšana struktura radne snage prema stupnju (formalno) stečene školske spreme (naravno, ne ulazimo u pitanja stvarne kvalitete pojedinih obrazovnih programa i studija). Dok je 1981. godine gotovo petina zaposlenih imala nezavršenu osnovnu školu, u 1996. godini bilo ih je manje od desetine među zaposlenima. Udio zaposlenih sa srednjom školom, koji je početkom 1980-ih bio manji od 50% svih zaposlenih, činio je 1996. više od polovice zaposlenih. Pogotovo je znatan porast udjela osoba s višom i visokom naobrazbom koji se povećao gotovo za polovicu (s 12% u 1981. na 17% u 1996. godini). Na temelju dosadašnjeg razvoja, daljnjeg školovanja stanovništva i zaposlenih, iskazanih potreba gospodarskih subjekata za radnicimaⁱⁱⁱ (prijavljena slobodna radna mjesta) kao i obrazovne strukture zaposlenih u razvijanim zemljama, možemo očekivati daljnje smanjiva-

nje porasta zaposlenih s nezavršenom osnovnom školom, stagniranje broja zaposlenih višom školom, blagi porast zaposlenih osoba s visokim obrazovanjem te znatno povećanje udjela osoba sa završenom srednjom školom u kategoriji zaposlenih. U usporedbi sa zaposlenima, obrazovnoj strukturi nezaposlenih bilježi se veći udio osoba sa srednjom školom, a znatno je niži udio osoba s višom školom i visokoobrazovanih, što je upravo suprotno od uvriježenog vjerovanja kako je obrazovna struktura nezaposlenih bolja od strukture zaposlenih. Razina obrazovanja vrlo je bitna odrednica mogućnosti zapošljavanja. Osim što su potrebe za zaposlenima s višim i visokim obrazovanjem veće nego njihov udio u ukupnoj zaposlenosti, nezaposleni te obrazovne razine prosječno kraće čekaju posao.

Nezaposlenost je u Hrvatskoj uglavnom strukturalne prirode, odnosno posljedica je neusklađenosti ponude i potražnje zaposlenja s obzirom na zanimanje, obrazovanje, znanja i stručnost tražitelja zaposlenja i zahtjeva postojećih radnih mjesta. Vrlo je slaba dinamika prelaska između stanja zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti. Jednom kada se ostane bez posla, male su mogućnosti ponovnog zaposlenja. To je pojačano neodgovarajućom obrazovnom i kvalifikacijskom strukturom nezaposlenih, odnosno neraspologanjem traženim znanjima i stručnosti, te ograničenim mogućnostima smještaja na područjima gdje postoje određene mogućnosti zapošljavanja. Nadalje, postoje i druga ograničenja tržišta rada uvjetovana relativno malom razlikom (i sigurnošću primanja) između najnižih plaća i raznovrsnih naknada u sustavu socijalne skrbi (što ne potiče dovoljno na aktivno traženje zaposlenja), rašireno neslužbeno gospodarstvo te psihološke barijere (poput neodlučnosti ili nesposobnosti za zaposlenje zbog dugotrajne nezaposlenosti i nesprenosti na učenje, prihvaćanje i primjenu novih znanja). Također, rad je u RH skup jer je malo onih koji plaćaju poreze i doprinose, a velik je broj korisnika različitih oblika socijalnih transfera.

U RH postoje dva izvora statističkih pokazatelja o zaposlenosti odnosno nezaposlenosti. Prvo, to su podaci o evidentiranoj nezaposlenosti koje obrađuje Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). Drugi su pokazatelji oni iz ankete o radnoj snazi (ARS) koju od 1996. godine provodi Državni zavod za statistiku, a čija je metodologija usklađena s pravilima i uputama Međunarodne organizacije rada (MOR-a) te Europskog ureda za statistiku (Eurostata), čime se osigurava metodološka usporedivost s istraživanjima u zemljama EU.

Prema podacima HZZ-a broj nezaposlenih u promatranom razdoblju, od 1991. do 2000. godine, povećao se za više od 100 000 ili oko 41%. Osobito visok porast (gotovo 60%) zbio se u 1991. godini,

kada je broj nezaposlenih dosegao razinu od 254 000. Određeno oživljavanje gospodarske aktivnosti u drugoj polovici 1990-ih (BDP je 1996. godine porastao za 6%; a 1997. za čak 6,5%) nije praćeno povećanim i bržim zapošljavanjem već se broj nezaposlenih i dalje znatno povećavao. Prosjek registrirane nezaposlenosti bio je 2000. godine 358 000. Nakon velikog pada broja prijavljenih potreba za radnicima (koji je u pojedinim godinama tijekom 1980-ih iznosio i više od 230 000^{iv}, a tijekom 1990-ih tek oko 130 000, uz najnižu razinu u 1991. godini - oko 79 000) u 2001. godini zabilježen je znatan porast broja prijavljenih potreba te je taj broj iznosio 203 000. Povećanje broja prijavljenih

Tablica 4. Najvažniji pokazatelji tržišta rada u RH (u %)

| Pokazatelj | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. | 2001. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stopa nezaposlenosti po ARS-u ^a | 10,0 | 9,5 | 10,5 | 9,9 | 9,5 | 10,4 |
| muškarci | 11,4 | 10,9 | 12,0 | 13,6 | 12,8 | |
| žene | 14,5 | 16,1 | 15,0 | 17,3 | 16,3 | |
| Stope evidentirane nezaposlenosti ^a | 15,7 | 16,5 | 17,7 | 19,5 | 21,3 | 22,0 |
| Stope zaposlenosti ^b | 50,6 | 58,7 | 43,5 | 49,3 | 56,9 | 42,7 |
| muškarci | 47,0 | 54,5 | 40,6 | 44,8 | 51,7 | |
| žene | 38,9 | 42,6 | 49,7 | 36,4 | 41,8 | |
| Udio u ukupnoj nezaposlenosti | | | | | | |
| muškarci | 49,9 | 50,1 | 49,2 | 50,8 | 47,5 | 52,5 |
| žene | 47,3 | 52,7 | 47,0 | 53,0 | 45,7 | 54,3 |
| Porast evidentirane nezaposlenosti | 8,5 | 6,4 | 3,6 | 11,9 | 11,2 | 6,2 |
| Udio dugotrajno nezaposlenih ^c | 51,3 | 49,0 | 50,4 | 50,3 | 52,5 | 52,9 |

Izvor i napomene:

a Za 1999. i 2000. godinu prosjek polugodišnjih stopa.

b DZS (2002:131)

c Dulje od godinu dana.

po treba za radnicima nije pridonijelo smanjivanju broja nezaposlenih (njihov je broj krajem 2001. godine narastao već na 395 000), ali je usporen porast nezaposlenosti tako da je godišnji porast od 11% u 2000. godini gotovo prepolovljen pa je u 2001. godini iznosio 6%.

Broj nezaposlenih prema kriterijima MOR-a manji je od broja evidentiranih nezaposlenih jer su ti kriteriji stroži od kriterija praćenja registrirane zaposlenosti. Stoga takvo istraživanje pokazuje znatno veći broj zaposlenih te manji broj nezaposlenih osoba. Stoga se očitu-

jerazlika u stopi nezaposlenosti između ta dva izvora za više od 5%, pri čemu je nezaposlenost u 2000. godini prema HZZ-u iznosila 21%, a prema ARS-u 16%. Prema administrativnoj evidenciji, nezaposleno je bilo više od petine aktivnoga stanovništva, dok ARS upućuje na manji problem jer je prosječan broj nezaposlenih bio manji za gotovo 80 000 osoba.^v Približno se od početka 1999. godine smanjuje razlika između podataka o evidentiranoj nezaposlenosti i onih iz ARS-a jer nezaposlenost prema kriterijima MOR-a bilježi dinamičniji porast. Navedena razina nezaposlenosti od 16% prema ARS-u nije bila neuobičajena u tranzicijskim zemljama. Najviše stope nezaposlenosti od 19% imale su Slovačka i Bugarska, dok je u Poljskoj stopa iznosila 17%.

Osim tako visoke razine, nezaposlenost u RH obilježava prosječno dugo razdoblje čekanja zaposlenja. Naime, polovica nezaposlenih čeka posao više od godinu dana, a približno čak 30% nezaposleno je dulje od dvije godine. Dok je 1991. godine 9% nezaposlenih prosječno čekalo zaposlenje više od tri godine, u 2000. godini posao je jednako dugo čekalo više od petine nezaposlenih. Više od polovice nezaposlenih u RH čekalo je zaposlenje dulje od godine dana.

Važna odrednica ublažavanja siromaštva za vrijeme nezaposlenosti jest postojanje, trajanje i iznos novčanih naknada i drugih prava za nezaposlene, što EU jasno postavlja kao uvjet sadašnjim i budućim članicama. Materijalno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti u RH zajamčeno je člankom 57. Ustava RH, a uvjeti njegova ostvarivanja propisani su Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN 32/02). Materijalno osiguranje sastoji se od prava na novčanu naknadu i pomoć, prava na naknadu troškova za vrijeme obrazovanja, prava na naknadu putnih i selidbenih troškova te prava na mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Nezaposleni ostvaruju i druga prava, poput socijalne pomoći (pomoć za uzdržavanje, pomoć u plaćanju troškova stanovanja, svi oblici jednokratne pomoći); oslobođenje od plaćanja participacije u zdravstvu; doplatka za djecu; poreznih olakšica; oslobođenja od plaćanja sudskih pristojbi; produljeno mirovinsko osiguranje; dobivanje stana u najam; besplatne školske knjige te prehrana u školi; subvencije plaćanja dijela troškova u vrtiću i dr.

Iako je novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti malena u apsolutnom iznosu (od 741,40 do 900 kn) i trajanju (od 78 do 312 dana), a to je u prosjeku kraće nego u drugim zemljama, navedeni odnos prema prosječnoj plaći odgovara udjelu što ga novčana naknada ima u razvijenim industrijskim zemljama. Možemo procijeniti da sustav novčanih naknada u RH pruža korisnicima određenu, mogućnostima dru-

štva ograničenu zaštitu i zbog skromnog iznosa ne destimulira aktivno traženje zaposlenja. Ako bi iznos novčane naknade bio znatno viši, to bi moglo stvoriti negativnu motivaciju za traženje zaposlenja i time potaknuti “stupicu nezaposlenosti”.

Bez obzira na značajne razlike u podacima o zaposlenosti i nezaposlenosti, nezaposlenost je goruća društvena i politička tema u RH, s tim da osim velikog broja nezaposlenih, posebno zabrinjava i dugo čekanje na zaposlenje.

MJERE I NAČINI SMANJENJA NEZAPOSLENOSTI U RH

Visoka razina nezaposlenosti potaknula je početkom 2002. Vladu RH na pokretanja *Programa poticanja zapošljavanja* (NN 21/02). Slijedom tog programa, Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) razvio je niz mjera aktivne politike tržišta rada, među kojima su: poticanje samozapošljavanja, krediti malim i srednjim tvrtkama te javni radovi. Neke od mjera usmjerene su na pospješivanje zapošljavanja mladih i visokoobrazovanih ljudi sufinanciranjem najmanje 60% bruto plaće za prvu godinu i s neodređenim razdobljem nakon toga. Ujedno, poslodavac za osobe s visokim obrazovanjem dobiva subvenciju od 1 000 eura ako se radni odnos produlji na više od godine dana i postane stalan. Takvi su poticaji sigurno značajan odmak od uobičajenoga birokratskog pružanja usluga u posredovanju pri zapošljavanju, te znače pomak usmjeren na korisnika i znatno usklađeniji sa suvremenim djelatnostima države poput odobravanja novčanih naknada, socijalnih usluga i regionalnog razvoja. Ipak, postoje određene sumnje u to jesu li mjere za zapošljavanje mladih i visokoobrazovanih ljudi dobro ciljane jer oni ipak imaju natprosječne vjerojatnosti u nalaženju posla.

Od ostalih mjera može se navesti potreba oživljavanja *Programa za poticanje samozapošljavanja* čiji je cilj ozakonjivanje neprijavljene ekonomske djelatnosti za koju je utvrđeno da je glavni izvor dohotka znatnog broja evidentiranih nezaposlenih osoba. Poseban su problem u RH nezaposlene osobe starije dobi (starije od 50 godina), čiji udio, istina, nije visok u ukupnoj nezaposlenosti (14% u svibnju 2002), ali se njihov broj najviše povećava (20% u svibnju 2002. u odnosu prema istome mjesecu prošle godine) i čine znatan dio dugotrajno nezaposlenih te je potrebno sustavno provođenje i osnaživanje mjere *Iskustvom do profita*^{vi}. Osim integracije starijih radnika, osobitu pozornost treba pri-

dati zapošljavanju pripadnika manje zastupljenih skupina: žena i invalida. Istina, Zakon o radu regulira zaštitu slabije zastupljenog spola, no iskustva i stav socijalnih partnera pokazuju da je postojeća regulacija neprikladna te ostaje bez rezultata. Ujedno, trebalo bi poticati integracije svih kategorija radnika koje se teško aktiviraju na tržištu rada.

U radnom i socijalnom zakonodavstvu bilo je i mnogo nespretnih (ili neusklađenih) rješenja. Na primjer, do donošenja novih propisa (Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, NN 94/01) invalidi Domovinskog rata nisu bili stimulirani za rad jer je hrvatski branitelj kao nezaposleni invalid primao 100%-tnu plaću pripadnika djelatnog sustava HV-a, a kao zaposleni invalid samo razliku između plaće koju je ostvario radeći i plaće pripadnika djelatnog sustava HV-a. Na taj je način zaposleni invalid Domovinskog rata ostvario ista prava kao i nezaposleni (Ured za socijalno partnerstvo u RH, 2002b).

U Hrvatskoj je zabilježena pojava istodobnog porasta plaća i smanjivanja zaposlenosti (odnosno porasta nezaposlenosti), što je jedan od neizravnih dokaza rigidnosti tržišta rada. Takva su kretanja svojstvena državama u kojima zakonodavstvo u visokom stupnju štiti postojeća zaposlenja, čime se onemogućuje konkurencija na tržištu rada. Rigidnost tržišta rada očituje se u složenome, dugotrajnome i skupom sustavu otpuštanja radnika (što prije svega obuhvaća otkazivanje ugovora o radu, zakonski utvrđeni otkazni rok i visinu otpremnine). Time se poskupljuje obrtaj radne snage, a visoka razina zaštite zaposlenja smanjuje tokove na tržištu rada, odnosno produljuje prosječno trajanje zaposlenjavi. Razlog je to što složeno i skupo otpuštanje potiče poslodavca da ne zapošljava radnike ako ne vjeruje da će njihov rad biti dovoljno trajan i produktivan da može pokriti tako nastale visoke troškove (Bertola i sur., 2001). Rezultat složenoga i skupog sustava otpuštanja radnika, a i formalnosti prijave novozaposlenog radnika, poslodavci (osobito oni koji pripadaju kategoriji malih poslodavaca prema Zakonu o radu) često ne zapošljavaju “zamjenu” otpuštenog radnika već se koriste radnicima “na crno”. Jednako se tako radi jednostavnijeg prekida rada većina novozaposlenih radnika (gotovo 80%) zapošljava u radnom odnosu na određeno vrijeme, čime taj rad postaje pravilo, a ne iznimka, a koristi se, posve nekontrolirano, suprotno smislu regulacije Zakona o radu, što je daljnji dokaz rigidnosti regulacije radnih odnosa. Nadalje, u vezi s rigidnošću tržišta rada valja spomenuti i probleme vezane za ostvarivanje prava koja proizlaze iz radnih odno-

sa, što je rezultat ne samo regulacije radnih odnosa, već i problem nedovoljne učinkovitosti i zagušenosti pravosudnog sustava.

U skladu s *Programom poticanja zapošljavanja*, RH na tržištu rada provodi više mjera aktivne politike zapošljavanja, a kočnica većem zapošljavanju vjerojatno je rigidnost radnog zakonodavstva.

MOGUĆA RJEŠENJA ZA POBOLJŠANJE TRŽIŠTA RADA U RH

Osim boljeg usklađivanja ponude i potražnje rada, težište treba usmjeriti na pojeftinjenje i fleksibilizaciju radnih odnosa kako bi se povećale mogućnosti zapošljavanja. Nije potrebno nasumično i brzopleto deregulirati sustav zapošljavanja i radnih odnosa, već treba *nastojati naći optimalan odnos željene fleksibilnosti tržišta rada i potrebne socijalne zaštite*. Fleksibilnost pritom ne treba biti osmišljena kao podriivanje standarda radnog prava, već kao širenje dalekosežnih posljedica regulative radnoga i socijalnog prava. Smisao pojeftinjenja i fleksibilizacije radnih odnosa vidimo u usklađenosti i istosmjernosti radnoga i socijalnog zakonodavstva (utvrđivanja zdravstvenoga i mirovinskog osiguranja), te postupcima rješavanja radnih sporova.

Radi poboljšanja zapošljivosti i smanjivanja nezaposlenosti u RH, potrebno je *provesti reviziju* i, prema potrebi, *promjenu cjelokupnoga radnog i socijalnog zakonodavstva*. To podrazumijeva *preispitivanje svih postojećih oblike ugovornih odnosa*^{viii}, što sigurno nije laka zadaća. Naime, dok u području radnih odnosa i postoji relativna trajnost legislative, socijalno osiguranje i socijalna prava uvelike su podložna *političiranju*, tako da su objekt čestih izmjena i dopuna zakona i podzakonske regulacije, a znatni su i otpori pri smanjivanju socijalnih prava.

Radi smanjenja poreznog pritiska, proširivanja porezne osnovice i pojeftinjenja rada - što su preduvjeti za veće zapošljavanje - *potrebno je što više ekonomskih aktivnosti stanovništva uklopiti u granice radnog zakonodavstva* te provesti *ozakonjenje* onih djelatnosti neslužbenoga gospodarstva (sive ekonomije) koje bi se trebale legalizirati.

Potrebno je *pojačati djelatnosti profesionalnog usmjeravanja, cjeloživotnog obrazovanja i osposobljavanja*, profesionalnog razvoja i povećanje ukupnog fonda znanja u društvu, čime će se povećati adaptabilnost radne snage i bolje se prilagoditi potrebama na tržištu rada.

Mjere aktivne politike zapošljavanja jače usmjeriti na osobe u dobi između 15. i 24. godine među kojima su stope nezaposlenosti najviše (a u toj je skupini vjerojatno najveći i povrat od ulaganja u ljudski kapital), s naglaskom na obuku i prekvalifikaciju. Programi obrazovanja u najvećoj mjeri trebaju biti usklađeni s potražnjom pojedinih zanimanja i sposobnosti koja će se tražiti u budućnosti, odnosno težište treba biti na osposobljavanju za *poznatog poslodavca*.

Potrebno je stalno pratiti tržište rada i *poduzimati mjere koje će muškarcima i ženama osigurati jednake prilike i odgovornosti*, te provoditi mjere koje će olakšati položaj i povratak na tržište rada radnicima/cama s obiteljskim obvezama.

Na mikrorazini poduzeća, radi poboljšanja proizvodnosti i povećanja zapošljivosti, trebalo bi iskoristiti potencijale predstavnika radnika putem radničkih vijeća, dok bi na makro-razini trebalo poštovati realne mogućnosti dogovora socijalnih partnera. Kolektivne pregovore i dogovore poslodavca s radničkim vijećima treba promatrati u sklopu održivoga ekonomskog rasta, a ne samo kao sredstvo zaštite trenutno zaposlenih. Kao dopunu kolektivnim pregovorima, u kojima bi se naglasak sve više trebao stavljati na gransko pregovaranje, moglo bi se uvesti dugoročnije planiranje djelatnosti socijalnih partnera.

Važno je *redefinirati sustav programa za zbrinjavanje viška radnika*, koji bi osim dogovora socijalnih partnera osiguravao ranije i aktivnije uključivanje HZZ-a u postupak savjetovanja pri izradi prijedloga programa zbrinjavanja viška radnika. To bi moglo biti u skladu sa smjernicom EC 98/59.

U zemljama članicama EU politika zapošljavanja određuje se i provodi u skladu s *Europskom strategijom zapošljavanja* i godišnjim pravilnicima. Nacionalni *Program poticanja zapošljavanja treba dopuniti u skladu s politikom razvoja tržišta*, tako da se uskladi s nacionalnim planovima zapošljavanja članica EU. Hrvatski bi *Program* trebao obuhvatiti pokazatelje što su ih prihvatile članice EU u praćenju provođenja i učinkovitosti mjera politike u vezi s četiri skupine pitanja.

Važno je stalno *ocjenjivati utjecaje i učinke različitih mjera* na tržištu rada. To podrazumijeva utvrđivanje poboljšanja u mogućnostima zapošljavanja polaznika obrazovnih programa. Ujedno je potrebno *razmotriti troškove* ostvarivanja tih rezultata, odnosno troškovnu učinkovitost pojedinih programa. U materijalnopravnoj zaštiti nezaposlenih potrebno je *proučiti opravdanost produljivanja i/ili povećanja iznosa novčane naknade* za nezaposlene koji prihvaćaju prekvalifikaciju

i stručno osposobljavanje te mogućnosti isplate jednokratne novčane naknade radi poticanja (samo)zapošljavanja i dr.

Potrebno je *donijeti zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom* kojim će se propisati prava tih osoba na profesionalnu rehabilitaciju, zapošljavanje i osnivanje djelatnosti, regulirati mjere za poticanje zapošljavanja i rada, te utvrditi osnivanje ustanova za profesionalnu rehabilitaciju, zaštitnih radionica i radnih centara.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Politika EU u ograničavanju socijalne isključenosti ne zadržava se samo na zapošljavanju, već je neposredno povezana sa sustavima obrazovanja i osposobljavanja, socijalne skrbi, onemogućivanja diskriminacije i dr. Djelovanje i učinkovitost te politike može, naravno, biti ugroženo mogućom suprotstavljenosti želji za očuvanjem nacionalnog suvereniteta, pa je stoga potrebno jasno odrediti obujam i djelokrug Unije, pogotovo stoga što uspješna politika zapošljavanja (i slijedom toga borba protiv isključenosti) zahtijeva suradnju na svim razinama vlasti. To je utoliko teže i zahtjevnije što politika zapošljavanja te borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti u praksi EU još uvijek nemaju jasnu definiciju samog koncepta, pa je to i prepreka oblikovanju neposredne strategije.

Postojeća visoka nezaposlenost vjerojatno neće biti veća zapreka mogućem ulasku Hrvatske u EU, ali na temelju iskustava više zemalja (prije svega Republike Irske i Portugala) integracija u EU zbog ubrzanoga gospodarskog razvoja i rasta te pojačanog dolaska stranih ulagača može biti uspješan način njezina rješavanja. U politici zapošljavanja mogli bismo reći da Hrvatska uglavnom ide u smjeru politika što se provode u Europi. Te politike obilježava sužavanje prava primjenom strožih uvjeta, te jači naglasak na aktivne mjere u politici zapošljavanja u kojoj se naknade za vrijeme nezaposlenosti više vežu za sudjelovanje u programima osposobljavanja i prekvalifikacije. Ostaje još nimalo lagana zadaća poticanja fleksibilnijega radnog zakonodavstva te uklanjanje organizacijskih i administrativnih zapreka osnivanju novih malih i srednjih tvrtki koje bi trebale najviše pomoći ublažavanju nezaposlenosti u Hrvatskoj. Razmatranje tržišta rada i radnog zakonodavstva zahtijeva trajnu pozornost u sklopu približavanja i konačnog uključivanja RH u EU.

ⁱ Stanovništvo radne dobi (starije od 15 godina) dijeli se na aktivno i neaktivno. Aktivni su stanovnici svi zaposleni i oni nezaposleni koji aktivno traže posao ili su prekinuli rad radi ispunjavanja vojne obveze ili izdržavanja zatvorske kazne. Neaktivni su nezaposleni koji ne traže posao.

ⁱⁱ Od toga su deset primarni pokazatelji - poput niskog dohotka ili dugotrajne nezaposlenosti, a osam sekundarni pokazatelji koji se upotrebljavaju u podrobijem mjeranju i uspoređivanju zemalja članica. Pokazatelji obuhvaćaju četiri područja socijalne isključenosti: financijsko siromaštvo, zapošljavanje, zdravlje i obrazovanje.

