

*Jelena Budak**

PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe

Urednica: Katarina Ott

Izdavači: Institut za javne financije, Zagreb i Zaklada Friedrich Ebert,
Zagreb, 2003., 289 str.

Autori: Arbutina, H., Bejaković, P., Boromisa, A. M., Franić, R., Gotovac, V.,
Kesner-Škreb, M., Kuliš, D. Mihaljek, D., Mikić, M., Ott, K., Pitnar, R.,
Pitarević, M., Rodin, S., Šonje, V., Vasiljević, S., Vidačak, I., Žimbrek, T.

Sv. 2: Izazovi institucionalnih prilagodbi

Urednica: Katarina Ott

Izdavači: Institut za javne financije, Zagreb i Zaklada Friedrich Ebert,
Zagreb, 2004., 325 str.

Autori: Bađun, M., Ban, A., Bejaković, P., Boromisa, A. M.,
Cuculić, J., Faulend, M., Liha, A., Mihaljek, D., Ott, K., Pitnar, R., Polšek,
D., Rimac, I., Šošić, V., Štulhofer, A., Uzelac, A., Vasiljević, S.

Knjiga «Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji» objedinjuje rezultate istraživanja na projektu «Praćenje hrvatskog priključivanja EU» koji je godine 2002. započeo u suradnji Zaklade Friedrich Ebert i Instituta za javne financije. Projekt je okupio stručnjake koji u svome području djelovanja analiziraju odabrane aspekte prilagodbe Hrvatske Europskoj uniji (EU). U svakom se individualnom prilogu prema ujednačenoj strukturi poglavlja polazi od normativnih uvjeta koje Hrvatska mora zadovoljiti u procesu pridruživanja EU, te analizira postojeće stanje u

* J. Budak, mr. sc., asistentica u Ekonomskom institutu, Zagreb. Primljeno u uredništvo: 19. 4. 2004.

Hrvatskoj u usporedbi sa drugim zemljama članicama ili kandidatima za članstvo u EU. Dakako da se najzanimljiviji dijelovi odnose na zaključne preporuke mjera politike radi što brže prilagodbe zahtjevima EU.

Zbog obuhvata i korjenitosti promjena u procesu prilagodbe hrvatskoga gospodarstva i društva u cjelini, urednica Katarina Ott imala je težak zadatak odabira prioriternih područja prilagodbe, ujednačivanja područja analize i grupiranja podtema istraživanja. U prvome svesku knjige (Ott, 2003.) razmatraju se neki ključni aspekti ekonomske i pravne prilagodbe, što proizlazi, s jedne strane, iz zanimanja stručne javnosti za ekonomske učinke pridruživanja, i sa druge strane iz prioriternih aktivnosti Vlade RH u usvajanju pravne stečevine EU. U drugome svesku (Ott, 2004.) se naglašava uočena važnost institucionalnih promjena za uspjeh procesa pridruživanja Hrvatske EU.

Polazne pretpostavke pridruživanja Hrvatske EU, cilj istraživanja na projektu i sažetak radova autora predstavila je urednica Katarina Ott u prvome poglavlju knjige «Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - izazovi ekonomske i pravne prilagodbe».

Makroekonomske uvjete za pristup EU i Europskoj monetarnoj uniji (EMU) detaljno je objasnio Dubravko Mihaljek u poglavlju u kojem se obrađuju makroekonomske aspekte pridruživanja. Autor zaključuje da u usporedbi sa drugim zemljama Srednje i Istočne Europe, Hrvatska zadovoljava kriterij niske inflacije, stabilnoga tečaja i dugoročne kamate. Zabrinjavaju međutim, visoka razina javnoga duga i proračunski deficit. Zadovoljavanje kriterija važno je za ostvarivanje realne konvergencije i za stabilan dugoročan gospodarski rast. Autor ocjenjuje da se Hrvatska nalazi u skupini zemalja s višim potencijalnim rastom, ali uz uvjet ustrajnog provođenja reformi i uz opreznu ekonomsku politiku.

