

STABILISATION AND ASSOCIATION AGREEMENT – REGIONAL DEVELOPMENT, ACQUIS COMMUNAUTAIRE, EU DIRECTIONS

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU – REGIONALNI RAZVITAK, ACQUIS COMMUNAUTAIRE, SMJERNICE EU

JELINIC, Srečko

Abstract: *Regional development is just one of many economic aspects of Croatia's integration into the EU. The preparation for the EU Membership includes implementation of its legal framework, known as „acquis“ of the Union. But the author is stressing that the gestion of regional development is not the special part of the chapter headings (35) during the accession negotiations, but rather is a part of common and internal politics of the EU, valid also for Croatia. EU points out the importance of regional development in its primary and secondary law. The author points out that regional integration is a different question than the regional development, but it may be in connection when the trade effects are in question.*

Key words: *European Union, regional development, coordination of economy, sustainable development, international context*

Sažetak: *Regionalni razvitak je jedno između mnogih gospodarskih aspekata hrvatske integracije u EU. Priprema za stalno članstvo u EU uključuje provedbu pravnog okvira poznatog kao „pravna stečevina“ EU. Autor naglašava da regionalni razvoj nije posebno poglavlja iz pregovaračkog procesa za pristup u EU, već opće pitanje i pitanje unutarnje politike u EU od značaja također i za Hrvatsku. EU naglašava značenje regionalnog razvitka u svojim primarnim i sekundarnim pravnim vrelima, a među potonjima se nalaze i Uredbe, ali i Smjernice. Autor ističe da je pitanje regionalnog povezivanja različito od regionalnog razvitka, ali da može biti u vezi kad su u pitanju trgovinski efekti.*

Ključne riječi: *Europska unija, regionalni razvoj, suradnja u ekonomiji, održivi razvoj, međunarodni kontekst*



Authors' data: Srečko Jelinić, prof. dr.sc., Pravni fakultet Osijek,, Osijek, sjelinic@zakon.pravos.hr

1. Uvod

Povijest čovječanstva oduvijek je pratio san o trajnom miru i blagostanju, sukladno tadašnjim i onovremenim proizvodnim i tehničkim mogućnostima, pa i u vrijeme sadašnje. Pad komunizma devedesetih godina prošlog stoljeća i milenija (u političkom pogledu istovremeno je nestala bipolarna podjela svijeta dviju suprotstavljenih strana – američkog i sovjetskog bloka, ujedno i nositelja dvaju posve različitih društveno-ekonomskih modela – komunizma i antikomunizma odnosno kapitalizma) po mnogima je označio kraj jednog povijesnog razdoblja suvremenog doba i otvaranje jedne nove, još uvijek nedovoljno i ne u svim aspektima sagledane perspektive u vremenu, koje je već sada „opterećeno“ nizom zajedničkih, ali i pojedinačnih (državnih) pitanja – od upravljanja prirodnim resursima (kako održati ravnotežu između sve većih potreba i raspoloživih prirodnih resursa), kako zadovoljiti prehrambene potrebe stanovništva, potom potrebe za vodom (voda postaje sve više roba, a ne samo javno ili opće dobro), kako zadovoljiti energetske potrebe (kod stalnog rasta potreba), posebno kod zemalja koje ne raspolažu s dovoljno vlastitih izvora, posebno neobnovljivih fosilnih energetskih izvora (ugljen, nafta, prirodni plin), do onih koja su vezana uz zbrinjavanje sve većih količina otpada i sprečavanje zagađivanja okoliša i atmosfere. Naslućivanje budućnosti (engl. future) u suvremeno doba, čini se više ne u smislu hoće li se ili neće dogoditi kataklizmički svjetski sukob, upravo zbog zamršenosti stanja i odnosa u međunarodnoj zajednici, prestaje biti samo stvar zanimanja dokonih, već upravo suprotno – prvorazredan politički zadatak. I stoga se s neupitnošću prihvaća teza o potrebi predviđanja budućnosti, a ona se može naslutiti samo ako se prepoznaju i pravilno protumače znakovi, koje nam pokazuje sadašnjost. U kontekstu međunarodnih političkih i međudržavnih odnosa Europska unija sve se više pokazuje i ukazuje kao ne samo zanimljiv povijesni projekt (neki joj žele dati značenje događanja (u smislu europskog integriranja) koji su se već periodički događali na području Europe), već kao svojevrsan odgovor procesu globalizacije i kao pokušaj određivanja novog položaja Europe. Zanimljivo je da je proces nastanka Europske unije (iako su integracijski i sektorski procesi započeli ranije) koincidirao s velikim političkim promjenama u Europi početkom devedesetih godina 20. st., točnije potpisivanjem Ugovora o Europskoj uniji 7.II 1992.g. u Maastrichtu. Ovim ugovorom bilo je predviđeno stvaranje ekonomske i monetarne unije, uvođenje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uspostavljanje državljanstva EU, sve uz određivanje reforme europskih institucija itd. Tek ujedinjena Europa predstavlja svojevrsan trgovinski div. Europska je unija po mnogim pokazateljima bila model za ostatak svijeta, no da bi sačuvala i razvila tu ulogu i sama je bila prisiljena na izvršavanje projekta ujedinjavanja (započet davne 1957. godine) produbljujući (i mijenjajući) integralne dokumente uz istodobno ojačavanje instrumenata predpristupne strategije, ali i uz stalna proširivanja kruga zemalja članica. Zanimljivo je da je tekst ustava (ustavotvornog ugovora za EU) kao svojevrsnog pokazatelja državnosti EU odbačen i izmijenjen, usvojen i potpisan kao Reformski ugovor u Lisabonu, krajem 2007.g. Prethodnim razmatranjima želimo dodati ona koja se odnose isključivo na elemente predpristupne strategije za države kandidatkinje odnosno za nove države članice točnije na pitanja regionalnog razvitka, pravnog tretmana regije kojima se zamjenjuje, ali ne i nadomješta država, no samo kada je u pitanju razvoj, kao i one dijelove pravne stečevine i smjernica EU, a koji su u uskoj svezi s regionalnim razvitkom. Zanimljivo je da temeljna (ujedno i politička) pitanja – postoji li ujednačenost u širenju europskih integracija, postoji li gornja granica mogućnosti