ⁱⁱⁱ Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, u prijavljenim potrebama za radnicima 1996. godine oko 6% se odnosilo se na višu, a 13% na visoku stručnu spremu (DZS, 2002: 155), dok je istodobno njihov udio u ukupnoj nezaposlenosti znatno niži.

^{iv} U navedeni broj mogu biti uvrštene i ponovljene prijavljene potrebe za radnicima koje poslodavac može ponoviti ako se ne podmire u roku od šest mjeseci.

^v Od ukupnoga broja registriranih nezaposlenih osoba njih 136 000 (ili 39%) ne zadovoljava kriterije nezaposlenosti MOR-a jer nisu raspoloživi za rad bilo zato što su neaktivni (59%) i nisu tražili posao, zato što ne žele prihvatiti ponuđeni posao su zaposleni (41%) jer su u anketi izjavili da rade. Također treba napomenuti da među nezaposlenim osobama prema ARS osobama 57 000 ili 21% nisu bile prijavljene HZZ-u.

^{vi} Sufinanciranjem se stimulira zapošljavanje starijih osoba i nastoji potaknuti poslodavce da iskoriste njihovo stečeno radno iskustvo. Mjera ipak ima malu praktičnu primjenu te ne djeluje u smislu podizanja samopouzdanja i sigurnosti nezaposlenih starijih osoba, a nedovoljno motivira poslodavce na radno angažiranje starije radne populacije (Ured za socijalno partnerstvo u RH, 2002a).

^{vii} Taj utjecaj može biti pozitivan za radnika jer smanjuje neizvjesnost zaposlenja. Također, zbog veće povezanosti poslodavca i zaposlenika poslodavci će biti skloniji ulagati u ljudski kapital, što je pozitivno i s društvenog stajališta.

^{viii} Riječ je o radu na neodređeno i određeno vrijeme s nepunim i sa skraćenim radnim vremenom, prekovremeni rad, stalni sezonski i privremeni rad. Uz navedeno, valjalo bi izmijeniti odredbe o sustavu nesposobnosti za rad jer relativno velik udio njegova korištenja negativno utječe na poslodavce (osobito na male poslodavce). To bi se moglo ispraviti ranijim prebacivanjem tereta naknade plaće na HZZO.

LITERATURA

- Andersen, J. G. and Jensen, J. B., 2001.** *Employment and Unemployment in European countries, 1970-2000.* Research Project *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizen-ship* [online]. Available from: [<http://www.socsci.auc.dk/cost/Link-bruxellesmeeting/fin-kap2e.pdf>]
- Bertola, G., Boeri, T. and Nicoletti, G. (ed.), 2001.** *Welfare and Employment in a United Europe: A Study for the Fondazione Rodolfo Debenedett.* Cambridge ; London: MIT Press.
- Biondić, I. [i sur.], 2002.** *Tranzicija, zaštita zaposlenja i tržište rada u Hrvatskoj.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za socijalno partnerstvo.
- Council of European Union, 2001.** *Employment and Social Policy - 2392nd meeting* [online]. Brussels: Council of European Union. Available from: [http://ue.eu.int/newsroom/make_Frame.asp?_MAX=1&_BID=79&_DID=69216&_LANG=1&_File=/pressData/en/lisa/DOC.69216.pdf&_Picture=0].
- DZS, 2002.** *Statistički ljetopis Hrvatske za 2001. godinu.* Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Esping-Andersen, G., 1990.** *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.
- European Commission, 1993.** *White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century.* Brussels, COM(93) 700 final [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>].
- HZZ, 2002.** *Mjesečni statistički bilten, 15 (6).* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- ILO, 2001.** “*A Global Agenda for Employment.*” Discussion Paper [online]. Geneva: International Labour Office. Available from: [<http://www.ilo.org/public/english/employment/geforum/download/globalagenda.pdf>].
- Pelkmans, J., Gros, D. and Ferrer, J. N., 2000.** “Long-Run Economic Aspects of the European Union’s Eastern Enlargement” [online]. The Hague: WRR - Scientific Council for Government Policy. Available from: [<http://www.wrr.nl/TEXT-NL/werkdocs/w109.pdf>].
- RSIZ Usmjerenog obrazovanja, 1985.** *Preobražaj odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj 1974-1984.* Zagreb: Školska knjiga.

- Ured za socijalno partnerstvo u RH, 2002a.** *Analiza radno-aktivnogstanovništva starije dobi - Ekonomske i socijalne mjere.* Zagreb: Ured za socijalno partnerstvo u RH.
- Ured za socijalno partnerstvo u RH, 2002b.** *Prava invalida rada i invalida Domovinskog rata - Pregled prava.* Zagreb: Ured za socijalno partnerstvo u RH.
- Vidovic, H., 2002.** "Labour Market Trends in Central and Eastern European Countries" in: B. Funck and L. Pizzati, eds. *Labour, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process - Changing Perspectives and Policy Options.* Washington: The World Bank.
- World Bank, 2000.** *Progress Towards the Unification of Europe.* Washington: World Bank.

Poglavlje 10.

PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: PREOBRAZBA PRAVNOG SUSTAVA

Siniša Rodin
Pravni fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Članstvo Hrvatske u EU uvjetovano je pravnim i političkim obvezama definiranim, između ostaloga, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Primjena SSP-a ovisi o definiranju njegova položaja u ustavnopravnom poretku EU, uključujući i mogućnost izravne primjene njegovih odredaba pred sudovima u EU i u Hrvatskoj, o pravnom statusu tijela predviđenih SSP-om, te o pravnom položaju i pravnoj snazi odluka koje ta tijela donose. Provođenje ustavnih promjena nužno je za punopravno članstvo u EU, a neke su promjene nužne i za provedbu SSP-a. To su odredbe kojima se osigurava pravna osnova za članstvo u EU, uključujući i uređenje načina korištenja državnom suverenosti, odredbe kojima se pobliže uređuje pravni status međunarodnog prava i europskoga primarnog i sekundarnog prava u unutarnjem pravnom poretku EU, te odredbe kojima se ustavno ustrojstvo EU prilagođava uvjetima pridruženoga, odnosno punopravnog članstva u EU, optimiziraju funkcije institucija državne vlasti koje će morati djelovati u novim uvjetima. Pri ocjeni ispunjavanja kriterija za članstvo u EU mjerilo prilagođenosti pravnog sustava neće biti isključivo sadržaj pravnih normi, već i politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se pravnim normama uređuje.

Ključne riječi:

međunarodno pravo, ustavno pravo, izravni učinak, suverenost, pravna interpretacija, pravni monizam, pravni dualizam, dioba vlasti, sudovi, pravna kultura

UVOD I METODOLOŠKE NAPOMENE

Uspostaviti “dijagnozu” pravnog sustava neke države i usporediti ga s pravnim sustavom EU gotovo je nemoguć zadatak. Metodološki gledano, takav se napor čini bespredmetnim te bi mogao poslužiti isključivo kao vježba pravne komparatistike. Na normativnoj razini, zahtjevi koje mora ispuniti pravni sustav svake potencijalne države članice potpuno su jasni. Države kandidatkinje za članstvo u EU moraju bezuvjetno recipirati *acquis communautaire* - pravnu stečevinu, odnosno, ukupnost pravnih normi pravnog poretka EU. Uspoređujući dva pravna sustava, nacionalni i europski, pedantni bi istraživač bez sumnje mogao doći do spoznaje o sličnosti ili različitosti pojedinih pravnih pravila, no rezultati takvog usporednog pristupa govorili bi iznimno malo o sposobnosti države o čijem je pravnom sustavu riječ da postane članicom EU. Koliko, pak, pravna pravila, nacionalna i nadnacionalna, korespondiraju sa socijalnim odnosima što bi ih država kandidatkinja trebala urediti, posve je drugo pitanje.

Velik broj uvjeta koje države kandidatkinje moraju ispuniti na putu prema punoj integraciji s EU nije normativne, već političke i gospodarske naravi. Pri tome je pravo kao disciplina instrument njihova ostvarivanja. Karakteristike pravnog sustava, obilježja pravne kulture i sadržaj pravnih instituta svakako mogu pogodovati ili štetiti socijalnim i gospodarskim procesima, no sami po sebi nisu kriterij po kojemu bi se mogla prosuđivati kvaliteta kandidature za članstvo u EU. Primjerice, moguće je da Ujedinjeno Kraljevstvo ispunjava kriterije članstva u Uniji usprkos činjenici da njegov pravni sustav tradicionalno nema kodeks temeljnih sloboda i prava, dok neke države kandidatkinje te kriterije ne ispunjavaju usprkos detaljnoj normativnoj regulaciji spomenutoga gradiva. Iz navedenog bi primjera trebalo biti jasno da analizom pravnih normi ne možemo odrediti razinu pripremljenosti određene države za članstvo u EU već je ispunjenje kriterija za članstvo potrebno prosuđivati u materijalnom smislu, čemu je pretpostavka razlikovanje normativnosti i realiteta. Pri tome je potrebno učiniti važno razgraničenje. Neki od temeljnih zahtjeva vladavine prava kao što su načelo dio-

be vlasti, demokratski poredak, višestranačje i neovisnost sudstva čine institucionalni kontekst pravne analize i normativne regulacije, te ih valja uzimati u obzir, ostajući pri tome unutar pravne metode. Kako je komentirajući razgraničenje normativnoga i političkoga konstatirao harvardski profesor David Kennedy, američka *pravna* teorija ne počinje s očevima utemeljiteljima američkog Ustava Madisonom, Hamiltonom i Jayom, već s Oliverom Wendellom Holmesom koji se nije bavio arhitekturom političkih već analizom pravnih institucija (Holmes: 1996-1997). Slično tome, moglo bi se reći da teorija prava Europske zajednice ne započinje s ideološkim utemeljiteljima EU kao što su Ernst B. Haas ili Jean Monnet, već vjerojatno s Josephom Weilerom koji je među prvima osvijestio dvostruki, normativni i politički aspekt supranacionalizma (Weiler: 1982).

Konceptualno razdvajanje normativnoga i političkoga metodološki je relevantno i za sadašnju analizu čiji je predmet potrebno odrediti ne isključivo kao ocjenu usklađenosti političkih institucija i/ili pravnih normi hrvatskoga s pravnim normama europskoga prava, već kao analizu funkcije pravnih normi u političkome, socijalnome i gospodarskom kontekstu približavanja EU. Pri tome je sporedno uređuje li neki hrvatski pravni institut određeni pravni odnos na isti ili različit način od onoga u EU, a kao primarno pitanje postavlja se pitanje vodi li određeno normativno uređenje stvarnom ispunjenju kriterija za članstvo. Time ne želim reći da usporedba normativnih rješenja i ispunjenje formalnih kriterija nisu relevantni za prosudbu prilagodbe nacionalnoga pravnog sustava europskome. Upravo suprotno, formalni su normativni kriteriji često topografske oznake na putu prema punopravnom članstvu bez čijeg ispunjenja proces približavanja nije moguće nastaviti. Međutim, njihovo je ispunjenje tek nužan, nikako i dovoljan uvjet, dok je za uspješnost integracijskog procesa potrebno stvoriti prikladan politički, gospodarski i socijalni realitet. Stoga je postavljanje normativne regulacije u politički, gospodarski i socijalni kontekst jedna od ključnih zadaća hrvatske pravne teorije i prakse.

U svjetlu uvodnih napomena potrebno je ograničiti cilj ovoga rada. Stoga će najprije biti prikazani formalni koraci koje je potrebno poduzeti na putu u punopravno članstvo u EU, odrediti točku na kojoj se Hrvatska nalazi te usporediti poziciju Hrvatske s pozicijom država kandidatkinja. Nakon toga identificirat ću kontekstualna ograničenja koja bi mogla utjecati na brzinu približavanja EU, te iznijeti preporuke mjera koje je na ustavnopravnoj razini potrebno provesti, a koje su nužne za bržu prilagodbu Hrvatske standardima članstva u EU.

PUT U “WELLVILLE”

Proces približavanja EU mogao bi se ilustrirati naslovom romana T.C. Boylea *Road to Wellville*, koji govori o terapijskoj filozofiji izumitelja kukuruznih pahuljica g. Kellogga prema kojoj put do zdravlja i zadovoljstva vodi kroz temeljito pročišćenje organizma. Naime, kroz slično pročišćenje prolaze države kandidatkinje na putu u punopravno članstvo.

Članicom Europske unije načelno može postati svaka europska država. Donošenje odluke o pristupanju stvar je jednoglasne političke odluke Vijeća ministara i odluke Europskog parlamenta na temelju čl. 49. Ugovora o EU (dalje u tekstu UEU), kojoj prethodi ispunjavanje uvjeta postavljenih člankom 6(1) UEU. Članak 49. UEU propisuje: “Svaka europska država koja poštuje načela propisana člankom 6(1) može zatražiti članstvo u Uniji. Svoju prijavu podnosi Vijeću koje će odluku donijeti jednoglasno nakon što se posavjetuje s Komisijom i nakon što dobije pristanak Europskog parlamenta, koji će odluku donijeti apsolutnom većinom glasova svojih članova.” Prema čl. 6(1) UEU-a, “Unija se temelji na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te vladavini prava, koja su načela zajednička svim državama članicama”.

Ti su uvjeti dodatno određeni zaključcima Europskog vijeća iz Copenhagena, prema kojima država kandidatkinja za članstvo u Uniji mora zadovoljiti kriterije demokracije, vladavine prava, poštivanja ljudskih prava i zaštite manjina, imati funkcionalno tržišno gospodarstvo koje se može nositi s kompetitivnim pritiskom EU, te sposobnost preuzeti obaveze članstva, uključujući i poštivanje kriterija političke, gospodarske i monetarne unije (Bull. EC 6-1993, tč. I.13.). Drugim riječima, između polazišne točke - činjenice da je određena država u teritorijalnom smislu dio europskog kontinenta i akta primanja u članstvo EU potrebno je proći put koji bi se u najkraćim crtama mogao opisati kao proces prilagodbe državnih institucija i “gospodarskog razoružavanja”, tj. postupnog ukidanja trgovinskih zapreka, poput carina, količinskih ograničenja i mjera s istovrsnim učinkom, popraćen recepcijom velike količine, bolje rečeno, ukupnosti pravnih pravila europskog prava poznatije pod nazivom *acquis communautaire*.

EU je do sada doživio nekoliko valova proširenja, čime je izvorni broj od šest država članica povećan na sadašnjih petnaest, a novi val proširenja na zemlje središnje i istočne Europe očekuje se u bliskoj budućnosti. Tako su se izvornim državama članicama - Belgiji, Francu-

skoj, Italiji, Luksemburgu, Nizozemskoj i Njemačkoj - pridružili Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Danska koje su pristupile 1973, Grčka 1981, Španjolska i Portugal 1986. te Švedska, Finska i Austrija 1995. Države kandidatkinje su Litva, Letonija, Estonija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Bugarska, Rumunjska, Cipar, Malta i Turska. Iskustva dosadašnjih proširenja pokazuju različitost procesa koji je prethodio samom aktu proširenja, te različitost naravi ugovornih odnosa između Unije i država koje su joj pristupale. Formalni nazivi pravnih instrumenata koji su regulirali predakcesijsko razdoblje nisu pokazatelj konačnog ishoda integracijskog procesa i različiti su za svaki pojedini primjer, te su ugovori o slobodnoj trgovini između Europske zajednice i Španjolske i Portugala koji su uređivali uglavnom trgovinske odnose, te stoga po opsegu i sadržaju bili uži od kasnijih sporazuma o pridruživanju, doveli do članstva tih država u EU, dok ugovor o pridruživanju između EZ i Turske još uvijek nije u potpunosti realiziran usprkos činjenici da je potpisan davne 1963. godine. Novija praksa Unije pokazuje da je preduvjet pristupanja zaključivanje ugovora o pridruživanju (*association agreement*) koji prema svojim materijalnim obilježjima uspostavlja zonu slobodne trgovine, regulira ne samo trgovinske odnose, već obuhvaća i šire gradivo, uključuje pridruženu državu u ostvarivanje ciljeva Unije, osniva zajedničke institucije koje imaju zakonodavne ovlasti, poput Vijeća pridruživanja, te koji se zaključuje na neodređeno vrijeme. Turska je zatražila primanje u članstvo EU 1987. godine. U preambuli Odluke o pristupnom ortakluku (*Accession Partnership Decision*) stoji: "Europsko vijeće održano u Helsinkiju izjavilo je da je Turska država kandidatkinja koja je predodređena da se priključi Uniji temeljem istih kriterija koji se odnose na druge države kandidatkinje te da će, razvijajući postojeću europsku strategiju, Turska, poput ostalih država kandidatkinja, imati koristi od strategije predčlanjenja (*pre-accession strategy*) koja će poticati i podupirati njezine reforme." Kako ističu Smiti i Herzog (Konstantinidis, ed.: 1996, 51, 52)...

"...pridruživanje označava blisku i trajnu suradnju sa Zajednicom. Puki interes za financijske ili trgovinske aranžmane koji ostavlja po strani ugovore o konzultacijama nije dovoljan. Takvi ugovori uključuju tek razmjenu recipročnih koristi dok pridruživanje implicira zajedničke ciljeve i zajednički institucionalni okvir".

Ugovori o pridruživanju smatraju se mješovitim ugovorima koje zaključuju institucije EU (Vijeće i Parlament) te države članice. Da bi stupili na snagu, moraju biti ratificirani od svih država članica.

Izvršavanje obveza preuzetih ugovorom o pridruživanju popraćeno je izvješćima Komisije i Vijeća. Ta su izvješća od presudne važnosti za ocjenu ishoda sljedećeg koraka na putu prema punopravnom članstvu u Uniji - podnošenja zahtjeva pridružene države za prijam u punopravno članstvo. Nakon podnošenja zahtjeva iduću važnu etapu čine tzv. pristupni ortakluci (*accession partnerships*), u formalnom smislu odluke Vijeća Europske zajednice kojima se pobliže uređuje uloga EU u procesu integracije država kandidatkinja. Koncept pristupnog ortakluka osmišljen je na sastanku Europskog vijeća u Luxembourg u prosincu 1997, kada je odlučeno da će taj instrument biti ključni element pojačane predakcesijske strategije kojom će se u jedinstvenom okviru mobilizirati svi oblici pomoći državama kandidatkinjama kako bi se pomoć usmjerila prema specifičnim potrebama svake od njih.

Prvi pristupni ortakluci bili su prihvaćeni u ožujku 1998. godine na temelju čl. 235, danas 308. Ugovora o Europskoj zajednici (dalje u tekstu UEZ), koji propisuje da “[U]koliko je tijekom rada zajedničkog tržišta potrebno djelovanje Zajednice kako bi se ostvario jedan od ciljeva Zajednice, a ovaj Ugovor ne predviđa potrebne ovlasti, Vijeće će, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, poduzeti prikladne mjere”. Primjena te odredbe upućuje na nedostatak ugovornih odredbi kojima se uređuje pristupanje Uniji.

Treća etapa procesa pristupa država kandidatkinja Uniji obuhvaća izmjene osnivačkih ugovora, dakle ustavne promjene u samoj Uniji kako bi se omogućilo puno sudjelovanje predstavnika novih država članica u njezinim institucijama, ali i osigurala unutarnja kohezija Unije (Luxemburg Council Conclusions, 1997). Nakon jednoglasne odluke Vijeća i pristanka Europskog parlamenta zaključuje se ugovor o pristupanju države kandidatkinje Uniji. Takvi ugovori u pravnom porijeku EU imaju značenje ustavnih amandmana te je potrebno da ga ratificiraju institucije EU i nacionalni parlamenti svih država članica.

Zbog velikog broja aktera koji sudjeluju u procesu pridruživanja te raspoložu mogućnošću veta nemoguće je unaprijed predvidjeti dinamiku integracijskog procesa. Institucionalno gledano, na tu dinamiku mogu više ili manje utjecati Komisija, Vijeće, Europski parlament te svaka država članica. Nakon pozitivnog ishoda nedavno održanoga irskog referenduma koji je omogućio ratifikaciju Ugovora iz

Nice, proces proširenja trenutačno ovisi o stavu Grčke o integraciji Republike Cipar. Kako je poznato, dio Republike Cipar nalazi se pod kontrolom turskih snaga. Trenutačna pozicija grčke vlade jest da Cipar može postati članicom EU samo kao jedinstvena država, te tvrdi da je spremna iskoristiti pravo veta na primanje drugih kandidatkinja ako Cipar ne bude primljen. U nastavku ovoga rada nećemo se baviti političkim razmatranjima već izložiti pravne probleme vezane za prilagodbu hrvatskog prava i pravnog sustava europskome. Pri tome ćemo najprije izložiti trenutačnu poziciju Hrvatske na karti integracijskog procesa te navesti glavne pravne probleme koje će biti potrebno riješiti.

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA: POSTOJEĆE STANJE

Hrvatska je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU i njezinim državama članicama 29. listopada 2001. godine. Tim je ugovorom Hrvatska dobila status potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU. Prije Hrvatske sličan je ugovor 9. travnja 2001. godine s EU zaključila BJR Makedonija. Da bi stupio na snagu, ugovor su trebali ratificirati Hrvatski sabor, Europski parlament i parlamenti svih država članica. Do sada su ratifikaciju obavili Hrvatski sabor (5. prosinca 2001), Europski parlament (12. prosinca 2001), Austrija (26. veljače 2002), Irska (17. travnja 2002) i Danska (30. travnja 2002). U međuvremenu, do stupanja na snagu SSP-a Vijeće je 28. siječnja 2002. godine prihvatilo Privremeni sporazum kojim je dan učinak gospodarskim odredbama Sporazuma.¹

Prvo izvješće Europske komisije o procesu stabilizacije i pridruživanja u Hrvatskoj objavljeno je 4. travnja 2002. godine (SEC /2002/341) i može poslužiti kao ishodišna točka za procjenu napretka Hrvatske i usporedbu s državama kandidatkinjama. U izvješću je moguće uočiti važnost zadovoljenja političkih kriterija, o čijem ispunjenju ovisi ocjena provedbe cjelokupnog procesa. Tri glavna politička uvjeta odnose se na jačanje demokracije i vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina, te na regionalnu suradnju. Kako se ističe u izvješću, demokratske institucije u Hrvatskoj funkcioniraju uglavnom dobro. Kao poseban problem ističe se stanje u pravosuđu koje "... pati od ozbiljnih ustrojbenih problema, neučinkovitosti postupka, manjka stručnosti i dugog trajanja postupaka. Potrebne su radikalne reforme, a nije ostvaren nikakav stvaran napredak. Ova slabost izravno

utječe na ostvarivanje vladavine prava koja ostaje problematična i neravnomjerna” (toč. 2.1, str. 4). Posebno se naglašava zabrinjavajuća sklonost neizvršavanju politički osjetljivih sudskih odluka te se njihovo izvršenje navodi kao prioritet (toč. 2. 1. 2, str. 6).

Prioriteti koje je potrebno riješiti 12 mjeseci nakon objavljivanja izvješća obuhvaćaju:

- redefiniranje pojma dijaspore u izbornom zakonodavstvu te razmjernu i prikladnu zastupljenost manjina;
- reformu pravosuđa, uključujući i rješavanje zaostalih predmeta, preustroj sudskog sustava te edukaciju sudaca i državnih odvjetnika;
- potpuno poštovanje ljudskih prava, uključujući i donošenje Ustavnog zakona o zaštiti manjina;
- pravno uređenje okvira Hrvatske radio-televizije i njezinu preobrazbu u neovisnu javnu službu;
- jačanje regionalne suradnje;
- jačanje suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Den Haag te ispunjenje postojećih obveza;
- ubrzanje povrata imovine izbjeglim osobama (toč. 3. 1, str. 14).

Za potrebe izvršenja obveza preuzetih SSP-om Vlada EU prihvatila je Plan provedbe Sporazuma, na temelju kojega objavljuje mjesečna izvješća. Posljednje izvješće objavljeno je u lipnju 2002, a prema najnovijim podacima, od 128 mjera koje je potrebno provesti u određenom roku provedeno ih je 65. Od 36 zakona čije je donošenje planirano nije ostvareno 12.ⁱⁱ Među planiranim a nedonesenim zakonskim tekstovima nalaze se iznimno važni prijedlozi kojima se trebala urediti zaštita manjina, reformirati pravosuđe, javna televizija, urediti sustav državnih subvencija i zaštita potrošača (*Prilagodbe..., passim*).