Velimir Šonje razmatra kriterije financijske konvergencije. Autor ističe kako visok stupanj razvitka bankovnoga sustava (konkurentnost, struktura vlasništva, obujam financijskog poslovanja banaka u Hrvatskoj, usklađenost regulative) i nagli razvitak mirovinskih i investicijskih fondova pogoduju europskoj integraciji. Nedovoljna razvijenost tržišta kapitala i sporo otvaranje tijekovima međunarodnog kapitala navode se kao glavne prepreke konvergenciji.

Autori Hrvoje Arbutina, Danijela Kuliš i Mihaela Pitarević analiziraju porezni sustav Hrvatske u usporedbi s poreznim sustavima članica EU. Premda porezi konceptijski odgovaraju istovrsnim porezima u EU, porezno je opterećenje u Hrvatskoj bitno veće. Autori navode područja obveznoga usklađivanja poreznog sustava, ponajprije trošarina i poreza na dobit, ali tek po ulasku u punopravno članstvo EU.

Ustroj sustava državnih potpora jedno je od najzahtjevnijih područja prilagodbe. Na osnovi izrađenog pregleda državnih potpora Marina Kesner-Škreb i Mia Mikić zaključuju o nedostatnoj informacijskoj osnovici za analizu i o postojanju

pretežno vertikalnih potpora sektorima brodogradnje, turizma, poljoprivrede i prometa. Hrvatska prema zahtjevima EU mora izraditi transparentni i standardizirani sustav praćenja i dodjele potpora u skladu s definicijom, kriterijima i načelima sustava državnih potpora u EU, mora smanjiti obujam potpora i preusmjeriti ih u horizontalne namjene.

Liberalizacija cijena, liberalizacija trgovine i druge mjere trgovinske politike čimbenici su hrvatske integracije u jedinstveno europsko tržište. Ana Maria Boromisa i Mia Mikić zaključuju da je Hrvatska imala bolju početnu poziciju od ostalih kandidata, ali zbog zaostajanja u provođenju reformi gubi komparativnu prednost. Ulaskom novih članica povećati će se konkurencija za izvozne proizvode Hrvatske u EU. Umjesto pasivne zaštitne trgovinske politike, autori stoga predlažu mjere restrukturiranja u cilju priprema za očekivani konkurencijski pritisak na jedinstvenom europskom tržištu.

Ramona Franić i Tito Žimbek analiziraju prednosti i opasnosti za hrvatsku poljoprivredu koje bi mogle nastati ulaskom u EU. Zajednička poljoprivredna politika EU otvorit će zemljama pristupnicama pristup programima potpore poljoprivrednom dohotku i ruralnom razvitku. No, poljoprivredni sektor u Hrvatskoj u procesu približavanja prije uključivanja u europski poljoprivredni sustav mora svakako doživjeti prethodne strukturne prilagodbe. Identificirane su slabosti hrvatske poljoprivrede u obliku niske konkurentnosti i izdvajanja poljoprivrede van koncepta održivog ruralnog razvitka.

Energetski je sektor, prema analizi Ana Marie Boromisa, normativno usklađen s regulativom EU. Praksa, međutim, pokazuje da za stvarnu prilagodbu preostaje dosljedna provedba norme, pogotovo u području intenzivnije regionalne suradnje.

Postojeća visoka nezaposlenost i stanje na tržištu rada u Hrvatskoj nisu normativna prepreka ulasku u EU. Autori Predrag Bejaković i Viktor Gotovac, pak, ističu da bi fleksibilnije radno zakonodavstvo i mjere aktivne politike povećanja zapošljavanja (umjesto dosadašnjih mjera usmjerenih na očuvanje radnih mjesta) pridonijeli ublaživanju nezaposlenosti i bolje pripremili Hrvatsku za uključivanje u jedinstveno tržište rada EU.