proširenja iznad koje proširenje više nije moguće, da li ovu granicu treba vezivati za osiguranje dovoljno proračunskih sredstava u EU, a kako je sugerirao Vanjskopolitički odbor EP u Izvješću o provedbi Strategije Europske komisije o proširenju Europske unije za 2005.g., o neujednačenosti u proširivanju današnje Unije odnosno u produblivanju ili pooštavanju uvjeta za punopravno članstvo itd.

2. Pravna stečevina, regionalni razvitak i regionalna suradnja

Pravna stečevina EU (*acquis communautaire*) kao skup prava i obveza, koje, ujedno obvezuju sve zemlje članice, ujedno ih i povezuju unutar Europske unije je onaj parametar kojeg mora slijediti svaka nova država članica EU (pa prema tomu i RH) u smislu da mora prihvatiti ukupnu pravnu stečevinu EU, a što uključuje sve prijašnje ugovore između zemalja članica, sve odluke i procese koji se temelje na Ugovorima, a koje su prihvatile sve zemlje članice. Od pravnih akata EU, prema vrsti, prema snazi i obvezi primjene su: Uredbe (primjenjuju se automatski u svakoj zemlji članici, bave se općim pitanjima i ciljevima) i direktive (primjenjuju se u svim članicama, odnose se na konkretna pitanja). U pravne akte EU dodajmo još i odluke, koje se upućuju točno odredjenom subjektu i preporuke i mišljenja, koja nisu obvezujuća. Regionalni razvitak je posebna tema EU, istina ne od samih početaka integracijskih procesa i to kao jedno od prevažnih pitanja od kojeg uspješnog rješenja zavisi mir, sigurnost i napredak. S tim u svezi su ustanovljeni i različiti programi (fondovi) financijske pomoći za svoje zemlje članice, ali i za one zemlje koje se pripremaju za punopravno članstvo, pa tako i za Hrvatsku. Pitanja regionalnog razvitka ne treba miješati, štoviše potrebno je jasno odvajati od poticanja regionalne suradnje kao jedne od konstanti politike EU. Naime, u okviru perspektive priključenja, države obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja su dužne zaključiti uzajamne sporazume ili konvencije o suradnji, koji će omogućiti slobodnu trgovinu i suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Regionalna suradnja je evidentno pitanje političkih odnosa u odredjenom prostoru. Pristup strategiji prilagodbi (institucionalnog povezivanja Hrvatske s Unijom) pretpostavlja, između ostalog, sektorsku prilagodbu na različitim područjima, pa između ostalih i na pitanju regionalnog razvitka. U praktičnom smislu to znači prihvaćanje onih kriterija i standarda, koji su u danom području već izgrađeni.