Usporedimo li hrvatsku reformsku agendu s predstojećim obvezama nekih država kandidatkinja, opažamo da se neke od njih susreću sa sličnim reformskim problemima. Primjerice, Slovenija u području zadovoljena političkih kriterija mora provesti reformu državne uprave, što znači donošenje zakona o državnim službenicima te popraviti stanje u pravosuđu, posebice smanjenjem broja neriješenih predmeta (*Report Slovenia 2001*). Stanje u pravosuđu, osobito na Vrhovnom sudu, jedan je od reformskih prioriteta Mađarske, uz koji se spominje i politička obaveza popravljivanja položaja Roma (*Proposal Hungary*). Češka Republika uz obvezu reforme pravosuđa i državne uprave također ima obvezu popravljivanja statusa manjine Roma te nadzor rada policije

(*Proposal CZ Republic*).

Međutim, ono što je važno naglasiti jest da su harmonizacijski napori pojedinih država kandidatkinja dvostruko uvjetovani: dinamikom političkih, gospodarskih i pravnoreformskih procesa te participacijom EU u njihovoj provedbi. U tom kontekstu Hrvatska je ograničena dometom cilja i svrhe SSP-a te političkom voljom EU da aktivno sudjeluje i potpomaže proces integracije. Pri tome su politički kriteriji signal koji može ubrzati ili usporiti integracijski proces. Premda su problemi država kandidatkinja, poput opisanih, supstancijalno istovrsni s problemima s kojima se suočava Hrvatska, od presudne je važnosti politička ocjena EU o zadovoljavajućem odnosno nezadovoljavajućem načinu ispunjenja navedenih kriterija.

PRAVNI PROBLEMI I KONTEKSTUALNA OGRANIČENJA

Primjena SSP-a ovisi o provedbi brojnih političkih i pravnih aktivnosti pobliže uređenih Planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a pretežito se mogu definirati kao međunarodne političke obveze. Provedba tih obaveza ovisi o djelatnosti izvršne vlasti i tijela državne uprave. U normativnom smislu primjena Sporazuma ovisi o:

- pravnom položaju SSP-a u ustavnopravnom poretku EU i RH, uključujući i mogućnost izravne primjene odredaba SSP-a pred sudovima u EU i u Hrvatskoj;
- pravnom statusu tijela predviđenih Sporazumom;
- pravnom položaju i pravnoj snazi odluka koje ta tijela donose.

S obzirom na međusobnu isprepletenost navedenih čimbenika, bit će razmatrani u zajedničkom kontekstu.

Pravni poredak prava Europske zajednice diferencirao se iz pravnog poretka međunarodnog prava. Još 1963. godine Europski sud u Luxembourgu zauzeo je stav da pravni poredak tadašnjih europskih zajednica čini “novi pravni poredak” (*Van Gend en Loos*). Evolucija pravnog poretka europskog prava u međuvremenu je toliko napredovala da se danas govori o “ustavnom poretku EU”, naravno u smislu ustavnog poretka EU kao međunarodne organizacije. Prema praksi Europskog

suda, sporazumi o pridruživanju sastavni su dio pravnog poretka Zajednice, izravno se primjenjuju i stvaraju prava i obveze za fizičke i pravne osobe te su sudovi država članica obvezni njihovim odredbama priznati pravne učinke (*Haegeman*). Iako u interpretaciji pravnih pravila sporazuma o pridruživanju i pravnih pravila primarnoga europskog prava postoje određene razlike (*Polydor*), nedvojbeno je da odredbe sporazuma o pridruživanju imaju status koji je, glede EU, izjednačen sa statusom primarnoga europskog prava. U državama kandidatkinjama za članstvo u EU odredbe sporazuma o pridruživanju uglavnom se interpretiraju kao odredbe ostalih međunarodnih ugovora te će se s trenutkom pristupanja tih država EU trenutačno promijeniti pravni režim koji uređuje odnose uređene tim ugovorima.

Komparativno gledano, pristupanje EU i pravna integracija koja je u tijeku gotovo nemaju usporedbe u svijetu. Određene povijesne sličnosti mogu se ipak pronaći u SAD-u. Primjerice, rasprava koja se svojedobno vodila između federalista i antifederalista u vezi s konceptom prava pojedinih država ima određenu važnost za ustavnu raspravu u državama kandidatkinjama. U tom kontekstu važna je i rasprava koja se u SAD-u vodila pri donošenju rekonstrukcijskih ustavnih amandmana nakon Građanskog rata, te rasprava vezana za njihovu ratifikaciju u nekim južnim državama. Za države središnje i istočne Europe sporazumi o pridruživanju s EU nemaju presedana u njihovoj međunarodnoj praksi. Stoga ne čudi da je njihov pravni status u nacionalnim pravnim poretcima uređen istim ustavnim odredbama koje uređuju pravni status međunarodnih ugovora općenito. Tu nediferenciranost, između ostaloga, označava i neodređeni status pravnih pravila međunarodnog prava u nacionalnim pravnim poretcima tih država. Primjerice, hrvatski Ustav (čl. 140) propisuje monističko načelo, ali tijela državne vlasti imaju problema pri napuštanju prijašnje dualističke prakse (Rodin, 1995; 783).

Bez obzira na to proizlazi li takav pristup iz pravne tradicije i kulture socijalističkog prava koje je promicalo dualistički pristup u odnosima nacionalnoga i međunarodnog prava (Balaš) ili shvaćanja da se integracijski proces može svladati primjenom postojećih ustavnih normi, kao u Italiji koja je smatrala da su važeće ustavne odredbe bile dovoljne za ratifikaciju ugovora iz Maastrichta, većina tranzicijskih država susrela se sa zajedničkim problemom koji bi se mogao opisati kao jaz između zahtjeva integracijskog procesa i rigidnosti njihovih ustavnih modela i tradicije. Drugim riječima, dok su se ustavni okviri država članica EU prilagođivali odnosima međuovisnosti i prošli kroz pro-

ces koji je Joseph Weiler nazvao ustavnom revolucijom (Weiler: 1991; 2403) ustavni i pravni sustavi država kandidatkinja odnosno potencijalnih kandidatkinja ostali su manje-više nepromijenjeni i stoga neosjetljivi na zahtjeve koje postavlja integracija s EU.

Za sve države koje su ušle u navedeni tip ugovornih odnosa s EU ugovor o pridruživanju značio je mnogo više od bilo kojeg drugog ugovora međunarodnog prava. Po svojoj složenosti i naravi preuzetih obveza ugovori o pridruživanju nacrt su sveobuhvatne gospodarske, socijalne i pravne preobrazbe, te kao takvi prožimaju ukupnost društvene zbilje država stranaka. To se može potvrditi člankom 69. Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju između EU i RH koji je primjer harmonizacijske klauzule tipične za tu vrstu ugovora: “Stranke pridaju važnost usklađivanju postojećega hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Hrvatska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*).” U području prava, obveze preuzete na temelju sporazuma o pridruživanju obvezuju na provedbu složene i korjenite ustavne i pravne reforme. Kako je nedavno rekao g. Chriss Patten govoreći o sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, “Ti su ugovori pravno obvezatni sporazumi. Oni propisuju obveze i prenose prava na države na koje se odnose. Ti su strogi ugovori zbog toga što uključuju temeljna načela koja su temelj za članstvo u EU - slobodnu trgovinu s EU te povezane discipline, načela tržišne utakmice i pravila o državnim subvencijama, pravo intelektualnog vlasništva, itd.”ⁱⁱⁱ

Osim potrebe za ispunjenjem materijalnih odredaba sporazuma o pridruživanju, potrebno je provesti reformu koja bi stvorila sučelje između nacionalnoga i europskog prava, te koja bi pravne sustave država kandidatkinja otvorila za primjenu nadnacionalnih, europskih, pravnih izvora. Takvo sučelje trebalo bi pravno urediti status europskoga prava u nacionalnom pravnom poretku, te omogućiti izravnu primjenu prava Zajednice i “asocijacijskog prava”, tj. prava koje se izravno ili posredno temelji na sporazumu o pridruživanju. Postoje još najmanje dva dodatna elementa takvog sučelja o kojima ovdje nećemo otvarati detaljniju raspravu. To je ustavna osnova za pridruživanje/pristupanje EU, te prikladan i učinkovit nacionalni institucionalni okvir koji omogućuje vođenje učinkovite integracijske politike, što podrazumijeva potrebu za stvaranjem proeuropskog konsenzusa koji omogućuje ostvarenje navedenih ciljeva. Države kandidatkinje tim su problemima prišle na različit način, te se i odredbe o pravnom statusu međunarodnih ugovora u njihovim pravnim sustavima znatno razlikuju.

U Bugarskoj su, primjerice, ratificirani međunarodni ugovori koji su na snazi izjednačeni s nacionalnim propisima i imaju nadzakonsku pravnu snagu (Ustav, čl. 5). U Češkoj su Republici međunarodni ugovori kojima se uređuje gradivo ljudskih prava “neposredno obvezujući” (*immediately binding*) i imaju nadzakonsku pravnu snagu. Tako čl. 10. češkog ustava propisuje: “Objavljeni međunarodni ugovori kojih je ratifikaciju prihvatio Parlament i koji obvezuju Češku Republiku dio su pravnog poretka; ako je međunarodni ugovor različit od zakona, mora se primijeniti međunarodni ugovor” (395/2001 Sb. [Official Gazette]). Estonski Ustav (čl. 3) i mađžarski Ustav (čl. 7) govore samo o općim pravilima međunarodnog prava, no mađžarski Ustav dodatno propisuje obvezu usklađivanja nacionalnog prava s međunarodnopravnim obvezama. Članak 9. poljskog Ustava propisuje obvezu poštovanja obvezatnih pravila međunarodnog prava, a čl. 87. određuje da su ratificirani međunarodni ugovori izvor nacionalnog prava. Slovački Ustav u čl. 7. (5) propisuje derogativnu snagu izravno primjenjivih međunarodnih ugovora u odnosu prema redovitim zakonima: “Međunarodni ugovori o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, međunarodni ugovori koji ne iziskuju provedbu temeljem zakona, te međunarodni ugovori koji izravno propisuju prava i obveze fizičkih ili pravnih osoba, te koji su ratificirani i proglašeni na način propisan zakonom, imaju prvenstvo pred slovačkim zakonima.” Slovenski Ustav (čl. 8) nudi možda najsvaeobuhvatnije rješenje za primjenu međunarodnih ugovora koji se, jednom ratificirani, moraju izravno primjenjivati. Hrvatski Ustav (čl. 140) i makedonski Ustav (čl. 118) određuju da ratificirani međunarodni ugovori čine dio nacionalnoga pravnog poretka te im je zajamčena nadzakonska pravna snaga. Međutim, spomenuti ustavi ne govore ništa o mogućnosti izravne primjene međunarodnih ugovora. Ipak, mogućnost izravne primjene međunarodnih ugovora u Hrvatskoj postoji, te im hrvatski sudovi pokatkad priznaju izravne učinke.

Takva različitost ustavnih rješenja ne iznenađuje u svjetlu činjenice da čak i unutar EU pojedine države članice imaju različit pristup statusu pravnih pravila međunarodnoga prava. Tako Ujedinjeno Kraljevstvo prihvaća izraziti dualistički pristup, dok je Nizozemska primjer pravnog monizma. Međutim, takva različitost pristupa ne utječe na konačni rezultat, tj. na priznavanje izravnog učinka pravnim pravilima europskoga prava. Kad je riječ o državama kandidatkinjama, nedostatak ustavnih normi koje bi regulirale učinke europskoga prava pokazuje da većina država kandidatkinja i/ili pridruženih država ne razlikuje sporazume o pridruživanju od ostalih ugovora međunarodnoga prava.

Riječju, s ustavnopravnoga gledišta, a u nedostatku specifičnih ustavnih odredbi koje specifično uređuju sporazume o pridruživanju, interpretativna paradigma primjenjiva na te sporazume jednaka je onoj koja se primjenjuje na druge ugovore međunarodnoga prava, a njihova izravna primjena (odnosno *self-executing* karakter) nije automatska, bez obzira na shvaćanje Europskoga suda što ga sudovi pridruženih država nisu obvezni uzimati u obzir. Iako je takav pristup tehnički opravdan, može stvoriti probleme u primjeni sporazuma o pridruživanju i procesu prilagodbe nacionalnog prava europskome. Spomenimo tek primjer jedne pridružene države koja ugovoru o pridruživanju ne priznaje *self-executing* status, a pri pristupanju EU preuzme obvezu da takav status prizna drugim sporazumima o pridruživanju koje je EU prethodno zaključila s trećim državama. Čak ako to tehnički i ne čini problem, sama promjena interpretativne paradigme iziskuje znatne prilagodbe. Premda nepostojanje izričitih odredbi o položaju sporazuma o pridruživanju u nacionalnim ustavima ne sprečava nacionalne sudove da ih primjenjuju, njihovo nepostojanje može obeshrabriti sudove da ih primijene. Kako ističe Cremona (Craig and de Burca: 1999; 143), "... odnos između pravnih poredaka stvar je pravnog poretka Zajednice, bez obzira na stav koji ima druga ugovorna strana; *bona fide* izvršenje ugovora u smislu međunarodnog prava ne uvjetuje pravne mehanizme koje stranke izaberu da bi ostvarile njegove ciljeve. Stoga, tako dugo dok obje stranke ispunjavaju svoje obveze, činjenica da jedna stranka priznaje odredbama ugovora izravni učinak, a druga stranka ne priznaje, ne utječe na reciprocitet ugovora".

Problem izravne primjene prava asocijacijskih ugovora dodatno otežava činjenica da sami sporazumi o pridruživanju pozivaju na primjenu prava Europske zajednice u njihovoj primjeni. Primjerice, čl. 62(2) mađarskoga sporazuma o pridruživanju propisuje da će svaka praksa suprotna odredbama kojima se uređuje tržišna utakmica "... *biti prosuđivana temeljem kriterija koji proizlaze iz primjene članaka 85. i 86. [Rimskog] ugovora*". Slična dikcija postoji i u drugim sporazumima o pridruživanju, a preuzimaju je i ugovori o stabilizaciji i pridruživanju. Tako čl. 70(2) SSP-a između EU i Hrvatske propisuje: "Svako postupanje suprotno ovomu članku ocjenjivat će se na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice." Navedena dikcija pokazuje da su pridružene države preuzele obvezu primjene ne samo pravila Europske zajednice o tržišnoj utakmici, već i "interpretativne instrumente prihvaćene od institucija Zajednice". Na

taj se način elementi *acquisa communautaire* uvode u pravni odnos koji se u pridruženim državama shvaća kao odnos međunarodnog prava.

Kada se s tim problemom suočio Ustavni sud Mađarske, zaključio je kako se "...načelo *favor conventionis* primjenjuje do granice kada bi zbog takve interpretacije nacionalnog prava u skladu s međunarodnim ugovorom bio povrijeđen mađarski Ustav" (Volkai: 1999). Na taj je način mađarski Ustavni sud primijenio sličan način razmišljanja koji je poznat iz prethodne ustavne prakse ustavnih sudova nekih država članica, posebice Italije u predmetu *Frontini*, ili Njemačke u predmetu *Maastricht*. Odluka mađarskog Ustavnog suda najdetaljnije je obrazložena odluka donesena u nekoj od pridruženih država koja rješava odnos nacionalnog prava i pravnog poretka EU. Međutim, koliko se god logika spomenute odluke činila ispravnom, njome nije riješen glavni pravni problem. Sporazumi o pridruživanju predviđaju primjenu pravila Europske zajednice o tržišnoj utakmici kako bi se tim pravilima promicala gospodarska racionalnost te olakšala integracija pridruženih država s EU. Neprimjena tih pravnih pravila u razdoblju pridruženog članstva potkopava same ciljeve sporazuma o pridruživanju. Konačno, sporazumi o pridruživanju razlikuju se od ostalih ugovora međunarodnog prava upravo time što je njihov cilj pristupanje države stranke EU. Stoga bi i sudovi, tvrdim, morali taj cilj uzimati u obzir pri interpretaciji ugovora. U prilog tom prijedlogu govori i mišljenje poljskog Ustavnog suda^{iv} koji je izrazio spremnost da nacionalno pravo interpretira u svjetlu prava Europske zajednice, što je opravdano potrebom za poštovanjem obveza preuzetih temeljem sporazumom o pridruživanju.

"Naravno, pravo EU nema obvezujuću snagu u Poljskoj. Ustavni sud, ipak, želi naglasiti odredbe članka 68. i članka 69. Europskog ugovora kojim se uspostavlja pridruživanje između Republike Poljske s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge... Poljska stoga ima obvezu da poduzme '... sve što može kako bi osigurala da budući zakoni budu usklađeni s propisima Zajednice'."

I dalje:

"... Ustavni sud smatra kako obveza da se osigura usklađenost zakonodavstva (što je ponajprije imaju Parlament i Vlada), također stvara obvezu da se postojeći zakoni interpretiraju na takav način da se osigura najviši mogući stupanj takve usklađenosti."

Neki njemački autori, primjerice Bleckmann, smatraju da sporazumi o pridruživanju ne stvaraju nikakav nadnacionalni pravni poredak te da ostaju u domeni klasičnoga međunarodnog prava. To je shvaćanje popraćeno tvrdnjom da je Europska zajednica tvorevina međunarodnoga prava, te da, u skladu s tim, njezine države članice ostaju “gospodari ugovora”. Prema spomenutom autoru, institucije osnovane na temelju sporazuma o pridruživanju, tj. odluke Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, nemaju same po sebi pravnu primjenu u pravnom poretku Europske zajednice niti u pravnim porecima država članica, već ih je potrebno inkorporirati sekundarnim zakonodavstvom (Bleckmann: 1997,; 503). Navedeno je shvaćanje izloženo sve oštrijom kritici. Tako Pernice ističe:

“Ocjena brojnih prijedloga o kojima se raspravlja te razmatranje konkretnih koraka kako bi se razjasnio te, ako je potrebno, upotpunio europski sustav ovlasti u izmijenjenom Ustavnom ugovoru trebali bi se temeljiti na zajedničkom shvaćanju same prirode Unije. Moje je gledište da ona nije međunarodna organizacija čiji su ‘gospodari’ države članice i čiji akti dosežu njihove građane zbog toga što im valjanost priznaju akti država članica. Predlažem da se to konceptualizira kao višeslojni ustavni sustav koji se sastoji od, ovisno o slučaju, lokalnih, regionalnih, nacionalnih i europskih razina političke integracije i djelovanja te stoga kao sustav višeslojnih ovlasti koje se uspostavljaju kako bi na prikladnoj razini što učinkovitije zadovoljile potrebe građana.”

Članak 6. hrvatskog Zakona o provedbi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NN, Međunarodni ugovori, 15/91) primjer je radikalnoga dualističkog pristupa, pri čemu odluke Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje mora ratificirati Sabor. To je odstupanje od Ustavom propisanoga monističkog načela utvrđenoga u čl. 140. Ustava RH, prema kojemu ratificirani međunarodni ugovori čine dio nacionalnog prava, ali je ustavnost navedene odredbe upitna.

Takvo gledište, koje nije usamljeno u ustavnoj praksi pridruženih država, suprotno je ustaljenoj praksi Europskoga suda razvijenoj u interpretaciji ranijih sporazuma o pridruživanju. Osim toga, tvrdim, takva praksa ne pridonosi naporima za prilagodbu nacionalnog prava pravnom poretku Europske zajednice. Naime, kao alternativu “klasičnome” pristupu međunarodnoga prava moguće je pronaći drugačija rješenja, a neka od takvih mogućih sukladna su uobičajenoj praksi interpretacije međunarodnih ugovora. Očiti primjer nalazimo u interpretacijskom na-

čelu *favor conventionis*, tj. interpretaciji nacionalnog prava u skladu s međunarodnim ugovorom. Navedeni je koncept dobro poznat, a kao primjer je moguće navesti SR Njemačku ili pak Englesku i Wales (McCarthy v. Smith; Hood, 1980; 31). U Njemačkoj je koncept poznat kao *Völkerrechtfreundliche Auslegung* i njegova primjena nije ograničena samo na pravo Europske zajednice. Kako je pojasnio Savezni ustavni sud pri interpretaciji Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, "...svi zakoni, postojeći i budući, moraju se interpretirati u svjetlu Konvencije" (BVerfGE 74, 358 /370/; Frowein, 1987).

Prema navedenom pristupu nacionalni sudovi pridruženih država mogu interpretirati odredbe nacionalnog prava u skladu s odredbama sporazuma o pridruživanju, uzimajući u obzir trenutačno stanje *acquisa communautaire*, uključujući i praksu Europskoga suda. Takva bi praksa mogla dovesti do postupnog prihvaćanja direktnog učinka izravno primjenjivih odredaba primarnoga, a možda i sekundarnog prava koje proizlazi iz sporazuma o pridruživanju. Argument u prilog takvom pristupu jest to da su pridružene države, preuzimajući ugovorne obveze, namjeravale uskladiti svoje nacionalne pravne poretke s pravnim poretkom europskoga prava. Posljedica takve namjere jest i obveza da se nacionalno pravo i sporazum o pridruživanju trebaju interpretirati u skladu s *acquisom communautaireom*. To ipak ne znači da odnos Unije s partnerskom državom ima obilježja ustava EU (Cremona 2000; 92).

REFORMA USTAVNOPRAVNOG OKVIRA UVJETOVANA PROCESOM EUROPSKE INTEGRACIJE

Perspektiva punopravnog članstva RH u EU zahtijeva provođenje ustavnih promjena te izmjenu nekih zakonskih rješenja. Neke od tih promjena nužne su već sada, u kontekstu provedbe SSP-a, a neke su bitne zbog perspektive punopravnog članstva u EU. Međutim, polazi se od pretpostavke da će svoju istinsku želju za punopravnim članstvom u EU Hrvatska najbolje izraziti ako već sada na ustavnoj razini stvori pretpostavke za punopravno članstvo. Predložene promjene mogu se razvrstati u nekoliko skupina. To su:

- a) odredbe kojima se osigurava pravna osnova za članstvo u EU, uključujući i uređenje načina korištenja državnom suverenosti;

- b) odredbe kojima se pobliže uređuje pravni status međunarodnog prava i europskoga primarnog i sekundarnog prava u unutarnjem pravnom poretku EU;
- c) odredbe kojima se ustavno ustrojstvo EU prilagođava uvjetima pridruženoga, odnosno punopravnog članstva u EU i optimiziraju funkcije institucija državne vlasti koje će morati djelovati u novim uvjetima;
- d) odredbe kojima se uređuje ustavnosudski djelokrug.

Ad a) Postojeća ustavna definicija državne suverenosti nedovoljno je prilagođena uvjetima članstva u EU. Zbog toga bi bilo potrebno propisati kako se državna suverenost ne otuđuje, ne dijeli i ne prenosi u smislu važećeg čl. 2. Ustava, već se njome koristi zajedno s drugim državama. Predložena promjena temelji se na suvremenom shvaćanju suverenosti kao mogućnosti sudjelovanja u donošenju odluka u međunarodnim odnosima (ne *summa potestas* već mjesto za stolom).

Ad b) Drugi dio predloženih promjena odnosi se na uređenje statusa europskog prava u hrvatskome pravnom poretku. U tom segmentu valjalo bi odrediti da međunarodne ugovore koji su *self-executing* naravi (dakle, koji su jasni, nedvosmisleni i bezuvjetni) nije potrebno dodatno provoditi već se primjenjuju izravno, tj. služe kao pravna osnova za donošenje pojedinačnih akata. To vrijedi za sve međunarodne ugovore koji su *self-executing* naravi, primjerice za Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a svakako i za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i za pravne norme koje se na navedenom sporazumu temelje. Prema sadašnjem stanju, čl. 6. Zakona o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju polazi od radikalnoga dualističkog shvaćanja, pri čemu odluke Vijeća za stabilizaciju i pridruživanja mora ratificirati Hrvatski sabor. Takvo rješenje odstupa od Ustavom propisanoga monističkog načela, prema kojemu su međunarodni ugovori dio unutrašnjega pravnog poretka EU te je njezina ustavnost, kako smo već kazali, prijeporna.