Posljednja poglavlja prvoga sveska knjige odnose se više na strogo pravne aspekte prilagodbe koji proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Siniša Rodin opisuje reformu ustavnopravnog okvira uvjetovanu procesom europske integracije. Bit europeizacije hrvatskoga prava autor vidi ne samo u normativnom usklađivanju pravnih normi, već i u funkcionalnoj integraciji nacionalnog hrvatskog i nadnacionalnog europskog pravnog poretka.

Odnose Vlade i nevladinog sektora proučava Igor Vidačak u kontekstu razvika civilnog društva kao važnog preduvjeta za ostvarenje svih ostalih prilagodbi u procesu pridruživanja. Hrvatska pritom zaostaje u odnosu na zemlje članice, ali je institucionaliziranjem suradnje Vlade i nevladinih organizacija napredovala u

odnosu na zemlje kandidate za članstvo u EU. Autor kao zaključak predlaže niz konkretnih smjernica Vlade i nevladinih udruga radi jačanja dijaloga u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja.

Rad Snježane Vasiljević u kojem autorica obrazlaže potrebu donošenja zakonodavne regulative o ravnopravnosti spolova u Hrvatskoj završno je poglavlje prvoga sveska knjige.

O važnosti institucionalnih prilagodbi u procesu pridruživanja u uvodnome poglavlju drugoga sveska knjige piše urednica Katarina Ott. Autorica analizira promjene u tijeku godine dana od izlaska prvoga sveska i upozorava da je u normativnom pogledu učinjeno mnogo, ali nedovoljno u stvarnoj provedbi. Stoga se njene preporuke odnose na jačanje institucionalne potpore i na reformu javne uprave.

Dubravko Mihaljek analizira domaću potražnju i izvoz kao izvore rasta, deficit tekuće bilance plaćanja i ekspanziju bankarskih kredita privatnom sektoru i njihov utjecaj na buduću makroekonomsku stabilnost Hrvatske. Analiza faktora makroekonomske stabilnosti potvrđuje autorovu tezu o naznakama zdravog ekonomskog rasta, što će pridonijeti smanjenju postojećeg deficita tekuće bilance plaćanja. Autor vidi glavne izazove makroekonomskoj stabilnosti u očekivanom velikom priljevu kapitala u srednjem i u dugom roku, što bi povećalo pritisak na tečaj kune, domaću ponudu novca i agregatnu potražnju. Stoga će se nositelji monetarne politike naći pred "dilemom Tošovskog" u određivanju primjerenih kamatnih stopa.

Slijedi podrobnija analiza fiskalnih aspekata pridruživanja. Autori Judita Cuculić, Michael Faulend i Vedran Šošić razmatraju fiskalne učinke pridruživanja na prihode državnog proračuna (porez na dodanu vrijednost, smanjene carine i uvećane trošarine, transferi iz proračuna EU) i na rashode državnog proračuna (uplate u proračun EU, izdaci za državne potpore sukladno sa standardima EU, izdaci za prilagodbe infrastrukture i okoliša). Autori procjenjuju ukupne učinke učlanjenja u EU u godini 2007. u iznosu od 2,6 milijardi kuna neto gubitka za državni proračun (-1,06% BDP). Uz Vladine fiskalne projekcije prema kojima bi deficit proračuna opće konsolidirane države iznosio 2% BDP, ukupna bi proračunski deficit za godinu 2007. iznosio 3% BDP. Budući da će uz takav proračunski deficit Hrvatska nakon priključenja teško voditi fiskalnu politiku propisanu pravilima Pakta o stabilnosti i rastu, autori navode preporuke prilagodbe fiskalne politike koje Hrvatska mora početi provoditi prije priključenja EU.