3. Hrvatska – razvojni ciljevi

Hrvatska, u prvom redu, mora formulirati svoje vanjskopolitičke ciljeve temeljem nacionalnih interesa. Nacionalni interes, u prvom redu, je definirati kakav razvoj želimo. Ovo pitanje je odvojeno pitanje od prostornog usmjeravanja razvoja. Današnji svijet, kada je u pitanju razvoj, prilikom donošenja važnih odluka sve više ističe zahtjev za održivim razvojem (engl. *sustainable development*), tj. onim i onakvim razvojem koji, istina, zadovoljava trenutačne potrebe, ali bez ugrožavanja potreba budućih generacija. „Održivi razvoj je daleko od toga da stvara stanje harmonije, već je više proces promjene za kojeg su iskorištavanje izvora, usmjeravanje investiranja, usmjerenje tehnološkog razvoja i institucionalne promjene, povezane s budućim potrebama, a ne samo sa sadašnjima...“. Dileme o tomu kakav razvoj u kvalitativnom pogledu želimo i trebamo ostvarivati, čini se, nema. Cilj je i EU zaustavljanje daljnjih poremećaja i negativnih promjena u okolišu koje bi bile povezane s razvojem. Nesumnjivo da zbog ovoga nastaju i novi razvojni problemi,

kojih i Hrvatska nužno postaje dionikom, posebno kada se ima u vidu relativno viši stupanj očuvanosti okoliša i plodnosti poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj naspram drugih europskih zemalja. Otuda i zadaća održanja upravo ovakvog stanja, s jedne strane, ali i negativni učinci limitirajućih faktora razvoju, kada i ukoliko oni dolaze iz EU. Nije nevažno spomenuti da su upravo zemlje Europske unije 31. svibnja 2002.g. (tada 15 zemalja) zajedno položile ratifikacijske instrumente sporazumu između industrijaliziranih država (Protokol iz Kyota, 1997, stupio na snagu ruskom ratifikacijom 22. X 2004 g). Treba imati u vidu kako je riječ o zajedničkom interesu, ali različitom stupnju odgovornosti. Proces integracije može postavljati i određene financijske i ekonomske zapreke razvoju, a od snažnog utjecaja na pojedine nacionalne zajednice, pa tako i hrvatsku. Nesporna je činjenica kako na razini Unije kao cjeline, ali tako i Hrvatske kao cjeline postoje značajne razlike u stupnju gospodarskog razvoja i razvojnih potencijala. Tomu su različiti uzroci. Prevladavanju ovakvog stanja upravo služi čitav niz aktivnosti usmjerenih na poticanje ujednačenog gospodarskog razvitka unutar Unije. Provodjenju kohezijske politike na razini EU posebno služe i strukturalni fondovi, među njima i Europski fond za regionalni razvoj (ERDF). Riječ je o snažnim financijskim instrumentima za ostvarivanje strateških ciljeva u razvoju. Za financiranje iz Strukturalnih fondova potrebno je osigurati projekte na osnovu programskih dokumenata o prioritetnim pravcima razvoja pojedinih regija, dok se samo financiranje provodi na načelima partnerstva, financijske pomoći i uz naknadnu kontrolu utroška sredstava sukladno pravilima EU. Zanimljivo je da „pregovaračka poglavlja“ u okviru kojih se provodi analitički pregled (engl. „screening“) prihvaćanja pravne stečevine EU dotiču brojna socijalna, politička, kulturna, obrazovna, znanstvena i druga područja, ali ne i „sub quocumque titulo“ (lat. pod bilo kojim naslovom) i pitanje regionalnog razvitka.