Ad c) U uvjetima pridruženoga, a pogotovo punopravnog članstva u EU potrebno je uskladiti djelovanje glavnih institucionalnih sudionika, poglavito Sabora i Vlade. S obzirom na to da SSP nije ratificiran dvoćetinskom većinom koja bi omogućila prenošenje regulativnih ovlasti na Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, hrvatska Vlada mora provoditi odluke tog tijela. Pri tome bi bilo mudro propisati obvezu Vlade da pravodobno informira Sabor o svojim regulativnim aktivnostima vezanim za izvršavanje međunarodnih ugovora. Postojeće stanje uređeno je čl. 112, st. 4. Ustava koji ovlašćuje Vladu da donosi uredbе za izvršenje za-

kona, dakle i uredbe za izvršenje zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora, ali samo onih koji su ratificirani običnom većinom. To je i logično jer taj način ratifikacije ne omogućuje prenošenje zakonodavnih ovlasti na tijela osnovana međunarodnim ugovorima. Kako je riječ o uredbama za izvršenje zakona, logično je da Sabor bude s njima unaprijed upoznat. Ipak, u tom području regulacije Vlada ima izvorne ustavne ovlasti i Sabor može spriječiti Vladu da ih donese samo izglasavanjem nepovjerenja Vladi. Međutim, potreba da Vlada sudjeluje u donošenju odluka u Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje, te kasnije u Vijeću ministara EU poziva na promjenu postojećeg rješenja te je potrebno predvidjeti izravnu ustavnu ovlast Vlade da sudjeluje u donošenju takvih odluka, uz istodobnu obvezu da o takvoj vrsti aktivnosti redovito informira Sabor. Slično je rješenje predviđeno i francuskim Ustavom. Poseban je problem situacija kada je za provedbu međunarodnog ugovora potrebno donošenje zakona, odnosno kada pravno gradivo koje ugovor uređuje pripada području tzv. zakonodavnih rezervata. Tako je, primjerice, s izbornim zakonima. Tada je potrebno izravno sudjelovanje zakonodavne vlasti, ali samo ako međunarodni ugovor nije *self-executing* naravi. Ako je riječ o *self-executing* ugovoru, nije potrebna dodatna zakonodavna regulacija, već se takav ugovor primjenjuje izravno. Stoga bi valjalo propisati da Sabor može prenijeti svoje regulativne ovlasti na Vladu ako su ispunjena dva uvjeta: a) da međunarodni ugovor nije *self-executing* i; b) da nije riječ o zakonodavnom rezervatu.

Ad d) Promjene su potrebne i u području ustavnosudske ovlasti, a neke od tih promjena već su uređene ustavnosudskom praksom.

Prvo, potrebno je propisati da Ustavni sud odlučuje je li prije ratifikacije nekoga međunarodnog ugovora potrebno provesti ustavne promjene. Ako promjene nisu potrebne, nastaje presumpcija sukladnosti Ustava i međunarodnog ugovora i njegova ratifikacija prestaje biti ustavnopravno pitanje. Slična rješenja postoje u ustavima Njemačke, Slovenije i dr. Za potpuno pravno uređenje tog instituta u RH potrebno je provesti izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Naime, UZUS mora propisati tko smije pokrenuti taj postupak, a bilo bi dobro da to budu iste osobe koje mogu pokrenuti postupak apstraktne ocjene ustavnosti. Za potrebe punopravnog članstva u EU (ne i prije) potrebno je urediti ustavno procesno pravo kako bi se uskladilo s praksom Europskog suda, npr. u predmetu *Simmenthal*. To je moguće učiniti izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH i/ili izmjenama zakona o sudovima. Sadržaj tih promjena odnosio bi se na primjenu pravnog instituta *exceptio illegitatis* od strane redovitih sudova u slučaju

neusklađenosti nekoga pravnog pravila hrvatskog prava s nekim pravnim pravilom prava EU. Time bi se zaobišao postupak apstraktne ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom.

Drugo, potrebno je po uzoru na njemačko ustavno pravo uvesti mjerodavnost Ustavnog suda da odlučuje o postojanju pravnih pravila općega međunarodnog javnog prava. To je nužno učiniti u svakom slučaju, a posebice za potrebe Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju i kasnijega punopravnog članstva u EU jer se u europskom pravu redovito primjenjuju norme općega međunarodnog prava pa je u tom smislu potrebno uskladiti i naš pravni poredak.

Treće, mogućnost da Ustavni sud ocjenjuje sukladnost zakona i drugih propisa s međunarodnim ugovorima postoji već i danas na temelju prakse Ustavnog suda RH kojom je utvrđeno da je suprotnost zakona međunarodnom ugovoru istodobno povreda čl. 5. Ustava, tj. načela ustavnosti i zakonitosti. Time se ta praksa konstitucionalizira. Međutim, s obzirom na to da su pravna pravila Europskog prava, uključujući i pravna pravila koja donosi Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, prema dobro utvrđenim pravilima Europskog prava imaju nadzakonsku snagu i da su mnoga od njih izravno primjenjiva, u tom će smislu biti potrebno dodatno urediti hrvatsko procesno pravo kako bi se izbjeglo da o suglasnosti zakona i podzakonskih akata sa sekundarnim izvorima europskog prava odlučuje Ustavni sud što bi bilo suprotno europskom pravu. U svakom slučaju, kada RH postane punopravnom članicom EU, Ustavni sud neće smjeti ocjenjivati sukladnost zakona s Ugovorom o Europskoj zajednici, već će o suprotnosti takvih zakona odlučivati Europski sud u Luxembourg na temelju čl. 234. Ugovora o EZ, a zakone suprotne pravu EZ redoviti će sudovi morati izuzimati iz primjene.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: HRVATSKA I EUROPSKA PRAVNA KULTURA

Pravni položaj SSP-a u Hrvatskoj različit je od njegova položaja u EU. Dok su u EU pravne norme Sporazuma dio unutarnjega pravnog poretka i neposredno se primjenjuju, u Hrvatskoj se zamjećuje praksa koja, suprotno intencijama hrvatskog Ustava, po inerciji inzistira na dodatnoj normativnoj regulaciji kao modusu primjene međunarodnih ugovora, pa tako i SSP-a. Spomenuta praksa postoji i u odnosu prema pravnim normama koje nastaju regulativnom djelatnošću tijela osnovanih Sporazumom - sekundarne pravne norme - koje prema sadašnjim

zakonskim rješenjima neće biti izravno primjenjive u Hrvatskoj, ali će istodobno imati izravnu primjenu u državama članicama EU. Zbog toga će pravna zaštita od povreda tih normi biti moguća pred sudovima država članica, Europskim sudom i Sudom prvog stupnja, ali ne i pred hrvatskim sudovima. Navedeni problem nije isključivo tehničke, već uvelike i konceptualne naravi. Pravo europske zajednice s časom pristupa Hrvatske EU postat će hrvatsko pravo, a SSP je tranzicijski instrument - sredstvo koje omogućuje postupno prihvaćanje pravne stečevine (*acquisa communautairea*) europske zajednice. Razumijevanje SSP-a i sekundarnog prava čija je on pravna osnova kao izvora međunarodnog prava ne pogoduje navedenom procesu. Usklađivanje hrvatskoga pravnog sustava s europskim ne znači tek recepciju goleme količine pravnih normi uz Ustavom utvrđene uvjete već organsku i funkcionalnu integraciju i srastanje nacionalnoga (hrvatskog) i nadnacionalnoga (europskog) pravnog poretka.

Europeizacija hrvatskog prava ponajprije znači premošćivanje pravno-kulturološkog jaza koji je prouzročen višedesetljetnom odvojenošću od europske i svjetske matice. Na pravnoteoretskom planu za Hrvatsku je danas relevantno ono što se u Europi počelo razvijati učenjem Rudolpha von Iheringa i njegova odbacivanja dogmatskog pristupa (Ihering, 1872), što je stvorilo ideološke pretpostavke za stvaranje "nove europske pravne kulture", koja je, kako navodi Hesselink, pozitivistička (jer je zaokupljena pozitivnim pravom ovdje i sada) i dogmatska (jer se temelji na pretpostavci da je pravni sustav koherentan i cjelovit, te da na određeno pravno pitanje postoji samo jedan pravi odgovor). Pod utjecajem europskih pravnih normi tradicionalna se kultura transformira i postaje informirana supstancijalnim elementima, analitička, interdisciplinarna, kritička (Hesselink, 2001). U SAD-u se sličan proces počeo razvijati djelovanjem Olivera Wendella Holmesa, rondonačelnika škole pravnog realizma. Obilježja obaju procesa su raskid s pravnoformalnim načinom razmišljanja usmjerenim na pravne koncepte koje zanemaruje realitet i *down to earth* pristup pravnim problemima, koji je možda najbolje izražen u znamenitoj Holmesovoj rečenici kako studirajući pravo ne studiramo nikakav misterij već dobro poznatu profesiju. Raskid s tradicionalnom pravnom kulturom na obje strane Atlantika omogućio je konvergenciju normativne analize s ekonomskom, socijalnom i institucionalnom, te će se upravo taj radikalni raskid pokazati ključnim zadatkom hrvatske pravne teorije i prakse u modernizaciji pravnog sustava.

Tradicionalna pravna kultura u Hrvatskoj omogućila je široko prihvaćanje shvaćanja da je, eto, hrvatski pravni sustav utemeljen na

dobrim rimskopravnim, austrougarskim, germanskim, srednjoeuropskim i tko zna kakvim još drugim tradicijama, te kako je za njegovu prilagodbu europskim zahtjevima potrebno tek prihvatiti određeni, doduše, velik broj pravnih pravila što je ipak samo tehnički zadatak. Takav normativni optimizam pridonosi nekritičkom bujanju pravnih instituta za koje često ne postoji stvarna društvena podloga, kao ni sukobljeni interesi u čijem bi se razrješavanju trebala konkretizirati pravna pravila i razvijati pravna doktrina. Upravo suprotno takvom shvaćanju, u kontekstu ispunjavanja kriterija za članstvo u EU, mjerilo prilagođenosti pravnog sustava bit će njegov rezultat, dakle politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se uređuje pravnim normama, a njega je potrebno empirijski utvrditi.

ⁱ U EU Privremeni sporazum ratificiran je u Saboru 5. prosinca 2001. godine, NN, Međunarodni ugovori, br. 15/2001, a primjenjuje se od 1. ožujka 2002. godine na temelji Objave Ministarstva vanjskih poslova RH od 5. veljače, NN, Međunarodni ugovori, br. 3/2002 od 22. veljače 2002.

ⁱⁱ Usp. "Jutarnji list", srijeda 4. rujna 2002. Hrvatska nije ispunila čak trećinu obveza prema EU, str. 7.

ⁱⁱⁱ European Commission statement at the Regional Conference for South Eastern Europe (Stability Pact), speech by The Rt. Hon. Chris Patten, CH, Member of the European Commission responsible for External Relations, SPEECH/01/489, Regional Conference for South Eastern Europe, Bucharest, 25 October 2001.

^{iv} 5 East European Case Reporter of Constitutional Law 271, at 284 (1998). Članak 68 poljskog Sporazuma o pridruživanju glasi: "Stranke prihvaćaju da je važan uvjet gospodarske integracije Poljske u zajednicu usklađivanje postojećega i budućeg poljskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Poljska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (acquis)." Članak 69. hrvatskog SSP-a sadržava sličnu odredbu.

CITIRANI PROPISI I DOKUMENTI

- 2001 Regular report on Slovenia's progress towards accession, Brussels, 13.11.2001, SEC(2001) 1755. Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and Turkey, potpisan u Ankari, 12. rujna 1963., O. J. B 217 , 29/12/1964 str. 3685 - 3686.
- Conclusions of the Luxembourg European Council (December 1997). Za alokaciju mjesta u institucijama EU, vidi Annex II Ugovora iz Nice - Declaration on the Enlargement of the European Union.
- Council Regulation 622/98 on the establishment of Accession Partnerships, 1998., O.J. L 85, 20/03/1998 str. 0001 - 0002.
- Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership, O.J. L 058 , 28/02/2001 str. 0001 - 0002.
- European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council and Commission decision on the conclusion of the Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of one part and the Republic of Croatia, of the other part (11172/2001-COM(2001)371 - C5-0565/2001 - 2001/0149(AVC).
- Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, O. J. L 040 , 12/02/2002 str. 0009 - 0010.
- Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i europskih zajednica i njihovih država članica, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb, 2002.
- Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Hungary.
- Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Czech Republic.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN Međunarodni ugovori 14/2001.
- Zakon o provedbi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, NN, Međunarodni ugovori 15/1991.

CITIRANA PRAKSA EUROPSKOG SUDA

- 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 3
 181/73, Haegeman v. Belgium, [1974] ECR 449.
 35/76, Simmenthal SpA v. Ministero delle Finanze [1976] ECR 1871.
 270/80, Polydor Ltd. and RSO Records Inc v. Harlequin Record Shops Ltd. and Simions Records Ltd., 2 ECR 329 (1982).

CITIRANA PRAKSA DRUGIH SUDOVA

- Odluka Ustavnog suda Italije br. 183 od 27. prosinca 1973, 39 Rac. uff. 503 (1973), 1973 Giur. cost. 2401 (Frontini).
 Odluka Saveznog ustavnog suda SR Njemačke od 12. listopada 1993. BVerfGE 89, 155 (Maastricht).
 Odluka Kraljevskog sudbenog stola U.K. (Queens Bench) u predmetu *McCarthys v. Smith*, [1979] I.C.R. 785, [1978] W.L.R. 849, [1981] Q.B. 182.

LITERATURA

- , **1982.** *Supranational Law and the Supranational System: Legal Structure and political process in the European Community*, doktorska disertacija. Firenze: Istituto Universitario Europeo.
 —, **2000.** “*External Policy and the European Economic Constitution*” in: G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional change in the EU*. Oxford: Hart Publishing.
Balaš, V., 2001. *Legal and Quasi-Legal Tresholds of the Accession of the Czech Republic to the EC*. Prag: Kellerman.
Bleckmann, A., 1997. *Europarecht*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
Craig, P. and De Burca, G., 1999. *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press.
Cremona, M., 1999. “*External Relations and External Competence*”, in: P. Craig and G. de Burca. *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press.
Frowein, J., 1987. *Das Bundesverfassungsgericht und die Europäische Menschenrechtskonvention, Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Bd II. Berlin ; New York: Walter de Gruyter.

- Hesselink, M. W., 2001.** *The New European Legal Culture*. Deventer: Cluwer.
- Hood P. O., 1980.** "High tide in the Strand?" *Post-1972 Acts and Community Law*, 96, 31-40.
- Kellermann, A. (ed.), 2001.** *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: T.M.C. Asser Institut.
- Konstantinidis, S. V. (ed.), 1996.** *The Legal Regulation of the European Community's External Relations After the Completion of the Internal Market*. Dartmouth, 1996.
- Pernice, I., 2002.** "Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union". Paper presented at Conference *Setting the Agenda and Outlining the Options, Le Grand Debat*, Europe, 2004.
- Rodin, S., 1995.** *Constitutional Court of the Republic of Croatia and International Law*. 55 *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 783.
- Samardžija, V. (ur.), 2002.** *Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EU - očekivani učinci*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Volkai, J., 1999.** "The Application of the Europe Agreement and European Law in Hungary: The Judgment of an Activist Constitutional Court on Activist Notions". *Harvard Jean Monnet Working Paper* 8/99.
- Weiler, J. H. H., 1981.** *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, 1 *Y.B.Eur.L.*, 267.

Poglavlje 11.

NEVLADIN SEKTOR I VLADA: DIJALOG ZA EUROPU

Igor Vidačak
Institut za međunarodne odnose
Zagreb

SAŽETAK

Tekst problematizira mogućnosti i prepreke za uspostavljanje dijaloga hrvatske Vlade i nevladinoga sektora u sklopu europskoga integracijskog procesa. Iako su razvoj civilnog društva, izgradnja institucionalnih i administrativnih kapaciteta te jačanje međusektorskog dijaloga temeljni preduvjeti za provedbu ukupnih prilagodbi EU, ne postoji jasna lista prioriteta i zahtjeva na osnovi kojih bi se mogao na tim područjima pratiti napredak država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za članstvo. Zbog nedostatka jasno definiranog *acquisa* kao polazište za analizu poslužit će nekoliko strateških dokumenata europskih institucija te postojeća literatura o napretku država kandidatkinja za pristupanje EU. U svjetlu opisanih europskih kriterija dobrog upravljanja te relevantnih iskustava država kandidata za članstvo, bit će izdvojene glavne smjernice i preporuke za reforme na tom području u Hrvatskoj.

Ključne riječi:

civilni dijalog, nevladine organizacije (NVO), treći sektor, Vlada, Hrvatska, EU, SSP

UVOD

Civilni dijalog odnosno dijalog s nevladinim organizacijama (NVO)ⁱ proteklih je nekoliko godina postao vrlo važna tema u EU. Nevladin sektor izrastao je u prepoznatljivi društveni, politički te, sve više, i gospodarski čimbenik u cijelome EU. Jedan od razloga sve veće važnosti dijaloga s NVO-ima u Uniji treba djelomice tražiti i u zabrinjavajućim rezultatima ispitivanja javnog mnijenja koji pokazuju nisku razinu razumijevanja kompleksnih struktura i mehanizama djelovanja europskih institucija među građanima država članica EU. Takvo nerazumijevanje izravno se očituje primjerice u sve nižem odazivu građana na izbore zastupnika za Europski parlament, a nedavno se očitalo i odbijanjem irskih građana da na referendumu daju potporu ratifikaciji Sporazuma iz Nice, čime je dovedeno u pitanje buduće proširenje Unije.

Svrha je ovoga rada ocijeniti kvalitetu dijaloga hrvatske Vlade s nevladinim sektoromⁱⁱ u svjetlu standarda dobrog upravljanja koji su razvijeni ili se još uvijek razvijaju na razini EU, te u svjetlu iskustava odabranih država kandidata za članstvo u Uniji. Proces provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatske EU bit će analiziran kao potencijalni katalizator jačanja kulture dijaloga i savjetovanja ponajprije na nacionalnoj, te postupno i na regionalnim i lokalnim razinamaⁱⁱⁱ.

POLITIKA EU PREMA NEVLADINU SEKTORU

U službenim se dokumentima EU nevladin sektor počinje spominjati tek sredinom osamdesetih godina. Tijekom gotovo trideset godina od potpisivanja Rimskih ugovora, suradnja s NVO-ima promatrala se kao isključivi djelokrug država članica, pa su jedine europske inicijative na tom području bile vezane za rad agencija EU za pomoć zemljama u razvoju (Kendall, Anheier, 1999). Početkom devedesetih godina, zahvaljujući ponajprije novom institucionalnom i simboličkom okviru što su ga dali Ugovor iz Maastrichta i koncept Europe građana, dolazi do naglog porasta broja mreža NVO-a aktivno uključenih u lobiranje i u dijalog s europskim institucijama, te do postupnoga eksplicitnog priznavanja njihove uloge u strateškim dokumentima EU.

Razvoj politike EU prema trećem sektoru povezan je s nizom teškoća. Prvo, iako većina država članica EU ima vrlo dugu tradiciju civilnog društva i demokratske kulture, među njima postoje znatne razlike u modalitetima odnosa s nevladinim udrugama te okolnostima koje su pratile razvoj samoga sektora. Drugo, aktivnosti europskih NVO-a najvećim su dijelom koncentrirane u područjima koja su tradicionalno u djelokrugu država članica, a ne EU (Kendall, 2001). Treće, nevladin je sektor unutar svake od država članica iznimno heterogen i sastavljen od organizacija vrlo različitih ciljeva i struktura, što otežava izgradnju zajedničke, sveobuhvatne politike. Sljedeća je teškoća vezana za nedostatak zajedničke definicije opsega i značenja pojma nevladine organizacije, a posljedica toga nerijetko je neujednačena uporaba vokabulara u dokumentima EU. Napokon, zbog tzv. horizontalne^{iv} prirode politike prema NVO-ima koja se ne uklapa ni u jedan tradicionalni vertikalni sektor i s njim povezane interese, teško je osigurati odgovarajuće institucionalne i financijske kapacitete za razvoj te politike, što je uostalom i problem s kojim se države članice suočavaju na nacionalnim razinama. Spomenute su se teškoće očitovale proteklih godina, osobito u kontekstu višekratnih neuspjelih pokušaja usvajanja tzv. statuta europskih udruga u Vijeću ministara čijim bi se prihvaćanjem olakšale prekogranične aktivnosti NVO-a.

Iako nije kodificirana u Amsterdamskom sporazumu niti je dio *acquisa*, pravne stečevine EU, politika EU prema trećem sektoru s vremenom je dobila na važnosti u nizu stateških dokumenata Unije. To je posljedica sve aktivnijeg lobiranja NVO-a pri europskim institucijama putem snažnih transnacionalnih sektorskih mreža (Preston, 1998; Weisbein, 2001), te sve izraženije gospodarske uloge udruga, osobito zbog njihova doprinosa većem zapošljavanju^v. Usto, uzrok se može tražiti u sve većoj ulozi koja se u kontekstu reforme institucija i budućeg proširenja Unije pridaje NVO-ima kao potencijalnim činiteljima europeizacije civilnog društva te katalizatorima transnacionalne solidarnosti među sadašnjim i budućim državama članicama EU (Warleigh, 2001).

Među prvim važnijim dokumentima što utvrđuju načela na kojima se treba temeljiti suradnja europskih institucija s NVO-ima jest Obavijest Europske komisije objavljena 1997. godine pod nazivom *Promicanje uloge volonterskih organizacija i zaklada u Europi* (COM /1997/241 final). Tim se dokumentom utvrđuje cilj uspostave snažnoga civilnog dijaloga na europskoj razini, uz već postojeći politički dijalog s nacionalnim državnim tijelima i dijalog sa socijalnim partnerima. Cilj je dokumenta ilustrirati sve veću važnost organizacija trećeg sektora unutar

EU, upozoriti na probleme i izazove s kojima se te organizacije suočavaju te poboljšati njihovu sposobnost da aktivnije pridonese europskim integracijskim procesima.

Nepune tri godine nakon spomenute Obavijesti uslijedio je dokument za javnu raspravu (*discussion paper*) Europske komisije pod nazivom *Komisija i NVO-i: Izgradnja snažnijeg partnerstva* (COM/2000/11 final). Tim se dokumentom predlažu mjere kojima bi se ojačali odnosi između Komisije i NVO-a, definiraju se zajednička obilježja NVO-a te formuliraju konkretne preporuke za poboljšanje postojećeg dijaloga s udrugama. Utjecaj tog dokumenta potvrđuju osobito brojne reakcije na taj dokument koje su stigle od država članica, kao i država kandidatkinja za članstvo^{vi}.

Kao odgovor na rezultate istraživanja javnoga mnijenja u državama članicama koji pokazuju vrlo nisku razinu potpore i informiranosti građana o radu europskih institucija, Komisija je sredinom 2001. godine objavila Bijelu knjigu o europskom upravljanju (COM/2001/428 final). Bijelom se knjigom utvrđuje podloga za reformu sustava upravljanja na svim razinama, od europske do nacionalnih i lokalnih razina, te se definiraju načela i smjernice za jačanje odnosa europskih institucija s nevladinim sektorom, te za aktivno uključivanje NVO-a u proces oblikovanja i provedbe politike EU^{vii} putem brojnih savjetodavnih mehanizama.

SAVJETODAVNI MEHANIZMI S NEVLADINIM SEKTOROM NA RAZINI EU

Razlika u razini razvijenosti dijaloga između pojedinih institucija EU i nevladina sektora povezana je izravno sa stupnjem nadnacionalnosti u njihovu radu. Drugim riječima, institucije u kojima je izraženo zastupanje raznorodnih nacionalnih interesa poput Vijeća ministara, Europskog vijeća ili Odbora stalnih predstavnika država članica (*Comitee of Permanent Representatives of Member States - COREPER*), zbog otežane su koordinacije među državama članicama u mnogo nepovoljnijem položaju za razvoj dijaloga s udrugama od, primjerice, Europske komisije, Europskog parlamenta te Ekonomskoga i socijalnog odbora EU. Od svih institucija Europska je komisija ostvarila najveći napredak u formaliziranju i institucionaliziranju savjetovanja i dijaloga s nevladinim udrugama.