Predrag Bejaković u svojem se radu osvrnuo na stanje i aktivnosti usmjerene na ublažavanje siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti u Hrvatskoj i EU. Budući da ne postoji zajednička socijalna politika zemalja članica EU, pred Hrvatsku se u procesu pridruživanja ne postavljaju nikakvi zahtjevi za uvođenjem koordinirane, financijski održive i učinkovite socijalne politike. Autor iznosi podatke o porastu siromaštva i nejednakosti u Hrvatskoj i u većini zemalja Srednje i Istočne Europe (SEE) u tijeku protekloga desetljeća, pri čemu je glavni čimbenik

siromaštva porast nezaposlenosti. Socijalna je situacija u Hrvatskoj to teža zbog posljedica rata koji je dodatno usporio gospodarski rast. No, u usporedbi s ostalim tranzicijskim zemljama SEE, Hrvatska ima daleko najniže apsolutno siromaštvo. Autor u zaključku kritički ocjenjuje nekoordiniranu provedbu socijalnih programa u Hrvatskoj, potrebu reforme sustava socijalne skrbi i naglašava ulogu države u vođenju aktivne socijalne politike.

Učinkovitost sudstva i funkcioniranje pravnog sustava u cjelini prijeko je potrebna pretpostavka pridruživanja Hrvatske EU. Alan Uzelac ističe da je pitanje djelotvornosti pravosudnog sustava pri ispunjenju uvjeta za članstvo sastavni dio ocjene ispunjava li neka zemlja veoma važne političke kriterije za članstvo. Jedan od najboljih pokazatelja krize pravosuđa jest dugotrajnost trajanja sudskih postupaka. Autor izražava sumnju da će aktualne promjene procesnog zakonodavstva u pamičnom, ovršnom i stečajnom postupku pridonijeti ažurnosti hrvatskog pravosuđa u najavljenom roku do godine 2007. zato što spomenute zakonske izmjene nemaju obilježja temeljite reforme. Razina učinkovitosti pravnog sustava koja bi bila primjerena ulasku u europske integracije može se postići jedino ostvarenjem svih triju strateških ciljeva, a to su kvalitetno i stabilno zakonodavstvo, kompetentno i učinkovito pravosuđe i poštovanje i provedba sudskih i drugih zakonskih odluka.

Marijana Bađun objašnjava pojam «governance»¹, odnosno koliko je važna uspostava «good governance» načela za uspješnost provedbe reformi i za ostvarenje razvojnih ciljeva. «Good governance» postoji tamo gdje se u upravljanju ekonomskim i društvenim resursima neke zemlje koriste vlašću na način da vlast osigurava održivi razvitak partnerstvom javnog i privatnog sektora. Kvaliteta governancea mjeri se agregatnim pokazateljima političke stabilnosti, djelotvornosti države, vladavine prava, razvijenosti demokracije, korupcije i drugim pokazateljima koji posredno ukazuju na poštovanje osnovnih načela EU. Autorica uspoređuje kvalitetu governancea u Hrvatskoj, u EU i u zemljama kandidatima i zaključuje kako zaostajanje Hrvatske može biti ozbiljna prepreka za pridruživanje EU. Budući da je governance izravno vezan uz (loše ocijenjeni) rad javne uprave u Hrvatskoj, završne su preporuke usmjerene na depolitizaciju i debirokratizaciju, suzbijanje korupcije, transparentnost rada javne uprave, višu razinu obrazovanosti i motiviranosti državnih službenika. O navedenim preporukama valja voditi računa u pripremi i provedbi reforme javne uprave u Hrvatskoj.

Koliko je danas javna uprava u Hrvatskoj spremna za priključenje EU ocjenjuje u svome radu Ana Maria Boromisa. Sukladno sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska se obvezala jačati institucije koje će osigurati ispunjenje političkih, ekonomskih i pravnih kriterija za članstvo u EU. Autorica započinje analizu prikazom kriterija i poduzetih mjera za njihovo ispunjenje, a potom ocjenjuje

¹ "Governance" - od engleskog "good governance" što znači kvaliteta javnog upravljanja.

uspješnost javne uprave Hrvatske u ispunjavanju pojedinih sastavnica kriterija. U odnosu na nove članice EU, Hrvatska je neke kriterije formalno ispunila, u većini je ostvarila zamjetni napredak, no u nekim važnim segmentima, poput uređenja vlasničkih odnosa, suradnje s Međunarodnim sudom, usklađivanja sustava državnih potpora ili reforme sustava javnih financija, ne zadovoljava uvjete za članstvo. Da bi ispunila sve obveze, Hrvatska mora ojačati institucije, odnosno mora povećati učinkovitost javne uprave, a to je moguće samo temeljitom reformom javne uprave.