4. Regionalni razvitak, pravna stečevina, pregovaračka poglavlja

Regionalni razvitak se, kao takav i ne može smatrati područjem pravne stečevine. Ali je temeljna politička odrednica. Hrvatska preuzima prava i obveze koje proizlaze iz pravne stečevine uz dopuštenje iznimnih prilagodbi koje moraju biti definirane za vrijeme pregovora. S druge strane bilo koja odredba iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koja odstupa od pravne stečevine se ne može smatrati precedentom u pristupnim pregovorima za odstupanje od pravne stečevine. No, Hrvatska je posebno dužna slijediti europske kriterije za određivanje minimalne i maksimalne veličine NUTS regija. Pri tomu se neće i ne može uvažavati postojeća teritorijalna podijeljenost Hrvatske na administrativno politička područja (županije ili općine ili gradove) odnosno ba područja mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, jedno je pravo na samoupravu u granicama kako je samouprava pozitivnim propisima definirana i određena kroz nadležnost pojedinih samoupravnih jedinica, a drugo je pitanje promicanje gospodarskog napretka i socijalnog blagostanja, u kakvu državu se oblikuje i Republika Hrvatska. Već i pregled liste pregovaračkih poglavlja (1-35) jasno pokazuje da se regionalni razvitak nigdje ne izdvaja kao posebno pregovaračke poglavlje, a što je i razumljivo i proizlazi iz prvotne naznake u prethodnom dijelu. No, svako od navedenih područja sadržava direktive kao dio pravne regulative EU u funkciji ostvarivanja regionalnog razvitka. Direktive su dio pravne stečevine i one kao takove u postupku harmonizacije hrvatskog prava s pravom EU postaju njegovim dijelom, već sada i prije stjecanja punopravnog članstva, u trenutku usvajanja novih (ili izmijenjenih) propisa. Društva je situacija u pogledu uredbi (regulations) EU, koje su akti opće primjene obvezujući za sve zemlje

članice. Harmonizacija hrvatskog prava prije stjecanja punopravnog članstva Hrvatske u EU može biti stvar političke odluke i uvažavanja „europskih kriterija“, ali zaisgurno nije pravna obveza iz pregovaračkog procesa i prihvata pravne stečevine EU. Ako je riječ o Direktivama ili smjernicama (engl. Directives) treba znati da je riječ o pravnoobvezujućim aktima, koji definiraju cilj i rok u kojem cilj treba ostvariti, ali ostavljaju zemljama članicama pravo izbora načina i metoda njihove primjene. Za Hrvatsku je još dodatno značajno što kao zemlja kandidatkinja ima mogućnost pregovaranjem utjecati na „specific adaptations to the acquis and, furthermore, give rise to transitional measures which must be defined during the accession negotiations“. Ne treba zanemariti okolnost da je proširenje EU za 10 zemalja iz 2004.g. uključivalo paket od 41 mlrd. E uglavnom za financiranje strukturnih projekata, koji su novim pristupnicima omogućili ispunjavanje uvjeta članstva. Dio se odnosio i na regionalni razvitak. Da li smo do sada bili spremni i koliko smo u ovom pogledu i k kakvim umijećem iskoristili raspoložive mogućnosti? Pitanje za raspravu.

5. Zaključak

Regionalna politika Europske unije samo je jedna od temeljnih zajedničkih politika EU. Cilj joj je postizavanje ujednačenog razvoja na čitavom području EU. Kao takova svoje ishodište nalazi u temeljnim aktima (primarnim izvorima) EU- Rimskim ugovorima, Jedinstvenom europskom aktu (1986), kojim su po prvi puta značajnije modificirani Rimski ugovori iz 1957.g, te konačno u Ugovoru iz Maastrichta iz 1992.g. Doprinosi za razvoj manje razvijenih regija prikupljaju se i raspodjeljuju putem strukturalnih fondova. Izbalansiran razvoj svih regija time je postao jedan od elemenata socijalne i ekonomske kohezije. Ovo podrazumijeva i sukladnost svih sekundarnih pravnih izvora (uredbe, smjernice, odluke, preporuke) ostvarivanju i provedbi zajedničke politike članica EU. U istom konceptu se prihvaća i razumije regionalni razvoj (regija) unutar Hrvatske. U mjeri u kojoj se pod izrazom *acquis communautaire* razumije kao skup prava i obveza koji sve države članice obvezuje i povezuje u EU, i regionalna politika je dio *acquisa*, čak i onda ako nije izdvojena kao posebno tematsko i pregovaračko područje u pristupnim pregovorima (accession negotiations) za članstvo u EU.

6. Literatura

- Dulabić, V. (2007). *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište u Zagrebu, ISBN 987-953-7083-11-3
- Jelinić, S. (2007). *Harmonization of Croatian Commercial Law and Company Law to the Law of the EU, Necessary Adaptations for a Successful EU Membership*, Zagreb School of Economics and Management, ISBN 953-246-007-1
- Kapteyn, P.J.G. (1989). *Introduction to the Law of the European Communities*
- Mintas Hodak, Lj. (2004). *Uvod u Europsku uniju*, Mate, Zagreb, ISBN 953-6070-96-0
- Pike, A. (2007). *Local and Regional Development*, Taylor and Francis, ISBN 041-5357-187
- Samardžija, V. (1994). *Europska unija i Hrvatska*, IRMO, Zagreb, ISBN 953-6096-04-8