Komisija je s vremenom razvila dvije vrste savjetodavnih mehanizama s NVO-ima: otvorena i tzv. fokusirana savjetovanja. Otvorena savjetovanja provode se putem niza službenih dokumenata kojima se poziva na javnu raspravu o pojedinim prijedlozima novih politika Unije. Budući da takvi dokumenti izazivaju velik broj reakcija koje je teško procesuirati u razumnom roku, Komisija je u 2001. godini pokrenula tzv. Interaktivnu inicijativu za oblikovanje politika (*Interactive policy-making initiative - IAPM*) u sklopu koje će se putem Interneta skupljati i analizirati reakcije najšire javnosti na proces donošenja odluka i politika na razini EU (C/2001/1014).

Fokusirana savjetovanja ostvaruju se putem formalnih savjetodavnih foruma i odbora što ih je Komisija službeno osnovala, kao i djelovanjem *ad hoc* savjetodavnih tijela s pozvanim predstavnicima relevantnih sektorskih interesnih skupina. Radi veće transparentnosti rada spomenutih savjetodavnih tijela, Komisija je utemeljila bazu podataka na Internetu pod nazivom CONECCS^{viii} (*Consultation, European Commission and Civil Society*) koja sadrži informacije o sastavu i radnim metodama savjetodavnih foruma i drugih tijela putem kojih se Komisija savjetuje s NVO-ima te, općenito, s organizacijama civilnog društva na formalan i strukturirani način, kao i direktorij tih organizacija aktivnih na razini EU.

Potaknuta potrebom da ojača kulturu savjetovanja i dijaloga na razini EU, ali i na nacionalnim razinama sadašnjih i budućih država članica, Komisija je u lipnju 2002. objavila obavijest s naslovom *Prema snažnijoj kulturi savjetovanja i dijaloga* (COM/2002/277 final) koja sadrži kodeks s općim načelima i minimalnim standardima za savjetovanje Komisije s NVO-ima^{ix}. Donošenje takvog kodeksa predviđeno je Bijelom knjigom o europskom upravljanju, a potaknuto je široko prihvaćenim stavom da se kultura savjetovanja teško može ojačati pravnom regulativom koja bi mogla odvesti u pretjeranu rigidnost i usporiti usvajanje pojedinih politika.

Opća načela za savjetovanje s NVO-ima preuzeta su iz Bijele knjige o europskom upravljanju, a to su sudjelovanje, otvorenost, odgovornost, učinkovitost i koherentnost. Promicanjem načela sudjelovanja Komisija se obvezuje omogućiti što većem broju NVO-a da sudjeluju u razvoju i provedbi politika EU. Načelima otvorenosti i odgovornosti nastoji se osigurati transparentnost savjetovanja, ponajprije preciznim objašnjenjem tema i mehanizama savjetovanja te dostupnošću informacija o sudionicima savjetodavnog procesa i razloga njihova odabira, kao i čimbenika koji su utjecali na konačno oblikovanje politika. Suk-

ladno načelu otvorenosti i odgovornosti, udruge koje kroz savjetovanja nastoje pridonijeti razvoju politika EU trebale bi objasniti čije interese zastupaju te koliko je i to zastupanje obuhvatno.

Učinkovitost savjetovanja podrazumijeva uključivanje nevladina sektora u razvoj politika i to, od stadija na kojemu još uvijek mogu utjecati na određivanje glavnih ciljeva, metoda, indikatora uspješnosti provedbe te inicijalnih nacrti politika. Pritom je važno voditi brigu o proporcionalnosti, odnosno o potrebi da odabrane metode i razmjerni savjetovanja budu proporcionalni utjecaju i važnosti predloženih politika.

Konačno, Komisija se obvezuje osigurati koherentnost u radu svojih uprava koje sudjeluju u savjetodavnim procesima, te u savjetodavni proces uključiti mehanizme za reagiranje (*feedback*), evaluaciju i reviziju. Jednako se tako od NVO-a očekuje da predvide mehanizme za praćenje procesa savjetovanja te pridonesu stvaranju transparentnijega, otvorenijeg i odgovornijeg sustava.

Uz navedena opća načela, Komisija je ustanovila i minimalne standarde za proces savjetovanja s NVO-ima. Za otvorena savjetovanja namijenjena najširoj javnosti ti se standardi odnose na jasnoću sadržaja savjetovanja, objavljivanje dokumenata koji su predmetom savjetovanja u formatu prilagođenome što širem krugu ciljnih skupina, na vremenske rokove za sudjelovanje u savjetovanju te na uspostavu mehanizama za potvrde primitka reakcija na predložene nove zakonodavne mjere i prijedloge novih politika Unije. Vezano za fokusirana savjetovanja u sklopu savjetodavnih foruma i odbora, utvrđeni su standardi i kriteriji koje bi Komisija trebala poštovati pri određivanju relevantnih NVO-a koji će biti uključeni u proces savjetovanja*. U obzir će biti uzeti ovi čimbenici: potencijalni utjecaj predloženih politika na druga područja, potreba za specifičnim iskustvom, ekspertizom ili tehničkim znanjem, prethodno sudjelovanje u savjetovanjima te potreba za ravnotežom ondje gdje je to bitno, tj. među predstavnicima velikih i malih organizacija, društvenih i gospodarskih subjekata, širih i užih ciljnih skupina te organizacija iz EU i država nečlanica.

Iako nema pravno obvezujuću snagu, očekuje se da će taj kodeks stvarnu potvrdu svoje vrijednosti uspjeti pronaći u praksi te da će s vremenom postati temelj na kojemu će se razvijati dijalog NVO-a s europskim institucijama, ali i poticaj za usklađivanje politika prema nevladinau sektoru na nacionalnim razinama sadašnjih i budućih država članica.

PROŠIRENJE EU, NEVLADIN SEKTOR I CIVILNO DRUŠTVO

Da bi ispunili tzv. kopenhagenske političke kriterije za članstvo u EU (utvrđene na sastanku Europskoga vijeća u Kopenhagenu 1993), od država kandidatkinja očekuje se ne samo formalna potpora načelima vladavine prava, ljudskih prava i zaštite prava manjina, nego i njihova svakodnevna primjena te uvođenje nužne institucionalne podloge koja će jamčiti njihovu održivost. Stabilnost demokratskih institucija usko je vezana za razvoj otvorenoga, civilnog društva, te za razvijenost organizacija trećeg sektora koje dopunjuju aktivnosti države i tržišnoga gospodarstva.

Razvoj civilnog društva, izgradnja civilnog dijaloga, jednako kao i razvoj institucionalnih i administrativnih kapaciteta, reforme državne uprave nisu kodificirani Amsterdamskim ugovorom, te za ta područja ne postoji popis pravno obvezujućih normi koji bi budućim članicama olakšao proces prilagodbe EU. Ipak, ispunjavanje navedenih zahtjeva preduvjet je za pristup Uniji, kao i za potpun uspjeh procesa europskih integracija. Dijalog s nevladinim sektorom desetljećima je u državama članicama EU sastavni dio političke, društvene i gospodarske kulture i nije ju moguće uredbom ili direktivom prenijeti u zemlje ili društva koja zbog svoje političke prošlosti takvu kulturu nisu mogli razviti. Zbog nedostatka jasno definiranih normi na području suradnje vlade s nevladinim sektorom te općenito, izgradnje civilnog društva presudno je važna razmjena iskustava i znanja među sadašnjim i budućim državama članicama.

Kako bi pomogla državama kandidatkinjama u ispunjavanju političkih kriterija za članstvo u EU, Unija je pokrenula niz inicijativa namijenjenih jačanju civilnog društva u tim zemljama. U nekoliko su zemalja pomoću sredstava PHARE programa osnovane zaklade za razvoj civilnog društva. Uloga je tih zaklada jačanje organizacija trećeg sektora, kako bi one postale sposobne razviti kvalitetan dijalog i partnerstvo s državnom upravom na svim razinama. Iz sredstava PHARE programa pokrenuti su i zasebni programi pod nazivom LIEN (Spona) i Partnership (Partnerstvo), koji su djelovali od 1993. do 1999. godine. Dok je program LIEN osnovan kako bi poticao ideje i ojačao sposobnost udruga koje rade s ugroženim i obespravljenim skupinama u državama kandidatkinjama, program Partnership bio je usmjeren ponajprije na potporu lokalnom gospodarskom razvoju i suradnji privatnog sektora, lokalne uprave i nevladina sektora. Spomenute je programe od

2000. godine zamijenio program ACCESS^{xi}. Njime se nastoji poduprijeti razvoj demokratskih procesa u zemljama središnje i istočne Europe jačanjem institucionalne i operativne sposobnosti NVO-a u sektorima koji su relevantni za provedbu *acquisa*, te potaknuti uključivanje skupina koje su društveno, gospodarski i politički marginalizirane. Jedan je od glavnih ciljeva programa uključivanje NVO-a iz država kandidatkinja u aktivnosti mreža i platformi NVO-a koji djeluju na razini EU.

ISKUSTVA DRŽAVA KANDIDATKINJA

U državama središnje i istočne Europe sa statusom kandidatkinja za članstvo u EU ne postoji kontinuirana tradicija suradnje vlade s NVO-ima. Ipak, pod pritiskom EU, te potaknute potrebom da pridobiju potporu građana za reforme koje iziskuju prilagodbe Uniji, većina je država kandidatkinja razvila određene formalne i neformalne mehanizme savjetovanja s nevladinim sektorom.

Slovenska je Vlada putem svog Ureda za europske integracije na početku pregovora s EU odaslala javni poziv NVO-ima da se uključe u proces priprema zemlje za pristup Uniji^{xii}. Savjetovanje s NVO-ima zamišljeno je u obliku javnih konferencija koje bi prethodile izradi nacрта pregovaračke pozicije za pojedina tematska područja *acquisa* u različitim ministarstvima. Tek nakon rasprave s NVO-ima pregovaračka bi pozicija bila prosljeđena Vladi, Parlamentu, a tek onda u Bruxelles. Istraživanje provedeno među slovenskim ministarstvima otkrilo je vrlo nizak odaziv udruga na takav oblik neformalnog savjetovanja te iznijelo na vidjelo nekoliko temeljnih prepreka za uspostavu strukturiranoga civilnog dijaloga. Među glavnim problemima izdvojeni su nedostatna razina znanja i informiranosti o europskim integracijama među slovenskim NVO-ima, izostanak koherentnosti i koordinacije unutar nevladina sektora te nedostatak obostranog povjerenja u odnosu Vlade i udruga. Tijekom 2001. slovenska je Vlada donijela uredbe kojima se predviđa bolje strukturiranje njezina dijaloga s udrugama, ponajprije osnivanjem Komisije za suradnju s organizacijama civilnog društva, horizontalnog tijela Vlade sastavljenog od državnih družnosnika iz različitih ministarstava, djelovanjem koje bi se postupno stvarala zajednička Vladina strategija za razvoj civilnog društva. Također je donesena odluka o uspostavi formalnijeg oblika savjetovanja s NVO-ima osnivanjem ekspertnih odbora za različita područja u koje bi predstavnik

udruga za pojedini sektor imenovala same udruge, a ne Vlada. Proces imenovanja predstavnika udruga pokazao se kao veliki izazov za nevladin sektor te skrenuo pozornost na nisku razinu unutarnje demokracije u udrugama.

Godinu dana prije početka pregovora o pristupanju EU Ured za europske integracije poljske Vlade pokrenuo je proces savjetovanja s NVO-ima te ostalim organizacijama civilnog društva unutar tzv. partnerskih skupina, koje su kao stručna savjetodavna tijela trebala djelovati paralelno s radnim skupinama osnovanima radi izrade pregovaračkih pozicija za svako od poglavlja *acquisa*. Dijalog između pregovaračkoga tima i partnerskih skupina znatno je otežan zbog specijalizirane birokratske terminologije u dokumentima EU, razumljive tek uskom krugu zaposlenika u strukturama državne uprave, a dodatnom se preprekom pokazalo i nedovoljno poznavanje stranih jezika jer nije bilo izvedivo prevesti stotine stranica dokumenata EU za svaki sastanak s partnerskim skupinama. Te su prepreke dovele do postupnog slabljenja veza s partnerskim skupinama, da bi se u naprednoj fazi pregovora dijalog s predstavnicima NVO-a iz savjetovanja pretvorio u informiranje o napretku pregovora (Hausner, Marody, 2001).

Izazovi s kojima se suočavaju slovenski i poljski vladin i nevladin sektor uvelike su paradigmatični i za ostale zemlje središnje i istočne Europe. Problem nedovoljne organiziranosti i koordinacije kao jednoga od preduvjeta održivoga i konstruktivnog dijaloga s vladom u nekoliko se država kandidatkinja nastojao riješiti uspostavom centra, foruma ili mreže kojima bi se trebao olakšati proces savjetovanja. S tim su ciljem, primjerice, osnovani Centar nevladinih organizacija Slovenije (CNVOS), Nacionalni forum mađarskih NVO-a pod nazivom Civil Europe - Civil Hungary te Poljski forum nevladinih inicijativa (FIP).

Jedan od velikih uspjeha Poljskog foruma nevladinih inicijativa, koji je poslužio kao poticaj NVO-ima u ostalim zemljama kandidatkinjama, jest osnivanje Ureda poljskih NVO-a u Bruxellesuⁱⁱⁱ, uz organizacijsko-tehničku potporu udruga *European Citizens Action Service* (ECAS) i *Charities Aid Foundation* (CAF). Zadaća je Ureda uspostaviti veze s europskim institucijama, pridonijeti bržem uključivanju poljskih udruga u rad sektorskih mreža i platformi NVO-a na razini EU te ih redovito informirati o bitnim novostima iz rada europskih institucija, o mogućnostima korištenja financijskom potporom EU, kao i sudjelovati na seminarima i konferencijama. U pripremi je osnivanje takvih ureda za slovenske i mađarske NVO-e, a isto se očekuje i od NVO-a u ostalim državama kandidatkinjama.

Unatoč naporu što ga Unija ulaže u potporu razvoju civilnog društva u zemljama kandidatkinjama, za većinu je tih zemalja karakteristična visoka razina nepovjerenja u odnosu između vlade i nevladina sektora (EU Economic and Social Committee, 1999.). Uzrok tomu je činjenica da je civilno društvo u politički leksikon zemalja središnje i istočne Europe prvotno ušlo, i još se uvijek donekle takvim smatra, kao opozicijska ideja. Usto, kultura savjetovanja i dijaloga kao osnovni demokratski proces nije kontinuirano ukorijenjena u tradiciju tih zemalja (Rosenblum, Post, 2002). U kontekstu priprema za ulazak u EU dodatni je uzrok nepovjerenja odveć tehnička priroda pregovora i prilagodbi Uniji, koji nerijetko zasjenjuju temeljne vrijednosti europskoga integracijskog procesa. Pretjerani naglasak na normativnome i tehničkom aspektu usvajanja *acquisa*, te zanemarivanje dijaloga s građanima među glavnim su uzrocima slabije potpore stanovništva država kandidatkinjama ulasku u EU^{xiv}.

CIVILNI DIJALOG U HRVATSKOJ: MOGUĆNOSTI I PREPREKE

Osnivanje Vladina ureda za udruge potkraj 1998. godine pokazalo se ključnim čimbenikom u uspostavi povjerenja i izgradnji dijaloga Vlade RH i NVO-a. Za nepune četiri godine svog djelovanja Ured za udruge s vrlo je ograničenim resursima pridonio brojnim pomacima u odnosima dvaju sektora, ali i poboljšanju stanja unutar nevladina sektora. Uz stalno unaprjeđenje sustava financiranja udruga iz državnog proračuna, najvažniji su pomaci učinjeni usvajanjem novoga, znatno liberalnijeg Zakona o udrugama u listopadu 2001. (NN 88/2001) te prihvaćanjem Programa suradnje Vlade RH i nevladinog sektora u siječnju 2001.

Ured za udruge omogućio je NVO-ima sudjelovanje u izradi obaju dokumenata. Tijekom pripreme novog Zakona o udrugama Ured je putem svoga biltena pozvao na savjetovanje o nacrtu Zakona otprilike 16 000 udruga, a u tu su svrhu organizirani i posebni okrugli stolovi na regionalnim razinama, uz sudjelovanje lokalnih NVO-a. Rezultat je takvog pristupa mnogo liberalniji i fleksibilniji zakon koji stvara preduvjete za snažniji razvoj trećeg sektora.

Program suradnje Vlade RH i NVO-a osnovni je dokument za razvoj civilnog dijaloga i uspostavu savjetodavnih mehanizama između dvaju sektora^{xv}. Program je izrađen na temelju suradnje i opsežnih

savjetovanja s predstavnicima NVO-a, predstavnicima lokalne samouprave i uprave, te predstavnicima državnih upravnih organizacija. Program, među ostalim predviđa konzultacije s nevladinim sektorom pri donošenju novih ili izmjeni postojećih zakona te uključivanje njegovih predstavnika u radne skupine predlagača zakona, savjetovanja u procesu izrade nacionalnih programa Vlade te pri procjeni nacionalnih politika u svim područjima. Vlada se tim programom obvezuje, zajedno s nevladinim sektorom razvijati kodeks pozitivne prakse i unaprjeđivati kvalitetu djelovanja putem savjetovanja te procjene i provođenja politike. Svrha je programa suradnje djelovati ne samo na nacionalnoj razini, nego i na lokalnim razinama, na kojima je aktivan najveći dio udruga i gdje je moguće formulirati vrlo konkretne smjernice, mjere i aktivnosti suradnje lokalne uprave i NVO-a. Valja naglasiti da je proces lokalizacije Programa već počeo u nekoliko hrvatskih gradova (npr. Rijeka, Split) i pokazao se kao solidna osnova za bolju primjenu načela supsidijarnosti i za cjelokupni razvoj civilnoga društva u Hrvatskoj.

Prema nedavno objavljenim rezultatima istraživanja (Cooper i sur., 2002), većina ministarstava (93%) upoznata je s Programom suradnje i u svoje strategije ugrađuju smjernice i preporuke sadržane u njemu ^{xvi}. Iako je primjetan napredak u uključivanju udruga u radne skupine za izradu pojedinih programa i zakona, ipak vrlo malo ministarstava smatra NVO-e pouzdanim partnerima u oblikovanju politika. Prema istom istraživanju, vrlo se niski postotak udruga izjasnio da su uspostavili pravo partnerstvo s vladinim institucijama te vjeruju da bi pravo partnerstvo trebalo podrazumijevati višu razinu razmjene informacija o svakoj strani češćim i iscrpnijim raspravama i savjetovanjima.

U drugom nedavnom istraživanju (Bežovan, 2001), izdvojeno je nekoliko problema koji priječe uspješnije sudjelovanje organizacija civilnog društva u procesu oblikovanja politika. To su nespremnost predstavnika Vlade da saslušaju probleme građana koje predstavljaju, slabo razvijene vještine javnog zagovaranja i lobiranja, nesklonost udruga umrežavanju i koaliranju, loša koordiniranost unutar podsektora, izraziti nedostatak unutarnje demokracije u djelovanju udruga, niski postotak sudjelovanja NVO-a u skupinama predlagača zakona te u raspravama o novom zakonodavstvu, kao i općenito niska razina političke i građanske kulture u Hrvatskoj.

Loša umreženost i slaba kohezija unutar nevladina sektora dodatna je prepreka za uspostavu učinkovitih savjetodavnih mehanizama. Općenito, trećem sektoru u RH nedostaju horizontalne razmjene informacija i suradnja. Prema rezultatima nedavnog istraživanja o suradnji unu-

tar nevladina sektora u Hrvatskoj (Škrabalo, Karzen, 2001), 80,6% udruga surađuje s drugim udrugama, ali njih više od 60% tu suradnju ocjenjuje lošom. Jedan od ključnih problema u tom smislu jest nedostatak foruma na kojima bi se raspravljalo o različitim oblicima suradnje te nepostojanje mehanizama dogovaranja o zajedničkom djelovanju.

Kako bi potaknula zajedničko, partnersko rješavanje nekih navedenih problema, Vlada je početkom 2002. godine osnovala Savjet za razvoj civilnog društva, stručno i savjetodavno tijelo Vlade, sastavljeno od predstavnika resornih ministarstava, predstavnika NVO-a te od neovisnih stručnjaka. Zadaća je Savjeta djelovanje na razvoju, primjeni i učinkovitosti usvojenog Programa suradnje Vlade i nevladinog sektora, strategiji razvoja civilnog društva, razvoju filantropije, socijalnog kapitala, partnerskih odnosa i međusektorske suradnje u uvjetima decentraliziranog sustava odlučivanja (NN 26/2002).

Usporedno s osnivanjem Savjeta, Vlada je najavila i mogućnost prerastanja Ureda za udruge u javnu Zakladu za razvoj civilnog društva, po uzoru na ostale države središnje i istočne Europe. Posebna bi uloga Zaklade bila uspostava strateških međusektorskih partnerstava te poticanje uravnoteženijega regionalnog i lokalnog razvoja nevladina sektora, umrežavanja i obrazovanja. Osim iz sredstava državnog proračuna, Zaklada bi se financirala donatorstvom te prihodima iz vlastite djelatnosti.

Novе se inicijative pojavljuju i na području aktivnijeg sudjelovanja NVO-a u zakonodavnom procesu. Od početka 2003. godine na internetskim bi stranicama Sabora RH trebali biti svi prijedlozi zakona koji su u saborskoj proceduri. Rezultat je to višegodišnjeg projekta *Zakonodavstvo i građani*, čiji je cilj doprinos razvoju aktivnijeg odnosa među saborskim zastupnicima, NVO-ima i građanima^{xvii}. Spomenuti novi kanali komunikacije NVO-a sa zakonodavnom vlašću i njezinim odborima osobito su bitni uzme li se u obzir važnost uloge što je hrvatski Sabor treba imati u procesu stabilizacije i pridruživanja EU.

PROVEDBA SSP-A KAO POTENCIJALNI KATALIZATOR CIVILNOG DIJALOGA U HRVATSKOJ

Ocjenjujući stanje razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj u prvom objavljenome Godišnjem izvješću o procesu stabilizacije i prid-

ruživanja, Europska komisija upozorava na izostanak NVO-a iz procesa oblikovanja politika i zakonodavnog procesa te, općenito, na njihovu ograničenu društveno-političku ulogu i utjecaj. U istome dijelu izvješća Komisija podsjeća Hrvatsku da će uspjeh sveobuhvatnih reformi započetih u sklopu provedbe SSP-a ovisiti o suradnji sa svim društvenim akterima te o stupnju uključenosti civilnog društva u proces europskih integracija (COM/2002/163 final).

Kao i u prethodno spomenutim primjerima država kandidatkinja za članstvo, jedna od najvažnijih prepreka za aktivnije uključivanje hrvatskih građana te NVO-a u odlučivanje o europskim integracijskim procesima njihovo je nedostatno znanje i informiranost o tom području^{xviii}. Hrvatska je Vlada nedavno usvojila Komunikacijsku strategiju za informiranje hrvatske javnosti o približavanju RH europskim integracijama^{xix}, koja je pripremljena sukladno sličnim modelima u nekim državama članicama i kandidatkinjama. Premda Komunikacijska strategija navodi NVO-e i ostale subjekte civilnog društva kao važne ciljane skupine te ističe nužnost jačanja dijaloga s njima, nevladin sektor još uvijek nije dovoljno uključen u obrazovne i informativne programe Ministarstva za europske integracije (MEI). To je ponajprije posljedica preopterećenosti MEI-ja zahtjevnim zadatkom obrazovanja državnih službenika, te ukupnog jačanja administrativnih i institucionalnih kapaciteta za usvajanje *acquisa*.