U idućem poglavlju knjige dan je pregled područja zaštite potrošača u Hrvatskoj. Visoko postavljeni standardi EU i činjenica koliko su druge zemlje kandidatkinje odmakle u razvitku zaštite potrošača, navode autoricu Aidu Liha da preporuke hitnog uređenja sustava zaštite potrošača u Hrvatskoj usmjeri na tri aspekta. Prvi je zakonodavno uređenje zaštite potrošača zasnovano na donošenju i provedbi Zakona o zaštiti potrošača u RH (2003.). Drugi je aspekt institucionalna potpora provedbi zaštite potrošača, a treći zastupanje potrošača, uključivši osnivanje potrošačkih udruuga i jačanje svijesti o potrebi zaštite potrošača.

Nije manje važno područje prilagodbi sustavu EU ni područje zaštite okoliša. Alida Ban pregledno opisuje stanje u Hrvatskoj, u kojoj postoji uređen institucionalni okvir, koja je potpisnica najvažnijih konvencija i ima aktivnu međunarodnu suradnju na tom području. Može se smatrati da na taj način Hrvatska neće imati problema u ispunjavanju obveza Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. No, za potpuno su usvajanje europske stečevine u području zaštite okoliša potrebna znatna financijska sredstva, organizacijske promjene i integrirani pristup zaštiti okoliša u funkciji održivog razvitka. Slaba su strana hrvatskoga sustava nedostatak kvalitetne statističke osnove za praćenje stanja i za donošenje mjera politike zaštite okoliša, i nerazvijena praksa izobrazbe i podizanja svijesti o okolišu. Autorica naglašava da je "informiranje i sudjelovanje javnosti u kreiranju i provedbi politike zaštite okoliša preduvjet za ostvarivanje načela održivog razvoja", a uređuje ga Aarhuška konvencija (1998.) potpisnica koje je i Hrvatska. Navode se pozitivna iskustva Danske i Estonije u ratifikaciji Aarhuške konvencije i posebno se obrađuje njezinu ratifikaciju u Hrvatskoj. Autorica zaključuje da ne postoje normativne prepreke ratifikaciji, ali identificira nedostatak čvrste političke volje, manjak stručnjaka i neodgovarajući sustav prikupljanja i diseminacije informacija.

Poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina jedan su od uvjeta za ispunjenje političkih kriterija preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Snježana Vasiljević potanko opisuje međunarodnopravnu zakonsku regulativu na području zaštite manjinskih prava i stanje u Hrvatskoj prije i nakon donošenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (2002.). Autorica ocjenjuje donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina velikim iskorakom za Hrvatsku i u odnosu na zemlje u regiji, navodeći niz konkretnih preporuka za njegovu punu implementaciju u praksi.

Iduće područje prilagodbe u procesu pridruživanja EU koje je obrađeno u knjizi jest visoko školstvo. Darko Polšek popularnu temu reforme visokoga školstva, premda ona nije prioritetno područje prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, analizirao je sa stajališta usklađivanja s Bolonjskom deklaracijom. Bolonjski proces teži standardizaciji i integraciji europskog prostora visokog školstva, s naglaskom na suradnju i promicanje kvalitete i mobilnosti studenata i nastavnika. Hrvatska po usklađenosti zakonodavnog okvira ne zaostaje, za drugim zemljama pristupnicama i članicama EU, ali s njima dijeli probleme neusklađenosti sustava i strukture akademskih stupnjeva. Autor opisuje strukturne probleme visokog školstva u Hrvatskoj u svjetlu institucionalnih prilagodbi integracije u europski sustav visokog školstva. Konkretni problemi i područja prilagodbe ponajprije su autonomija sveučilišta, mobilnost studenata i nastavnika, bodovanje i nostrifikacija, financiranje, dualni sustav stručnih i znanstvenih studija, slaba suradnja znanosti i gospodarstva i ograničena mogućnost cjeloživotnog obrazovanja.