S početkom provedbe SSP-a hrvatska se državna uprava suočila s jamačno dosad najzahtjevnijim zadatkom za čije je ostvarenje nužna mobilizacija svih raspoloživih resursa te uspostava snažnije međusektorske suradnje. Plan provedbe predviđa usvajanje više od tri stotine novih zakonodavnih mjera usklađenih sa standardima EU do kraja 2006. godine, najvećim dijelom (80%) tijekom prve dvije godine provedbe Sporazuma (do kraja 2003. godine). Uzimajući u obzir europske standarde dobrog upravljanja te iskustva država kandidatkinja za članstvo, hrvatska će Vlada paralelno s jačanjem administrativnih i institucionalnih kapaciteta državne uprave za provedbu *acquisa* trebati poduzeti konkretnije akcije aktivnog uključivanja NVO-a u proces odlučivanja o pitanjima vezanima za europske integracije RH putem odgovarajućih formalnih i neformalnih savjetodavnih mehanizama.

S obzirom na to da su europske integracije, za razliku od mnogih drugih područja, još uvijek vrlo nekontroverzna tema u Hrvatskoj^{xx}, a imajući na umu da taj proces zadire u gotovo sve dijelove političkoga, gospodarskoga i društvenog života zemlje, te da pokriva uglavnom sve sektore u kojima su udruge aktivne, provedba SSP-a može

poslužiti kao potencijalni katalizator za usvajanje europskih načela dobrog upravljanja, te kao pogodna podloga za jačanje kulture dijaloga i uvođenje učinkovitih savjetodavnih mehanizama između Vlade i nevladina sektora.

ZAKLJUČAK

Bez obzira na zaostajanje Hrvatske u procesu približavanja Uniji u usporedbi s državama središnje i istočne Europe sa statusom kandidatkinja za članstvo, problemi s kojima se hrvatska Vlada suočava na području izgradnje učinkovitog dijaloga s civilnim društvom vrlo su usporedivi i slični onima na koje nailaze države kandidatkinje. Unatoč brojnim izazovima što ih je moguće anticipirati s obzirom na uspostavu suradnje s nevladinim sektorom u procesu europskih integracija, hrvatska je Vlada kroz djelovanjem Ureda za udruge ostvarila velik zaokret u politici prema trećem sektoru. Usvojeni hrvatski “kompakt”, Program suradnje između hrvatske Vlade i NVO-a, razmjerno je rijetka pojava i među državama članicama EU te je dobro polazište za razvoj demokratske kulture i civilnog dijaloga u Hrvatskoj. Kako bi izvrsno razrađeni teorijski okvir postao svakodnevnom praksom u započetom procesu prilagodbi standardima EU, Vlada i nevladin sektor trebali bi svoj odnos prioritetno početi promatrati u širemu, europskom kontekstu te se uključiti u intenzivnije razmjene s državama članicama EU.

Usvajanjem novih, europskih modela dijaloga i suradnje između Vlade, NVO-a te, postupno, i privatnoga, gospodarskog sektora stvorili bi se preduvjeti za promatranje civilnog društva u RH ne kao zasebnog sektora, nego kao interaktivnog odnosa među svim sektorima i građanima u zajedničkom djelovanju za opće dobro.

PREPORUKE I SMJERNICE

Na temelju svega navedenoga, moguće je formulirati konkretne smjernice i preporuke za reforme koje bi hrvatska Vlada i NVO-i trebali poduzeti radi jačanja uzajamnog dijaloga u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja EU.

Vlada bi trebala:

- razmotriti uspostavu formalnih i neformalnih mehanizama savjetovanja s nevladinim sektorom u procesu stabilizacije i pridruživanja s EU. Neformalni model savjetovanja ostvarivao bi se u obliku konferencija, seminara, okruglih stolova ili foruma na kojima bi predstavnici obaju sektora raspravljali o različitim aspektima provedbe SSP-a. Formalniji model savjetovanja mogao bi se provesti putem radnih skupina za usklađivanje zakonodavstva čije je konstituiranje počelo u rujnu 2002. godine za prvih 14 (od ukupno 31) poglavlja *acquisa*. Sukladno ciljevima Programa suradnje, Vlada bi putem svog Savjeta za razvoj civilnog društva, Ureda za udruge i MEI-ja trebala osigurati odgovarajuću zastupljenost predstavnika NVO-a, stručnjaka za pojedina područja *acquisa*, u spomenutim radnim skupinama. Posebna znanja i iskustva NVO-a mogla bi se pokazati vrijednima osobito u pripremi paralelnih, komparativnih izvješća o provedbi SSP-a u odabranim područjima, kao i za neovisne analize učinka usvajanja novih zakonodavnih mjera;
- preko Ureda za udruge i MEI-ja potaknuti aktivnije uključivanje NVO-a u informacijske i obrazovne programe o europskim integracijama. Iskustva država kandidatkinja pokazuju da samo osposobljeni i informirani predstavnici NVO-a mogu kvalitetno sudjelovati u procesu savjetovanja o prilagodabama EU. Uzimajući u obzir preopterećenost MEI-ja programima informiranja i izobrazbe državnih službenika u sklopu ispunjavanja prioritetnih mjera razvoja institucionalnih i administrativnih kapaciteta za provedbu *acquisa*, potrebno je razmotriti mogućnost aktivnije suradnje s uglednim europskim udrugama za potrebe razvoja informativno-obrazovnih aktivnosti o europskim integracijama namijenjenih hrvatskim NVO-ima;
- u suradnji s nevladinim sektorom izraditi kodeks pozitivne prakse i unaprjeđenja kvalitete djelovanja koji se odnosi na savjetovanje, procjenu politike i provedbu, sukladno Programu suradnje. Pri izradi kodeksa važno bi bilo njegov sadržaj uskladiti s općim načelima i minimalnim standardima za savjetovanje Europske komisije i NVO-a, kao i sa srodnim kodeksima razvijenima u drugim europskim državama;
- omogućiti najširoj javnosti internetski pristup jedinstvenoj bazi podataka za praćenje provedbe SSP-a, usklađivanja zakonodavstva i programa tehničke pomoći, koja bi do kraja 2002. godine trebala biti dovršena u MEI-ju. Dostupnost sadržaja navedenih baza putem Interneta omogućila bi veću transparentnost prilagodbi Hrvatske EU te pru-

žila priliku za bolje upoznavanje složenoga i odveć tehničkog procesa usvajanja *acquisa*. Tom bi se odlukom postupno stvarali preduvjeti za pokretanje projekta koji bi bio na tragu spomenute *Interaktivne inicijative za oblikovanje politika*, internetske inicijative Europske komisije;

- razmotriti objavljivanje na Internetu osnovnih informacija o postojećim savjetodavnim tijelima te radnim skupinama Vlade u koje su uključeni predstavnici NVO-a, po uzoru na bazu CONECCS Europske komisije.

Nevladine udruge trebale bi:

- uspostaviti intenzivniju suradnju te razmjenu iskustava i znanja s udugama u sadašnjim i budućim članicama EU. Još prije službenog pokretanja programa ACCESS za Hrvatsku, hrvatske bi udruge trebale uspostaviti veze sa srodnim sektorskim platformama NVO-a na razini EU i uključiti se u njihove aktivnosti;
- razmotriti osnivanje Foruma NVO-a po uzoru na druge zemlje središnje i istočne Europe, koji bi olakšao savjetovanje između Vlade i uduga te pridonio rješavanju problema fragmentiranosti, nekoherentnosti i nekoordiniranosti, nedostatka horizontalnih mehanizama suradnje te, općenito, nedostatne kulture umrežavanja i koaliranja unutar nevladina sektora;
- postupno ugraditi europsku dimenziju u svoje strategije te raditi na razvijanju znanja o europskim integracijskim procesima kako bi mogle postupno izrasti u važne partnere Vlade u prilagodabama EU. Vodstva NVO-a pritom se trebaju brinuti o edukaciji što većeg broja svojih članova te o razvoju unutrašnje demokracije. Sudjelovanje u europskome integracijskom procesu ne bi smjela postati elitistička praksa rezervirana za ograničenu skupinu uduga koje raspolažu s dovoljno intelektualnih i financijskih sredstava za uspostavu veza sa srodnim udugama u EU te za bolji pristup programima izobrazbe.

ⁱ *Pojam nevladina organizacija nije standardiziran na razini EU. U tekstu će se naizmjenice rabiti termini nevladine organizacije, udruge, nevladin sektor i treći sektor kao oznaka za neprofitne, dobrovoljne, formalne, neovisne organizacije koje djeluju za opće dobro, ne uključujući sindikate i udruge poslodavaca, tradicionalne socijalne partnere (European Commission, COM/2000/11 final; Salamon, Anheier, 1997). Sukladno terminološkoj praksi u dokumentima europskih institucija, pojam civilni dijalog koristit će se kao oznaka za dijalog s nevladinim sektorom, za razliku od socijalnog dijaloga sa socijalnim partnerima. Premda komplementaran civilnom dijalogu i jednako važan za razvoj*

civilnog društva, socijalni je dijalog u institucionalnome i pravnom smislu zaseban slučaj te nije predmetom ove studije.

ⁱⁱ Predmet analize u ovome radu bit će ponajprije dijalog Vlade i nevladina sektora u području razvoja politika (*policy development*) te zakonodavnog procesa. Drugi oblici suradnje poput ugovornog pružanja javnih usluga te financijska potpora nisu obuhvaćeni ovim radom. Za iscrpniji prikaz mogućih partnerskih odnosa Vlade i nevladina sektora vidjeti npr. Newman, C.L. (2000) ili Rosenblum, N.L., and Post, R.C. (eds.) (2002).

ⁱⁱⁱ Provedba SSP-a, pregovori s EU, te najveći dio ukupnih prilagodbi standardima EU zbog izrazito tehničke prirode većinom su visokocentralizirani procesi u svakoj od država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo. U tom smislu i primjeri navedeni u ovome radu uglavnom će biti vezani za razvoj civilnog dijaloga na nacionalnoj razini kao preduvjeta za uspješan dijalog NVO-a s europskim institucijama nakon pristupanja Uniji. Dakako, na temelju načela supsidijarnosti opisani se standardi i opća načela suradnje i dijaloga mogu analogno primijeniti i na lokalnoj razini.

^{iv} Pojam horizontalni uvriježio se u terminologiji Europske komisije za politiku prema trećem sektoru koja zadire u tradicionalne vertikalne sektorske politike (COM (97) 241 final).

^v Udio zaposlenih u trećem sektoru s obzirom na broj svih zaposlenih u EU iznosi u prosjeku 7,9%. Taj je udio najveći u Nizozemskoj i Irskoj (16%), a najmanji u Grčkoj i Portugalu (manji od 5%), ECOTEC, 2001.

^{vi} Vidjeti Internet stranicu: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/commun/contributions.htm

^{vii} U sklopu rasprava koje je pokrenula Konvencija o budućnosti Europe, čiji je cilj pripremiti reformu institucija EU do sljedeće međuvladine konferencije 2004, sve se češće ističe zahtjev za uvođenjem pravne osnove za civilni dijalog u novu verziju Ugovora o EU. Više informacija na Internet stranici: http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm

^{viii} Vidjeti Internet stranicu: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_en.htm

^{ix} Dokument je pobudio veliko zanimanje među nevladinim udrugama, ali i među vladama država članica, što se očituje iz brojnih reakcija čiji se sadržaj može naći na Internet stranici Komisije: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

^x Valja skrenuti pozornost da je i Ekonomski i socijalni odbor EU predložio niz kriterija koje bi europski NVO-i morali zadovoljiti žele li postati aktivnim sudionicima civilnog dijaloga na razini EU. To su permanentno djelovanje na razini EU; omogućavanje izravnog pristupa ekspertizi svojih članova kao preduvjeta za konstruktivno savjetovanje; zastupanje općih interesa koji su u skladu s interesima europskoga društva; aktivne članske organizacije u većini država članica EU; odgovornost prema članstvu; autoritet zastupanja i djelovanja na europskoj razini; neovisnost i nevezanost instrukcijama izvanjskih tijela; transparentnost financiranja te struktura donošenja odluka (*Economic and Social Committee, CES 357/2002*).

^{xi} Više informacija o tom programu na: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multibene/access_2000.htm

^{xii} Iscrpnije informacija o projektu slovenske Vlade dostupne su na www.gov.si/svez/uk/mainmenu, kao i u: Vidačak, 2001. te Van Hulst, 2001.

^{xiii} Za više informacija vidjeti Internet stranice www.eu.ngo.pl, kao i www.ecas.org

^{xiv} Posljednja istraživanja Eurobarometra o stavovima javnoga mnijenja u državama kandidatkinjama za članstvo u EU pokazuju da je u polovici tih država potpora za ulazak u EU niža od 50% (od 33% u Latviji do 46% u Češkoj). Za potpuniju informaciju vidjeti: European Commission - Eurobarometer, 2002.

^{xv} Taj je program hrvatska verzija tzv. kompakta, sporazuma Vlade i nevladina sektora koji je prvotno usvojen u Velikoj Britaniji potkraj 1998. godine, a danas svoje inačice ima u još nekoliko europskih zemalja, primjerice u Francuskoj, Mađarskoj i Estoniji.

^{xvi} Odredba članka 27, stavka 5. Poslovnika Vlade RH propisuje da ministarstva u postupku pripreme prijedloga i mišljenja za Vladu RH pribave mišljenja udruga u čiji djelokrug pripadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja.

^{xvii} Taj projekt u RH koordinira Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava u suradnji s međunarodnom nevladinom organizacijom East West Parliamentary Pracice Project (EWPPP) iz Amsterdama, koja je projekt pokrenula. U rad projekta uključene su 22 NVO-a iz RH. Detaljnije vidjeti Internet, stranicu: www.ewppp.org/lc/

^{xviii} Rezultati posljednjega, petog vala istraživanja o stavovima hrvatskih građana prema EU (objavljeni 2. kolovoza 2002) pokazuju da udio građana koji se smatraju nedovoljno informiranima o EU iznosi 62,8%. Detaljnije o tim istraživanjima vidjeti web stranicu Ministarstva za europske integracije: www.mei.hr

^{xix} Taj je dokument usvojen na sjednici hrvatske Vlade 18. listopada 2001. godine.

^{xx} Prema posljednjem istraživanju hrvatskoga javnog mnijenja o europskim integracijskim procesima, stajalište većine građana o EU je pozitivno (78%). Udio građana koji podržava nastojanja hrvatske Vlade za ulaskom Hrvatske u EU vrlo je visok i gotovo nepromjenljiv (77%). Vidjeti fusnotu 17.

LITERATURA

- Anheier, H. and Kendall, J., 1999.** “The third sector and the EU policy process: an initial evolution”. *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 24-32.
- Bežovan, G., 2001.** “Croatian Civil Society: On the Path to Becoming a Legitimate Public Actor, Civicus Index on Civil Society”. *Occasional papers Seires*, 1 (4), 2-29.
- Commission of the European Communities, 1997.** *Communication: Promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe*. Brussels, COM (97) 241 final; 6.6.1997.
- Commission of the European Communities, 1999.** *Enlargement and Civil society*, Proceedings of the Conference, 18-22 October 1999, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2000.** Discussion Paper: *European Commission and Non Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*. Brussels, COM (2000) 11 final, 18.1.2000.
- Commission of the European Communities, 2001.** *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final; 25.7. 2001.
- Commission of the European Communities, 2002.** *Communication: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue*”, COM (2002) 277 final; 5.6. 2002.
- Commission of the European Communities, 2002.** *Eurobarometer - Public Opinion in the Candidate Countries*.
- Commission of the European Communities, 2002.** *Report on the Stabilisation and Association process for South East Europe*, First Annual Report, COM (2002) 163 final.
- Cooper, L. [et al.], 2002.** *Revizija programa potpora Hrvatske Vlade nevladinim organizacijama*’. Zagreb: Charities Evaluation Service International.
- Economic and Social Committee, 1999.** *The Civil Society organised at European level*, Proceedings of the First Convention, 15-16 October 1999, Brussels.
- Economic and Social Committee, 2002.** *Opinion on the White Paper on European Governance*, CES 357/2002; 20.3. 2002.
- ECOTEC Research and Consulting Ltd., 2001.** *Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action - Final Report, August 2001*.

- Hausner, J. and Marody, M., 2001.** *The Polish Talk Show: Social Dialogue and European Integration*. Krakow: Friedrich Ebert Foundation.
- Kendall, J., 2001.** "The Third sector and the development of European public policy: Framework for analysis?". *Civil Society Working Paper 19*. London: LSE Centre for Civil Society.
- MEI, 2002a.** *Izvešće o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za razdoblje siječanj - lipanj 2002*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- MEI, 2002b.** *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o približavanju Republike Hrvatske europskim integracijama*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- Newman, C. L., 2000.** "Comparative study of NGO/Government Partnerships". *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 2 (3), 24-39.
- Niepokulczycka, M. and Rudka, A., 2002.** *NGO sector in Poland and Its Role in the Process of Accession into the European Union*. Working document, Fifth meeting of the EU-Poland Joint Consultative Committee, 13-14 May 2002, Brussels.
- Preston, M., 1998.** "European Commission and Special Interest Groups" in: P. H. Claeys [et. al] eds. *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*. Bruxelles: Presses de l'Université Libre de Bruxelles.
- Rosenblum, N. L. and Post, R. C. (eds.), 2002.** *Civil Society and Government*. Princeton ; Oxford: Princeton University Press.
- Salamon, L. M., 2001.** *The Third Sector and Volunteering in Global Perspective*. Presentation at The 17th Annual International Association of Volunteer Effort Conference, Amsterdam.
- Salamon, L. M. and Anheier, H., 1997.** *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Škrabalo, M. i Karzen, M., 2001.** *Istraživanje o procjeni civilnog društva u Hrvatskoj*. Zagreb: World Learning.
- Van Hulten, M., 2001.** *NGO Centres and national Governments: a comparative desk research* [online]. Available from: [www.gov.si/svez/uk/mainmenu/].
- Vidačak, I. (ur.), 2001.** *NGOs and Public Administration: Perspectives of Partnership in the Process of European Integration*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.

- Vlada RH, 1999.** *Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj: Modeli suradnje države i udruga.* Izvješće s međunarodnog seminara, Crikvenica, 21-22.5. 1999.
- Vlada RH, 2001.** *Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republic Hrvatskoj.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Warleigh, A., 2001.** *Managing Difference in the European Union: Towards the Europeanisation of Civil Society?*, Civic 3/2001.
- Weisbein J., 2001.** Le militant et l'expert: Les Associations civiques face au système politique européen, Politique européenne, numéro 4, 'Mobilisations et clivages socio-politiques en Europe, l'Harmattan, Paris.

Poglavlje 12.

RAVNOPRAVNOST SPOLOVA: IZAZOVI HRVATSKOG ZAKONODAVSTVA U PROCESU PRIBLIŽAVANJA EUROPSKOJ UNIJI

Snježana Vasiljević
Pravni fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Reforma pravnog sustava i usklađivanje zakonodavstva RH s pravom EU jedan je od glavnih uvjeta za pristupa RH Uniji. U radu se analiziraju postojeći zatjevi za ravnopravnošću spolova unutar EU, trenutna situacija u državama kandidatkinjama za članstvo te postojeći problemi i izazovi za države koje se tek nalaze na putu europskih integracija. U RH se ravnopravnost spolova ne jamči u dovoljnom opsegu, što je rezultiralo negativnim javnim reakcijama nevladinih organizacija te organizacija za zaštitu ljudskih prava i prava žena. Osim toga, pojedinci su svakodnevno izloženi različitim oblicima spolnog uznemiravanja na radnome mjestu, u školi, na fakultetima i javnim mjestima. Do sada, osim na ustavnoj razini, nije usvojeno nikakvo zakonsko rješenje kojim bi se jamčila ravnopravnost spolova, kao ni sloboda spolne orijentacije što je obveza Hrvatske prema međunarodnim ugovorima i potpisanom SSP-u.

Ključne riječi:

ravnopravnost spolova, spolna orijentacija, načelo jednakih mogućnosti, načelo jednakog postupanja, spolno uznemiravanje, Europska uni-

ja, kopenhaški kriteriji, Vijeće Europe, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Ugovor o EZ, *acquis communautaire*.

UVOD

Zaštita temeljnih čovjekovih prava izazov je i najvažniji cilj u izgradnji modernoga i demokratskog društva. Mnoge su europske države u nastojanju da steknu epitet demokracije uvrstile odredbe o ravnopravnosti spolova u postojeće zakone ili su donijeli posebni zakoni kojima se štite spolnost i temeljna čovjekova prava poput prava na život, slobodu, privatnost i dostojanstvo. Unatoč tome, u većini njih spolno uznemiravanje još uvijek nije normirano posebnim pravnim odredbama, odnosno zakonima.

Uvjeti pristupa EU sasvim su jasni i precizni. Državama kandidatkinjama za članstvo, a i budućim pridruženim članicama, preostaje mukotrpan posao ispunjavanja tih doista visokih kriterija, što ujedno znači i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravom EU. Koji su uvjeti članstva i kakav je okvir EU postavio budućim članicama objašnjeno je u drugom poglavlju.

Komparativnom analizom (u trećem poglavlju) postojećeg stanja u nekima od država članica, državama kandidatkinjama za članstvo u Uniji te manje razvijenim sadašnjim članicama nastoji se istaknuti postojeća razina zaštite ravnopravnosti spolova i žrtava spolnog uznemiravanja na europskoj razini. U četvrtom poglavlju obrađuje se trenutna razina pravne zaštite u RH te navodi koliko RH zaostaje u procesu približavanja EU.

Na kraju, uz konkretne zaključke i preporuke mjera za približavanje Hrvatske standardima članstva u EU (peto poglavlje), ističe se nužnost reforme hrvatskog zakonodavstva i njegovo usklađivanje s pravom EU.

EU I RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Kriteriji zaštite ravnopravnosti spolova

Ravnopravnost spolova (*equal treatment*) kao jedno od temeljnih ljudskih prava zaštićeno je na razini Unije. Jedan od kriterija zašti-

te čovjekovih temeljnih prava u pravnom sustavu EU jest i Europska konvencija (EK)ⁱ. Europski sud pravde dužan je zaštititi ta prava. Iako EU nije stranka EK, Europski je sud počeo primjenjivati njezina pravila (Rodin, 1997). To znači da su stranke EK (a to su države članice Vijeća Europe) obvezne osigurati da njezina pravila doista budu i primjenjena.

Države stranke EK mogu osigurati primjenu Konvencijom jamčenih prava ratifikacijom EKⁱⁱ i njezinom izravnom primjenom kao *self-executing* ugovora, donošenjem posebnoga pravnog akta kojim bi se prava što ih jamči EK uvrstila u domaći pravni poredak, ili država može odlučiti da je stupanj i sadržaj zaštite temeljnih ljudskih prava na nacionalnoj razini već u skladu sa standardima koje propisuje EK. Ustav RH određuje da se ratificirani i objavljeni međunarodni ugovoriⁱⁱⁱ primjenjuju izravno i da imaju nadzakonsku snagu. Budući da će norme EK, ovisno o nacionalnom pravu, biti *self-executing* (dakle, izravno primjenjive) te da hrvatski Ustav to omogućuje, sudovi i druga tijela u RH mogu je primjenjivati izravno (Rodin, 1997).

Promjenom nastalom stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999), načelo ravnopravnosti spolova dopunjeno je u širem kontekstu primjenom tzv. pozitivnih mjera. Primjena pozitivnih mjera predviđena je u članku 2. Ugovora prema Smjernici o primjeni načela ravnopravnosti spolova za muškarce i žene kod zapošljavanja, stručne prakse, napredovanja te uvjeta rada (207/76/EEC) i Preporuci Vijeća (84/635/EEC) o promicanju pozitivnih mjera u odnosu prema ženama. Europski sud pravde pozitivne je mjere definirao kao obvezujuće i opravdane. Ugovor iz Amsterdama potvrdio je važnost načela jednakih mogućnosti, kao i poštovanja ljudskih prava u procesu integracije. Donesene su određene zakonske dopune koje će otvoriti nove mogućnosti za napredak kao i ciljevi Zajednice, uključujući onaj najvažniji - promicanje jednakosti. Njime se jamči visoka razina socijalne zaštite i zapošljavanja, ravnopravnost muškaraca i žena, poboljšanje uvjeta i kvalitete življenja te uzajamne ekonomske i socijalne pomoći između država članica. Ipak, taj članak ne govori ništa o faktičnoj ravnopravnosti, odnosno o realizaciji načela ravnopravnosti u praksi. Prema članku 13. Vijeće se obvezuje poduzeti sve mjere protiv diskriminacije. Diskriminacija prema spolnoj pripadnosti samo je jedan od segmenata uređenih tim člankom. Njegove odredbe neće stupiti na snagu dok se ne usvoje smjernice o njegovu sadržaju. Članak 137. Ugovora o EZ-u obvezuje Zajednicu da podrži države članice na području promicanja ravnopravnosti spolova u jednakim mogućnostima zapošljavanja i uvjeta

rada. Članak 141, kao najznačajnija odredba Ugovora o EZ-u, daje pozitivnim mjerama zakonsku osnovu, podižući ih na ustavnu razinu Zajednice. Provedba tih mjera omogućuje se i Smjernicom Vijeća EU br. 75/117/EEC o usklađivanju zakona država članica koji se odnose na primjenu načela jednakosti plaća za muškarce i žene.

U Preporuci Vijeća br. 84/635/EEC, koja je utemeljena na ideji jednakih mogućnosti, zaključuje se da je promoviranje tog načela jedino moguće uz djelovanje država članica i uz njihovu suradnju s tijelima koja provode socijalnu politiku (socijalni partneri). Ona u svojoj preambuli potvrđuje činjenicu da su tradicionalne antidiskriminacijske mjere nedovoljne za uklanjanje postojećih nejednakosti. Preporuka posebnu pozornost pridaje činjenici da bi javni sektor u tom smjeru mogao učiniti dosta i na taj način poslužiti kao primjer u rješavanju istog problema u ostalim područjima. Vijeće preporučuje i državama članicama i socijalnim partnerima usvajanje i primjenu pozitivnih mjera. Na taj se način, iako Preporuka nije pravno obvezujuća, mogu učiniti značajni koraci u promicanju načela ravnopravnosti za što je, naravno, potrebna obostrana suradnja države i pojedinaca (Rubenstein i De Vries, 1998).

U ispravljanju postojeće neravnopravnosti jednako su bitni pravno obvezujući i pravno neobvezujući dokumenti na razini Unije. Primjerice, Povelja ljudskih prava EU, iako u pravnom poretku Unije nema pravno obvezatni status, ipak ima izrazitu važnost u poštovanju i promicanju načela ravnopravnosti. Tako se u članku 21. Europske povelje zabranjuje svaka diskriminacija na temelju spola, rase, boje kože, etničkoga i društvenog podrijetla, genetskih obilježja, jezika, vjere i uvjerenja, političkoga ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invalidnosti, dobi ili seksualne orijentacije. Unatoč tome što Povelja ne stvara nova pravna sredstva koja bi se mogla koristiti u zaštiti ljudskih prava u državama članicama Unije, ima jaku interpretativnu snagu. Sudovi država članica i Europski sud u svojim će interpretacijama morati u nju pogledavati i pravne norme tumačiti u duhu prava zajamčena Poveljom. Takva praksa, koja je i inače prihvaćena u sudskoj interpretaciji međunarodnog prava, polazi od pretpostavke da nacionalni i europski zakonodavac nije u svojoj djelatnosti imao namjeru kršiti odredbe Povelje nego ih slijediti. Iako nije dijelom pozitivnog pravnoga poretka EU, Povelja već ima određene pravne učinke koji su posredovani sudskom interpretacijom (Rodin i Selanec, 2001). Jednako tako ni Hrvatska nije obvezna uvrstiti jamstva sadržana u Povelji u svoj pravni sustav. Ipak, s obzirom na uvjetovanost spo-

razuma poštovanjem europskih standarada zaštite ljudskih prava, Povelja mora biti kriterij normativne regulacije i zaštite.

Zahtjevi EU i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravom EU: cilj prema kojemu RH treba težiti

Proces integracije novih država u EU podrazumijeva postojanje međusobno različitih pravnih i političkih sustava, koji u određenom razdoblju i na temelju određenih ugovorenih institucionalnih rješenja postaju međusobno usklađeniji, da bi na kraju njihova integracija postala formalno pitanje (Rodin, 1997). Pri tome je upitno koliko je potpuna integracija novih država stvar međunarodne i unutarnje politike država članica, a koliko pravno regulirani proces. Tijek integracije i konačno pristupanje Uniji uvjetovani su i proceduralno i supstancijalno. Dosadašnje iskustvo pokazuje da su države koje su postale članicama prethodno prolazile različite faze ugovorne regulacije međusobnih odnosa. Prelazak iz jedne u drugu fazu danas je pitanje političke ocjene ne samo volje država članica, nego i europskih institucija.

Kada se govori o integraciji zemalja središnje i istočne Europe u pravni sustav europskog prava kao o jednome od osnovnih problema, pojavljuje se pitanje usklađenosti njihovih ustavnopravnih sustava te njihove integracijske sposobnosti. Načelo jednakog postupanja u skladu je s odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice (čl. 141), s Nacrtom Povelje EU o temeljnim pravima te Smjernicom Vijeća EU 75/117/EEC o usklađivanju zakona država članica koje se odnose na promjenu načela jednakosti plaća za muškarce i žene, Smjernicom Vijeća EU 97/80/EEC o teretu dokaza u slučajevima diskriminacije na temelju spola, Smjernicom Vijeća EU 76/207/EEC o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama glede zapošljavanja, stručnog usavršavanja, napredovanja i uvjeta rada. Spomenuti članak Ugovora o osnivanju Europske zajednice obvezuje sve države članice EU i čini pravo s kojim će se usklađivati hrvatsko pravo. On je ujedno i pravna osnova za donošenje sekundarnog zakonodavstva čija je recepcija također dio *acquisa communautaire*, te stoga i uvjet za približavanje EU.

U skladu s navedenim, dužnost je RH osigurati kreiranje propisa kojim bi se jamčila ravnopravnost spolova, sloboda spolne orijenta-

cije te zaštita od različitih oblika spolne diskriminacije, posebice spolnog uznemiravanja. Time bi se ujedno postavila i osnova za usklađivanje hrvatskog prava s pravom EU, donošenje podzakonskih akata, kolektivnih ugovora i sl.

RAVNOPRAVNOST SPOLOVA: KOMPARATIVNA ANALIZA

Ravnopravnost spolova na razini EU

Smjernica o jednakom postupanju zabranjuje svaki oblik diskriminacije, posredne i neposredne, na temelju spola. Ujedno je njezina svrha ozakoniti načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama. Smjernica o jednakom postupanju sadrži tri iznimke od načela jednakog postupanja (De Burca i Craig, 1998). Riječ je o ograničenim mogućnostima derogacije, primjeni pozitivnih mjera te uklanjanju postojećih nejednakosti koje najviše pogađaju žene s obzirom na mogućnosti njihova zapošljavanja, napredovanja, usavršavanja, radnih uvjeta i socijalne sigurnosti. Države se ujedno obvezuju na uvođenje učinkovitih sankcija i naknade štete u slučajevima spolnog uznemiravanja te na uvođenje posebnog povjerenika/savjetnika za prevenciju spolnog uznemiravanja na radnome mjestu. Ipak, Smjernica nije u dosadašnjem sadržaju dovoljno temeljito regulirala problem izravne i posredne diskriminacije, spolnog uznemiravanja^{iv}, pitanja sankcija i naknade štete, osnivanja posebnih tijela u državama članicama koja bi promicala načelo jednakih mogućnosti te pitanja roditeljskog prava pri traženju porodiljnog dopusta, te su se u skladu s tim Vijeće i Parlament odlučili za zajedničku akciju izrade prijedloga nacrtu amandmana na spomenutu smjernicu.^v Konačan tekst amandmana još uvijek nije usvojen zbog dugotrajnog postupka kroz koji je potrebno proći u institucijama EU. Ako se ti amandmani usvoje u postojećem obliku, bit će to značajan napredak u razvoju postojećeg zakonodavstva na razini EU kojim se štiti ravnopravnost spolova. Komisija je predložila da se u konačan tekst amandmana uvrsti preciznija i sveobuhvatnija definicija spolnog uznemiravanja. U prilog tome ide i činjenica da se manji broj muškaraca, ali ne manje značajan, žali na spolno uznemiravanje na poslu od žena ili drugih muškraca, odnosno da nisu samo žene žrtve spolnog uznemiravanja niti su uvijek muškarci počinitelji. Spolnoj su diskrimina-

ciji posebno izložene mlade žene, početnice na poslu, žene s nepropisnim i nesigurnim radnim ugovorima, žene koje obavljaju tradicionalne poslove, rastavljene žene, lezbijke te žene pripadnice manjinskih rasa i etničkih grupa (Rubenstein i De Vries, 1998).

U Rezoluciji Vijeća o zaštiti žena i muškaraca na poslu i Pravilima Europske komisije o praktičnim mjerama za suzbijanje spolnog uznemiravanja navode se različiti oblici ponašanja koji se smatraju spolnim uznemiravanjem (Rubenstein i De Vries, 1998). Spolno uznemiravanje apsolutno je neprihvatljivo ako podrazumijeva ponašanje koje vrijeđa drugu osobu, ako je neželjeno i neopravdano; ako se odbijanje ili podvrgavanje takvom ponašanju - radilo se o radnicima ili poslodavcima (uključujući nadređene ili kolege), direktno ili indirektno iskorištava pri odlučivanju o primanju na praksu ili na posao, o ponudi stalnog posla, unapređenju, povišici plaće, odnosno ako utječe na bilo kakvu odluku o zaposlenju te ako takvo ponašanje čini radno okruženje neprijateljskim, neugodnim i ponižavajućim za osobu na koju se odnosi.^{vi}

Ravnopravnost spolova u nekim državama članicama EU

U analizi dosadašnjeg prosjeka EU u normativnoj razini zaštite ravnopravnosti spolova moramo se poslužiti individualnim pristupom u proučavanju postojećih zakonodavnih rješenja u svakoj od država članica. To je opsežan posao zbog različitosti tih rješenja glede njihova sadržaja, opsega zaštite i načina primjene. Odredbe o ravnopravnosti spolova i spolnom uznemiravanju ugrađene su u različite, već postojeće zakone poput zakona o radu, kaznenog zakona te u druge propise - kolektivne ugovore i ugovore o radu. Borba protiv spolnog uznemiravanja na razini EU posljednjih je godina rezultirala unošenjem odredbe o spolnom uznemiravanju u postojeće zakone u državama poput Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Irske, Nizozemske i Španjolske, te u kolektivne ugovore u nekim sektorima npr. u Španjolskoj, Velikoj Britaniji, Nizozemskoj i Danskoj. To je dužnost država i prema Preporuci Komisije o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na poslu (92/131/EEC).^{vii} U nekim su državama odredbe o ravnopravnosti spolova uvrštene u posebne zakone poput zakona o jednakom postupanju ili zakona o jednakim mogućnostima. Ono što im je zajedničko jest da sve države štite spolnost na ustavnopravnoj razini. Prikazom postojećih zakonodavnih rješenja u nekima od država članica možemo odre-

čiti trenutačan prosjek zaštite prava pojedinaca od spolne diskriminacije.

U uspostavi faktične ravnopravnosti *Švedska* je, dakako, među vodećim zemljama. *Švedski odnosno nordijski model* ističe se kao jedan od najnaprednijih modela u promicanju i zaštiti ravnopravnosti spolova.^{viii} Nordijske zemlje poznaju instituciju ombudsmana za pitanja povrede ravnopravnosti spolova. Ravnopravnost spolova uređuje se posebnim zakonom o jednakim mogućnostima koji jamči jednak položaj ženama i muškarcima, odnosno štiti ih od svakog oblika diskriminacije vezane za uvjete rada, jednake plaće za jednak rad, uvjeta za mirovinu, roditeljskih odnosa, spolnog uznemiravanja, kao i ravnomyerne zastupljenosti spolova ondje gdje je to moguće ostvariti. Zakon o jednakim mogućnostima izričito zabranjuje spolno uznemiravanje na radnome mjestu, spolno uznemiravanje koje počini poslodavac ili neki drugi zaposlenik, kao i svako uznemiravanje koje je posljedica prijave zaposlenika koji je bio žrtvom spolnog uznemiravanja mjerodavnom tijelu. Poslodavac koji prekrši odredbe tog zakona obavezan je na naknadu štete. Cilj zakona je postići da se na radnome mjestu ne osuđuje osoba koja se žalila ili pristala svjedočiti u slučaju neke žalbe (Elman, 1996). Važno je spomenuti da u Švedskoj postoji i Ministarstvo za pitanja ravnopravnosti spolova (Kindenberg, 2001).

U Francuskoj i Njemačkoj primjena kaznenog zakona jedan je od glavnih sredstava borbe protiv spolnog uznemiravanja na poslu. U *Francuskoj* je spolno uznemiravanje prepoznato kao problem još 1985. i u tome je važnu ulogu odigrala Europska zajednica (Elman, 1996). Tome su najviše pridonijele Preporuka i Pravila Komisije. U francuskom pravu spolno je uznemiravanje inkorporirano u kazneni, radni i građanski zakon. Unatoč tome, postojeća su rješenja i dalje podložna kritikama jer se smatra da važeće odredbe ne štite dovoljno žrtve spolnog uznemiravanja. To je posebice velik problem u radnoj okolini gdje se spolno uznemiravanje najčešće i događa.

Države članice EU u donošenjem odredaba o spolnom uznemiravanju najvećim dijelom slijede američki model. *Austrijski* Zakon o jednakom postupanju sadržava odredbe o spolnom uznemiravanju po uzoru na američka pravila (*Equal Employment Opportunities Commission guidelines*). Zakon ujedno pokriva sve oblike spolnog uznemiravanja (Cahill, 2001). Za pritužbe o spolnom uznemiravanju zadužena je Komisija za jednako postupanje.

Slično je i u *Velikoj Britaniji*. Sve veći broj različitih oblika spolnog zlostavljanja žena, muškaraca, lezbijki i homoseksualaca, prisilila je tamošnju vlast da se u Engleskoj, Škotskoj i Walesu osnuje po-

sebnu Komisiju za jednako postupanje koja pojednicima osigurava učinkovitu pravnu zaštitu od različitih oblika spolnog uznemiravanja. Pravna osnova za rješavanje pritužbi jest Zakon o spolnoj diskriminaciji usvojen 1975. godine (Millins i Bridgeman, 1998). Na provedbu pravila o spolnoj diskriminaciji uvrštenih u taj zakon također su utjecali Preporuka i Pravila Europske komisije o praktičnim mjerama za suzbijanje spolnog uznemiravanja.

Francuska i Belgija^{ix} imaju najpotpunije propise o zaštiti od spolnog uznemiravanja, u čemu bitno ne zaostaju ni *Nizozemska i Velika Britanija*, dok *Grčka i Portugal* uopće nemaju posebne propise kojima normiraju zabranu spolnog uznemiravanja.^x Time se, dakako, dovodi u pitanje zaštita i poštovanje načela ravnopravnosti spolova zajamčene ustavima spomenutih država. Iako žrtve spolnog uznemiravanja i drugih oblika povrede načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja mogu tražiti zaštitu svojih prava na ustavnoj i na međunarodnoj razini, i dalje ostaje problem nepostojanja propisa kojima bi se regulirala pitanja naknade štete i određivale sankcije u tim slučajevima.

Ravnopravnost spolova u državama kandidatkinjama

Istraživanja trenutačne pravne zaštite od spolne diskriminacije u državama kandidatkinjama za članstvo u EU pokazuju da je većina njih još uvijek nespremna za pristupanje EU. Kriteriji poštovanja visokih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i slobode doista su visoki, ali i nužni za upostavljanje i poštovanje demokratskih načela kojima bi trebale težiti sve države. Osim toga, to je i njihova dužnost ako žele biti punopravne članice međunarodne zajednice i nadržavnih institucija poput EU.

Slovenija je usvojila Zakon o odnosima na radnome mjestu koji je stupio na snagu 1998. Zakon eksplicitno zabranjuje diskriminaciju osoba sklonih istom spolu na radnome mjestu. Poslodavcu je izričito zabranjeno da radnika stavi u neravnopravan položaj s obzirom na njegovu/njezinu rasnu pripadnost, boju kože, spol, dob, zdravstveno stanje, vjersko, političko ili drugo uvjerenje, članstvo u stranci, nacionalno ili socijalno podrijetlo, obiteljski i zdravstveni status, spolnu orijentaciju i druge razloge osobne prirode. Od 2001. postoji i ombudsman za ljudska prava. Europska je komisija takav napredak Slovenije

u zaštiti načela ravnopravnosti i suzbijanju diskriminativnog ponašanja prema osobama istospolne ili bispolne orijentacije pozitivno ocijenila (Pecnik, 2002). Unatoč tome, Europski parlament, Vijeće i parlamenti država članica, postavili su Sloveniji još dva uvjeta u području zaštite ravnopravnosti spolova koje je dužna ispuniti prije pristupanja EU. Riječ je o potrebi usvajanja nacionalnog programa zaštite od diskriminacije te primjeni takvog programa u praksi.

EU pozitivno ocjenjuje i napredak u zaštiti ravnopravnosti spolova u *Estoniji*, gdje se ustavom zabranjuju različiti oblici diskriminacije, uključujući i diskriminaciju na temelju spola. Takvi oblici diskriminacije zabranjeni su Zakonom o plaćama te Zakonom o radu. Osim toga, nacionalni program za usvajanje *acquisa*, osigurava usvajanje zakona o ravnopravnosti spolova do kraja 2002. Tim će programom ujedno biti riješen i problem spolnog uznemiravanja na zakonodavnoj razini.

Napredak u zaštiti spolne ravnopravnosti i pozitivnu ocjenu trenutnog stanja *Češka* može zahvaliti postojanju ustavne odredbe o ravnopravnosti spolova, kao i zakonskom reguliranju pitanja spolnog uznemiravanja. Na primjeru Češke, Estonije i Slovenije jasno je da su neke od država kandidatkinja ispunile velik dio uvjeta za pristup EU, čime su se približile visokim standardima zaštite ljudskih prava. Nasuprot tome, većinu još uvijek očekuje opsežan posao kreiranja novoga legislativnog okvira za zaštitu spolne ravnopravnosti.

U *Bugarskoj* je diskriminacija na temelju spola izričito zabranjena Ustavom te Zakonom o radu. Unatoč tome, žene su na radnome mjestu i dalje izložene spolnoj diskriminaciji, što znači da se pravila propisana zakonom o radu u praksi ne provode i ne poštuju. Poslodavci učestalo krše pravila o jednakim mogućnostima, prava žena na porodiljni dopust te ne štite dovoljno žene od spolnog uznemiravanja na radnome mjestu. Osim toga, sadašnji bugarski zakon o radu ne sadržava načelo "jednake plaće za jednaki rad" koja je postojala u bugarskom Zakonu o radu do 1992. Od tada se ženama više ne jamči ta jednakost i u stvarnosti su one doista znatno slabije plaćene za svoj rad nego muškarci. Osim toga, zakonodavac je propustio regulirati pitanja pravnih lijekova i naknade štete u svim slučajevima spolne diskriminacije i spolnog uznemiravanja. Ni bugarski kazneni zakon nigdje izričito ne spominje problem spolnog uznemiravanja, iako postoji nekoliko odredaba koje se posredno odnose na slučajeve spolne diskriminacije. Ipak, tim se odredbama ne štite žrtve spolne diskriminacije na radnome mjestu. U Bugarskoj ne postoje posebne komisije kojima bi se upućivale žalbe u slu-

čajevima kršenja načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja te spolnog uznemiravanja. Spolno uznemiravanje nije izričito regulirano nijednim zakonom, odnosno propisom. Zato je Bugarska izložena kritikama EU (a time i međunarodne zajednice) zbog nepoštovanja ustavnih načela i zakona, čime krši preuzete obveze za pristupanje EU.

Malta, Rumunjska, Cipar, Slovačka i Turska ne ispunjavaju u potpunosti kriterije zaštite od spolne ravnopravnosti. Kako je riječ o državama koje bi trebale pristupiti Uniji u sljedećem krugu proširenja, one imaju doista težak zadatak usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravom EU, kao i postizanje sada već visokih kriterija što su ih postavile sadašnje države članice u reguliranju spolne ravnopravnosti.

RAVNOPRAVNOST SPOLOVA U HRVATSKOJ

Hrvatska trenutačno ne udovoljava svim kriterijima za članstvo u EU. Osim kriterija iz Kopenhagena iz 1993, RH treba još zadovoljiti dodatne političke uvjete koji se odnose na povratak izbjeglica, slobodu medija, suradnju s Haaškim sudom te regionalnu suradnju. U sklopu izvještavanja o tome ispunjavali RH odredbe SSP-a EU prati i ispunjavanje kriterija Hrvatske za članstvo u EU. U tom području za nas je najvažniji kriterij stabilnosti institucija države kandidatkinje koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i prava manjina. Hrvatska još uvijek dosta zaostaje u ispunjavanju tog kriterija, posebice zbog nepostojanja adekvatnih zakona kojima bi se zaštitila prava pojedinaca na normativnoj razini, zbog neučinkovitosti sudova te nedovoljnog broja obrazovanih stručnjaka, osobito pravnika (većina ne poznaje materiju europskog prava). Stoga se ne možemo nadati brzom približavanju standardima za članstvo u EU.

Ipak, postoji određen napredak RH u regulaciji ravnopravnosti spolova na zakonodavnoj razini. Izmjenama i dopunama Zakona o radu iz 2001. uvrštena je u zakon odredba o primjeni pozitivnih mjera. Postojala je i namjera usvajanja odredbe o spolnom uznemiravanju, no zbog nedostatka političke volje ona je izostavljena. Odredba o spolnom uznemiravanju ne postoji ni u Kaznenom zakonu. Odredbe Kaznenog zakona definiraju zlostavljanje i ničim ne prave razliku između zlostavljanja i uznemiravanja. Pozitivno je da u nekim poduzećima postoji trend uvrštavanja pravila o spolnom uznemiravanju u kolektivne ugovore, zbog sve većeg broja pritužbi pojedinaca (ponajviše žena) da su

bile izložene nekom od oblika spolnog uznemiravanja na radnome mjestu. To je u skladu i s Pravilima Komisije o praktičnim mjerama za suzbijanje spolnog uznemiravanja iz 1991, kao i Preporukom Komisije iz 1991. o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na poslu. Iako neobvezujuće, države kandidatkinje za potencijalno članstvo u EU dužne su ih slijediti u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravom EU. Tu obvezu preuzela je i Hrvatska potpisivanjem SSP-a. RH se obvezala i na poštovanje normi međunarodnog prava, a ta obveza proizlazi iz ustavne odredbe prema kojoj su ratificirani i objavljeni međunarodni ugovori dio unutarnjega pravnog poretka. Postojeći ustavni okvir RH ne pokazuje veće nedostatke koji bi sprečavali ulazak u članstvo u EU. Konačni arbitar na području zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda u RH jest Ustavni sud. Kako praksa tog tijela, tako i hrvatsko zakonodavstvo, prihvaća rješenje prema kojemu se drži da je stupanj i sadržaj zaštite prava u materijalnom smislu na nacionalnoj razini u skladu sa standardima koje propisuju međunarodni ugovori. Unatoč tome, u praksi se pokazalo da su te iste žrtve zakinute jer nacionalni sudovi u postupcima primjenjuju isključivo zakone i obično zanemaruju norme postavljene u međunarodnim dokumentima, što je jedno od ograničenja u procesu približavanja EU. Jasno je da će biti potrebne određene prilagodbe normativnog sustava, a one se mogu izvesti bilo zakonodavnom normativnom regulacijom (što je vjerojatnije), bilo tumačenjima Vrhovnoga i Ustavnog suda. Izbor između ta dva pristupa svakako će ovisiti o raspoloženju političkoga tijela (Rodin, 1997).