Knjiga završava veoma zanimljivim radom Ivana Rimca i Aleksandra Štulhofera o sociokulturnim vrijednostima, o gospodarskoj razvijenosti i o političkoj stabilnosti kao čimbenicima povjerenja u EU. Autori su analizirali društveno vrijednosnu konvergenciju i usporedili su tri skupine zemalja: članice EU, nove članice i europske zemlje van EU. U empirijsku analizu autori uvode tri teorijska modela. Prvi se model postmaterijalističke promjene zasniva na tezi da u zemljama višeg stupnja gospodarskog i političkog razvitka, postmaterijalističke vrijednosti zamjenjuju materijalističke (primjerice, osobni ciljevi više nisu maksimizacija koristi ili rast kupovne moći, već maksimizacija osobnosti i razvitak identiteta). Drugi je model teorija društvenog kapitala. Sociokulturni kapital sastoji se od triju dimenzija: povjerenja, udruživanja i poštovanja normi. Hipoteza koju tek valja provjeriti jest utječe li veći sociokulturni kapital pozitivno ili negativno na stvaranje pozitivne percepcije o EU. Treći model situacijske reakcije uvodi u analizu specifičnost postkomunističke tranzicije. Polazna je hipoteza da zbog fundamentalnih promjena i nepoznavanja sustava EU građani bivših komunističkih zemalja percipiraju EU prema djelotvornosti domaćih institucija u dosadašnjem tranzicijskom razdoblju. Rezultate empirijskog istraživanja autori su razvrstali u dvije skupine. Sociokulturne razlike pokazuju da su postmaterijalističke vrijednosti najviše zastupljene u članicama EU, a među ostalim se promatranim zemljama Hrvatska ističe niskim udjelom stanovništva s pretežito materijalističkim vrijednostima. Jednako tako, u Hrvatskoj je društveno povjerenje općenito među ljudima veliko, ali je povjerenje u političke institucije i u norme koje su na snazi nisko. Razina zadovoljstva aktualnom vlašću u Hrvatskoj među najnižima je u skupu svih 29 promatranih zemalja. Druga se skupina rezultata odnosi na analizu povjerenja u EU. Povjerenje u EU najveće je među članicama i u skupini uspješnih tranzicijskih zemalja. Hrvatska je na razini toga visokoga prosjeka. Autori zaključuju svoj rad, predlažući mjere ubrzavanja vrijednosne konvergencije s EU.

Na kraju oba sveska knjige nalazi se pojmovnik EU i popis odabranih web-stranica koji su praktičan dodatak za čitatelje.

U zaključku ovoga prikaza pozitivno se ocjenjuje napor urednika i autora da sustavno objedine toliko raznoliko i široko područje prilagodbe Hrvatske EU. Knjiga, vjerujemo, nije imala ambiciju obuhvatiti sve segmente prilagodbe, već joj je svrha bila istaknuti upravo činjenicu da približavanje Hrvatske EU dotiče sva područja društva u cjelini. Stoga se prvi dojam o neujednačenosti analitičke razine razmatranja pojedine problematike ne može smatrati ozbiljnim nedostatkom. Dodatnu kvalitetu knjizi daje konzistentna struktura autorskih radova zasnovana na komparativnom pristupu i zaključnim preporukama za nositelje politike u Hrvatskoj. Čitatelj također može dobiti uvid u napredak u procesu približavanja od godine do godine po novim izdanjima knjige.

Knjiga "Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji" namijenjena je i svakako se preporučuje široj stručnoj javnosti. Sa zanimanjem se očekuje i najavljeni treći svezak koji će objediniti rezultate istraživanja u tijeku godine 2004., i to na planiranoj temi međunarodnog položaja Hrvatske nakon proširenja EU novim članicama u svibnju ove godine.