Ocjenjajući dosadašnju brzinu napredovanja država kandidatkinja prema članstvu, realno je očekivati da bi se RH sadašnjim tempom mogla možda za koju godinu približiti postavljenim kriterijima za pristup EU. U procesu približavanja EU RH treba računati i na eksterne rizike koji bi mogli značiti ograničenja pristupanju EU. Oni mogu rezultirati promjenama u stavu EU prema Hrvatskoj, kao i inzistiranjem na postizanju standarada pravne zaštite koje RH nije sposobna ispuniti s obzirom na postojeća ograničenja unutar domaćega pravnog poretka. Trenutačno su hrvatske institucije nespремne za taj proces i nerealno je očekivati da bi se problem uskoro mogao riješiti. Gotovo je nemoguće procijeniti kada će RH doista i u potpunosti u smislu poštovanja ljudskih prava biti spremna postati punopravnom članicom EU. To će dosta ovisiti o razvijenosti svijesti pojedinaca o potrebi zaštite od diskriminacije na temelju spola i spolne orijentacije, kao i političke volje da utječe na ubrzanje usvajanja zakonskih rješenja kojima bi se zaštitila sfera spolnosti.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE MJERA

U reguliranju ravnopravnosti spolova i zaštiti od spolnog uznemiravanja, kao što je već spomenuto, Hrvatska ne zaostaje bitno za sadašnjim državama kandidatkinjama jer neke od njih još uvijek nisu uvrstile odredbe o spolnom uznemiravanju u postojeće zakone (npr. Rumunjska, Slovačka, Turska).

Ipak, zaostajemo za državama članicama i stoga su nužni daljnji naponi u usklađivanju nacionalnog prava s rješenjima koja već postoje u državama članicama (npr. u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švedskoj, Austriji). Preuzimanjem postojećih rješenja stvara se polazište za daljnju regulaciju pitanja spolne ravnopravnosti i zaštite od spolne diskriminacije. Prije toga potrebno je izraditi učinkovitu strategiju i smjernice za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva. Imajući na umu kriterije zaštite ljudskih prava, u RH je svakako potrebno zabraniti posrednu i izravnu diskriminaciju na temelju spola i spolne orijentacije; zajamčiti ravnopravnost muškaraca i žena na svim područjima, posebice s obzirom na zapošljavanje, rad, plaću, napredovanje i stručno usavršavanje; zajamčiti jednaku plaću za jednak rad, odnosno za rad jednake vrijednosti; zajamčiti ravnopravnost spolova u području socijalne sigurnosti; uvesti pozitivne mjere s ciljem davanja prednosti podzastupljenom spolu; zajamčiti slobodu spolne orijentacije te osigurati sudsku zaštitu i naknadu štete u svim slučajevima povrede prava na ravnopravnost spolova. Zakonodavac mora odlučiti na koji će način primijeniti navedena rješenja, možda donošenjem jednog zakona kojim će normirati različiti oblici diskriminacije na temelju spola ili spolne orijentacije ili će se takve odredbe uvrstiti u već postojeće zakone (npr. u Zakon o radu, Građanski zakon, Kazneni zakon, Obiteljski zakon). Jedna od preporuka svakako je uvrštenje odredaba o zabrani spolnog uznemiravanja u Kazneni zakon *de lege frenda* suvremenom odredbom po uzoru na pravo SAD-a iz kojega je i preuzet termin spolnog uznemiravanja (*sexual harassment*).

Cilj uvrštenja odredaba o ravnopravnosti spolova u hrvatske pravne okvire jest uvođenje standarda za identifikaciju različitih oblika diskriminacije s obzirom na spol i spolnu orijentaciju, te mehanizama za njezino uklanjanje, uključujući i sudsku zaštitu. Poštovanje kriterija ravnopravnosti spolova i pravna zaštita od spolne diskriminacije jedno je od područja najdinamičnijeg razvoja europskog prava. Stoga je i za RH iznimno važno da ide ukorak s promjenama i da nadoknadi postojeći zaostatak. Osnivanjem posebnoga neovisnog tijela kojemu bi se upu-

ćivale pritužbe o spolnoj diskriminaciji i povredi načela ravnopravnosti spolova te izradom nacionalnog programa za borbu protiv spolne diskriminacije taj bi se proces svakako ubrzao.

Na kraju, važno je istaknuti možda najbitniji korak - senzibiliziranje domaće javnosti na postojanje problema. Tome bi pridonijela kvalitetna medijska kampanja. Udruge žena trebale bi bolje prezentirati svoj rad i njegovu učinkovitost i ne monopolizirati ga u smislu da su samo one kompetentne za rješavanje pitanja povrede ravnopravnosti spolova. To je zadatak pojedinca, a i društva u cijelosti. Sve je to dugotrajan i opsežan proces u koji će se morati uključiti svi stručnjaci i pravne institucije u RH.

i Prema članku 14. Konvencije (riječ je o općoj klauzuli), korištenje prava i sloboda priznatih u Konvenciji mora se osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi - prema spolu, rasi, boji, jeziku, vjeri, političkome ili drugom mišljenju, nacionalnome ili socijalnom podrijetlu, pripadnosti nacionalnoj manjini, bogatstvu, rodu, ili kojoj drugoj osnovi. Taj članak nije primjenjiv bez pozivanja na povredu nekoga drugog prava. Radi učinkovitije provedbe načela ravnopravnosti i zaštite čovjekovih prava, Odbor ministara je 26. lipnja 2000. usvojio Protokol br. 12 (RH ga je ratificirala, no još uvijek nije na snazi) koji jamči opću zabranu diskriminacije, a u skladu je sa člankom 14. Konvencije.

ii RH je potpisala Europsku konvenciju 6. studenoga 1996, a ratificirala ju je 17. listopada 1997. Isprave o ratifikaciji položila je 5. studenoga, te je nakon toga objavljena u NN 18/97, dodatak: Međunarodni ugovori (Rodin, 1998).

iii Temeljna čovjekova prava zaštićena su međunarodnim dokumentima poput Opće deklaracije UN-a o pravima čovjeka, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Konvencije koja se odnosi na diskriminaciju u smislu zapošljavanja i zanimanja, Povelje Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika, Konvencije o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena, Europske konvencije te Europske socijalne povelje. Načelo jednakog postupanja izvorno je sadržano i u statutu Međunarodne organizacije rada, odakle je preuzeto i u Deklaraciju iz Philadelphije (1944).

iv Pojam spolnog uznemiravanja počeo se spominjati tek sredinom 1970-ih u Americi, kada se pojavljuje feministički pokret i stoga mnogi njegov nastanak pripisuju feminističkim školama koje su nastale u tom razdoblju (MacKinnon, 1987).

v Prijedlog izmjene postojeće Smjernice Komisija je prvi put objavila 7. lipnja 2000. s ciljem njezina poboljšanja i normiranja spolnog uznemiravanja. Europski je parlament u svom drugom čitanju nacrtu prijedloga izmijenjene Upute predložio nekoliko amandmana na tekst što ga je Vijeće uputilo u srpnju 2001.

vi Pravila Europske komisije o praktičnim mjerama za suzbijanje spolnog uznemiravanja ujedno razlikuju dvije vrste spolnog uznemiravanja; seksualno ucjenjivanje (*quid pro quo*) i spolno uznemiravanje prouzročeno neprijateljskim okruženjem (*hostile environment*). Oba su izraza preuzeta iz američke literature (MacKinnon, 1987).

vii Osnovna definicija spolnog uznemiravanja potječe od američke Komisije o jednakim mogućnostima pri zapošljavanju (Cahill, 2001). Spolno uznemiravanje najdetaljnije je regulirano pravom SAD-a, preciznije, člankom 14. Ustava SAD-a, Građanskim zakonom iz 1964. (poglavlje VII, odjeljak 703) te praksom Vrhovnog suda (najpoznatiji slučaj

spolnog uznemiravanja koji se pojavio pred Vrhovnim sudom jest Meritor Savings Bank v. Vinson iz 1986).

viii Jedan od osnovnih razloga za takav napredak Švedske u promicanju ravnopravnosti spolova jest promjena osnovnog pristupa shvaćanju ravnopravnosti. Naime, ono što je promijenjeno u švedskom načinu shvaćanja ravnopravnosti spolova je evolucijski pristup. Temeljna jedinica društva nije više obitelj već pojedinac, pa se tako i ženi kao individui priznaju prava jednaka onima što ih ima muškarac.

ix U Belgiji je Zakon o radu proširen amandmanom o pravilima na radu, pa su poslodavci obvezni poduzeti mjere kako bi zaposlene zaštitili od spolnog uznemiravanja na poslu.

x Zastrašujuće je da oko 50% Europljanki tvrdi da su bile žrtve spolnog uznemiravanja (Rubenstein i De Vries, 1998).

LITERATURA

- Cahill, M. L., 2001.** *The Social Construction of Sexual Harassment Law, and the Role of the National, Organizational and Individual Context.* Aldershot: Ashgate.
- Craig, P. and De Burca, G., 1998.** *EU Law, Text, Cases and Materials.* Oxford: Oxford University Press.
- Dijk, P. and Hoof, G. J. H., 1990.** *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* Deventer-Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Dojčinović, G. [et al.], 2001.** *Što Hrvatskoj donosi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju?* Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- Ellis, E., 1998.** *EC Sex Equality Law.* Oxford: Clarendon Press.
- Elman, A., 1996.** *Sexual Politics and the European Union: The New Feminist Challenge.* Oxford: Berghahn Books.
- European Union, 2002a.** "Council Directive on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions". *Official Journal L 39, 14.2.1976.* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/infonet/library/i/95c29605/en.htm>].
- European Union, 2002b.** "Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States on the fight against racism and xenophobia in the fields of employment and social affairs". *Official Journal, C 296, 10.11.1995.* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/infonet/library/i/95c29605/en.htm>].
- Gomien, D., 1996.** *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima.* Zagreb: Organizator.
- Gomien, D., Harris, D. and Zwaak, L., 1996.** *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter.* Strasbourg: Council of Europe Publications.
- Hartley, T. C., 1991.** *Temelji prava Europske zajednice.* Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Hrženjak, J., 1992.** *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima: čovjek u njegove slobode u pravnoj državi.* Zagreb: Informator.
- Kindenberg, U., 2001.** *Taking active Steps. Side by Side: A Magazine from the Equal Opportunities Ombudsman,* special edition.
- Mackinnon, C. A., 1987.** *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law.* Cambridge: Harvard University Press.

- Matulović, M., 1996.** *Ljudska prava*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo.
- Millins, S. and Bridgeman, J., 1998.** *Feminist Perspectives on Law: Law's Engagement with the Female body*. London: Sweet & Maxwell.
- Minnesota Advocates for Human Rights, 1999.** *Sex Discrimination and Sexual Harassment in the Workplace in Bulgaria* [online]. Minneapolis: Minnesota Advocates for Human Rights. Available from: [<http://www.mnadvocates.org/Publications/Women%20Publications/sexharas.htm>].
- Pecnik, A., 2002.** *Istospolna usmerjenost in zaposlovanje*. Ljubljana: SKUC LL.
- Riigikogu, 2001.** *Harassment/Bullying at the workplace in Estonia* [online]. Estonia: Riigikogu. Available from: [http://www.riigikoгу.ee/osakonnad/msi/tood/tell01_38.html].
- Rodin, S. i Selanec, G., 2001.** "Povelja ljudskih prava Europske unije." *Euroscope*, 10 (54), dodatak.
- Rodin, S., 1997.** *Europska integracija i ustavno pravo*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Rodin, S., 1998.** "Ustavnopravni aspekti primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda." *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 48 (1-2), 85-116.
- Rubenstein, M i Vries, I. M. de, 1998.** *Kako suzbiti seksualno uznemiravanje na poslu: vodič za primjenu pravila Evropske komisije*. Zagreb: TOD.
- Sajko, K., 2001.** *Izbor međunarodnih ugovora Vijeća Europe*. Zagreb: RRiF-plus.
- United Nations, 1998.** *Resolution of the Government of the Czech Republic (No. 236) on the Priorities and Procedure of the Government in Promoting the Equality of Men and Women* [online]. New York: The United Nations. Available from: [<http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/national/czech.htm>].

POJMOVNIK EU

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 članice 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, Savezna Republika Jugoslavija i 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.

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. Za provedbu europske monetarne politike zadužena je Europska središnja banka koja je 1999. godine fiksirala tečajeve i uvela jedinstvenu valutu. Od siječnja 1991. EMU ima 11 zemalja članica, a Grčka se pridružila 1993. godine. Jedinstvenu valutu nisu usvojile tri zemlje članice: Danska, Švedska i Velika Britanija.

EUROPSKA KOMISIJA (*European Commission*) – izvršno tijelo EU zaduženo za inicijative, provedbu osnivačkih ugovora, upravljanje i kontrolu. Sastavljena je od 20 članova (po dva iz Francuske, Njemač-

ke, Italije, Španjolske i Velike Britanije te po jedan član iz ostalih zemalja). 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 SREDIŠNJA BANKA (*European Central Bank, akronim 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 1997. godine u Luxembourg, a potvrdila 2000. u Lisabonu, s ciljem stvaranja EU kao najdinamičnijega i najkonkurentnijeg područja svijeta te za poticanje većeg zapošljavanja i socijalne kohezije.

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 više od 50 godina i četiri vala proširenja (1973. Danska, Irska i Velika Britanija; 1981. Grčka; 1986. Portugal i Španjolska; 1995. Austrija, Finska i Švedska) EU danas ima 15 zemalja članica. Naziv Europska unija uveden je Ugovorom o Europskoj uniji iz Maastrichta (1992. g.). Prvi stup EU čine tri zajednice: Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju; 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 Europskoj uniji) kao zajednički naziv 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.

ju (Euratom), utemeljene u Rimu 1957. godine. U službenoj komunikaciji EU spomenute se tri zajednice skraćeno nazivaju Zajednicom.

EUROPSKI GOSPODARSKI PROSTOR (*European Economic Area, EEA*) – nastao 1992. godine sporazumom što ga je potpisalo tadašnjih 12 država EZ-a i EFTA-e radi stvaranja jedinstvenog tržišta na kojemu bi se poštovala sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Danas se EEA sastoji od 18 država: 15 država EU i 3 države članice EFTA-e (Island, Lihtenštajn, 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, a broj zastupnika koji se bira u pojedinoj zemlji članici razmjern je udjelu stanovnika te zemlje u ukupnom broju stanovnika EU. Europski parlament trenutno ima 626 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 → UGOVORI O PRIDRUŽIVANJU

EUROPSKO UDRUŽENJE SLOBODNE TRGOVINE (*European Free Trade Association, EFTA*) – međunarodna organizacija koja ujedinjuje 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 15 država EU. EFTA je osnovana Konvencijom u Stockholmu 1960. godine kao alternativa tadašnjem EEZ-u.

EUROPSKO VIJEĆE (*European Council*) – pojam je nastao u praksi, a potom je utemeljen Jedinim europskim aktom (Single European Act, 1986. g.). Čelnici država ili vlada zemalja članica EU sastaju se najmanje dvaput godišnje s predsjednikom Europske komisije kako bi raspravili o bitnim pitanjima za EU.

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.

KRITERIJI IZ KOPENHAGENA (*Copenhagen Criteria, Accession 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 središnje i istočne Europe 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 (*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% veća od 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% BNP-a; (4) javni dug ne smije biti veći od 60% BNP-a; (5) nacionalna se valuta mora nalaziti u normalnom rasponu ERM-a (*Tečajni mehanizam*) tijekom dvije prethodne godine.

PAKT O STABILNOSTI (*Stability Pact for South Eastern Europe*) – politički dokument usuglašen 10. lipnja 1999. u Kölnu, sa strateškim ciljem približavanja zemalja jugoistočne Europe euroatlantskim strukturama i jačanja međusobne suradnje. Pakt postavlja okvir za suradnju država jugoistočne Europe, država članica EU, SAD-a, Ruske Federacije, međunarodnih organizacija (uključujući i međunarodne financije)

ske 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 uspostave 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 smanjivanja prevelikog deficita.

PHARE PROGRAM – program pomoći ustanovljen 1989. godine, nakon pada komunizma u zemljama srednje i istočne Europe, 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 srednje i istočne Europe (osim Poljske i Mađarske, to su Albanija, Bugarska, Češka, Estonija, Makedonija, Latvija, Litva, Rumunjska, Slovačka i Slovenija, pri čemu je u Albaniji i Makedoniji 2000. godine PHARE program zamijenjen CARDS-om). Osim pomoći u obnovi gospodarstava tih zemalja, PHARE je glavni financijski instrument pretprijetne strategije za deset zemalja srednje i istočne Europe 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 na financiranje investicija u zemljama kandidatkinjama za članstvo.

PRAVNA STEČEVINA ZAJEDNICE (franc. *acquis communautaire*, engl. *Community Acquis*) – skup prava i obveza koji sve zemlje članice obvezuje i povezuje 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 Pravnim stečevinom Zajednice.

PRIDRUŽENE ZEMLJE (*Associated Countries*) – zemlje koje su zaključile sporazume o pridruženom članstvu, dakle zemlje kandidatkinje za članstvo iz srednje i istočne Europe.

PRISTUPNA STRATEGIJA (*Pre-accession Strategy*) – oblik pomoći koja treba olakšati ekonomsku i političku tranziciju zemalja srednje i istočne Europe. 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.

PRISTUPNO PARTNERSTVO, PRISTUPNI ORTAKLUCI (*Accession Partnerships*) – glavni instrument pretprijetne 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 pri osnivanju Europske atomske zajednice (EEC) i Europske zajednice za atomsku energiju (EURATOM). Njima je ustanovljena carinska unija između zemalja Europske zajednice za ugljen i čelik (ECSC) i postavljeni ciljevi za stvaranje zajedničkog tržišta koje bi osiguravalo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Ugovori o EEC-u i EURATOM-u često se nazivaju Rimskim ugovorima.

SOCIJALNI PROTOKOL (*Social Policy Protocol*) – usvojen je 1991. godine u Maastrichtu, a potpisalo ga je 11 zemalja EU (bez Velike Britanije). 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, CEF-TA*) – 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. Slove-

nija, 1997. Rumunjska, a 1999. Bugarska. Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju CEFTA-i 12. prosinca 2002. te se očekuje da će postati punopravnom članicom tijekom 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.

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.

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 srednje i istočne Europe te baltičkih zemalja. Osnovni je cilj sporazuma priprema prid-

ruženih zemalja za priključivanje EU. Temelji se na načelima poštovanja ljudskih prava, demokracije, pravne države i tržišnoga gospodarstva. Europski su sporazumi sklopljeni s deset zemalja: Bugarskom, Češkom, Estonijom, Mađarskom, Latvijom, 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 pregovori trajali mnogo godina, smatra se da su bili uspješni jer su obuhvatili niz trgovinskih pitanja i najavili osnivanje WTO-a.

VIJEĆE EUROPE (*Council of Europe*) – međuvladina organizacija koja u zemljama članicama potiče razvoj demokracije, poštovanje ljudskih prava i pravila 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 čije je sjedište u Strasbourgu.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE (*Council of the European Union*) (u tekstovima često Vijeće ili Vijeće ministara) – najvažnije tijelo EU koje donosi odluke. Članovi Vijeća resorni su ministri 15 zemalja članica, koji se sastaju ovisno o određenim temama: radi vanjskih poslova, poljoprivrede, industrije i sl. Bez obzira na različit sektorski sastav ministara Vijeća, ovisan o temi o kojoj se raspravlja, Vijeće djeluje kao jedinstvena institucija. Svaka zemlja članica predsjedava Vijećem šest mjeseci. Ugovorom iz Amsterdama glavni tajnik Vijeća djeluje kao visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament) Vijeće EU predstavlja države članice.

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA, ZPP (*Common Agriculture Policy, CAP*) – cilj joj je osiguranje razumnih cijena poljoprivrednih proizvoda za europske potrošače, odgovarajućih prihoda za poljoprivrednike te primjena načela jedinstvenih cijena, financijska solidarnost i preferencijski pristup poljoprivrednim proizvodima s područja EU. Jedna je od važnijih zajedničkih politika EU na čiju provedbu otpada oko 45% proračuna EU.

Indeks pojmova

A

acquis communautaire . . . 5, 28

B

bankarstvo 9, 63-82

C

civilni dijalog 237-257
 Hrvatska 246-248
 nevladine udruge 252
 SSP 248-250
 Vlada 251-252

D

državne potpore . 9-10, 107-131
 politika EU 111-114
 u Hrvatskoj 114-124

E

energetika 10, 173-191
 uvjeti EU 174-175
 Europska komisija
 ocjene Hrvatske 34-36
 EMU 30-31
 kriteriji konvergencije . 39-41
 uvjeti 30
 EU 3-6
 državne potpore 107-131
 ekonomski pokazatelji 32-33
 energetika 173-191
 financije 64-72
 nevladin sektor 238-240
 poljoprivreda 158
 pristupanje 4-5
 ravnopravnost
 spolova 260-264
 regulacija banaka 74-75
 regulativa 12-13

struktura poreza 85-86
 tokovi kapitala 75-78
 trgovinska politika . . 134-135
 trošarine 95-100
 tržišta kapitala 72-74
 uvjeti 25-31, 216-219
 vanjska trgovina . . . 134-135
 zapošljavanje 194-199
 Europska strategija
 zapošljavanja 197

F

Financije 9, 63-82

H

Hrvatska

bankarstvo 63-82
 civilni dijalog 246-248
 državne potpore 107-131
 ekonomski pokazatelji . 31-41
 energetika 173-191
 financije 63-82
 gospodarski rast 42-46
 i EU 7-8
 inflacija 46-47
 javni dug 51-54
 krediti i jamstva 117-119
 nedostaci 15-16
 nezaposlenost 199-205
 poljoprivreda 161-163
 porezni poticaji 119-121
 potencijalni rast 45-46
 pravni sustav 13-14
 prednosti 14-15
 preporuke mjera 17-18
 prilagodbe 19
 proračunski deficit . . . 51-54

razvojni fondovi ... 122-124
 regulacija banaka 74-75
 sanacija poduzeća .. 121-122
 subvencije 116-117
 tokovi kapitala 75-78
 trgovinska
 integriranost 136-140
 trgovinska politika .. 135-146
 trošarine 95-100
 tržišta kapitala 72-74
 usporedbe s drugim
 zemljama 16-17
 vanjska stabilnost 47-51
 vanjska trgovina ... 135-146
 zaposlenost 199-205

J

javna uprava 18-19

M

makroekonomija ... 8-9, 23-62

N

nevladin sektor ... 11, 237-257
 EU 238-240
 zemlje kandidatkinje 244-246
 nevladine organizacije 237-257
 nezaposlenost 193-212
 Hrvatska 199-205
 mjere 205-207
 preporuke 207-209

O

oporezivanje 83-105
 dobit 88-93
 dohodak 87-88
 PDV 89-90, 93-95
 smjernice 90-93
 Šesta smjernica 93-95
 trošarine 95-101

P

poljoprivreda .. 10-11, 153-172
 EU 158
 Hrvatska 161-163
 konkurentnost 163-164
 ruralni razvoj 164-165
 socioekonomski
 aspekti 165
 zaštita okoliša 164-165
 SIE 158-160
 porezi 9
 porezna struktura 86-90
 porezni poticaji 119-121
 porezni sustav 83-105
 pravna kultura 231-233
 pravni sustav 11, 213-236

R

ravnopravnost
 spolova 12, 259-275
 EU 260-264
 kriteriji 260-263
 na razini EU 264-265
 preporuke mjera ... 271-273
 članice EU 265-267
 Hrvatska 269-270
 kandidatkinje 267-269
 uvjeti 263-264
 razvojni fondovi 122-124
 regionalne inicijative ... 19-20
 regulacija banaka 74-75

S

sanacija poduzeća 121-122
 SIE
 ekonomski pokazatelji 32-33
 poljoprivreda 158-160
 smjernice
 oporezivanje 90-95

SSP 7-8, 26-27, 219-221
 pravni problemi 221-228

Š

Šesta smjernica 93-95

T

tokovi kapitala 75-78
 tranzicijski indeksi
 EBRD-a 36-39
 trošarine 95-101
 alkohol 98-99
 duhan 97-98
 EU 95-97
 Hrvatska 95-100

 nafta 99-100
 trgovinska politika. 10, 133-151
 tržišta kapitala 72-74

V

vanjska trgovina 133-151

Z

zaposlenost 11, 193-212
 Hrvatska 199-205
 zapošljavanje
 EU 194-199
 Europska strategija 197
 ZPP 155-157